

Multilateralismo e a Política Externa Brasileira, retórica? A atuação brasileira na América do Sul de 2000 a 2016.¹

Multilateralism and Brazilian Foreign Policy, rhetoric?
The Brazilian actions towards South-America from
2000 to 2016.

Barbara Carvalho Neves²

Resumo: O século XXI se apresentou como o período do multilateralismo, marcando a criação de diferentes mecanismos de cooperação internacional e regional, na busca por unir esforços para ampliar as relações político-econômicas entre países, diminuir a vulnerabilidade de um espaço regional diante do sistema, ou até mesmo como mecanismo de governança. Ainda assim, recentemente muito se questiona sobre a crise do multilateralismo no cenário internacional. Diante de tal problemática este artigo busca discutir a cooperação multilateral a partir da compreensão das ações externas de um país específico, o Brasil. Apesar de o governo brasileiro ter sido um ator defensor do multilateralismo desde os anos 2000, diante das iniciativas multilaterais para a integração da América do Sul suas ações se tornaram contraditórias. A partir da análise documental e realização de entrevistas foi possível observar que nas iniciativas para a integração da infraestrutura regional as ações do Brasil, assim como dos países sul-americanos, se destacaram em seu caráter nacional, e sua atuação se limitou ao âmbito bilateral. Dessa maneira, é questionado se o multilateralismo se consolidou como plataforma de execução de ações conjuntas ou apenas como ferramenta para a inserção de vontades e interesses nacionais no âmbito regional.

Palavras Chave: política externa brasileira; regionalismo; América do Sul; infraestrutura.

¹ Este trabalho foi realizado com apoio da CAPES.

² Doutoranda e Mestre pelo Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais - San Tiago Dantas (PUC-SP, UNESP, UNICAMP), com bolsa CAPES

Abstract: The 21st century presented itself as the period of multilateralism, marking the creation of different mechanisms of international and regional cooperation, seeking to join efforts to broaden the political-economic relationship between countries, reducing the vulnerability of a regional space in the system, or even as a governance mechanism. Still, much has recently been asked about the crisis of multilateralism on the international arena. Given this problem this article seeks to discuss the multilateral cooperation by understanding the international actions of a specific country, Brazil. Although the Brazilian government has been an advocate for multilateralism since the 2000s, in the face of multilateral initiatives for the integration of South America, its actions have become contradictory. Through a documental analysis and interviews it was observed that in the initiatives for the integration of the regional infrastructure, the actions of Brazil, as well as the South American countries, stood out their national character, and their action were limited to a bilateral scope. Thus, it is questioned whether multilateralism has been consolidated as a platform for joint action or just as a tool for inserting national interests and wills within the regional framework.

Key-words: Brazilian foreign policy; regionalism; South-America; infrastructure.

1. Introdução

A política externa brasileira nos anos 1990 foi marcada pelo auge do neoliberalismo passando por um período de crise ao final da década. Sendo assim, o início dos anos 2000 representou um período de mudanças em diferentes níveis, principalmente no regional, com o marco da realização da Primeira Reunião de Presidentes Sul-Americanos em Brasília de 31 de Agosto a 1º de Setembro, resultante da iniciativa brasileira. O governo brasileiro além de deslocar o eixo América Latina para América do Sul redirecionou o discurso para uma maior aproximação com seus vizinhos, lançando a primeira iniciativa multilateral para integrar a infraestrutura no continente.

A virada do século representou também para a região uma convergência política que perdurou por um longo período, resultando em uma maior predisposição ao diálogo e à atuação conjunta dos países sul-americanos. Com as eleições de Hugo Chávez na Venezuela (em 1999), Ricardo Lagos no Chile (em 2000), Lula da Silva no Brasil e Néstor Kirchner na Argentina (em 2003 ambos), Tabaré Vázquez no Uruguai (em 2004), Evo Morales na Bolívia (em 2005), Rafael Correa no Equador (2006) e de Fernando Lugo no Paraguai (2008), deu-se a chamada virada à esquerda política na região. Marcado pelo aumento dos mecanismos regionais, e “fortalecimento” dos já existentes, o período de 2000 a 2013 representou a formação de um espaço para uma maior atuação brasileira na América do Sul, gerando divergências na interpretação das ações de política externa brasileira frente a seus vizinhos.

Passando pela discussão sobre mudanças e continuidades, o estudo da política externa brasileira apresenta suas diferentes perspectivas, desde aqueles que dizem que o país atuou de maneira imperialista na região (OLIVEIRA; GONÇALVES; RAMOS FILHO, 2013; ZIBECHI, 2012), até o entendimento de que o Brasil deveria assumir seu papel de liderança na integração regional para que houvesse de fato um processo integracionista nos moldes discursados nos últimos 10 anos (GRATIUS; SARAIVA, 2013; SARAIVA, 2010; SENHORAS; VITTE, 2006).

O Brasil é considerado o impulsionador da primeira Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), entretanto, as ações de política externa brasileira vêm deixando cada vez mais seu discurso na retórica, impulsionando ações nacionais e bilaterais em detrimento do espaço multilateral criado, tendo nas instituições regionais multilaterais um espaço para a expansão de seus projetos nacionais. Para compreender o porquê de tal situação é necessário acompanhar a política externa brasileira ao longo dos dois últimos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff.

A partir da análise documental de sites governamentais, dados brutos sobre empréstimos de órgãos brasileiros e instituições regionais, foi possível acompanhar a atuação brasileira na América do Sul nos últimos 12 anos, verificando-se a manutenção de uma lógica da autonomia nacional, que utiliza do cenário multilateral sul-americano para impulsionar políticas e interesses nacionais, dificultando a

concretização de um cenário de integração³ na região.

Por multilateralismo adota-se o trabalho de Ruggie (1992) que o conceitualiza como uma forma institucional que coordena relações entre três ou mais países a partir de princípios generalizados de conduta para certos tipos de ação, sem considerar interesses particularistas das partes que possam existir em casos específicos. Nessa conceitualização o multilateralismo se apresenta como “um adjetivo que modifica o substantivo instituição” (RUGGIE, 1992, p. 574, tradução nossa) e que define e estabiliza os direitos de propriedade internacional dos Estados, gerencia a coordenação de problemas, e resolve problemas de colaboração.

Por sua vez, instituições, adotando a concepção de Keohane, são um “conjunto de normas persistentes e conectadas, formais e informais que preveem comportamentos, constroem ações e moldam expectativas” (apud RUGGIE, 1992, p. 570, tradução nossa). Sendo assim, assumimos o conceito de multilateralismo como essa adjetivação que caracteriza uma instituição, e, nesse sentido, gerencia relações e expectativas entre países de modo a não favorecer interesses particularistas das partes, ou seja, como um espaço institucionalizado para ação conjunta.

Os estudos do multilateralismo tiveram sua evolução ao longo das décadas, sendo que um grande marco foi no início dos anos 1990 com a criação da União Europeia. De acordo com Lazarou (2014), a UE foi fundamental para a reconstrução do conceito “multilateralismo”, em uma versão menos estadocêntrica, e, ao mesmo tempo, que se afastou do multilateralismo aos moldes norte-americanos, este, que representava suas próprias estratégias de política externa. Vale pontuar, de acordo com a autora que,

Ainda que não esteja claro se o multilateralismo para a União Europeia é um meio ou um fim, a própria existência dessa instituição como ator simultaneamente individual e coletivo da governança global impulsionou a integração regional, unindo multilateralismo e regionalismo em uma fórmula que, posteriormente, inspirou a cooperação e integração em variados formatos na Ásia, África e América do Sul. (LAZAROU, 2014, p. XV).

Dessa maneira, o objetivo deste artigo é discutir a política externa brasileira diante da América do Sul e dos mecanismos de integração regional existentes, e em especial, as iniciativas em infraestrutura, considerando o posicionamento brasileiro em relação ao multilateralismo, do período de 2000 até o final do governo de Dilma Rousseff (Agosto/2016).

³ Assume-se aqui integração como o processo de aproximação entre países de proximidade geográfica, definido por Haas e Schmitter (1964), no qual existe a transferência de soberania dos países para uma conformação institucional regional para alcançar objetivos em comum.

2. Antecedentes e o Fim do Neoliberalismo: O Segundo Governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002)

O fim da Guerra Fria abriu mercados, canais de diálogo e oportunidades não presentes anteriormente, sendo assim, o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) foi marcado pela priorização das demandas para a estabilização da economia brasileira que passara por décadas conturbadas, sem estabilidade e altos níveis de inflação. O plano principal do presidente no âmbito nacional era realizar uma reforma estatal da economia, já no âmbito externo a meta era inserir o Brasil na economia mundial de forma competitiva em sua produção. De acordo com Lima e Duarte (2013), a política externa do período foi regida por reformas econômicas liberais, que buscaram a restauração da credibilidade tanto econômica como política do país, assim como do melhor posicionamento do Brasil em processos de adesão e inserção em diferentes regimes globais.

A diplomacia brasileira deu início a essa nova fase, adaptando-se as mudanças políticas mundiais que estavam ocorrendo, porém não deixando a autonomia de lado (PINHEIRO, 2004). Essa busca por expansão brasileira no final do século XX demonstrou uma nova perspectiva de realidade mundial, a qual era necessária reforçar o desenvolvimento regional, investindo em: infraestrutura, segurança nacional e, políticas sociais. Tais ações visavam à promoção do desenvolvimento nacional para melhor inserção do país em um cenário de expansão da globalização, abrindo espaço para as negociações em instituições internacionais e órgãos multilaterais antes não acessíveis ao Brasil (MOURA, 2011; PINHEIRO, 2004).

No âmbito internacional as dificuldades enfrentadas pelo Brasil se deram a partir da participação do país no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), no qual reconheceu, por exemplo, as questões de propriedade intelectual por pressão dos países aliados, aprovando a lei de patentes em 1996. Entretanto, ao continuar sendo alvo de sanções por parte dos países desenvolvidos tanto dentro do GATT, como por medidas sanitárias, trabalhistas e outras, viu que seus esforços em se aliar e ceder a pressões dos países centrais não traziam os benefícios esperados, deixando o país limitado e dependente da projeção externa no auge do neoliberalismo (CERVO, 2002).

Ademais, no que se referem às questões regionais, os Estados Unidos, que era considerado seu parceiro central continuava a impor inúmeras barreiras às exportações brasileiras, o que resultou, por parte do Brasil, nas tentativas de retardo do processo de criação da Associação de Livre Comércio das Américas (ALCA), lançada em 1994 (MELLO, 2002; VIGEVANI; MARIANO, 2005). Foi diante desse quadro desfavorável que o governo Brasileiro mudou suas ações de política externa e consequentemente comercial frente ao sistema internacional. A esperança de que suas ações, apoio e direcionamentos fossem compensados através da existência de “mecanismos transparentes e

democráticos e com distribuição equitativa de benefícios entre países ricos e pobres, desvaneceu-se em 2000, ante o malogro da chamada rodada do milênio da OMC em Seattle” (CERVO, 2002, p.18).

Foi também nesse contexto que o Brasil buscou fortalecer o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Já como união aduaneira desde 1995, o MERCOSUL foi o mecanismo alternativo para atuação e interação brasileira e dos países da região frente à falta de equidade nas relações com o “primeiro mundo”. No âmbito regional esperava também se destacar, utilizando-se do bloco para uma maior articulação da cooperação internacional, que só foi realmente consolidado e efetivo durante o próximo governo.

Ainda assim, o MERCOSUL foi base para a manutenção da autonomia brasileira, principalmente no âmbito hemisférico, em um período marcado por diferentes iniciativas lideradas pelos Estados Unidos, como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA). De modo geral, as ações de política externa brasileira estiveram sempre vinculadas às oportunidades trazidas pelo cenário global, nacional e regional, como fator direcionador de suas ações ao longo dos anos (LIMA, 2013; VIGEVANI; RAMANZINI Jr., 2014).

Em meio à necessidade de comprometimento brasileiro frente as suas ações regionais, alguns autores apontam que o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso iniciou algumas das mudanças na política exterior brasileira que foram consolidadas e impulsionadas pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva (LIMA; DUARTE, 2013; SARAIVA, 2010A). Durante os governos de Cardoso houve dispersão na formulação da política externa brasileira que buscou atuar por diferentes canais, ALCA, UE, de maneira multilateral, porém, sem abandonar o bilateralismo (CERVO, 2002).

Ao contrário do multilateralismo, o bilateralismo fragmenta as relações em uma multiplicidade de díades não mais interconectadas, as quais estão baseadas em uma reciprocidade específica e equilíbrio de ganhos específicos por cada parte (RUGGIE, 1992). Nesse sentido, a postura brasileira em sua política externa já neste período demonstra-se paradoxal, principalmente em relação à sua política externa regional. Em casos de sucesso do multilateralismo é possível observar o que Keohane denominou por “reciprocidade difusa”, “*that is to say, the arrangement is expected by its members to yield a rough equivalence of benefits in the aggregate and over time*” (RUGGIE, 1992, p. 571). Deste modo, o paradoxo, e possível contradição, se constroem a partir do momento em que investir no bilateralismo desvia esforços que garantiriam benefícios equivalentes dentro dos arranjos multilaterais, descartando o princípio de não favorecimento de interesses particulares.

Para compreender o posicionamento brasileiro na região, seja a partir do seu apoio às iniciativas multilaterais, como sua atuação bilateral e unilateral em defesa de sua autonomia nacional, Andrew Hurrell (1995) também apresenta sua contribuição. Em seu estudo sobre as mudanças na política

externa brasileira, Hurrell aponta diferentes fatores que condicionam a formulação das ações externas do país. Primeiramente, entende-se que tais condicionantes somente se desenvolvem a partir dos tempos de globalização, o qual ocasiona o aprofundamento da interdependência e o “enredamento” global.

A partir da existência de um maior fluxo de dinheiro, pessoas, valores e ideias entre os países, são limitadas as ferramentas para se definir as fronteiras nacionais, resultando na criação de novos mecanismos de socialização que pressionam por uma homogeneização das políticas econômicas e sociais frente aos países detentores de poder. Relativamente, a autonomia do Estado também é diminuída através do aprofundamento da integração econômica, onde as instituições e normas tem um papel de enredamento das sociedades.

A pressão exercida de fora para dentro dos países dialoga diretamente com as necessidades e interesses internos, principalmente no cenário neoliberal dos anos 1990, sendo que “*states face increasingly powerful pressures towards the convergence of economic policies in order to attract foreign investment and technology and in order to compete in ever more closely-linked and increasingly competitive marketplace*” (HURRELL, 1995, p.2).

O contexto internacional na avaliação das ideias e valores presentes, assim como da pressão e oportunidades criadas são essenciais para o entendimento das ações de um Estado (MARIANO, 2012), pois, as escolhas estatais são redefinidas através da interação do Estado com o sistema internacional, sendo necessário avaliar “*the different ways in which external ideas norms and practices are internalized – in the minds of policymakers, within state structures and within domestic society*” (HURRELL, 1995, p.4).

Portanto, o contexto internacional e regional influenciam a maneira pela qual o Estado escolhe agir dentro do cenário internacional. Entretanto, ao longo deste artigo, será possível ver que o Brasil passa por um contexto de grande influência e pressão internacional no fim dos anos 90 e começo dos anos 2000, mas que, ao longo do início do século XXI se tornou um ator propositor de agenda, exportando seus interesses e projetos nacionais para os países sul-americanos, apoiando-se na lógica multilateral para a integração regional como plataforma para expansão de seus interesses na região, na contramão do conceito de multilateralismo como definido por Ruggie (1992).

2. 1 O lançamento da IIRSA: a proposta brasileira

A grande maioria dos autores que trabalham com a política externa brasileira para a integração sul-americana e desenvolvem um entendimento sobre a importância da Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul em 2000 e da criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), apontam para a liderança brasileira em ambos os projetos. (MARIANO, 2013; DESIDERÁ NETO et al, 2014; COUTO, 2006; SARAIVA, 2010; LIMA, 2013; SOUZA, 2011).

O governo brasileiro projetou para a região um modelo de desenvolvimento nacional com base nos Planos Plurianuais (PPA) do governo federal do ano de 1996/1999, também conhecido como Brasil em Ação (CALDAS; OLIVEIRA Jr., 2016; HONÓRIO, 2013; OLIVEIRA, 2016; SANTOS, 2014). De acordo com Verdum (2007), a IIRSA teve sua estrutura e objetivos embasados nas ideias brasileiras já presentes na formulação da estratégia nacional para desenvolver eixos que tornassem a economia do país mais competitiva no cenário internacional globalizado.

Karen Honório (2013), em conjunto com o estudo de Acsehrad (2001), acrescenta que os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID) foram pensados pelo engenheiro civil e empresário Eliézer Batista, anteriormente denominados de cinturões de desenvolvimento. O estudo de Batista foi objetivado para criar uma iniciativa de desenvolvimento e integração na região, atuando como direcionador das ações internas e de política externa do governo Fernando Henrique Cardoso, buscando atrair investimentos externos para o país e seus vizinhos e garantindo uma melhor inserção e projeção do país no mercado internacional. (ACSELRAD, 2001; HONÓRIO, 2013; OLIVEIRA, 2016).

Ademais, anterior à reunião de 2000, o governo brasileiro já havia solicitado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que participasse na formulação da proposta que seria levada aos países da região. Em tal proposta estavam as bases da IIRSA, no intento de buscar convergir esforços para a integração da infraestrutura em escala regional, se apresentando “na forma de um portfólio de obras destinadas a viabilizar as conexões físicas entre os países da região e os mercados internos e externos” (SANTOS, 2014, p.65).

A expansão da estratégia brasileira se deu apoiada por mecanismos de financiamento regionais, em especial o BID. Dessa maneira, os Eixos Nacionais passaram por adaptações, transformando-se em Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) como proposto na iniciativa e utilizado na formulação de suas diretrizes internas. Apesar da preponderância brasileira na proposição da IIRSA é necessário pontuar a existência de uma literatura que destaca a influência norte-americana no projeto de integração da infraestrutura regional sul-americana, tendo ao BID como o ator de relevância e condução do projeto (CECEÑA, 2009).

Criada sob a coordenação técnica do BID, da Corporação Andina de Fomento (CAF) e do Fundo Financeiro para a Bacia do Prata (FONPLATA) através do Comitê de Coordenação Técnica (CCT), a IIRSA respondeu às pressões externas internacionais do período, apoiando-se em instituições privadas que facilitassem a captação de recursos para a carteira de projetos que estava sendo desenvolvida. Ademais, a principal premissa da IIRSA em sua criação foi a de não demandar apoio financeiro estatal, na tentativa de evitar a dificuldade de alavancar o projeto pelas restrições fiscais, orçamentárias, burocráticas e legais dos Estados Sul-Americanos (CARRION; PAIN, 2006; COUTO, 2006; PADULA, 2014; SANTOS, 2014).

Deste modo, inicialmente discutiu-se a grande influência das instituições financeiras regionais na determinação da carteira de projetos da IIRSA pela vinculação existente com seus financiamentos e diretrizes para o retorno dos recursos investidos. Entretanto, a limitação existente aos Estados em concretizar as obras de seu interesse foi um dos principais fatores que resultou na incorporação da IIRSA pelo Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2011.

A percepção de que o Comitê Coordenador Técnico (CCT) conformado pelos bancos de fomento da região acabava tendo muita influência nos direcionamentos da iniciativa, principalmente sob a lógica geoeconômica de corredores de exportação (PADULA, 2014), levou aos países buscar uma forma de diminuir a participação e direcionamentos desses atores sobre os projetos de integração de infraestrutura (PADULA, 2014; SOUZA, 2015; VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2014).

Em termos econômicos, este desafio implicava em minimizar o papel das instituições multilaterais que conceberam a iniciativa, o BID, a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). Isso porque a lógica estritamente mercantil que baliza estas instituições impedia o investimento em obras relevantes para a integração regional, mas pouco rentáveis. Esta presença deveria ser contrabalanceada com a atuação de outros organismos financiadores, notadamente o BNDES. (SANTOS, 2016, p. 159).

Vale destacar que a preponderância do BID na dinâmica da infraestrutura regional foi limitada a partir da maior participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) brasileiro na dinâmica regional, como será discutido ao longo deste artigo. Nesse sentido, a IIRSA, através do COSIPLAN buscou transferir as decisões internas da integração em infraestrutura para a dinâmica intergovernamental (PADULA, 2014).

Portanto, ainda dentro da IIRSA, independente das limitações iniciais resultantes da participação das instituições financeiras regionais como o BID, o Brasil projetou uma visão e estratégia que advinham de seus interesses nacionais, baseados em seus valores e ideias sobre como deveria ser o desenvolvimento na região. Ou seja, além de internalizar os preceitos neoliberais e pressões externas exportados pelos polos centrais, como Estados Unidos e União Europeia, o Brasil, através do lançamento de uma iniciativa de convergência infraestrutural, garantiu inicialmente que a região seguisse “suas regras” para a construção do cenário integrativo na América do Sul.

3. O Auge da Política Externa Brasileira: Os Governos Lula da Silva e a expansão da América do Sul.

Desde sua eleição em 2002, Lula da Silva anunciou mudanças na condução política do país, tanto no âmbito interno como no externo, priorizando a inserção do Brasil nas discussões políticas, econômicas e sociais internacionais. Buscou-se, dessa forma, uma maior participação das nações

subdesenvolvidas e emergentes, na tentativa de diminuir, em certa medida, a assimetria resultante da globalização e consequentes desigualdades entre cada país e seu posicionamento internacional (MARIANO, 2012).

Rompendo com muitas das diretrizes dos governos brasileiros anteriores, os anos iniciais de Lula priorizaram a construção da liderança brasileira na América do Sul por diferentes frentes, apostando na construção de instituições multilaterais para convergir esforços. Essa mudança teve início com os processos internos do Brasil, uma vez que o corpo diplomático nacional, coeso, e historicamente dirigente da formulação da política externa brasileira, teve sua influência diminuída. Foi a partir da inclusão de novos atores na disputa nacional do governo Lula que foi possível abrir espaço para outros grupos influenciarem e colocarem seus interesses na formulação da política externa do país.

Indeed, when Lula came into office, he broke with the tradition of keeping foreign policymaking within the confines of Itamaraty by inviting Marco Aurélio Garcia, then the PT's Secretary for International Relations, to be his advisor. By so doing, he effectively opened up new spaces for this group to influence policymaking. (SARAIVA, 2010, p.154)

Foi também nos primeiros anos do governo Lula da Silva que a integração como papel de importância para a região sul-americana foi revisada, direcionando esforços para uma melhor articulação entre os países, sem deixar de lado a promoção do desenvolvimento nacional e inserção do Brasil no sistema internacional apoiado no convívio entre seus vizinhos (MARIANO, 2012).

A partir da redefinição das estratégias de integração regional e do apoio à expansão da importância da América do Sul para os diferentes objetivos e projetos nacionais, a região teve sua territorialidade funcional expandida. Já não era somente um espaço no qual a liderança brasileira seria fortalecida para, consequentemente, ampliar também sua posição internacional, mas sim, a integração regional serviu como um instrumento para aplicar seus valores desenvolvimentistas para fora do país, como iniciado em 2000 com a projeção da IIRSA (HONÓRIO, 2013; SARAIVA, 2010A)

No plano internacional autores como Vigevani e Cepaluni (2007), apontam que a política externa do período de Lula da Silva teve como estratégia a diversificação de parcerias, tanto no âmbito econômico quanto político. Como um dos mecanismos chave para tal projeto, esteve o MERCOSUL, sendo que as relações com a América do Sul foram colocadas em sua frente preferencial. O objetivo de crescimento e desenvolvimento da preponderância brasileira destacou a nova era da cooperação Sul – Sul. Nas palavras do Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, durante o governo de Lula da Silva se iniciou um período que adotava uma política ativa e ativa na busca de atingir os interesses do país.

Nosso objetivo é continuar a ter uma política externa ativa, com agenda própria, consciente do interesse brasileiro, mas, ao mesmo tempo, participante nos processos de integração da América do Sul, solidária com outros países em desenvolvimento [...] e aberta ao mundo (AMORIM, 2008).

Através de uma maior atuação do país em diferentes eixos, por meio de relações multilaterais com países emergentes e potências não centrais, o governo brasileiro buscou o aumento relativo de seu poder de influência, aproveitando as oportunidades do contexto internacional (SARAIVA, 2010). Foi nesse período que o Brasil intensificou relações com a China e a Rússia, dando início em 2009 às reuniões de países emergentes que buscavam alterar a ordem internacional existente, marcada por assimetrias, preferências e desigualdades, os BRIC (Brasil – Rússia, Índia e China), que em 2011 incorporou a África do Sul (MARIANO; RAMANZINI Jr.; ALMEIDA, 2015).

Como apontado anteriormente, a criação da IIRSA foi o início de um novo período da política externa brasileira e da projeção nacional frente à construção de uma América do Sul mais convergente. Com o contexto regional favorável para a integração regional houve reuniões periódicas entre os presidentes sul-americanos, dando andamento ao marco de ações estabelecido em 2000. No ano de 2004 foi realizada a terceira Reunião dos presidentes sul-americanos, sendo o marco da elaboração de novos mecanismos para o continente. Foi neste mesmo ano que lançaram a Comunidade Sul Americana de Nações (CASA), que constituiria em um ideal de integração não tão atrelado à economia, mas sim às questões políticas, culturais e sociais (MARIANO, 2012; MARIANO; RAMANZINI Jr.; ALMEIDA, 2014; VIGEVANI; RAMANZINI Jr., 2014)

A CASA em 2008 tornou-se União de Nações Sul Americanas (UNASUL), apoiada pelo governo brasileiro, que, em suas diretrizes externas afirmavam a necessidade de modificar os mecanismos institucionais existentes na região, fortalecendo-os e obtendo maior comprometimento dos países sul-americanos na efetivação da cooperação regional, sem deixar de lado a autonomia dos países no processo, sendo que os Estados seriam os atores centrais da dinâmica.

A partir dessas condicionantes a projeção brasileira na geopolítica sul-americana se deu pelas ações de política externa durante o governo de Lula da Silva, visto que foi o maior período de atividade do país para com seus vizinhos (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017). A estratégia nacional abriu espaço para a influência de atores antes não tão presentes, ampliando os mecanismos já criados no período, utilizando-se da frágil institucionalidade dos processos regionais sul-americanos para conduzir o processo a partir da estratégia brasileira de desenvolvimento e integração (SARAIVA, 2011).

Em concordância ao conceito de socialização coercitiva de Hurrell, que aponta a necessidade da análise do contexto regional para o entendimento da formulação e mudanças de política externa dos países, Mariano (2012, p.7-8) expõe que “a explicação para as variações no posicionamento brasileiro, portanto, centram-se em dois pontos principais: a adequação ao cenário internacional e o acomodamento desta adequação ao projeto estratégico do Estado”.

Em relação aos acordos que avançaram a partir do segundo governo Lula da Silva, é possível perceber uma intensificação das ações regionais através de mecanismos nacionais para atender o

direcionamento dado, buscando responder ao aumento das pressões dos vizinhos para que os esforços de integração contemplassem a necessidade de diminuir as assimetrias existentes (LIMA, 2013; MARIANO, 2007, 2012; SARAIVA, 2010).

Começando pelas palavras do presidente Lula da Silva durante a posse de seu segundo mandato em 2007 é possível visualizar a projeção brasileira através do espaço sul-americano criado. “Fizemos do entorno sul-americano o centro de nossa política externa. O Brasil associa seu destino econômico, político e social ao do continente, ao MERCOSUL e à Comunidade Sul-Americana de Nações” (SILVA, 2007). Esse posicionamento caracteriza a América do Sul não somente como espaço de debate e convergência para o crescimento dos países, mas também como um espaço de reprodução do projeto de desenvolvimento brasileiro que foi exportado para os países sul-americanos (HONÓRIO, 2013; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

A partir da implementação dos discursos brasileiros Lula da Silva concretizou a retórica existente, visitando e recebendo de maneira bilateral a todos os presidentes sul-americanos, reativando as negociações entre a Comunidade Andina (CAN) e o MERCOSUL, e realizando o aprofundamento da CASA (ALMEIDA, 2004).

Com a ampliação do papel estratégico do MERCOSUL para o desenvolvimento brasileiro, a América do Sul se conformou como sua plataforma preferencial. Nos entendimentos de Lima e Duarte (2013) o segundo governo de Lula da Silva foi o ápice de ação da política externa brasileira para alavancar tal objetivo desenvolvimentista em uma atuação pragmática. A estratégia brasileira de aproximação de seus vizinhos sul-americanos se concretizou com a formação da UNASUL e dos incentivos aos seus conselhos (GONÇALVES, 2011), fazendo-se sentir também de modo mais incisivo os direcionamentos nacionais que eram exportados regionalmente para a construção da liderança brasileira na América do Sul (SARAIVA, 2011).

3. 1 A expansão das atividades da IIRSA, avanços ou desafios?

A IIRSA consumada em 2000, não somente teve a construção de sua primeira carteira de projetos em 2004 após a posse de Lula, como também teve na participação do Brasil o principal apoiador do desenvolvimento da infraestrutura regional. A grande maioria dos autores que trabalham com a integração regional e política externa, com exceção de Honório (2013), Oliveira (2016), Haroldo, Mariano e Almeida (2014), apontam para uma forte atuação brasileira de apoio à integração da infraestrutura através de financiamentos do seu Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Do mesmo modo em que o governo Lula da Silva intensificou a projeção nacional na territorialidade sul-americana, um dos atores estatais que foram incorporados à dinâmica da política

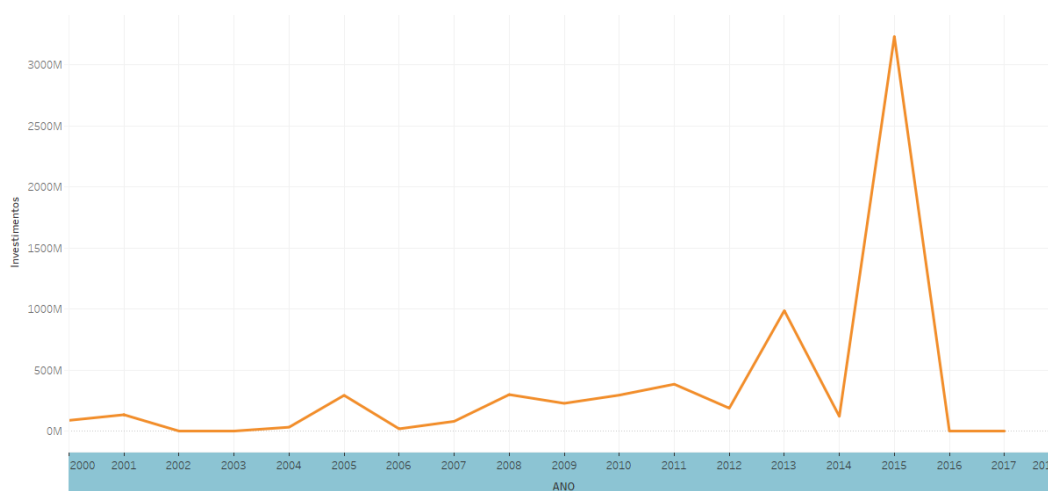
externa brasileira durante o segundo mandato do presidente, foi o BNDES. Lula da Silva ainda em seu primeiro mandato, e isso divergiu em um segundo momento, mencionava o Banco como mais um mecanismo de financiamento na região a fim de impulsionar as obras de integração de infraestrutura.

Em discurso durante a 3ª Reunião de Presidentes da América do Sul em Cuzco, Peru, no dia 08 de dezembro de 2004, o Presidente Lula da Silva afirmou a importância da IIRSA e da infraestrutura para a melhor inserção econômica internacional da região, destacando o papel da BNDES e da Comunidade Andina de Fomento (CAF) para o financiamento e ampliação dos projetos da Carteira da Iniciativa.

A IIRSA desencadeou um processo de construção de uma infraestrutura física que unirá plenamente nossos países e povos. Os projetos já em curso nos setores de transportes, energia e comunicações significarão um salto de qualidade nas relações entre nós próprios e também de nossa região com o mundo. Já temos o roteiro que vamos seguir: acabamos de aprovar os projetos prioritários da agenda de implementação da IIRSA. Confiamos no apoio dos organismos financeiros internacionais para essa empreitada e na disposição do FMI em excluir dos cálculos do superávit primário os investimentos em infra-estrutura. Os recursos liberados fortalecerão a capacidade do BNDES e da CAF de financiar obras estratégicas, que darão um choque de produtividade e de competitividade à economia regional. (SILVA, 2004, p.3-4).

A partir deste momento o governo brasileiro teve no BNDES um mecanismo financiador na sua estratégia regional. Ao contrário do que se discute, o BNDES não se colocou como um mecanismo de apoio à integração da infraestrutura dentro da IIRSA, mas, utilizou-se do espaço regional multilateral consolidado e convergente, para expandir sua participação a partir do financiamento para realização obras de infraestrutura nos países sul-americanos (Gráfico I).

Gráfico I – Financiamentos do BNDES para Exportação de Bens e Serviços para Obras de Infraestrutura na América do Sul (2000-2017)
(valores em milhões U\$D)



Fonte: Neves (2019, p. 53).

Ao introduzir o BNDES para apoiar financeiramente os projetos de infraestrutura Sul-Americanos, o Brasil atingiu em 2011-2015 o maior valor de investimentos na área de infraestrutura, resultando positivo avanço nas obras nos países da América Latina. Destaca-se que o ápice de investimentos do BNDES em projetos de infraestrutura se deu no ano de 2015, sob o valor de US\$ 3 bilhões.

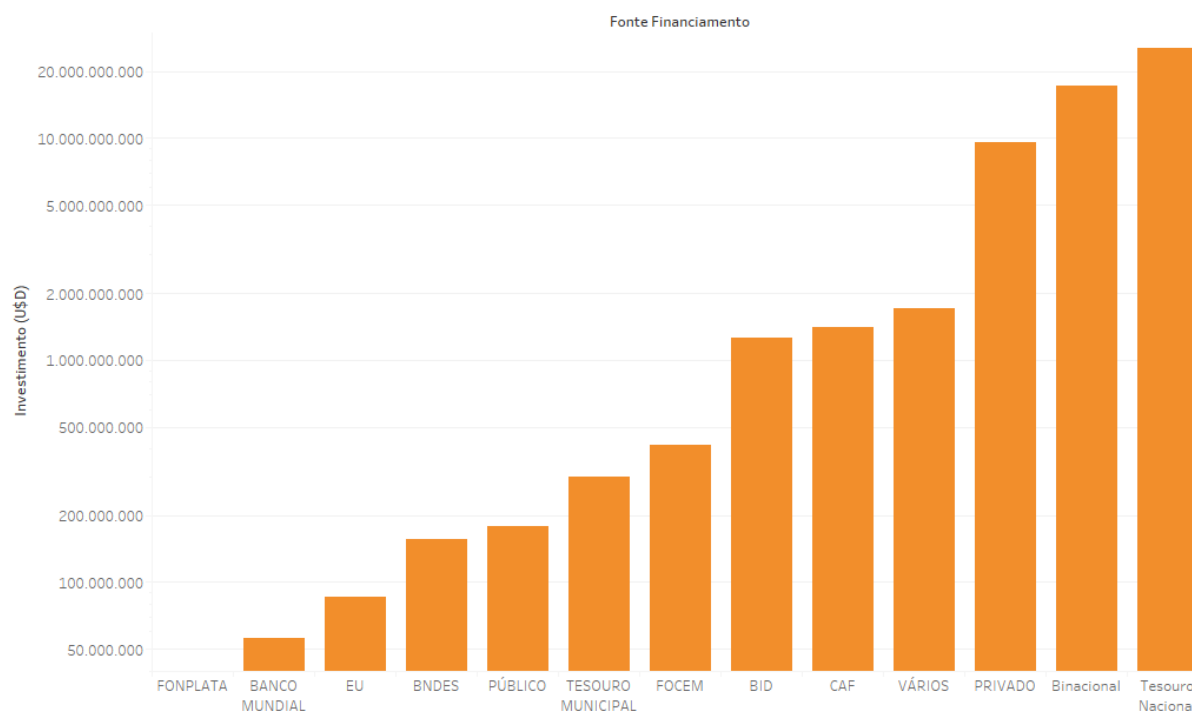
Destaca-se uma vez mais que a lógica da atuação brasileira na América do Sul se realizou a partir do cenário desenvolvido com a criação da IIRSA, porém, a partir de diretrizes nacionais, sendo que a IIRSA deu espaço à crescente dos investimentos do BNDES às empresas brasileiras para realizar obras de infraestrutura na região, que não necessariamente dialogavam com os objetivos integracionistas como defendido.

É a partir dessa observação que é possível discutir o papel do multilateralismo para a política externa brasileira dentro da dinâmica regional apresentada. Ainda que se defenda o espaço multilateral como ferramenta para o fortalecimento da região diante do sistema internacional, e, em específico, convergindo esforços para o desenvolvimento da infraestrutura regional, a instituição regional multilateral não corrobora com o caráter do multilateralismo apresentado por Ruggie (1992).

Assim como defendido por Saraiva (2011, p.135), no âmbito da IIRSA “a cooperação e os investimentos podem ser também identificados como instrumento de política externa, embora se apoiando na descentralização de seus agentes formuladores [...]”, ou seja, o mecanismo multilateral como forma institucional para coordenar relações entre três ou mais países (RUGGIE, 1992), não cumpre com os princípios de conduta ao favorecer interesses particularistas das partes, nesse caso específico, do Brasil.

Nesse sentido, o Brasil apoia o multilateralismo, não como espaço de atuação conjunta, mas, como plataforma para a expansão da atuação brasileira por fora da lógica integracionista, de modo unilateral e bilateral. Como acima demonstrado o financiamento do BNDES para a construção de obras de infraestrutura na América do Sul teve um crescimento de grande escala em meados dos anos 2000. Entretanto, a participação do banco como apoio à estrutura da integração e dos projetos da IIRSA de modo direto não foram tão expressivos, como pode ser visualizado no gráfico abaixo (Gráfico II).

Gráfico II - Fontes de Financiamento das Obras Concluídas no Período COSIPLAN (2011-jul./2018), valores em US\$.



Fonte: Neves (2019, p. 165).

Desde o início a infraestrutura regional e o projeto da IIRSA tiveram como base o projeto de desenvolvimento nacional brasileiro, com ênfase na projeção econômica que tal processo teria para a inserção do país e, conseqüentemente da região, internacionalmente. Sendo assim, com a mudança em 2002 do BNDES para financiar empresas brasileiras, o Governo de Lula da Silva, ao ter como base de apoio as empreiteiras brasileiras, buscou impulsionar tais setores econômicos para o crescimento brasileiro, utilizando-se do projeto de desenvolvimento regional para ampliar o espaço de atuação de tais setores nacionais na região (BARRENENGOA, 2018; BERRIGER, 2015; HONÓRIO, 2019).

Os principais beneficiados do espaço regional multilateral criado foram, portanto, as empreiteiras brasileiras, em destaque a Construtora Norberto Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Correa e OAS, principais empresas investigadas na Lava Jato⁴, como pode ser visto na tabela abaixo (Tabela 1). Destaca-se também que os principais países a terem obras construídas por empreiteiras brasileiras financiadas pelo BNDES na América do Sul foram Venezuela, Argentina, Peru e Equador, em ordem de importância.

⁴ A Operação Lava Jato, iniciada em 2014 é uma das maiores investigações da Polícia Federal Brasileira na qual grandes empreiteiras foram descobertas como participantes de diferentes esquemas de corrupção, desvio e lavagem de dinheiro em conjunto com empresas estatais brasileiras e ocupantes de cargos eletivos do governo brasileiro.

Tabela 1 – Empreiteiras Beneficiadas pelo BNDES com investimentos em Infraestrutura de 2000 a 2016 (valor em US\$).

Construtora	
FURNAS CENTRAIS ELETRICAS S/A	1.500.000
SCHAHIN ENGENHARIA S/A	2.592.818
ENGEVIX ENGENHARIA S/A	3.000.000
BUREAU DE PROJETO E CONSULTORIA LTDA.	15.990.535
CONFAB INDUSTRIAL S/A	25.591.950
MULTITRADE S/A	34.623.000
ARG LTDA	77.000.000
CONSTRUTORA OAS S/A	172.022.672
CONSTRUÇÕES E COMERCIO CAMARGO CORREA S/A	414.595.517
CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	1.625.949.487
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT S/A	4.246.337.808

Financiamento Bndes (U..



1.500.000 4B

Fonte: Neves (2019, p. 206).

Reafirma-se uma vez mais que a participação do BNDES na carteira da IIRSA e do COSIPLAN não tem destaque, estando muito aquém do projetado pelo governo brasileiro em seus discursos sobre sua contribuição aos espaços regionais por ele mesmo instigados. Em números, a participação do Banco para a construção de obras de infraestrutura na América do Sul a partir do financiamento de suas empresas nacionais foi mais de 9 vezes maior que seu aporte direto dentro da Carteira IIRSA/COSIPLAN. Os valores do BNDES aportados dentro de obras que compunham a carteira da IIRSA somam aproximadamente US\$600 milhões (BNDES, 2018). Por sua vez, os aportes do BNDES para realização de obras por suas empreiteiras somaram mais de US\$6 bilhões no mesmo período (IIRSA, 2018).

Ainda assim, tais fatos não diminuem a participação e liderança brasileira na melhora das condições infraestruturais na região, executadas por empresas brasileiras e por empréstimos do BNDES, os quais consolidaram projetos importantes para cada país em seu âmbito nacional. Foram relevantes as ações brasileiras em sua estratégia diplomática para a América do Sul e para o desenvolvimento nacional, porém, o foram em detrimento do aprofundamento da dinâmica multilateral de decisão e ação e, em favorecimento aos interesses particularistas do país.

4. Governo Dilma: a política externa decadente para a América do Sul.

A eleição de Dilma Rousseff no Brasil em 2010, assumindo em 2011, representou a força e prestígio deixado pelo ex-presidente Lula da Silva, entretanto, nem o contexto regional, nem o internacional seriam os mesmos daquele momento em diante, o que resultou no descompasso com os alcances regionais do período anterior. Ademais, por não apresentar o mesmo carisma e disposição em liderar a política externa do país, a atuação brasileira no cenário regional sofreu impactos, criando-se um espaço de divergência e não comprometimento com o projeto de construção de uma América do Sul unida trabalhada nos últimos oito anos de governo (BUENO; RAMANZINI JR.; VIGEVANI, 2014).

Grande parte da discussão sobre a política externa de Dilma Rousseff para a integração sul-americana aponta para a diminuição da atividade e da priorização dada pelo Brasil aos seus vizinhos, com exceção do Uruguai (SARAIVA, 2013; SOUZA; BISETTO; BARROS, 2018). Mesmo diante de um novo cenário regional e internacional, as estratégias externas do governo anterior foram mantidas inicialmente, continuando a defender a revisão das organizações internacionais, atuando nos mecanismos multilaterais como porta-voz dos países do Sul, e apoiando o fortalecimento da sub-região Sul-Americana.

Entretanto, nesse período houve o fortalecimento do grupo autonomista dentro da formação diplomática brasileira, reforçando os aspectos desenvolvimentistas dos projetos nacionais para a região, resultando em ações cada vez mais contraditórias. Nesse sentido o papel brasileiro como instigador e apoiador das instituições regionais no continente, como a UNASUL, foi esvaziado, no qual a política externa do país assumiu “um caráter instrumental e de baixo perfil no que diz respeito ao regionalismo” (SARAIVA, 2013, p.15).

Alguns autores afirmam que o período Lula da Silva foi um período de anormalidade da política externa brasileira, no entanto, foi essa anormalidade que ficou marcada em um período no qual o Brasil se destacou nacional, regional e internacionalmente (MAWDSLEY; SOUZA NETO, 2017). Sendo assim, a partir do governo de Rousseff a política externa brasileira para a América do Sul apresentou um baixo ativismo, deixando em *standby* muito dos processos de integração conquistados nos últimos anos, onde os mecanismos e organismos regionais perderam sua força e os países diminuíram seu comprometimento para com o sul-americanismo tão fortemente buscado pelo Brasil desenvolvimentista.

O novo governo esvaziou a dimensão política da atuação brasileira na América do Sul, não atuando mais de modo assertivo como ator estruturador dos mecanismos regionais (FLEMES; SARAIVA, 2014). Ademais, a estratégia brasileira de prover um mecanismo a mais no financiamento de

obras de infraestrutura no continente através de recursos do BNDES, apesar de ter sido mantido nos primeiros anos de governo, teve uma ruptura com o agravamento da situação econômica brasileira, deixando de lado mais um dos vetores de atuação brasileira no processo regional sul-americano (FUCCILLE; MARIANO; RAMANZINI JR., ALMEIDA, 2017; SARAIVA; VELASCO JR., 2016).

Apesar de haver demonstrado um discurso de continuidade da ação externa do país no início de seu governo, a partir de 2013 o quadro foi se agravando, no qual a política de Dilma Rousseff assumiu um caráter mais reativo e de recuo na condução internacional do país, apresentando cada vez mais dificuldades no processo regionalista sul-americano.

Ademais, outro cenário a ser pontuado durante o governo de Dilma Rousseff que abalou alguns posicionamentos nacionais da política externa para a região foi a criação da Aliança do Pacífico (AP) em 2012. Com a retomada de alguns preceitos neoliberais, discutiu-se o possível enfraquecimento do MERCOSUL, em um momento em que o Brasil já não representava uma forte liderança e apoio aos seus vizinhos, existindo espaços para a busca de novas oportunidades e cenários mais proveitosos aos países sul-americanos (SARAIVA, 2013).

De fato, o MERCOSUL foi visto em um momento de inércia e estancamento do que já se havia avançado, apresentando um quadro de grande pressão internacional e regional para a diminuição das assimetrias do continente, que não estavam sendo cumpridas e dificultavam o processo integracionista buscado pelos países, principalmente para a expansão comercial entre eles (RAMANZINI Jr.; MARIANO, 2016).

Deste modo, a Aliança do Pacífico em sua consolidação apresentou certa pressão à capacidade argumentativa brasileira, colocando em conflito, uma vez mais, dois modelos de integração diferentes no continente, resgatando o foco comercial e exportador dos anos 1990, caminho oposto ao buscado pelo governo brasileiro na região com a criação da UNASUL e incorporação da Venezuela no MERCOSUL (RAMANZINI Jr.; MARIANO, 2016).

Ademais, no entendimento de Menezes, Hermosilla e Solis (2013), Padula (2013), Vigevani e Ramanzini Jr. (2014), com mais um elemento regional na América do Sul, considerando que o Paraguai e o Uruguai se colocaram como países observadores na Aliança do Pacífico, ampliou-se a pressão regional por respostas do governo brasileiro em fortalecer os espaços de integração criados, ademais de concretizar dentro do COSIPLAN a promoção de uma infraestrutura regional mais eficiente para os interesses comerciais e desenvolvimentistas dos países sul-americanos.

Tais problemáticas direcionam o olhar para as contradições da atuação externa brasileira na América do Sul nos 14 anos de governo do Partido dos Trabalhadores (PT). Apesar de ter havido avanços no âmbito regional e uma maior coesão entre os países nas iniciativas para o desenvolvimento do sub-continente, mantiveram-se as barreiras e gargalos dentro das instituições multilaterais criadas no

período. Tal configuração regional demonstra o destaque dado à constante busca por autonomia nacional e a priorização dos países por relações bilaterais quando necessário solucionar problemas comuns. Em resumo, ainda que nos últimos anos tenha havido avanços regionais, desenvolvimento interno e maior coesão entre as iniciativas para a convergência de melhorias no âmbito regional, permanece em muito as barreiras para o aprofundamento desses mecanismos de integração e de uma atuação multilateral concreta.

Esforços tanto no âmbito de infraestrutura com a IIRSA, posteriormente UNASUL e COSIPLAN, como nos outros mecanismos de integração na América do Sul, não apresentaram nesses últimos 16 anos a consolidação de uma estrutura institucional que garantisse certa autonomia da dinâmica incentivada, sendo que os países agem de modo individual ou, no máximo, a partir de relações bilaterais dentro dos mecanismos conformados. Essa dinâmica e manutenção de fissuras nos mecanismos os mantém vulneráveis e suscetíveis às instabilidades políticas e econômicas dos países do continente.

Essas considerações podem ser visualizadas pelo modo no qual os mecanismos regionais incentivados pelo governo brasileiro acabaram consolidando suas ações, sendo que os espaços multilaterais conformados serviram de maior modo para a concretização das vontades nacionais (interesses particulares), e resolução de problemas a partir do bilateralismo. Nesse sentido, deixou-se de lado os esforços conjugados e comprometidos com os objetivos convergentes existentes no momento de criação daquele espaço multilateral intergovernamental.

5. Considerações Finais

Desde a retomada da aproximação entre os países da América do Sul no final do século XX e da criação de instituições multilaterais regionais nos anos 2000, o governo brasileiro apresentou-se como ator central de incentivo aos projetos de integração sul-americanos. Entretanto, ao longo do desenvolvimento de tais mecanismos apoiados pelo Brasil como o MERCOSUL, a IIRSA, a UNASUL e o COSIPLAN, a política externa brasileira para a região demonstrou ser controversa à dinâmica incentivada.

Apesar do estímulo ao esforço multilateral no âmbito regional, o governo brasileiro priorizou ações unilaterais e bilaterais, utilizando-se dos espaços multilaterais como plataforma de inserção de seus interesses e estratégias nacionais. Tal dinâmica pôde ser visualizada a partir do impulso que foi dado ao papel do BNDES como mecanismos de financiamento do desenvolvimento da infraestrutura nos países da América do Sul, papel este que foi projetado através do crescimento da importância da IIRSA aos países vizinhos.

O espaço multilateral que a IIRSA proporcionou para a discussão e projeção da infraestrutura

como fator importante para o desenvolvimento regional abriu maior espaço para atuação do banco por fora da lógica de integração. Nesse sentido, a infraestrutura foi uma das condicionantes para a expansão das ações do país na América do Sul, assim como da expansão dos espaços multilaterais de debate e discussão para a cooperação e a integração regional.

A redefinição das estratégias regionais no continente ampliou a importância da América do Sul para cada país em seus diferentes objetivos e projetos nacionais. O governo brasileiro não foi o único a buscar sua projeção através dos mecanismos regionais. Ainda assim, a integração regional e o incentivo às ações multilaterais serviram como instrumento da projeção dos valores desenvolvimentistas brasileiros à América do Sul desde a criação da IIRSA.

Priorizou-se a América do Sul nos últimos anos, porém, de modo fragmentado, sendo que o espaço multilateral não foi incorporado às diretrizes nacionais dos países como um espaço de ação conjunta. Durante os governos Lula defendeu-se o entornou regional como centro da política externa brasileira, entretanto, a priorização do nacional dentro dos mecanismos regionais concretizou um espaço vulnerável às mudanças das condicionantes que garantiam a estabilidade dos esforços multilaterais no continente.

Com a mudança do governo brasileiro, assumindo Dilma Rousseff, mudou-se também a dinâmica nacional e o modo de aproximação e manutenção das relações do país com seus vizinhos. Ademais, somada a essa mudança e a concretização do impeachment de Dilma, tem-se as crises políticas e econômicas de países importantes à região, Argentina e Venezuela. É a partir dessas mudanças de cenário que a fragmentação pela qual se conformou os mecanismos regionais demonstra sua limitação. Em um momento de crise nacional os países modificaram o modelo pelo qual se posicionavam diante da dinâmica regional, se retraindo ainda mais para ações bilaterais e priorização de políticas nacionais.

A frágil conexão dos países com os espaços multilaterais por eles incentivados demonstram a fraca internalização do projeto de ação conjunta no âmbito nacional. Ao analisar a política externa brasileira e, de modo específico os esforços para a integração da infraestrutura regional, o multilateralismo como adjetivação de uma instituição que regula relações entre três ou mais países a partir de princípios e sem favorecer interesses particulares (RUGGIE, 1992) é descaracterizado. Nas dinâmicas regionais apresentadas, os espaços multilaterais para a integração regional serviram como ferramentas para ações nacionais e interesses particulares de atores preponderantes no sub-continente.

Na trajetória política aqui discutida o Brasil utiliza-se dos mecanismos regionais multilaterais para projetar-se e impulsionar seus projetos para a região. Portanto, o que podemos questionar em relação ao posicionamento brasileiro é a contradição de suas ações que impulsiona um espaço multilateral para priorizar ações uni e bilaterais. O paradoxo da utilização do multilateralismo como

ferramenta da autonomia e soberania nacional descaracteriza o espaço multilateral como uma forma de institucionalizar relações.

Referências

ACSERALD, H. **Eixos de Articulação Territorial e Sustentabilidade do Desenvolvimento no Brasil**. Projeto Brasil Sustentável e Democrático: Fase. Rio de Janeiro: Série Cadernos Temáticos, n. 10, 2001.

ALEM, A. N.; CAVALCANTI, C. E. O BNDES e o Apoio à Internacionalização das Empresas Brasileiras: Algumas Reflexões. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 43-76, dez. 2005.

ALMEIDA, P. R. de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 47, n. 1, p.162-184, jan./jun. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000100008>. Acesso em: 19 jan. 2018.

AMORIM, C. Discurso do Ministro Celso Amorim na Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia (COPPE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ): Rio de Janeiro, 25 abr. 2008. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Discursos do Ministro de Relações Exteriores Celso Amorim: 2003-2010**. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7976:texto-base-da-conferencia-do-ministro-celso-amorim-na-coordenacao-dos-programas-de-pos-graduacao-de-engenharia-coppe-da-universidade-federal-do-rio-de-janeiro-ufjr-criacao-e-inovacao-na-politica-externa-brasileira-rio-de-janeiro-25-04-2008&catid=194&lang=pt-BR&Itemid=454>. Acesso em: 20 jun. 2015.

BARRENENGOA, A. **Las clases dominantes en la integración suramericana**: Estados, actores e intereses en la integración del COSIPLAN-UNASUR. In: XXXI Congreso ALAS. 2017, Uruguai. Acta académica – Memoria de ponencias:XXXI Congreso Alas. Uruguai, 2018.

BERRINGER, T. **A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula**. Curitiba: Appris, 1ed., 2015.

BNDES. Central de Downloads. **Operações de exportação pós-embarque - serviços de engenharia (1998 a 31.10.2019)**. 2018. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads>. Acesso em 12 dez. 2019.

BUENO, C.; RAMANZINI JR, H.; VIGEVANI, T. Uma Perspectiva de Longo Período sobre a Integração Latino-Americana Vista pelo Brasil. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 549-583, jul./dez. 2014.

CALDAS, R. C. da S. G.; OLIVEIRA Jr. J. C. A Integração da Infraestrutura Regional e a Implementação de Políticas Públicas: análise do caso brasileiro. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 15, n. 6, p.133-147, set./dez. 2016.

CARRION, M. da C.; PAIM, E. S. IIRSA: Desvendando os Interesses. **Núcleo Amigos da Terra Brasil**, 2006.

CECEÑA, A. E.. Caminos y agentes del saqueo en America Latina, 2009. Disponível em:

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da UNESP

<http://alainet.org/active/33914>. Acesso em 12 dez. 2019.

CERVO, A. L. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 5-35, jan./dez. 2002.

CERVO, A.; LESSA, A. O Declínio: Inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151, jan./dez. 2014.

COSTA, C. E. L.; GONZALES, M. J. F. Infraestrutura e Integração Regional: a experiência da IIRSA na América do Sul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Rio de Janeiro, n. 18, p. 23-40, set./dez. 2014.

COUTO, L. F. A Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana – IIRSA como instrumento da política exterior do Brasil para a América do Sul. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 2006. Disponível em: <<http://revistaioikos.org/seer/index.php/oikos/article/view/109/77>>. Acesso em 19 jan. 2018.

DESIDERÁ NETO, W. A. et. al. Relações do Brasil com a América do Sul Após a Guerra Fria: Política Externa, Integração, Segurança e Energia. **Revista IPEA**, Texto para Discussão, Brasília, n. 2023, 2015.

FLEMES, D.; SARAIVA, M. G. Potências emergentes na ordem de redes: o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 214-232, 2014.

FUCCILLE, A.; MARIANO, M. P.; RAMANZINI Jr. H. ALMEIDA, R. A. R. de. O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014). **Colombia Internacional**, Bogotá, v. 92, p. 43-72, 2017.

GONÇALVES, W. Panorama da Política Externa Brasileira no Governo Lula da Silva. IN: FREIXO, A. de, et al (orgs.). **A política externa brasileira na era Lula**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011, p. 11-32.

GRATIUS, S.; SARAIVA, M. G. Continental Regionalism: Brazil's Prominent Role in the Americas. **CEPS Working Document**, Brussels, n. 374, feb. 2013.

HONÓRIO, K dos S. 2019. 228 f. A política das obras e as obras da política: um estudo sobre as relações bilaterais Brasil-Bolívia e Brasil-Ecuador na dimensão da infraestrutura nos governos Lula da Silva (2003-2010). Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, São Paulo.

HONÓRIO, K. dos S. 2013. 135 f. **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**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, São Paulo, 2013.

HURRELL, A.. Progressive Enmeshment, Hegemonic Imposition or Coercive Socialization? Understanding Policy Change in Brazil. 1995.

IIRSA. Sistema de Información de Proyectos. 2018. Disponível em: <http://www.iirsa.org/proyectos/>. Acesso em 12 dez. 2019.

LAZAROU, E. (Org.) Multilateralismo nas relações internacionais : visões cruzadas. Rio de Janeiro : Elsevier, 1 ed. 2014

LIMA, M. R. de. Relações Interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 90, p.167-201, 2013.

LIMA, M. R. S. de; DUARTE, R. de S. Diplomacia presidencial e politização da política externa: Uma comparação dos governos FHC e Lula1. **Observador On-Line**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 9, p.1-24, 2013.

MARIANO, M. P. 2007. 218 f. **A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul**. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara da Universidade Estadual Paulista. Araraquara, 2007.

MARIANO, M. P. **Estrutura Socioeconômica e Políticas para a Integração da América do Sul. Integração da Infraestrutura Sul-Americana**. São Paulo, 2012. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional – PNPD.

MARIANO, M. P. A Recuperação do Desenvolvimentismo na Integração Sul-Americana: infraestrutura, segurança e políticas sociais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 4. 2013, Belo Horizonte. **Anais Eletrônicos**. Belo Horizonte: ABRI, 2013. p.1-17.

MARIANO, M. P.; RAMANZINI Jr. H.; ALMEIDA, R. A. R. O Brasil e a Integração na América do Sul: Uma análise dos últimos dez anos (2003-2013). **Revista Relações Internacionais**, Lisboa, n. 41, p. 123-134, mar. 2014.

MAWDSLEY, E.; SOUZA NETO, D. M. South-South in Retreat? The transitions from Lula to Rousseff to Temer and Brazilian development cooperation. **International Affairs**, London, v. 93, n. 3, p. 681-699, 2017.

MELLO, F. de C. Política Externa Brasileira e os Blocos Internacionais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, vol. 16, n. 1, p. 37-43, 2002.

MENEZES, R. G. A; HERMOSILLA, G.; SOLIS, C. Estratégia de Integração Regional Brasileira e a Aliança do Pacífico. **World Citizen Magazine**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 1-16, 2014.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L.; LIMA, M. R. S. de. Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'. **International Affairs**, London, v. 93, n. 3, p. 585-605, 2017.

MOURA, D. V. G. A influência das mudanças geopolíticas Internacionais sobre a Política Externa. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2. 2011, Belo Horizonte. **Anais Eletrônicos**. Belo Horizonte: ABRI, 2011. p.1-19.

NEVES, B. C. 2019. 249 f. **Política externa brasileira e a integração da infraestrutura na América do Sul: uma análise a partir dos mecanismos IIRSA/COSIPLAN**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, São Paulo, 2019.

OLIVEIRA, V. A. P. de. 2016. 179 f. **A integração da infraestrutura física na América do Sul: o COSIPLAN no âmbito da UNASUL**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, São Paulo, 2016.

OLIVEIRA, D. J. G. de; GONÇALVES, C. A.; RAMOS FILHO, E. da S. Problematizando a

Integração Regional: As conexões entre a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – Brasil. **Revista IDeAS**, Rio de Janeiro, vol. 7, n. especial, p. 260-304, 2013.

PADULA, R. A Geopolítica da Bacia do Pacífico e a integração regional na América do Sul. **Revista Imea-Unila**, Foz do Iguaçu, v. 1, n. 2, p. 30-47, 2013.

PADULA, R. Da IIRSA ao COSIPLAN da UNASUL: a integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. In: DESIDERÁ NETO, W. (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 291-352. PINHEIRO, L. **Política Externa Brasileira (1889 – 2002)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 2004.

RAMANZINI Jr., H.; MARIANO, M. P. A política externa brasileira e as relações com a América do Sul entre 2008 e 2015. **IPEA**, 2016.

RUGGIE, J. G.. Multilateralism: the anatomy of an institution. **International Organization**, vol. 46 n. 03, p. 561. 1992. DOI:10.1017/s0020818300027831

SANTOS, A. D. dos. **A Integração da Infraestrutura Sul-Americana e as Dinâmicas do Sistema-Mundo Capitalista**: análise comparada das relações entre governos e bancos de desenvolvimento no Brasil, Peru e Bolívia. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas da Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SANTOS, F. L. B. dos. Neodesenvolvimentismo ou Neoliberalismo: Integração regional sul-americana e ideologia. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Niterói, n. 45, 2016

SARAIVA, M. G. Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, vol. 8, n. 1, p.3-21, jan./jun. 2013

SARAIVA, M. G. Brazilian Foreign Policy Towards South America During the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 53, special edition, p. 151-168, 2010.

SARAIVA, M. G. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: Institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 1, n. 1, jan./jun. 2010A.

SARAIVA, M. G. Integração Regional na América do Sul: processos em aberto. IN: 3o Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais – Governança Global e Novos Atores, ed. 3, 2011, São Paulo. Anais Eletrônicos. 2011. Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300028&script=sci_arttext. Acesso em 10 jun. 2018.

SARAIVA, M. G.; VELASCO JR., P. A. A política externa brasileira e o “fim de ciclo” na América do Sul: Para onde vamos? **Pensamiento Propio**, Buenos Aires, v. 21, jul./dic., p. 295-324, 2016. Disponível em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/PP44-web.pdf>. Acesso em 20 jun. 2018.

SENHORAS, E. M.; VITTE, C. de C. S. Mercosul, Comunidade Andina e o Regionalismo sob Integração Física: Controvérsias da Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional na América do Sul. In: XI Congresso de Geógrafos da América Latina, 11, 2006, Boa Vista. **Anais do XI Congresso de Geógrafos da América Latina**. Boa Vista, bepress, 18 nov. 2006. p. 1-20. Disponível em: <http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1038&context=eloi>. Acesso em 23 ago. 2011.

SILVA, L. I. L. da. **Discurso do Presidente da República**, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da UNESP

encerramento da 3ª Reunião de Presidentes da América do Sul: Cuzco, 08 dez. 2004. In: Biblioteca da Presidência da República. Presidência. Ex-Presidentes. Luís Inácio Lula da Silva. Discursos. 1º Mandato. 2004. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/08-12-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-do-encerramento-da-3a-reuniao-de-presidentes-da-america-do-sul/view>>. Acesso em 19 jan. 2018.

SOUZA, A. M. Desenvolvimento, Expansionismo e Integração Regional. In: I Circuito de Debates Acadêmicos, 1. 2011, Rio Claro. **Anais do I Circuito de Debates Acadêmico**. Rio Claro: Ipea, 2011. p. 1-20.

SOUZA, V. H. P. de. Integração Territorial no Mercosul: O caso da IIRSA/COSIPLAN. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 27, n. 1, p. 21-35, jan./abr. 2015.

SOUZA, A. M.; BISETTO, C. S; BARROS, R. Y. V. de. Integração regional e as relações Brasil-Uruguai. In: XXXI Congreso ALAS. 2017, Uruguai. Acta académica – Memoria de ponencias:XXXI Congreso Alas. Uruguai, 2018.

VERDUM, R. **Integração, usinas hidroelétricas e impactos socioambientais**. Orgs. BALAZOTE, A. O. et. al. Brasília: INESC, 2007.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A peb de lula-Autonomia pela diversificação. **Revista Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul./dez. 2007

VIGEVANI, T.; MARIANO, M. P. A Alca e a Política Externa Brasileira. **Cadernos CEDEC**, São Paulo, n. 74, ago. 2005.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JR, H. Autonomia, Integração Regional e Polític Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p.517-552, 2014.

ZIBECHI, R. Brasil potência: entre a integração regional e um novo imperialismo. Rio de Janeiro: Consequencia, 2012.