



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**PROJEÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL: DESENVOLVIMENTO E
INTEGRAÇÃO FÍSICA REGIONAL (2003-2020)**

Luis Claudio Martins de Moura

Orientadora: Profa. Dra. Glória Maria Vargas Lopez de Mesa

Tese de Doutorado

Brasília-D.F, dezembro de 2021

LUIS CLAUDIO MARTINS DE MOURA

**PROJEÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL: DESENVOLVIMENTO E
INTEGRAÇÃO FÍSICA REGIONAL (2003-2020)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, como Requisito para Obtenção do Título de Doutor em Geografia.

Área de Concentração: Gestão Territorial e Ambiental

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Gloria Maria Vargas López de Mesa

Brasília-DF, dezembro de 2021

PROJEÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL: DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO FÍSICA REGIONAL (2003-2020)

LUIS CLAUDIO MARTINS DE MOURA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, como Requisito para Obtenção do Título de Doutor em Geografia.

Folha de Aprovação

Prof^a. Dr^a. Glória Maria Vargas López de Mesa
Pós-Graduação em Geografia - Unb (Orientadora)

Prof. Dr. Fernando Luiz Araújo Sobrinho
Departamento de Geografia – GEA UnB Externo

Prof^a. Dr^a. Regina de Souza Maniçoba
UniCeub – Externo

Prof^a. Dr^a. João Mendes da Rocha Neto
Ministério da Economia - Externo

Prof^a. Dr^a. Marília Luiza Peluso
Suplente - PPGEA-UnB Externo

DEDICATÓRIA

À Dona Abadia Teixeira de Almeida, minha mãe, exemplo de coragem, humildade, dedicação e fé católica que procuro seguir todos os meus dias.

Dedico à ciência que salvou milhares de brasileiros e não-brasileiros, mas especialmente àqueles que partiram devido à pandemia e não tiveram a oportunidade de se vacinar. (In Memoriam).

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos colegas do Programa de Doutorado em Geografia, em especial aos amigos do Nordeste do Brasil, Celso e Sidnei e do IFB David Cavalcante, José Elenilson Cruz e Josué Pires de Carvalho, pelos momentos de discussão intelectual.

À orientadora Professora Dr^a. Glória Maria Vargas López de Mesa pelo apoio, dedicação e pelo conhecimento compartilhado durante as orientações e esclarecimentos precisos e valiosos fornecidos durante a realização desta tese.

Aos Professores Dr. Fernando Luiz Araújo Sobrinho; Professor Dr. Pio Filho, Professora Dr^a Regina de Souza Maniçoba; Professor Dr. João Mendes da Rocha Neto pelas valiosas e importantes sugestões para o desenvolvimento da tese.

À Professora Dr^a Marília Peluso por ter aceitado o convite em participar da banca de defesa como suplente.

À Universidade de Brasília por promover ações de ensino, pesquisa e extensão públicas de qualidade.

Aos professores e aos técnicos do Programa, em especial, ao Agnelo Camelo.

Ao Instituto Federal de Brasília (IFB), pelo apoio institucional.

“Uno no es lo que es por lo que escribe, sino por lo que ha leído.”

Jorge Luis Borges

RESUMO

Este estudo teve como objetivo analisar a influência do desenvolvimento e da integração física na América do Sul para a projeção internacional do Brasil na abordagem geopolítica e geoeconômica. O país sempre esteve em busca de um papel mais atuante no sistema internacional, mas as suas estratégias nem sempre foram efetivas. Neste sentido, o presente estudo procura entender o motivo disso ocorrer observando duas variáveis (entre as diversas) que poderiam interferir na projeção internacional: as opções estratégicas do seu desenvolvimento e a integração regional no contexto sul-americano para a construção de infraestruturas na área de transporte, energia e comunicação. Estabeleceu-se como recorte temporal o período compreendido entre 2003 e 2020, perpassando os governos dos presidentes Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2020). Além disso, o recorte geográfico foi concentrado na América do Sul. Metodologicamente foi feito um levantamento bibliográfico para compreender o contexto internacional, sul-americano e brasileiro. A pesquisa documental, principalmente, foi importante para conhecer como se deu a construção conceitual da Iniciativa para Integração Regional Sul-Americana bem com a sua implementação. Neste sentido, foi observado que o desenvolvimento econômico, político e social afetou a implementação para a integração física na América do Sul. Quando os países tiveram altas taxas de crescimento, a integração física foi satisfatória, apesar de seus problemas. Quando a economia se fragilizou, principalmente a brasileira, o desenvolvimento não foi capaz de manter coeso a integração e conseqüentemente o Brasil não conseguiu se projetar, com o “protagonismo” da década de 2000.

Palavras-Chave: Geopolítica; Geoeconomia; Desenvolvimento; Integração Física Regional; Brasil; América do Sul.

ABSTRACT

This study analyzes the influence of development and physical integration in South America for the international projection of Brazil in the geopolitical and geoeconomics approach. Brazil has always been looking for a more active role in the international system, but its strategies have not always been effective. In this sense, this study seeks to understand why this occurs by observing two variables (among the various) that could interfere with international projection: the strategic options for its development and regional integration in the South American context for the construction of infrastructure in transport, energy, and communication. The period between 2003 and 2020 was established as a time frame, running through the governments of Presidents Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) and Jair Bolsonaro (2019-2020). In addition, the geographic area was concentrated in South America. Methodologically, a bibliographical survey was carried out to understand the international, South American, and Brazilian context, and the documentary research, mainly, was important to know how the conceptual construction of the Initiative took place for South American Regional Integration as well as its implementation. In this sense, it was observed that economic, political, and social development affected the implementation for physical integration in South America. When countries had high growth rates, physical integration was satisfactory, despite its problems. When the economy weakened, especially in Brazil, development was not able to keep integration cohesive and, consequently, Brazil was unable to project itself, with “the prominence” of the 2000s.

Keywords: Geopolitics; geoeconomics; development; regional integration; Brazil; South America.

RESUMEN

Este estudio tiene como objetivo analizar la influencia del desarrollo y la integración física en Sudamérica para la proyección internacional de Brasil en el enfoque geopolítico y geoeconómico. El país siempre ha buscado un rol más activo en el sistema internacional, pero sus estrategias no siempre han sido efectivas. En este sentido, este estudio busca comprender por qué esto ocurre al observar dos variables (entre las diversas) que podrían interferir con la proyección internacional: las opciones estratégicas para su desarrollo y la integración regional en el contexto sudamericano para la construcción de infraestructura en la zona de transporte, energía y comunicaciones. El período comprendido entre 2003 y 2020 se estableció como un marco temporal, pasando por los gobiernos de los presidentes Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) y Jair Bolsonaro (2019-2020). Además, el área geográfica se concentró en América del Sur. Metodológicamente, se realizó un relevamiento bibliográfico para comprender el contexto internacional, sudamericano y brasileño, y la investigación documental, principalmente, fue importante para conocer la construcción conceptual de la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamérica (IIRSA) así como su implementación. Entonces, se observó que el desarrollo económico, político y social afectó la implementación de la integración física en Su. Cuando los países tenían altas tasas de crecimiento, la integración física era satisfactoria, a pesar de sus problemas. Cuando la economía se debilitó, especialmente en Brasil, el desarrollo no pudo mantener cohesiva la integración y, en consecuencia, Brasil no pudo proyectarse con lo mismo "protagonismo" de la década de 2000.

Palabras clave: geopolítica; Geoeconomía; Desarrollo; Integración física regional; Brasil; América del Sur.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Eixos de Integração e Desenvolvimento: alguns dados básicos...	132
Tabela 2. Extensão em Km - Ramais	143
Tabela 3. Transporte, Energia e Comunicação: projetos e investimentos	146

LISTA DE MAPAS

Mapa 1. Antagonismo Geográfico - Mário Travassos	105
Mapa 2. Projeção Geopolítica da Rede Ferroviária Argentina	106
Mapa 3. IIRSA - EID Eixos de Integração e Desenvolvimento	131
Mapa 4. Rodovia Interoceânica Brasil-Peru.....	142

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Estrutura Institucional da IIRSA	126
Quadro 2. Eixo de Integração de Desenvolvimento - América do Sul	130
Quadro 3 Resumo das Atividades IIRSA/COSIPLAN (2000-2019)	141

LISTA DE SIGLAS

AIC: Agenda de Implementação Consensuada
ALADI: Associação Latino-americana de Integração
ALBA: Alternativa Bolivariana para as Américas
ALCA: Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA: Área de Livre-comércio da América do Sul
API: Agenda de Projetos Prioritários
BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAF: Banco de Desenvolvimento da América Latina/Corporação Andina de Fomento
CAN Comunidade Andina de Nações
CASA Comunidade Sul-americana de Nações
CCT Comitê de Coordenação Técnica
CDE Comitê de Direção Executiva
CDS Conselho de Defesa Sul-americano
CEPAL Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
COSIPLAN Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
EID: Eixos de Integração e Desenvolvimento
FAO: Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FIESP: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FONPLATA: Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata
GATT Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
IBAS: Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
IIRSA: Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
MERCOSUL: Mercado Comum do Sul
NAFTA: Acordo de Livre Comércio da América do Norte
OMC: Organização Mundial do Comércio
PEI: Política Externa Independente
PMDB: Partido Movimento Democrático Brasileiro
PSI: Processos Setoriais de Integração
PT: Partido dos Trabalhadores
UNASUL: União de Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	10
LISTA DE MAPAS.....	11
LISTA DE QUADROS	12
INTRODUÇÃO	15
1. CONTEXTO INTERNACIONAL CAPITALISTA DO SÉCULO XXI.....	24
1.1 A Crise Estrutural do Capitalismo Fordista-Keynesiano	24
1.2 Inovação Tecnológica e Sua Relação Com o Poder	28
1.3 Neoliberalismo e a Financeirização no Século XXI	32
1.4 Capitalismo Meritocrático-Liberal e Capitalismo Político	40
1.5 Temas Emergentes do Sistema Capitalista do Século XXI	43
2. GEOPOLÍTICA E GEOECONOMIA E A ORDEM INTERNACIONAL	53
2.1 Os Elementos Conceituais da Geopolítica	55
2.2 O Estado e a Soberania Territorial na Nova Ordem Internacional	60
2.3 A Relação entre o Poder Geopolítico e Geoeconômico.....	64
3. O DESENVOLVIMENTO E A PROJEÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL	74
3.1 A Construção do Desenvolvimento Brasileiro entre 1945 e 2002	75
3.2 O Brasil e as suas Assimetrias Internas de Desenvolvimento (2003-2020)	81
3.3 O Desenvolvimento e a Projeção Internacional do Brasil	86
4. A INTEGRAÇÃO FÍSICA E A PROJEÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL	102
4.1 A América do Sul na Visão de Travassos e Couto e Silva.....	102
4.2 América do Sul: A Geografia Moldando a Geopolítica.....	113
4.3 A Integração Regional Sul-Americana e o Brasil	118
4.4 A Construção Conceitual da IIRSA/COSIPLAN.....	123
4.5 A Integração Física Regional e a Projeção Internacional do Brasil.....	148
CONSIDERAÇÕES FINAIS	153
REFERÊNCIAS	157

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objetivo analisar como as variáveis, desenvolvimento e integração física regional, interferem na projeção internacional do Brasil numa perspectiva geopolítica e geoeconômica. Desse modo, as análises das estratégias relacionadas ao desenvolvimento do Brasil, entre 2003 e 2020, foram conduzidas no contexto político e econômico pós-Guerra Fria.

Inicialmente, até 2014, houve momento de otimismo em relação ao papel do país como uma das principais potências emergentes do século XXI. Isso, no entanto, não ocorreu devido a um projeto de desenvolvimento não sustentado no contexto da reestruturação capitalista com implicações no período de 2003 a 2020. Nesse sentido, a década de 2010 foi pior em termos de desenvolvimento econômico, político e social, uma vez que esses fatores refletiram no projeto de integração física na América do Sul e na projeção internacional do Brasil.

Dessa forma, a integração física da América Latina é considerada uma variável subsidiária ao desenvolvimento para a projeção internacional brasileira. Nessas circunstâncias, foi analisada a integração física na América do Sul por intermédio da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Assim, são produzidas ações para o desenvolvimento sul-americano tendo o Brasil como um dos países líderes desse processo devido ao tamanho de seu território, de sua economia e considerando, ainda, que geograficamente, faz fronteira com todos os países da região, exceto Chile e Equador.

Segundo Kelly (1997), a posição geográfica do Brasil no continente dá uma dimensão adicional à geopolítica. A sua localização central, posicionada dentro das áreas da Amazônia, Prata, Andina e Caribe, facilitou o acesso às comunicações continentais e a maioria dos recursos da América do Sul. Isso torna um bloco antibrasileiro mais difícil entre os países sul-americanos e o coloca em uma posição de potencial liderança no comércio, desenvolvimento, manutenção da paz e assuntos externos do subcontinente.

Neste sentido, procura-se analisar dentro do contexto de desenvolvimento brasileiro, as implicações geopolítica e geoeconômica, sobretudo, na análise da integração física como fator importante da inserção internacional brasileira a partir das suas relações com os países sul-americanos.

No âmbito da integração regional sul-americana, a IIRSA surgiu em agosto de 2000, durante o primeiro encontro dos presidentes da América do Sul, realizado em Brasília, no final de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Entre os temas discutidos, estava a proposta de uma integração física na América do Sul, cujo objetivo era a criação de infraestrutura nas áreas de transporte, energia e telecomunicações no contexto do ordenamento territorial da região.

Os países signatários da Declaração de Brasília¹ acreditavam que a ampliação de uma infraestrutura na América do Sul melhoraria a integração por meio de um desenvolvimento sinérgico que poderia ampliar o comércio entre os países e gerar oportunidades de negócio fora da região. Isso aconteceria por meio da abertura comercial, novos e convergência regulatória, aumentando, assim, o fluxo comercial na região. É uma iniciativa multinacional e multissetorial e coordenada pelos governos sul-americanos, pelas instituições financeiras multilaterais e pelo setor privado.

Nessas circunstâncias, foram criadas as condições políticas para a integração territorial na América do Sul, na década de 90. Isso foi possível pela estabilidade geopolítica e consolidação da democracia. Antes, a região era marcada por governos instáveis e ditatoriais que estimulavam as rivalidades entre os países vizinhos. A partir do final dessa década, o Brasil foi direcionado para a construção de um espaço político e econômico preferencial na América do Sul, com objetivos práticos para o fortalecimento dos laços regionais no contexto das grandes transformações internacionais do início do século XXI (PECEQUILO; CARMO, 2015; COSTA, 1999).

Desse modo, a América do Sul é uma região com história semelhante, mas o seu desenvolvimento sempre foi subordinado às grandes potências, e nunca os países tiveram interesse em participar de um projeto comum. No entanto, a iniciativa da integração regional não foi uma ação prioritária por parte de nenhum dos presidentes brasileiros entre 2003 e 2020, chegando ao final do período de estudo sem expressividade política, social ou mesmo econômica, e poucos avanços na resolução efetiva dos problemas de infraestrutura da região.

O espaço geográfico brasileiro é o condicionante da produção e reprodução social responsável pela ação política que recebe influência da geografia humana em

¹ Os países signatários da Declaração de Brasília foram Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

sua interação com os fatores físicos e estão relacionados com a população, instituições políticas, indústria e tecnologia definindo assim, as ações para um projeto geopolítico e, sobretudo, geoeconômico para a região.

Nestas circunstâncias também serão analisadas as contradições existentes no processo de globalização e as suas implicações durante o período em estudo. Segundo Milton Santos (2007), a dificuldade em acessar novas tecnologias provoca distorções no desenvolvimento dos países, principalmente no Brasil. O discurso da globalização é utilizado para consolidar o poder hegemônico dos Estados, das empresas e das instituições internacionais, ideologicamente como algo inevitável e único, sem a possibilidade de outras alternativas.

Deste modo, a construção de um projeto nacional é substituído por uma visão pragmática, imediatista, sem observar os aspectos sociais. Isso pode gerar um desequilíbrio e distorções estruturais provocando fragmentação e desigualdade principalmente nos países que seguem os ditames neoliberais (SANTOS, 2007).

Desse modo, a questão social brasileira, no contexto da globalização, continua marcada pelas desigualdades e por uma forte concentração de renda. Além do aprofundamento de políticas estruturais de cunho neoliberal, nas quais são realizadas as “reformas” cujo objetivo é criar as condições adequadas para o investimento privado, diminuindo assim, a presença do Estado e provocando um desenvolvimento desigual. A situação da economia brasileira, principalmente, no tocante à sua industrialização, ao seu crescimento nos meados da década de 2000, e o *debacle* econômico (influência da crise mundial de 2008), posteriormente, provocaram um retrocesso com profundos impactos na política e no combate às desigualdades. O período foi marcado pela consolidação do agronegócio e pelo avanço da China no mercado brasileiro e sul-americano.

Nessas circunstâncias, são elaboradas ações para tornar o Brasil mais competitivo internacionalmente por meio das “reformas” estruturais e pela distribuição espacial das atividades produtivas, impactando diretamente as relações com os seus vizinhos sul-americanos, mas que, no entanto, não foram sustentadas e efetivas para aumentar a influência brasileira no cenário internacional.

Internacionalmente, o país é identificado como uma sociedade com grande concentração de renda e de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza, além de ter uma corrupção endêmica que se imbrica nas instituições e que interfere no combate

a essas desigualdades. Isso reflete na capacidade de influenciar seus vizinhos e internacionalmente o país tem um *soft-power* ou poder de influência cada vez menor, que não lhe permite uma liderança efetiva na região. Isso se acentuou na década de 2010 e chegou o seu ápice durante o governo de Jair Bolsonaro devido à falta de políticas sociais e econômicas para minorar as condições de vida das pessoas na pandemia, além de um certo isolacionismo na América do Sul e no sistema internacional.

Assim, o período em estudo foi influenciado por essas políticas econômicas e por um desenvolvimento industrial brasileiro que, cada vez mais, torna-se irrelevante no contexto internacional, pois não consegue investir em áreas estratégicas de alta tecnologia (inteligência artificial, internet 5G, energia renovável) e outras áreas.

Desta forma, é importante conhecer o processo histórico e a sua influência nas opções em que o país fez para projetar-se internacionalmente. É neste contexto que se busca compreender as opções de desenvolvimento do Brasil durante os governos dos Presidentes Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e o início do governo de Jair Bolsonaro (2019-2020). Esse desenvolvimento foi desigual provocado pelas disparidades regionais, influenciado pelas crises econômicas, sociais e políticas que foram aprofundadas principalmente na década de 2010. Neste sentido, a projeção internacional do Brasil está indissociada às políticas concebidas no país e ao cenário internacional.

Desse modo, no contexto de uma nova ordem internacional pós-Guerra Fria, a questão geopolítica continua importante. Na atual conjuntura, há a ascensão de novos temas e principalmente relacionados à geoeconomia, considerada área estratégica para a compreensão das relações internacionais e um conceito-chave na análise das políticas na ordem internacional, criando, assim, uma convergência entre ela e a geopolítica.

Neste sentido, grande parte da discussão contemporânea dos assuntos globais tem a ver com as implicações de um mundo multipolar, pois permite a participação de novas potências regionais, algumas com aspiração mundial. Por isso, observa-se que não há um domínio absoluto somente de questões geopolíticas ou geoeconômicas separadamente. Este estudo procurou analisar a geopolítica e a geoeconomia de modo atualizado, explicando como os países desenvolvem suas geoestratégias para alcançar seus objetivos por meio de suas características geográficas. Assim, é feita

uma análise geográfica na perspectiva global, regional e nacional, procurando conhecer o papel da geografia na definição do real interesse do Brasil no contexto internacional.

Essas ações são mais bem compreendidas a partir da análise do contexto internacional do Século XXI, que foi marcado pelo ataque terrorista de 11 de setembro de 2001 no território norte-americano, cujo acontecimento trouxe consequências para o sistema internacional e é considerado um marco definidor para uma nova política de segurança dos Estados Unidos. Atualmente, o poder tornou-se mais difuso e novos temas apareceram na agenda internacional, tais como: o terrorismo, a imigração e o aquecimento global. A realidade pós-Guerra Fria foi, na verdade, a emergência de novos polos de poder e de uma nova configuração do capitalismo mundial. Essa opção norte-americana, pela segurança, teve como consequência a perda relativa de seu poder, mas, sobretudo, influenciou a ascensão econômica e política dos países emergentes que teve, dadas as condições, intenção de influenciar a governança global. A China, Índia e Rússia, por exemplo, terão cada vez mais um papel ativo na construção de uma nova ordem internacional.

Isso gerou uma divisão de poderes entre as potências regionais emergentes, alterando assim, a correlação de força entre os norte-americanos e esses atores estatais, mas permitiu, ainda, a ascensão de outros atores não estatais tais como: as corporações, ONG (Organização Não-Governamental), responsáveis pelo surgimento de uma multipolaridade complexa e dinâmica, mediada por uma soberania relativa, e, ascensão de novas potências e novos *players* no sistema internacional. No início do século XXI, mesmo com o seu declínio relativo, os Estados Unidos ainda continuam a ser uma potência mundial com grande poderio tanto econômico, como político-militar, além do seu *soft-power* (poder brando).

Segundo Hirst (2009), as circunstâncias da década de 2000 permitiu o retorno de temas que antes se julgavam superados com o fim da bipolaridade, no entanto, devido aos acontecimentos à época, essas pautas voltaram de forma mais intensa como o tema sobre segurança nacional, que continua a exigir um Estado mais coercitivo e, às vezes, beligerante, como foi o caso da invasão do Iraque por parte dos americanos. A volta do nacionalismo, presente em países como Estados Unidos, Rússia e Alemanha, é causadora de vários conflitos que, muito deles, podem estar associados, por exemplo, ao terrorismo e à questão nuclear que é responsável pela

construção de hierarquias de poder, na qual alguns países não aceitam ficar de fora desse restrito clube de potências nucleares e insistem em ter seu próprio programa nuclear, como a Coreia do Norte e o Irã. Além disso, em 2008, houve nos Estados Unidos, uma forte crise financeira, provocada por uma “bolha” de crédito imobiliário que levou a falência o Banco *Lehman Brothers* e considerada uma das piores crises desde a de 1929, levando países como Brasil, Estados Unidos e Europa a uma severa recessão.

Nesse cenário, procura-se, no presente estudo, analisar o território, a soberania e as relações internacionais a partir da conexão entre a abordagem geopolítica e geoeconômica. A globalização impõe novas lógicas, muitas vezes fragmentadas, que enfraquece as coletividades no comando do seu destino e esses novos atores também não são capazes de agir de acordo com os interesses da sociedade.

Assim, a partir da compreensão desse contexto, procurou-se conhecer a realidade por meio do estudo da influência das políticas de desenvolvimento, bem como as estratégias da integração física regional, na perspectiva geopolítica e geoeconômica para a projeção internacional do Brasil, entre 2003 e 2020. Foram analisadas duas variáveis: desenvolvimento e integração física regional para identificar se realmente tem relação com a projeção internacional do país. A definição do problema é importante para nortear as ações do pesquisador no tocante a um problema que nasceu no seu contato com a realidade da qual pretende-se estudar o fenômeno. A geografia possibilita entender as interações entre política e território no contexto do espaço, assim, procurou-se analisar a influência dessas variáveis, e assim, foram desenvolvidas duas hipóteses:

- As estratégias de desenvolvimento adotadas pelo Brasil não são capazes de projetá-lo internacionalmente de modo sustentado;
- A integração física da América do Sul, durante o período de 2003 e 2020, não foi capaz de consolidar a liderança do Brasil na região.

Sendo assim, o objetivo geral foi analisar, a partir da geopolítica e da geoeconomia, como o desenvolvimento e a integração física da América do Sul foram importantes para a projeção internacional do Brasil entre 2003 e 2020. Nessa perspectiva, foram desenvolvidos os seguintes objetivos específicos:

- Caracterizar o sistema internacional entre 2003 e 2020 (primeira seção);

- Analisar e caracterizar os elementos geoeconômicos e geopolíticos no contexto internacional (segunda seção);
- Analisar o desenvolvimento do Brasil e sua influência para a sua inserção internacional (terceira seção);
- Identificar o processo de integração da infraestrutura regional a partir da IIRSA e sua influência para a projeção internacional brasileira (quarta seção).

O tema justifica-se pela escassez de pesquisa para analisar as políticas internacionais na perspectiva geopolítica e geoeconômica, tendo como variáveis o desenvolvimento e a integração física regional. Discute-se, então, o papel da geografia pela necessidade de analisar, conceitual e empiricamente, as importantes ações dos governos brasileiros, observando como isso pode influenciar nas decisões para que o Brasil possa ser um ator importante no sistema internacional. Este estudo irá contribuir para o debate e ampliação do conhecimento sobre a formulação e a implementação dessas políticas para a afirmação do Brasil como potência.

Na questão relativa à metodologia, há uma lógica na construção do conhecimento científico que está organizado dentro de uma ordem clara e objetiva. A ciência explica, questiona e sobretudo analisa. O delineamento da pesquisa consistiu na revisão bibliográfica, a fim de compreender os diversos autores que pesquisaram sobre o tema do estudo. Para isso buscou conhecer a nova ordem internacional; os elementos importantes da geopolítica e geoeconomia; e a análise sobre o desenvolvimento e as estratégias para a integração física regional. Entende-se aqui, o espaço como um processo em movimento e dinâmico onde ocorre as ações geopolíticas e geoeconômicas, em contextos historicamente configurados.

Além disso, foi realizada a pesquisa documental através da análise de importantes documentos como tratados de constituição do MERCOSUL, da Comunidade Andina, UNASUL/COSIPLAN e principalmente os documentos relativos à IIRSA entre os quais, o seu Plano de Ação Estratégica e a Agenda de Projetos Prioritários de Integração. Além disso, foram coletados e analisados dados estatísticos em relação a economia brasileira e integração física na América do Sul.

Diante disso, pode-se então delinear de forma clara e objetiva a direção da pesquisa para que se possa compreender como o poder se espacializa por meio da política no âmbito sul-americano. Neste sentido, o método analítico, fundamentado na geopolítica e geoeconomia pressupõe uma abordagem interdisciplinar, utilizando

outras áreas de conhecimentos como relações internacionais, ciência política, economia, história e sociologia.

Desse modo, na primeira seção, procurou-se analisar o contexto internacional capitalista do século XXI, na perspectiva da reestruturação de uma nova ordem e a crise estrutural do capitalismo, observando-se, assim, a influência desses fatores para o desenvolvimento mundial e brasileiro. Nessa conjuntura, foram desenvolvidos estudos sobre a importância da inovação tecnológica, a partir da indução do Estado, para um desenvolvimento competitivo e o surgimento de novas empresas ligadas ao capitalismo em rede. Além disso, foi observado que, a partir da crise do capitalismo, surgiram o neoliberalismo e a financeirização, os quais substituíram o “keynesianismo fordista” e influenciaram o desenvolvimento do Brasil no período em estudo, por meio de precarização do trabalho, diminuindo os direitos previdenciários e aprofundando a desigualdade social.

Nesse contexto, também foram analisados o capitalismo meritocrático-liberal e o capitalismo político, de acordo com as ideias de Branko Milanovic, com o fito de comparar esses dois modelos de desenvolvimento. Finalmente, foram destacados alguns temas emergentes relacionados à tecnologia, e, principalmente, à ascensão da China como ator importante no contexto geopolítico e geoeconômico.

Na segunda seção, procurou-se compreender os conceitos e a evolução da geopolítica e da geoeconomia, no âmbito da ordem Internacional pós-Guerra Fria, a fim de entender as diversas abordagens do pensamento geopolítico. Em seguida, foram analisados a relação de poder e a ascensão da geoeconomia como abordagem complementar à geopolítica e a importância dos temas econômicos que vem suplantar o *hard-power* (ou poder militar) como tema hegemônico nas análises geográfica e internacional. Ademais, estudou o tema soberania estatal, na perspectiva de John Agnew, no contexto da nova ordem internacional de múltiplas polaridades e atores não-estatal. Assim, uma vez compreendidos esses conceitos macros será verificado o desenvolvimento brasileiro no contexto internacional.

Assim, na terceira seção, verificou a influência do desenvolvimento para a projeção internacional do Brasil, compreendendo o seu conceito e fazendo um recorte histórico das estratégias de desenvolvimento, de características keynesiana, entre 1945 e 2002. Depois foram analisadas o processo de desindustrialização e as suas consequências para o desenvolvimento nacional. Foi avaliado também como o

desenvolvimento impactou as estratégias internacionais brasileiras de modo que haja uma compreensão do fator desenvolvimento para a projeção internacional do Brasil (2003 e 2020).

Finalmente, na quarta seção, o tema tratado foi a importância da geopolítica de Mario Travassos e Golbery do Couto e Silva para a compreensão da integração física regional, a partir da IIRSA, e a sua influência para a consolidação da liderança brasileira na região. Para isso, procurou-se compreender as características físicas da América do Sul e a sua influência na geopolítica de modo geral. Nessa perspectiva, também foi observado a construção da identidade sul-americana como uma proposta recente da política externa brasileira. Além do mais, foi analisado os modelos de integração regional da América do Sul, principalmente, as iniciativas da Comunidade Andina e Mercosul. Por fim, investigou-se o papel da IIRSA para integração da infraestrutura na América do Sul, compreendendo sua metodologia e a implicação para o planejamento territorial da região. Analisou-se, a crise da integração regional com desintegração da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), a partir de 2017.

Portanto, nessas circunstâncias, foram analisados o desenvolvimento e a integração física regional como elementos importantes para que o Brasil possa se afirmar como potência média, regional ou mundial, dependendo de suas opções políticas e estratégicas no contexto do capitalismo do século XXI.

1. CONTEXTO INTERNACIONAL CAPITALISTA DO SÉCULO XXI

A presente seção analisa a atual fase do capitalismo e suas implicações para a organização da sociedade. Apesar dos modelos explicativos da realidade não serem suficientes para elucidar determinado acontecimento, acredita-se que o mundo passa por uma nova revolução nas relações sociais, no modo de produção e na reconfiguração do poder. Assim, procura-se entender as variáveis que interferem nesse novo arranjo espacial, analisando, historicamente, a evolução capitalista, a partir dos anos 70, e a sua influência na estruturação geoeconômica e geopolítica mundial do século XXI.

A partir da epistemologia geográfica, procura-se analisar a importância do contexto internacional capitalista, visando compreender a realidade brasileira e as variáveis que interferem a sua projeção internacional no início do século XXI. Analisar essas variáveis geoeconômicas e geopolíticas são importantes para entender a inserção do Brasil no sistema internacional. Esses elementos podem contribuir para uma ação mais efetiva, ou não, dependendo dos condicionantes ideológicos e das opções de projeto de país do qual deseja, inclusive determinando as escolhas do modelo nacional de desenvolvimento. Mas isso não são opções meramente internas, próprias do país. A conjuntura ou mesmo a situação internacional interferem e condicionam essas escolhas.

Nesse sentido, o presente estudo sobre o contexto capitalista do século XXI é importante para entender como as variáveis geoeconômicas e geopolíticas internacionais influenciam as relações sociais e econômicas no Brasil e como suas opções estratégicas internas interferem na sua posição dentro de sistema internacional em transformação.

1.1 A Crise Estrutural do Capitalismo Fordista-Keynesiano

As estratégias de inserção internacional do Brasil estão relacionadas com interesses internos que suportam o seu desenvolvimento e a sua atuação no exterior e permite influenciar o sistema internacional e, conseqüentemente, adquirir recursos de poder. Isso acontece em espaços dinâmicos, caracterizados, historicamente, pelos pactos e compromissos entre os diferentes atores, numa perspectiva espacial e histórica. Para entender melhor essas estratégias e a interdependência entre as dimensões interna e externa do país, é preciso entender a crise do modo de produção

fordista e como se deu a reestruturação desse sistema, que passou de um capitalismo industrial e produtivo para outro de característica financeira e baseado no setor de serviços.

O capitalismo, depois da segunda guerra mundial, viveu os seus 30 anos dourados, marcados geopoliticamente pelos conflitos da guerra fria entre Estados Unidos e União Soviética. Esse período foi reconhecido pela reconstrução da Europa Ocidental, pela expansão econômica e pela industrialização, fatores que repercutiram na organização da sociedade capitalista. Surgiu uma nova ordem dominada por questões geopolíticas, pela internacionalização das atividades econômicas, por intensas transformações do poder estatal, pelas relações entre capital e trabalho e, sobretudo, pelo aparecimento de novas tecnologias que impactaram a produção e as relações sociais (HARVEY, 2014).

A ordem capitalista do início do século XXI originou desses acontecimentos pós-segunda guerra mundial. Nesse período, o modo de produção hegemônico era o sistema fordista, caracterizado pelo ganho de produtividade, pela economia de escala e por uma rígida burocracia. Além disso, foram importantes as ideias de John M. Keynes², economista britânico que defendia a intervenção do Estado na economia e na regulamentação do mercado. O fordismo/keynesianismo³ acreditava na regulação dos mercados, no aumento do consumo e na implantação de um Estado de bem-estar social.

O fordismo/keynesianismo expandiu-se e atingiu a sua maturidade no período pós-guerra e deve ser visto, não somente como um sistema de produção, mas

² KEYNES, John Maynard (1883-1946). Seus estudos sobre o emprego e o ciclo econômico deitaram por terra os conceitos da ortodoxia marginalista, e as políticas por ele sugeridas conduziram a um novo relacionamento, de intervenção, entre o Estado e o conjunto das atividades econômicas de um país. Sua principal obra, *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, 1936, abalou irremediavelmente as inovações clássicas do liberalismo econômico, mostrando a inexistência do princípio do equilíbrio automático na economia capitalista SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia do Século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2016, p. 843; (epub).

³ *Keynesianismo*: modalidade de intervenção do Estado na vida econômica, com a qual não se atinge totalmente a autonomia da empresa privada, e que prega a adoção, no todo ou em parte das políticas sugeridas na principal obra de Keynes. Tais políticas propunham solucionar o problema do desemprego pela intervenção estatal, desencorajando o entesouramento em proveito das despesas produtivas, por meio da redução da taxa de juros e do incremento dos investimentos públicos. De fato, sob o estímulo de grandes despesas governamentais, impostas pelo conflito mundial, a crise do desemprego deu lugar à escassez de mão de obra na maioria dos países capitalistas. Após 1945, a teoria econômica keynesiana converteu-se em ortodoxia, tanto para os economistas quanto para a maioria dos políticos SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia do Século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2016, p. 843; 845 (epub).

também como uma intensa relação social disseminada por toda a sociedade. O impacto da aplicação desse modelo de gestão de produção resultou num salto de produtividade na indústria, tornando referência para os demais setores. A expansão do capitalismo pós-guerra estava diretamente associada à ampliação do mercado global. Nesse processo, entraram em cena as empresas multinacionais, geralmente com sede nos países desenvolvidos, organizadas em corporações norte-americanas e europeias. Elas buscavam mercados mais favoráveis e passaram a explorar a mão de obra local, impondo tecnologias e formas de produção para os países em desenvolvimento. Essas organizações empresariais tornaram-se importantes para a industrialização e para o desenvolvimento de países como o Brasil (HARVEY, 2014).

No entanto, o fordismo já nos finais da década de 60 começava a se mostrar ineficiente devido a sua rigidez, palavra-chave para entender o seu fracasso. Isso se refletia nos investimentos de capital fixo em sistema de produção em massa e na alocação de mão de obra, variáveis que influenciavam a expansão e o lucro das empresas. Além disso, o preço da força de trabalho era crescente devido ao sindicalismo ativo. Essa não-flexibilidade na produção gerou uma crise fiscal que atingiu a capacidade do Estado em atender as expectativas da sociedade, causando inflação e recessão econômica que provocaram uma crise sistêmica nas economias capitalistas. A taxa de lucro das empresas decaiu provocando desemprego e retração no consumo. Os setores menos dinâmicos foram obrigados a se reestruturarem devido a retração da economia para retomar a taxa de lucro que compensasse o capital investido e, conseqüentemente, fizesse o mercado se expandir novamente. Isso afetou fortemente as relações entre o capital e o trabalho, provocou importantes alterações na forma de se organizar o trabalho e gerou insatisfação na classe trabalhadora (HARVEY, 2014).

Desse modo, a crise dos anos 70 teve como consequência a implementação de um amplo processo de reestruturação do capital ocorrido nas décadas de 80 e 90, principalmente. O objetivo foi recuperar a taxa de lucro das empresas por meio de implementação de estratégias que visaram estabelecer um novo padrão de acumulação do capital. Inserem-se nessas estratégias, o enfraquecimento do sindicalismo e o estabelecimento de novas técnicas gerenciais baseadas no sistema de produção da montadora de automóveis japonesa Toyota (toyotismo). Assim como a Ford simbolizava o sistema fordista, o toyotismo representou o novo sistema de

produção baseado na fabricação sob demanda e na flexibilização além da multifuncionalidade da mão-de-obra. Novas técnicas de produção foram incorporadas como o *just-in-time* (mínimo de estoque), produção enxuta (*lean production*) e gestão da qualidade.

Em resposta à crise do fordismo, iniciou-se um processo de reestruturação capitalista na procura de um modo de produção capaz de substituir o fordismo naquilo que lhe era mais característico, a sua rigidez. Segundo David Harvey (2014), surge um novo sistema marcado pela globalização e pelo neoliberalismo, o qual foi denominado por ele de “acumulação flexível”, também conhecido como Toyotismo. Esse novo sistema, constituído de conjunto de técnicas de produção, de interação social e pela internacionalização das corporações, é caracterizado pela flexibilização e pelo surgimento de novos setores na economia. É auxiliado, principalmente, pela inovação nas tecnologias informacionais e de comunicação. Essas transformações na economia política do capitalismo no final do século XX provocaram mudanças nos hábitos dos consumidores e nas relações entre os trabalhadores e o capital.

Consequentemente, surge uma nova lógica de organizar os negócios baseada na flexibilidade, tornando o ambiente mais instável e de rápidas mudanças. O aprofundamento da globalização fez com que o espaço geográfico fosse redefinido, modificando as relações entre os países e produzindo mudanças significativas nas relações econômicas e comerciais, impulsionadas pela desconcentração das empresas. É um processo que abrange aspectos políticos, econômicos e sociais, baseado na tecnologia da informação, na criação de redes de comunicação e nas corporações transnacionais, um mundo de rapidez e fluidez. Essa interdependência gerou mobilidade instantânea do capital financeiro e diminuição do poder dos Estados nacionais, provocando mudanças com implicações ambientais, no desenvolvimento assimétrico entre as nações e maior controle das transnacionais sobre a economia mundial (SANTOS, 2007).

No pós-fordismo, a democracia será consolidada como padrão de “conduta”, principalmente na América Latina. Além disso, a tecnologia e a inovação científica legitimaram o surgimento de um novo modo de produção. Uma das características marcantes do capital é o desenvolvimento da ciência para melhorar a produtividade. Se antes necessitava de grande volume de capital e energia, a partir dos anos 70, a produtividade passou a ser obtida com o uso intensivo do conhecimento, fazendo com

que o tempo e o espaço tenham pouca importância para a ação do capitalismo produtivo ou financeiro.

Neste cenário de transformações, surge uma nova estrutura social, chamada, por Manuel Castells (2011), de sociedade em rede, caracterizada pela formação de diversos nós em todas as dimensões fundamentais da organização e da prática social. É um fenômeno econômico, político e tecnológico baseado na tecnologia da informação que induz a criação de uma rede de comunicação mundial. Assim, as empresas que antes atuavam localmente se transformam em transnacionais de alcance global. Emerge uma economia interdependente com característica informacional, global e em rede. Informacional porque as empresas, as regiões ou as nações dependem de sua capacidade de gerar, processar e aplicar eficientemente a informação para melhorar a produtividade e, assim, tornarem-se competitivas. No tocante a sua característica global, o capital, o trabalho e os mercados se estruturam em escala mundial assim como as suas principais atividades produtivas mediante uma rede de conexões que interagem com os diferentes agentes econômicos. É essa economia em rede global que possibilita o fornecimento e a comercialização de produtos dentro da integração das Cadeias Globais de Valor – CGV.

As origem e expansão das CGV estão diretamente associadas aos processos de globalização da economia num plano mais amplo, assim como ao desenvolvimento e aplicação das tecnologias digitais, que revolucionam as atividades de informação, comunicação e computação. As CGV tornaram-se redes complexas, multiníveis, que alavancam as vantagens de custos baixos, alta escala e flexibilidade espacial (FLEURY;FLEURY, 2020, p.203).

Assim, a principal característica espacial dessa nova economia é a conexão em rede entre o local e o global, simbolizada por uma arquitetura mundial de redes que conecta seletivamente aqueles lugares que representam valor relativo ao capital. Nesse aspecto, a revolução da tecnologia da informação e da comunicação constitui a base material indispensável para a formação de uma economia interdependente que se torna cada vez mais apta na aplicação dessas novas tecnologias.

1.2 Inovação Tecnológica e Sua Relação Com o Poder

Neste contexto, há o surgimento dessas redes em pontos específicos de um determinado território ou região nos quais as condições locais favorecem os arranjos sociais e econômicos específicos. As relações espaciais estão sendo reproduzidas,

constantemente, nesse novo paradigma tecnológico. Sendo assim, os países ou as regiões estão buscando criar estratégias para o seu desenvolvimento, de modo que possam enfrentar os desafios globais. As empresas também procuram formas de se organizar para diminuir o tempo e o espaço e, assim, serem capazes de se adaptarem ao ambiente de incertezas que é provocado pela reestruturação produtiva, compartilhando suas estratégias por meio de novas formas de relacionamentos, como: alianças estratégicas, *joint-venture* e fusão, com participação de uma complexa base produtiva. O objetivo dessas organizações é obter ganhos coletivos ocasionados pela localização e proximidade do mercado consumidor, gerando assim, vantagens competitivas e inovação.

Um dos exemplos, nessa reconfiguração capitalista, é a região do Vale do Silício, nos Estados Unidos, localizada ao sul da cidade de São Francisco, formada por diversas cidades como Palo Alto, Los Altos e Cupertino. Durante as tensões entre os americanos e os soviéticos (Guerra Fria) foram geradas tecnologias militares que, mais tarde, seriam utilizadas para o uso civil. Esses conhecimentos foram desenvolvidos em parcerias com empresas da região que forneciam tecnologias de produtos eletrônicos. Nesse momento, foi criado o circuito integrado baseado em silício, o microprocessador, entre outras tecnologias informacionais. Além disso, nessa região específica dos Estados Unidos foram constituídas as condições institucionais e econômicas para o surgimento das inovações tecnológicas, local de convergência de novos conhecimentos tecnológicos devidos aos engenheiros qualificados, ao financiamento estatal (Departamento de Defesa) e ao desenvolvimento de uma eficiente rede de empresas de capital de risco. É uma das maiores aglomerações de empreendimentos *startup* e sede de algumas das empresas mais bem-sucedidas do mundo, como *Apple*, *Netflix*, *Facebook*, entre outras. Foi a partir desse espaço específico que as inovações tecnológicas se deram de forma mais intensas, que moldaram e deram suporte a uma nova fase da revolução industrial marcada pela inovação tecnológica de base informacional e de comunicação (PESSANHA, 2020).

Uma das inúmeras vantagens dessas estruturas em rede é a geração de soluções coletivas para os problemas enfrentados pela organização, bem como a redução de custos e de riscos provocados pelo compartilhamento desse mesmo território. Outro ganho importante é o acúmulo de capital social e o aprofundamento

das relações sociais entre os indivíduos, socializando os seus conhecimentos e fortalecendo o processo de aprendizagem coletiva (ASHEIM, 2018). No caso do Vale do Silício, a Universidade de Stanford exerceu papel importante na disseminação das inovações tecnológicas, mediante ações empreendedoras que estimularam os seus alunos a criar importantes empresas como a produtora de *hardware* (impressora e computadores) Hewlett-Packard, mundialmente conhecida como HP⁴. Esse modelo de inovação aberto, integrado e em rede tem condições de gerar produtos e serviços por meio de novos modelos de negócios.

Dessa maneira, os arranjos institucionais, como do Vale do Silício, desempenham papéis preponderantes na eficiência e na competitividade de regiões específicas no contexto geoeconômico, uma característica do modelo atual do sistema capitalista onde a região exerce poder de atração para novos empreendimentos. As instituições existem para gerar ordem e reduzir as incertezas em razão de delinearem a interrelação entre as organizações e definirem as “regras do jogo”. Desse modo, a inovação acontece a partir das interações sociais com poder instituído (institucionalização), com os recursos físicos específicos (naturais e industriais) e os valores (históricos e culturais) que são importantes para estabelecer e dar identidade ao lugar. Sendo assim, as distintas forças endógenas e exógenas, influenciadas por relações de poder (conflitivas e/ou cooperativas) nos processos históricos de apropriação capitalista, impulsionaram o Vale do Silício a ser um território de inovação, pois as condições institucionais foram criadas para tal (NORTH, 2018).

Esse conhecimento logo é desenvolvido dentro de um processo social que recebe influência desta mesma estrutura comum, onde surgem os conflitos de interesses, e se desenvolve o jogo de poder. Pelo seu impacto, nessa mesma sociedade, ele deve ser visto também como espaço de disputas, sejam ideológicas ou geopolíticas. Certos países que detém essas técnicas podem usá-las para legitimar o seu poder ou servir de barganha para negociações. Esses novos paradigmas tecnológicos, pós-fordista, criaram condições técnicas e políticas, redefinindo a

⁴ HP Inc. foi fundada em 1 de janeiro de 1939, por William R. Hewlett e David Packard, dois engenheiros elétricos formados pela Universidade de Stanford. Essa empresa é transnacional de tecnologia da informação com sede em Palo Alto (Vale do Silício), Califórnia, ela desenvolve e é um dos maiores fornecedores, mundialmente, de computadores pessoais e impressoras, além disso, está listada na Bolsa de Valores de Nova York, fazendo parte do Índice S&P 500. Disponível em: <https://investor.hp.com/home/default.aspx>. Acesso em: 14 de janeiro de 2021.

divisão internacional do trabalho e criando identidades às regiões por meio da especialização produtiva, ligada a determinados setores da economia. Os países desenvolvidos, por exemplo, de modo geral, são detentores do conhecimento de tecnologia, já os países em desenvolvimento não têm acesso, a não ser pelo pagamento de alguma taxa (*royalties*) pelo uso de tecnologias geralmente obsoletas (MOISIO, 2018).

Assim, essas relações entre os Estados no sistema internacional são marcadas por uma distribuição assimétrica do poder, pois quem tem acesso a tecnologia avançada é capaz de definir a agenda da política internacional. Assim, os países desenvolvidos tecnologicamente são capazes de moldar e interferir nas políticas internas de nações dependentes dessas novas tecnologias, impondo mudanças institucionais com poder de influenciar as decisões e alterar as leis ou regras de acordo com os seus interesses, além de direcionar e controlar as ações por meio de poderes políticos e definindo ou redefinindo as regras pelas quais o poder será exercido.

Nesse contexto, é importante, ainda, esclarecer o papel das transnacionais de abrangência global e o poder que elas exercem no sistema capitalista. Essas organizações possuem o poder de influenciar as leis locais e redefinir a estrutura institucional ou os marcos regulatórios, e, ainda, na maioria das vezes, quando se instalam em países em desenvolvimento recebem incentivos fiscais e tributários, mas sem compromisso com o desenvolvimento dessas nações. As transnacionais influenciam a aprovação de leis e políticas públicas dos governos nacionais. Se elas perdem incentivos ou as regras não estão de acordo com seus interesses, transferem-se para outros locais, onde as condições sejam mais favoráveis⁵, como foi o caso da saída da montadora Ford no Brasil que, após receber vários incentivos fiscais, anunciou que deixaria de fabricar carros nas unidades brasileiras e investiria em sua planta industrial na África do Sul.

Ainda, no contexto da reestruturação produtiva, empresas com objetivo de melhorar taxas de lucros vêm reestruturando seus modelos de negócio para serem

⁵ Ford investirá US\$ 1,05 bilhão (R\$ 5,4 bilhões) em suas operações na África do Sul, após anunciar que deixará de produzir no Brasil. **Fonte:** Folha de S. Paulo, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/02/ford-vai-investir-us-1-bi-para-expandir-operacoes-na-africa-do-sul.shtml>. Acesso em 07 de abril de 2021.

mais competitivas. Elas diminuem níveis hierárquicos, números de empregados e terceirizam atividades-meio e atividades-fim, precarizando o trabalho e enfraquecendo a economia local. Portanto, é o espaço o lugar da evolução social, e nele se constitui uma realidade objetiva, um produto social em permanente movimento e transformação em que as novas técnicas possibilitam novas racionalidades e simbologias. Nessas circunstâncias, empresas atuam e se desenvolvem a curto e a longo prazos por meio da interação com o novo ambiente da acumulação flexível. No mercado, elas encontram a competição, o relacionamento e as influências imprevisíveis de difícil controle. Ao fazer esses estudos, as empresas analisam as variáveis econômicas, sociais, políticas, ambientais e o marco regulatório que influenciam as suas estratégias (HARVEY, 2014).

Nesse sentido, no pós-fordismo, empresas que se constituem em grandes grupos econômicos fazem parte de mercados altamente oligopolizados e constituem o que poderia ser chamado de um “poder corporativo”. A concentração do poder dessas organizações é uma das características definidora da economia global atual, com profundas implicações para o desenvolvimento, a sustentabilidade socioambiental e os direitos dos trabalhadores. Essas empresas são, cada vez mais, transnacionais e utilizam as novas tecnologias para desenvolver diferentes estratégias com o objetivo de aumentar, ainda mais, a taxa de lucro. E no sentido estrito, as tecnologias são profundamente essenciais para que isso ocorra. Todo o planeta constitui espaço de produção e das trocas globalizadas que passam a depender, cada vez mais, de poucas empresas com capacidade de definir como a sociedade deve se organizar ou mesmo definir o que consumir. Uma das características marcantes da acumulação flexível é a globalização, em que empresas, trabalhadores e Estado são interdependentes, mas envolvidos por relações de poder assimétrico. Todavia, para que isso ocorra, foram desenvolvidas ao longo dos últimos 40 anos, políticas econômicas e ideológicas que moldaram a configuração dos espaços e das relações sociais.

1.3 Neoliberalismo e a Financeirização no Século XXI

Se antes o keynesianismo era criticado pela intervenção do Estado na economia, e, ideologicamente, legitimava o fordismo, na acumulação flexível quem exercerá esse papel será o neoliberalismo. O objetivo das políticas neoliberais, entre

outras, é diminuir a presença do Estado na economia com privatizações, enfraquecer o movimento sindical e aumentar a taxa de lucros do capital. Assim, o novo sistema de acumulação flexível é identificado ideologicamente com o pensamento neoliberal. O neoliberalismo surgiu para contrapor ao Fordismo/Keynesianismo, numa reação contra o Estado Intervencionista e de bem-estar social. Acreditava-se que o problema do fordismo era o poder dos sindicatos e suas reivindicações para aumentar os gastos sociais. Em vista disso, o sistema liberal de Adam Smith foi ideologizado e reconfigurado com objetivo de ser um contraponto ao keynesianismo. Entre os principais formuladores desse “novo” liberalismo estão os economistas Friedrich Hayek e Milton Friedman. Aos poucos, o neoliberalismo (também conhecido na América Latina como Consenso de Washington⁶) se fortaleceu nos anos 80 e 90 e consolidou-se nos anos 2000.

A partir dos anos 80, essas orientações políticas e econômicas foram implementadas no Reino Unido pelo governo da Primeira-Ministra Margareth Thatcher (1979-1990) que desenvolveu diversas ações como diminuição de impostos, abolição de controles sobre os fluxos financeiros e corte de gastos sociais, além de aprovar legislação antissindical. Outro governo importante para a consolidação e divulgação do neoliberalismo foi o do Presidente Ronald Reagan (1981-1989). Apesar de não existir um Estado de bem-estar americano do tipo europeu, a prioridade neoliberal estava ligada à competição militar com a União Soviética, cujo objetivo era enfraquecer a economia soviética. Esse presidente reduziu os impostos dos ricos e elevou as taxas de juros, ampliando a distância entre ricos e pobres. No entanto, ele não teve austeridade orçamentária devido aos gastos militares e ao déficit público (ANDERSON, 1995).

O problema do neoliberalismo é o excesso de desregulamentação e sua aversão aos gastos sociais. Essas políticas foram responsáveis por importantes mudanças estruturais na economia mundial. No Brasil e em outros países sul-americanos, por exemplo, essas políticas vêm sendo implementadas a partir da liberalização das relações econômicas internacionais nas esferas comercial, produtiva, tecnológica e monetário-financeira; além da implementação das “eternas

⁶ Consenso de Washington: políticas desenvolvidas por instituições internacionais com sede em Washington (FMI, Banco Mundial) composto por dez medidas de cunho neoliberal aplicadas em países da América Latina. Foi um termo criado pelo economista inglês John Williamson.

reformas” no âmbito do Estado, como a trabalhista e a previdenciária. No caso brasileiro, essas reformas são sempre as principais metas do governo, principalmente, para atender aos interesses do mercado financeiro e de grandes grupos econômicos nacionais e estrangeiros (BRETITAS, 2020).

David Harvey (2020) afirma que o neoliberalismo era um projeto político da classe capitalista que se sentiu ameaçada, política e economicamente, nos fins dos anos 70, e queriam algo que fosse capaz de enfraquecer os trabalhadores. O programa neoliberal é o próprio capitalismo, um sistema econômico que ampliou sua influência no mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida. É um sistema cujo objetivo é a reconfiguração do Estado e da sociedade para apropriar-se dos ganhos de produtividade que a técnica proporciona para beneficiar o capital, e transformar os processos e as formas de realizar o trabalho, influenciando o ambiente institucional.

O neoliberalismo pode ser caracterizado como um sistema em que a economia não consegue obter altas taxas de crescimento. Durante a sua implementação nos anos 80, conseguiu relativa eficiência em relação a deflação, lucros, empregos e salários. No entanto, essas medidas tiveram como objetivo a restauração de crescimento econômicos estáveis, como nos anos 70, mas se mostrou decepcionante. Entre os anos 70 e 80, a taxa de crescimento foi muito baixa nos países desenvolvidos. Mesmo com as condições institucionais favoráveis, a taxa de acumulação ou investimento em capital fixo (equipamentos produtivos) não aumentou satisfatoriamente como nos anos 70. O projeto neoliberal se mostrou eficiente na desregulamentação financeira, responsável em estabelecer as condições para o investimento especulativo (e não produtivo), surgindo, assim, a financeirização. Outro fracasso das políticas neoliberais foi o peso do Estado de bem-estar que não diminuiu como deveria, pois, apesar das medidas tomadas, os gastos sociais ainda continuavam altos devido ao desemprego e ao envelhecimento da população. Além disso, em 1991, o capitalismo entrou em uma nova recessão com problemas na dívida pública de quase todos os países ocidentais, inclusive na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, enquanto o endividamento privado era o mais alto desde a Segunda Guerra Mundial (ANDERSON, 1995).

Outra característica do neoliberalismo são as suas crises, geralmente sistêmicas. Entre 1982 e 1985, houve crise da dívida externa no México, no Brasil e

na Argentina. Além disso, tiveram as crises cambiais: 1994, no México; 1998, na Rússia; 1999, no Brasil; e na Argentina, em 2001. Outra crise importante foi as das empresas “*ponto.com*” em 2000, nos Estados Unidos, uma bolha especulativa na bolsa de Nova York, que provocou compras e fusões nas empresas ligadas à internet e às telecomunicações. Mas a crise de 2007-2008, foi considerada a pior desde o *crash* da Bolsa de Valores de Nova York, em 1929 (SANTOS, 2007).

Essas políticas de desregulamentação do mercado levaram o sistema capitalista à sua primeira grande crise no século XXI. Ela começou localizada no mercado imobiliário dos Estados Unidos, em 2007-2008, e, rapidamente, se espalhou para os principais mercados globais, principalmente dos países desenvolvidos (União Europeia).

A crise, que começou localizada em particular no mercado imobiliário nos Estados Unidos em 2007, rapidamente se espalhou ao redor do mundo por uma rede financeira e comercial coesa que supostamente dividiria o risco, em vez de estimular o caos financeiro. Na medida em que os efeitos da crise de crédito se difundiram, houve impactos diferenciados de um lugar para outro. (HARVEY, 2011, p. 117).

Foi uma crise especulativa, em que as dívidas e títulos perderam, repentinamente, o seu valor e muitos ficaram no prejuízo. Essa crise demonstrou que as políticas neoliberais não são eficientes para criar um ambiente estável. Além disso, com o neoliberalismo e o desenvolvimento da tecnologia informacional, o mercado financeiro tornou-se global e sem regras, aprofundando o fenômeno da financeirização. Assim, o dinheiro deixou de ser físico e passa a “navegar” pelo planeta, pelas plataformas digitais, sem regulação e controle. O processo de financeirização é multidimensional com impactos na sociedade, na economia e nos negócios. Dessa forma, a crise imobiliária norte-americana ocorreu no contexto de um capitalismo financeirizado.

A financeirização é excludente, pois aumenta a desigualdade e torna os ricos cada vez mais ricos. No entanto, o sistema capitalista produtivo depende dos gastos dos mais pobres, enquanto os ricos acumulam. Segundo Dowbor (2017), o PIB mundial cresce num ritmo situado entre 1% e 2,5%, porém as aplicações financeiras rendem acima de 5%, ou mais. Assim é mais vantajoso aplicar em Bolsas de Valores do que na produção. É importante frisar que não há falta de recursos financeiros para ser investido no sistema produtivo. O que acontece é a apropriação dos recursos pelas corporações financeiras para a especulação tornando o sistema capitalista menos

dinâmico e sujeito as crises frequentes, podendo afetar sistematicamente o capitalismo mundial.

Essa racionalidade financeira é melhor explicada com o seguinte exemplo: uma certa montadora de automóvel utiliza a máquina para produzir carros, mas não precisa da mão de obra como no tempo do fordismo, pois foi, em grande parte, substituída pela automação (robôs), ou seja, a tecnologia diminuiu a mão de obra que era intensiva. A consequência disso foi o aumento do desemprego e, deste modo, o desempregado perde o seu poder de compra, uma vez que a opção é trabalhar em empregos precarizados, causando, assim, por exemplo, um reflexo na demanda efetiva na compra por novos automóveis. Como consequência, a sua capacidade de consumir bens é menor. Nesse cenário, devido à redução das vendas, a montadora, que possui menos consumidores de seus produtos, deve criar estratégias para manter a sua taxa de lucro.

Assim, considerando a capacidade de produção ociosa, a empresa deixa de investir em novas plantas industriais e de contratar novos trabalhadores. Dessa forma, para continuar com a taxa de lucro sustentável, a empresa começa vender ações no mercado financeiro. Os seus investidores, geralmente, são fundos de pensão, pessoas físicas ou bancos. Desta maneira, o lucro ocorre pela venda das ações e não, necessariamente, pela sua produção. Além das ações, a empresa passa oferecer, também, crédito ao seu cliente, no caso particular, para o empregado precarizado, em razão de seu baixo poder de compra em adquirir o carro à vista. Deste modo, a taxa de lucro da montadora aconteceu pelo que se convencionou chamar de financeirização: dinheiro gerando dinheiro e não produto gerando dinheiro

A compreensão da estrutura do poder da rede das corporações globais e sua influência na estabilidade financeira do mercado de capitais é importante para compreender a financeirização. A economia global é uma rede densamente interconectada que afeta a vida cotidiana de bilhões de pessoas. Em particular, a estrutura da rede pode ampliar a instabilidade financeira, aumentar a desigualdade de renda e da riqueza e dificultar os investimentos para atenuar as mudanças climáticas. No entanto, pouco se sabe sobre como essa rede econômica global evoluiu ao longo do tempo e, especificamente, como as crises se desenvolvem, como a de 2007-2008. Pode ser que um choque econômico global, embora afete, negativamente, muitos indivíduos, pode ter apenas um impacto marginal nas estruturas de poder existentes

dessas corporações. Essas estruturas de poder econômico são notavelmente resistentes a choques, e o poder permanece extremamente concentrado nas mãos de alguns indivíduos ou corporações (MIZUNO et Al, 2020).

Como esse poder é compartilhado, ou, como se estrutura essa rede, ainda não está claro. Não há estudos conclusivos sobre esse assunto, mas existem indicativos de sua organização. La Porta et Al (1999) afirmam que essas empresas são, normalmente, controladas por famílias ou pelo Estado. O controle de patrimônio por instituições financeiras é muito menos comum. Esse estudo foi realizado ao final dos anos 90 e a estrutura econômica era diferente da atual. Um outro estudo, realizado em 2011, por Vitali et Al (2011), alega que essas empresas formam uma estrutura gigante em rede e grande parte desse controle flui para um pequeno núcleo fortemente integrado de instituições financeiras. O estudo aponta que, aproximadamente, 40% do valor de todas as corporações globais está submetido ao controle de 147 empresas, a maioria ligada às instituições financeiras. Foi observada uma rede financeira global densamente conectada que, em termos de estabilidade econômica, pode estar sujeita a risco sistêmico. Aparentemente, a rede parece robusta, mas em momentos de instabilidade, as empresas podem correr risco simultaneamente.

Além disso, a influência dessas empresas no mercado pode se dá com a formação de oligopólios, pois o controle está concentrado em poucas empresas e, muitas dessas, têm domínios de atividade sobrepostas, além de estarem conectadas por relações de propriedade que dificultariam a competição entre elas. Esta análise é importante para compreender como funciona a economia global e as implicações dessa rede para a estabilidade financeira e, assim, evitar riscos sistêmicos. Finalmente, Mizuno et Al (2020), em um estudo recente, sinalizam que 7, dos 20 primeiros acionistas no contexto global das corporações pertencentes à rede, são empresas de governos soberanos, principalmente, da China. O poder dessas transnacionais forma-se por meio de fusões e aquisições que criam verdadeiros monopólios e afetam a concorrência no mercado global e a estabilidade financeira. O controle de certas empresas pode interferir na geopolítica de uma determinada região.

É o caso da empresa estatal chinesa *State Grid Corporation of China (SGCC)*, uma das maiores do mundo do setor elétrico, que possui 40% das ações da *National*

Grid Corporation of the Philippines (NGCP). Assim, a rede elétrica filipina, de norte a sul, está sob o controle total do governo chinês e pode ser desligada em tempo de conflito. As relações internacionais entre China e Filipinas são geopoliticamente conflitantes devido à disputa pelas ilhas no Mar do Sul (da China) desde 2014. Essa situação levou os senadores filipinos a solicitar uma revisão do acordo pois somente os engenheiros chineses teriam acesso ao sistema elétrico filipino, que poderia ser desativado remotamente por ordem de Pequim, em caso de conflito entre os dois países. Nesse sentido, a empresa estatal representa o poder político e econômico chinês perante as Filipinas (GRIFFITHS, 2019).

Os Estados soberanos, principalmente a China, controlam importantes empresas em setores considerados estratégicos nessa rede global. Mizuno et Al (2020) afirma que esse controle acionário pode ter consequência geoestratégica e gerar conflitos ou afetar interesses de países. Dessa forma, analisando a presença do capital chinês no Brasil, tem-se, como exemplo, a mesma empresa do grupo chinês que atua nas Filipinas, a *State Grid Brazil Power Participações S.A. (SGBP)*⁷. A empresa chinesa atua no Brasil desde 2010 e controla 83,7% da CPFL (ex-estatal) paulista privatizada e comprada por uma empresa estatal chinesa, considerada a maior distribuidora de eletricidade do país. A empresa chinesa tem, ainda, a participação ou controle acionário de 14 empresas de energia elétrica no Brasil. O poder dessas empresas globais é formado geralmente por meio de fusões e aquisições, criando verdadeiros monopólios que afetam a concorrência no mercado nacional e a estabilidade financeira dos países (CPFL, 2021).

Analisando o aspecto geopolítico do poder dessas corporações, no caso da empresa chinesa no contexto asiático, é possível entender a relação, do espaço e do poder, da geoeconomia e da política. O espaço é visto como instrumento de hegemonia e de exercício do poder. Assim, até mesmo o conceito de transnacional não é suficiente para conhecer de fato qual o papel que essas grandes empresas desempenham no contexto capitalista em transição. A economia chinesa, precisamente, o capitalismo chinês, a partir do mercado financeiro sem regras ou lugar, começa a ser usado para as ações geoestratégicas da China. Essas ações

⁷Informações sobre a State Grid Brazil, disponível em: <https://www.cpfl.com.br/institucional/stategrid/Paginas/default.aspx>. Acesso em 10/04/2021.

influenciam importantes regiões do planeta e dominam áreas estratégicas de países como Filipinas e Brasil.

No contexto de um capitalismo neoliberal e financeirizado, em vez de submeter os ditames do mercado, a China, ao contrário, subverte a ordem capitalista liberal, e as suas empresas estatais compram setores que somente o Estado teriam condições de atuar, e assim, dominam setores que antes pertenciam aos Estados nacionais, como Filipinas e Brasil. A China conhece o papel que as suas empresas devem desempenhar no contexto geopolítico internacional para auxiliar no seu projeto de se tornar uma potência global. Mas não são apenas empresas estatais chinesas que tem essa preocupação. Outro exemplo, é a empresa estatal da Noruega (*Equinor*, antiga *Statoil*) que comprou ativos importantes da Petrobrás. Por mais poderosas que sejam as transnacionais e o sistema neoliberal, seja hegemônico, ao menos no Brasil certas empresas estatais estrangeiras vão dominando setores estratégicos concernentes a infraestrutura e energia, interferindo em sua geopolítica.

Outro ponto a destacar, é que a financeirização não está somente em um determinado setor da economia, mas abrange todo o sistema capitalista. Seja qual for o setor, as empresas lançam as suas ações em qualquer parte do mundo para serem valorizadas e, com isso, ter uma taxa de lucro maior. Na economia real essas ações são um capital fictício que corresponde ao valor presente de um determinado fluxo de rendimentos futuro, um papel com valor fiduciário. No entanto, para que essas ações sejam valorizadas, as empresas devem ser constantemente eficientes, caso contrário as ações serão desvalorizadas

A financeirização tem diferentes nuances, como a obtenção de lucro na esfera financeira (em vez da produção), o foco no valor para o acionista e a ascensão dos rentistas. Assim, existem mecanismos sofisticados para tornar o sistema financeiro hegemônico na atual fase do sistema capitalista, usando e submetendo o sistema produtivo à sua lógica, como o amplo uso de fusões e aquisições que tornam setores importantes, cada vez mais, oligopolizados e dão prioridade e maior foco em suas atividades principais, com adaptações às cadeias produtivas e recompra de ações para se posicionar melhor no mercado. O objetivo é sempre criar valor para o acionista e ter as ações valorizadas (BRETTAS, 2020; SANTOS, 2007).

Assim, a empresa precisa gerar resultados positivos e dividendos interessantes para os acionistas. Para tanto, criam estratégias para aumentar o lucro, artificialmente,

mediante ao pagamento de baixos salários aos trabalhadores operacionais e altos rendimentos aos executivos. A financeirização define, também, uma nova forma de gestão da riqueza, em que decisões importantes sobre a gestão de fortunas baseiam-se na relação entre os principais Bancos Centrais, tesouros nacionais, investidores institucionais, grandes bancos e empresas não financeiras. Ela é o padrão sistêmico que perpassa toda a sociedade capitalista, aumentando a desigualdade e submetendo o setor produtivo à sua hegemonia (BRETTAS, 2020). Dessa forma, é importante entender melhor como está estruturado o capitalismo atualmente, no qual prevalece dois modelos de organização da sociedade nos aspectos políticos e econômicos.

1.4 Capitalismo Meritocrático-Liberal e Capitalismo Político

O sistema capitalista mundial está dividido em modelos diferentes de desenvolvimento, principalmente, com ascensão da China nos anos 2000. Para entender melhor estes sistemas, Branko Milanovic (2020) analisa o capitalismo por meio de dois modelos, que pode ser considerado um tipo ideal à Max Weber. O primeiro é o capitalismo liderado pelos Estados Unidos, liberal e meritocrático, presente também nos países europeus ocidentais e que serve como referência para o Brasil. O segundo é o capitalismo chinês, o chamado capitalismo político, presente em países do leste asiático, como Vietnã, Malásia e Singapura.

A hegemonia do capitalismo liberal meritocrático começou a partir dos anos 80 com o neoliberalismo e a globalização. Duas de suas principais características é a alta concentração da propriedade e a elevação da proporção da renda do capital sobre a renda do trabalho. O capitalismo meritocrático liberal relaciona-se com as formas de produção, comercialização e distribuição de mercadorias e serviços. Exemplos podem ser encontrados quando o capital se concentra, além dos empresários, entre os altos executivos, *designers* e engenheiros que comandam as empresas. Essa tendência é acentuada pelos casamentos preferenciais entre pessoas com alta formação e alta renda e pela crescente elitização das universidades. Assim, o meritocrático acentua concentração de renda entre esses mesmos indivíduos, elevando desigualdade social (MILANOVIC, 2020).

A globalização mudou o mundo, e o neoliberalismo reafirmou os fundamentos do capitalismo. Embora o Estado esteja procurando desvincular da responsabilidade sobre as questões sociais, este mesmo Estado é usado pelas entidades empresariais

para os seus próprios interesses. O melhor exemplo são as Forças Armadas dos Estados Unidos , que negociam vendas de armas em nome dessas corporações (SMITH, 2008).

Assim, o Estado é parte das estratégias dessas empresas em detrimento da grande maioria da população que fica submetida aos interesses dessas corporações, principalmente em países como o Brasil. Isso pode ser visualizado, por exemplo, nas paisagens de suas grandes cidades, nas casas e nos bairros e no poder aquisitivo de seu povo provocando um desenvolvimento desigual e elitista. O Brasil, nos últimos 30 anos, optou pelo neoliberalismo, por meio de “reformas” econômicas e sociais. O neoliberalismo não foi capaz de diminuir as desigualdades, intensificou a desindustrialização e, cada vez mais, o Brasil vem tendo um papel menos relevante no sistema internacional.

No entanto, é preciso também compreender o capitalismo político. Ele está imbricado num sistema político autoritário e numa burocracia estatal corporificada por tecnocratas altamente eficientes, responsáveis por coordenar o processo econômico e promover taxas de crescimento expressivas em ritmo acelerado. É um modelo em que prevalece a ausência de um verdadeiro Estado de direito e a presença da autocracia, arbitrariedade e seletividade. Neste contexto, o Estado é autônomo em relação a qualquer controle externo e atua sem transparência nas regras, premiando ou punindo conforme a sua conveniência. Outro problema é a corrupção endêmica, difícil de eliminar. Em virtude de sua autoridade discricionária, a burocracia estatal utiliza seu poder político para obter ganhos financeiros. É um problema relevante desse modelo de capitalismo, pois dependendo do nível de corrupção pode influenciar no crescimento econômico e aumentar a desigualdade ou, até mesmo, deslegitimar a classe dirigente. No entanto, o modelo consegue diminuir a pobreza, aparentemente mais rápido do que o modelo liberal-meritocrático, devido, entre outros motivos, a uma força de trabalho razoavelmente bem-educada (MILANOVIC, 2020).

O exemplo mais notável é a China, com as suas altas taxas de crescimento que contrastam com o baixo crescimento das economias ocidentais, principalmente após a crise financeira de 2008. A desigualdade chinesa, entretanto, é resultado de um desenvolvimento rápido, do movimento do rural para o urbano, e de uma corrupção acentuada (MILANOVIC, 2020).

Assim, os dois paradigmas de capitalismo hegemônicos, desse século, continuam a produzir riquezas e desigualdade. No entanto, enquanto a China, com a forte presença do Estado conseguiu diminuir a desigualdade, os Estados Unidos, praticando o livre-mercado, aumentou a desigualdade entre sua população e perdeu espaço na geopolítica mundial em setores estratégicos. Piketty (2020) afirma que uma das formas de tornar o sistema menos desigual é alterar, fundamentalmente, as relações de produção em favor do trabalho e limitar a acumulação de riqueza privada, restringindo, principalmente, a capacidade das pessoas mais ricas de controlar o processo político, assim como taxar a sua riqueza. Nessa perspectiva, é importante analisar o poder das grandes corporações e as suas estratégias para que a desigualdade não continue a ser um problema, principalmente para os países em desenvolvimento.

O poder hegemônico das empresas globais e seu controle sobre os fluxos tecnológicos, comerciais e financeiros influenciou a maior parte do desenvolvimento industrial, principalmente nos países em desenvolvimento. Isso implicou maior devastação ambiental, baixos salários e abandono dos direitos de proteção social provocado pelas políticas neoliberais. Os governos desses países, por imposição de organismos internacionais, como FMI ou Banco Mundial, foram “incentivados” a realizar desregulamentações fiscais e trabalhistas, a fim de atrair investimentos diretos estrangeiros em troca de empregos pouco qualificados, incentivos fiscais. A consequência disso pode ser verificada na baixa receita e produtividade, tornando os produtos menos competitivos internacionalmente (SANTOS, 2007). A crise trazida pela Pandemia da Covid-19, em 2020, retomou a discussão da importância do Estado, principalmente na questão da saúde pública. Ainda, não é possível avaliar, mas os princípios das políticas neoliberais foram questionados, principalmente, no tocante à austeridade fiscal.

A sociedade passou acreditar que o mercado resolveria a ineficiência do Estado-nação, mas ainda não há certeza se ele é a solução. Depois da perda de confiança pública na sabedoria e na potência do Estado, agora é a vez do mercado, com a sua “mão invisível” perder a sua credibilidade. Há uma crise no modo de produção, uma vez que ele não está sendo suficiente para produzir riquezas para todos. As maneiras novas, na melhor das hipóteses, estão em estágio de experimentação (BAUMAN; BORDONI, 2016).

O sistema capitalista e a sua vertente neoliberal promovem grandes desigualdades entre países, regiões e pessoas. Usando as novas tecnologias de computação e comunicação, o capitalismo faz com que os trabalhadores sejam a parte mais afetada e que, cada vez mais, perdem o seu protagonismo. Os sindicatos continuam agindo com a mentalidade fordista e esquece que os novos tempos é da interconectividade e ação em rede, assim como as empresas agem internacionalmente. O mesmo não ocorre com a classe trabalhadora que está paralisada, sem contraposição ao modelo capitalista vigente. Isso pode ser verificado pelo número de greves nos últimos anos no Brasil. Mesmo com a reforma trabalhista, que acentuou a precarização do trabalhador brasileiro, o seu comportamento foi de total resignação. Portanto, é importante compreender como os trabalhadores foram atingidos pela reestruturação produtiva capitalista mundial.

1.5 Temas Emergentes do Sistema Capitalista do Século XXI

A classe trabalhadora foi sem dúvida a principal “perdedora” desse novo sistema de produção pós-fordista. Esse modelo flexível de produção influenciou as relações entre as empresas e os trabalhadores. O trabalho se reestruturou por meio de contratos mais flexíveis. O emprego estável, especializado e regulamentado, típico da produção fordista é substituído por novas relações laborais, baseadas na desregulamentação, contribuindo para a redução dos empregos formais. A precarização acontece pela intensificação do trabalho e pela ampliação das horas trabalhadas, em vez de diminuir devido as novas tecnologias que aumentou a produtividade. Assim, o resultado dessas mudanças tem reflexo direto na perda de direitos, na redução de empregos formais e na baixa remuneração.

Outro ponto a considerar é a ação dos sindicatos. O sindicalismo perdeu a capacidade de negociar como prevalecia no sistema fordista, quando os trabalhadores tiveram grandes conquistas sociais. Assim, o enfraquecimento do movimento sindical, um dos principais objetivos do neoliberalismo, perdeu a sua importância com a reestruturação produtiva dos anos 80 e 90. Essa crise estrutural do sistema capitalista atingiu as formas de representação dos trabalhadores e continua, ainda, no século XXI o seu esgotamento, tornando a sua ação mais defensiva e acrítica nas negociações, questionando apenas aspectos fenomênicos subordinados a desregulamentação trabalhista (HARVEY, 2014).

Nesse contexto, a realidade pós-fordista pode ser caracterizada pela alta taxa de desempregos e, sobretudo, pela flexibilidade nas relações trabalhistas. O movimento sindical perdeu, então, a sua representatividade e o trabalhador agora se submete a racionalidade capitalista. O empregado não se sente mais operário, nem mesmo trabalhador, já que as empresas, por meio das plataformas digitais de intermediação de trabalho, os transfiguraram em empreendedores pela manipulação de sua subjetividade instrumentalizada para legitimar as ações do capital. Desta maneira, são criadas situações nas quais o principal responsável pelo desemprego é o próprio trabalhador que não foi capaz de se atualizar profissionalmente, mesmo sem condições financeiras para pagar cursos ou treinamentos. Sendo assim, o grande sucesso das estratégias neoliberais foi a criação de um exército de desocupados e enfraquecidos coletivamente (ANTUNES, 2008).

A existência de um mercado de trabalho flexibilizado constitui objetivos inerente da acumulação flexível pela ausência de regulamentação da força de trabalho. Tal flexibilização foi responsável pela precarização e perda dos direitos sociais. Além disso, o trabalho é crescentemente intensificado, fazendo com que os trabalhadores superem permanentemente metas, que, muitas vezes, aparecem para a gerência como aquém do esperado. Isso tem como consequência uma situação de desmotivação e estresse que influencia na qualidade de vida e na saúde dos trabalhadores. Desta forma, o trabalho flexível possibilita colocar, cada vez mais rápido, uma variedade de produtos no mercado, por meio de investimentos em equipamentos que alteram o ritmo e o tipo de produto rapidamente. O ajuste do trabalho à demanda produtiva e os requisitos funcionais relativos à polivalência do trabalhador tornaram, então, partes inseparáveis do léxico e da ação pragmática da empresa corporativa global (ANTUNES, 2020).

É indiscutível o papel da tecnologia para o aumento da produtividade e para a formação do novo paradigma tecnológico. A partir da década de 70, a produtividade passou a ser obtida com o uso intensivo do conhecimento e fez com que o tempo e o espaço passassem a ter pouca importância para a ação do capitalismo financeiro. Cresce também a primazia do papel do setor de serviço na economia como foi visto, anteriormente, pela indústria nos tempos do fordismo. Uma das mudanças proporcionadas pela acumulação flexível refere-se às relações de terceirização entre empresas de maior porte, que estabelecem contratos com empresas menores, com

baixos recursos financeiro e de produção, e determinam condições salariais, forma de qualificação dos trabalhadores e os requisitos de contratação. A terceirização no âmbito do modelo flexível de produção permite flexibilizar a gestão, as condições do trabalho e o número de trabalhadores (ANTUNES, 2008).

Diante disso, o processo de terceirização no contexto atual, se apresenta como uma solução flexível diante das incertezas do mercado. Isto é possível porque a terceirização permite que a empresa contratante defina qual das partes de sua etapa produtiva será transferida a contratada (terceiro). Ao invés da empresa verticalizar suas atividades, conforme o modelo fordista, a empresa descentraliza suas atividades, permitindo a ela, de acordo com a demanda de mercado, reduzir a quantidade de produção e de trabalhadores. Isso é mais acentuado nas empresas que utilizam aplicativos móveis (app) ou plataformas digitais. Com a nova subjetividade capitalista, os trabalhadores deixaram de ser empregados e tornam-se “empreendedores” do setor de serviços. Um exemplo de “expropriação” dos direitos trabalhistas⁸.

Mas a terceirização se “modernizou” como pode ser observado na crise sanitária decorrente do coronavírus, em 2020, quando o comércio eletrônico foi intensificado. Os entregadores de aplicativos ligados às empresas de plataforma digital, como *iFood* ou *Uber Eats*, viraram empresários (terceirizados), sem direito aos benefícios sociais, com uma jornada que ultrapassa as 12 horas e remuneração por metas. Outro exemplo, de uso intensivo da plataforma digital, é a loja física de conveniência da Amazon⁹, a *Amazon Go*. Aqui não há presença de atendentes (caixas) nem a necessidade de passar as compras em um terminal. Tudo é feito e registrado pelo celular do cliente. O cliente, entra e escolhe os produtos que deseja. Tudo é feito pelo aplicativo (*smartphone*), inclusive o pagamento. Isso é viável pelo uso de tecnologia de inteligência artificial, que induz a uma nova relação social entre o cliente e o fornecedor e provoca novos hábitos culturais de consumo (PESSANHA, 2020).

⁸ A justiça britânica avaliou que os motoristas da Uber podem ser considerados trabalhadores, com acesso a direitos trabalhistas. As ações do Uber caíram 3% em Wall Street no pregão eletrônico antes da abertura do mercado nesta sexta. Fonte: Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/02/justica-britanica-decide-que-motoristas-do-uber-sao-funcionarios-com-direitos-trabalhistas.shtml>. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

⁹ Amazon Go: informação obtida no endereço eletrônico: <https://www.amazon.com/>

Nessa relação empresa-trabalhador, o empregado que é chamado de associado na *Amazon*¹⁰ torna-se “supérfluo”. Assim, a tecnologia de ponta, tende a ser, cada vez mais, invadida por robôs, máquinas digitais e inteligência artificial. Esses avanços tecnológicos tornam-se mais presentes nas relações sociais, econômicas e, até mesmo, na política, transformando o emprego e exigindo novos conhecimentos e eliminando outros dentro do processo tecnológico-informacional, influenciando assim, a produtividade e a taxa de lucros das empresas.

Esse novo padrão de desenvolvimento alcançado pelas tecnologias está sendo adotado com uma velocidade sem precedentes na história. As plataformas digitais tornam a vida do consumidor mais prática, assim como parte do processo da relação “homem-máquina”. Esse “humano-automatizado” aparece quando o cliente começa a “trabalhar” para a empresa usando seus equipamentos tecnológicos, como o seu *smartphone*, e relativizando as interações sociais, transformando-o como parte dos esforços das empresas na entrega de valor a esse mesmo cliente (ANTUNES, 2020).

Além do mais, outro ponto bastante discutido nos últimos anos é o acesso de dados dos clientes e a invasão de sua privacidade. O *big data* permite a coleta, o processamento e a análise de dados de clientes e facilita a revenda dessas informações às empresas e a outros consumidores. Os anúncios são direcionados com o objetivo de influenciar o comportamento do consumidor no processo de compra.

Dessa forma, existe uma tentativa de eliminar e racionalizar as interações humanas por meio de uma combinação de conhecimento entre diferentes tipos de aplicativos. O celular se reconfigurou quando se tornou um “pequeno computador”, dando origem ao *smartphone*, com funções e utilidades que não havia antes. Desde a invenção, esse recurso sempre interferiu no comportamento das pessoas, tornando-as mais intimistas e isoladas, pois, agora, elas acessam a internet pelo seu telemóvel. O telefone deixou de “existir” e tudo é feito mediante os dados móveis. Essa recombinação de diferentes tecnologias é usada para a maioria das inovações de forma transversal, gerando um único conceito de produto. Assim, quase tudo hoje é feito pela tecnologia, do pedido do almoço, aulas online ou mesmo assistir o último lançamento de um filme (SPOSITO, 2019). A relação humana está sendo substituída

¹⁰ Jeff Bezos, fundador da Amazon, direcionando aos seus acionistas afirmou que é preciso tratar melhor os seus funcionários.

por essas tecnologias em funções simples, como, por exemplo, pedidos e entrega em domicílio (*UberEats, Rappi, iFood*), e em outras mais complexas, como por exemplo, o uso de veículos autônomos que estão sendo desenvolvidos pela empresa *Tesla* ou “*checkouts automatizados*” da *Amazon Go* que não necessita da interação entre as pessoas, sem envolver nenhum contato humano.

É importante enfatizar que o problema não são as tecnologias, mas como elas são utilizadas pelas empresas para aumentar o lucro. Existe interesse dessas empresas para que haja eliminação da interação social, a fim de que as tecnologias possam substituir o ser humano e assim aumentar a sua taxa de lucro, recorrendo à robotização e à inteligência artificial, de modo que não haja a necessidade do cliente entrar em contato com os trabalhadores para comprar pois esta interface é feita pelos aplicativos móveis.

Outro fator que vem impactando o capitalismo, atualmente, são as questões sobre a sustentabilidade, uma das grandes discussões no início do século XXI, em razão das implicações socioeconômicas que ela traz para a sociedade e para os negócios. A degradação da natureza tornou o desenvolvimento sustentável parte de temas em agenda internacional, a partir dos anos 70, especialmente com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano realizada, em Estocolmo em 1972. Nesse evento, tratou-se, pela primeira vez, a degradação ambiental e seus impactos para o planeta (OLIVEIRA, 2020).

Nas últimas décadas o capitalismo passou por grandes transformações. Todo o planeta constitui espaço de produção e de trocas globalizadas. Uma das características marcantes do capitalismo é a interdependência e influência mútua entre os países. Não há como viver isoladamente. O comércio internacional tornou-se prioridade na agenda internacional em detrimento das questões bélicas. Existem, hoje, estruturas jurídico-políticas (Governança) que definem, coordenam e fiscalizam as relações internacionais, como a ONU (Organização das Nações Unidas), a OMC (Organização Mundial do Comércio) e o Banco Mundial. São instituições multilaterais que, muitas vezes, interferem nas políticas dos países e agem de acordo com os interesses do capitalismo internacional. O fim da Guerra Fria permitiu o surgimento de uma nova ordem caracterizada por fatores como globalização, aumento dos fluxos de comércio e nova configuração dos Estados nacionais. Assim, o mundo é dominado não mais por lutas territoriais, mas por blocos transnacionais emergentes competindo

com temas relativos ao protecionismo, à cadeia global de abastecimento, às desigualdades sociais, à desregulamentação de mercado etc. (SANTOS, 2007).

Essas mudanças e o modo de organizar o sistema capitalista, durante as décadas de 2000 e 2010, têm abalado drasticamente os quadros de referência dos indivíduos, das coletividades e das teorias, pois o seu dinamismo, temporal e espacial, rompe e recria o mapa do mundo, inaugurando novos processos, novas estruturas e novas formas de sociabilidade, que se articulam e se impõem à sociedade.

Assim, a geoeconomia, em conjunto com a geopolítica, analisa o papel dominante das forças de mercado, como pode ser observado na organização estrutural capitalista, nos quais os Estados e as empresas globais desenvolvem e implementam estratégias que podem gerar conflitos e criar tensões, mesmo em um mundo, cada vez mais, interdependente e globalizado, uma vez que os países ainda procuram proteger os segmentos estratégicos de seu real interesse em detrimento de uma suposta solidariedade mundial. Nesse contexto, de um capitalismo em transição, principalmente agora com o problema da pandemia, a referência de um capitalismo em que o mercado é o principal protagonista, está sendo contestada, pois apenas o mercado não resolveria a questão sanitária.

É indiscutível o papel das tecnologias para reestruturar o capitalismo pós-fordista. Elas foram responsáveis pela criação das condições que possibilitaram às empresas escolherem onde investir, como se relacionar com fornecedores e clientes no contexto de cadeias globais de abastecimento e de arquitetar a financeirização. Isso tornou o setor de serviços, o modelo de produção flexível e precariza a situação do trabalhador por meio das plataformas digitais. Esse modelo capitalista em transição é hegemônico e está presente em todas as partes do planeta: de Pequim a Washington; de Luanda a Bangladesh. Embora todos os países, geoeconomicamente, fazem parte de um mesmo processo, poucos ganham e a maioria perde em meio as crises capitalistas.

Nessa circunstância, o Brasil também tem reconfigurado o seu capitalismo, recebendo interferência do neoliberalismo, flexível e globalizante. Até a década de 70, o país tinha altos índices de crescimento e o seu parque industrial estava em expansão, mas as crises dos anos 80 e 90 fizeram com que o Brasil optasse, também, pelo modelo neoliberal, por meio da implementação de várias reformas e da diminuição da presença do Estado na economia, sob o argumento de se tornar mais

competitivo internacionalmente. As reformas realizadas nas últimas três décadas, como a previdenciária, a administrativa e trabalhista, tiveram o objetivo de promover emprego e desenvolvimento, mas o que se vislumbrou foram poucos avanços e muitos retrocessos que tornaram o Brasil mais desigual e desindustrializado com a reprimarização de sua economia (SAAD FILHO; MORAIS, 2018).

Uma das principais características do capitalismo, no início do século XX, é que as questões comerciais e econômicas são temas mais importantes do que as disputas territoriais e ideológicas como no tempo da Guerra Fria (Fordismo). Depois que o Estados Unidos venceu o terrorismo, questões geoeconômicas estão ganhando relevância em relação às estratégias militares e de guerra. As disputas ocorrem pela guerra comercial, caracterizada pela imposição de taxas alfandegárias, cotas comerciais e pelos fluxos de mercadorias, capitais, serviços ou informações. A inserção no mercado internacional obriga os países a serem competitivos e a estarem integrados às cadeias de produção globais (AGNEW, 2020).

As novas armas para a conquistas dos mercados globais estão relacionadas à agilidade e à eficiência proporcionadas pelas tecnologias informático-comunicacional. Nesse sentido, as estratégias geoeconômicas não estão dissociadas dos interesses geopolíticos. A nova configuração capitalista manifesta-se em uma nova geopolítica imbricada na geoeconomia, articuladas para defender os interesses do país nas diversas situações econômicas e comerciais, entre as quais ter a capacidade de influenciar as organizações internacionais com objetivo de obter vantagens e/ou prejudicar os demais países concorrentes.

O início do século XXI foi marcado pelo ataque terrorista de 11 de setembro de 2001 em território norte-americano, esse acontecimento causou consequências para o sistema internacional, e é considerado um marco definidor de uma nova política de segurança dos Estados Unidos. O tema segurança voltou a ser importante para geoestratégia americana, que concentrou suas ações em outras regiões geográficas (Eurásia). O poder tornou-se mais difuso e novos temas apareceram, como o terrorismo, a imigração e o aquecimento global.

A realidade pós-guerra fria foi a emergência de novos polos de poder e uma nova configuração do capitalismo mundial. Os americanos vão concentrar os seus esforços político-militar na erradicação de grupos terroristas, inclusive invadindo o

Afeganistão em outubro de 2001¹¹ sem autorização das Nações Unidas para encontrar o grupo terrorista Al-Qaeda. Essa guerra para erradicar o terrorismo aumentou o déficit da economia americana e criou um vácuo de poder, principalmente nas questões geoeconômicas, o que permitiu a outros países desenvolverem estratégias próprias para melhorar a sua atuação no mercado internacional (PECEQUILO; CARMO, 2015).

Nessa nova configuração geopolítica e geoeconômica, os países ou as regiões procuraram se adaptar, de modo que pudessem interferir nessa realidade. A Europa, apesar de ter tido um protagonismo com o fim do comunismo no leste europeu, não conseguiu impulsionar a sua economia como no período da Guerra Fria. Esse baixo perfil foi originado por problemas relativos ao desemprego estrutural, envelhecimento da população e imigração. A União Europeia, fruto de um dos mais importantes processos de integração regional, ampliou a sua atuação no leste europeu, inovando no processo integracionista e adotando política externa e de defesa comum, além de moeda única, o Euro. Apesar disso, a Grã-Bretanha decidiu sair do bloco sob a alegação de falta de soberania em assuntos econômicos.

A perda de competitividade da economia americana, no contexto mundial, permitiu que outros países atuassem no sistema internacional como mais independência e fez surgir novas configurações de poder a partir da ascensão de potências regionais, como Índia, Brasil e Rússia, mas, principalmente, levou à consolidação da China como principal potência emergente do século XXI. Uma das particularidades da economia chinesa é o elevado crescimento econômico, iniciado com a sua reestruturação na década de 70. É o país mais populoso do mundo e, atualmente, a segunda maior economia do mundo. Além disso, em termos geopolíticos é uma potência nuclear e faz parte do Conselho de Segurança da ONU (Organização das Nações Unidas).

A China é um poder ascendente, e isso vem gerando conflitos com os Estados Unidos por meio de uma guerra comercial, devido ao seu peso econômico e populacional e à sua dimensão continental. É um ator importante na definição do poder no sistema internacional, apesar de apresentar problemas internos relacionados a

¹¹ Os Estados Unidos invadiram o Afeganistão com objetivo de destruir a organização terrorista Al-Qaeda e retirar do poder o regime Talibã que apoiava o líder terrorista Osama bin Laden.

movimentos separatistas, falta de democracia e uma presença, cada vez mais, contestada no Mar da China, parte do Oceano Pacífico situada ao sul, entre o Vietnã, a Malásia e as Filipinas. É uma área de disputa territorial e de tensão, com potencial de ocorrência de conflito armado futuramente, caso o conflito não seja resolvido diplomaticamente (IKENBERRY; JISI; FENG, 2015).

Apesar, ainda, dos conflitos e das dificuldades para serem solucionados como a pobreza e conflitos territoriais, existe por parte da China, desde 1978, quando iniciou as reformas econômicas, um projeto claro e estratégico de tornar uma das principais economias do Mundo. Nos últimos anos, a China vem ampliando a sua relação econômica com diversas regiões do globo, atuando na África e na América do Sul (regiões ricas em recursos naturais e energéticos, mercados de potenciais consumidores e ignoradas pelos norte-americanos após o atentado de 11 de setembro de 2001). Essa busca chinesa por recursos naturais, energéticos e mercados, aproxima a China de regiões onde os americanos estavam presentes historicamente antes do atentado. A relação econômica é, cada vez mais, intensa com essas nações. O avanço da China, identificada com o Sul Global, a aproxima com os outros países em desenvolvimento, por meio de relacionamento baseado na cooperação, originando uma nova geografia econômica mundial (IKENBERRY; JISI; FENG, 2015).

A ascensão econômico-política da China é consequência, também, do desenvolvimento tecnológico em setores antes dominados pelos norte-americanos. Os Estados Unidos estão perdendo competitividade para a China em diversas áreas, mas, principalmente, em termos de alta tecnologia, como a militar, a inteligência artificial e a conectividade (5G). A China poderá se tornar líder global nessas áreas e interferir nas políticas internacionais. Isso mostra que a geoeconomia influencia a geopolítica, ampliando a presença da China em importantes mercados, em linha, com a clara política estratégica chinesa em relação em que o país pretende chegar. Pela primeira vez na história, os EUA estão diante de um “rival” que está ditando o ritmo dos avanços nas tecnologias de comunicação (conectividade e internet das coisas - 5G), o que impõe alto risco aos americanos de não serem os líderes dessa transformação. Se durante a Guerra Fria o tema era militar, e a União Soviética não tinha uma base econômica competitiva, agora, a guerra é com a China, país altamente competitivo, e envolve conflitos comerciais, territoriais e de direitos humanos. Isso ameaça os interesses estratégicos dos Estados Unidos, apesar da relação entre os

dois países continuarem a ser prioritária devido à interdependência entre as duas economias (IKENBERRY; JISI; FENG, 2015).

Assim, no período pós-Guerra Fria, é incontestável a hegemonia do capitalismo e o seu papel na mundialização da economia. No entanto, o modelo capitalista de desenvolvimento chinês tem características distintas do modelo americano, principalmente, no que se refere às opções estratégicas e como elas interferem na taxa de crescimento e nas desigualdades sociais. Mesmo sendo hegemônico e as tecnologias sendo elementos importantes desse desenvolvimento, um dos grandes desafios do capitalismo refere-se à diminuição das desigualdades.

2. GEOPOLÍTICA E GEOECONOMIA E A ORDEM INTERNACIONAL

Nesta seção, foram analisados os constructos de geopolítica e geoeconomia de forma indissociável e interdependente. Para isso, criou-se um modelo conceitual para explicar a projeção internacional do Brasil no período entre 2003 e 2020. Neste contexto analisou-se a importância da relação entre a geografia, política e economia para o desenvolvimento das estratégias internacionais. Por muitos anos, as relações internacionais foram pesquisadas, de modo geral, na ótica política e poucos estudos foram dedicados à geografia. Procura-se, então, compreender a real importância do conhecimento geográfico para a análise e a construção teórica da geopolítica e a da geoeconomia.

A geografia pode ser compreendida como o estudo das características e dos padrões formados pela interação dos ambientes naturais e pela transformação humana no espaço. A importância da proximidade geográfica na guerra e na realização do comércio reflete-se dentro deste contexto em suas diversas formas. Existem diversos exemplos da influência da geografia nas relações internacionais, mas nenhum é tão importante quanto à posição geográfica de um país, como acontece com os Estados Unidos, que tem acesso a dois oceanos: o Atlântico (principal rota comercial) e o Pacífico, que, provavelmente, será o principal centro do comércio mundial nos próximos anos.

Ainda, acerca do assunto, Cohen (2015) afirma que nenhuma potência global teve uma posição geográfica tão estratégica, mas que ainda há outras variáveis importantes para a compreensão do período em estudo e estão relacionadas às mudanças no ambiente natural com profundas implicações geopolíticas para o Brasil, tais como: o aquecimento global e a questão do desmatamento na Amazônia. Desse modo, a natureza dinâmica das configurações geográficas é responsável, em grande medida, pelas mudanças nos padrões e nas características geopolítica e geoeconômica.

Uma das características da geografia, segundo Flint (2006), é a sua particularidade em relação aos outros campos do conhecimento humano, na medida em que ela não reivindica os direitos intelectuais em relação ao assunto específico, ou seja, os cientistas políticos estudam a política, os sociólogos estudam a sociedade, no entanto, em um departamento de geografia provavelmente terá um grupo eclético de acadêmicos estudando, desde geleiras e mudanças climáticas globais até

globalização, urbanização ou mesmo geopolítica. Os geógrafos examinam o mundo através de um mapa ou de uma perspectiva espacial, oferecendo uma nova visão em disciplinas correlatas. O entendimento completo de política, por exemplo, só está disponível a partir da perspectiva epistemológica geográfica e em suas diversas perspectivas teóricas, como: o marxismo, o feminismo, pós-colonialismo e em diferentes formas de pós-modernismo. Acerca disso, os estudos aqui desenvolvidos foram na perspectiva de que a geografia constitui uma ciência síntese para a compreensão dos fenômenos relativos ao espaço e ao território.

Grygiel (2006) entende a geografia como uma combinação de fatores geológicos imutáveis (como terras, mares, rios, cadeias montanhosas e zonas climáticas), mas com a capacidade humana de se adaptar a eles por meio dos avanços tecnológicos e da comunicação. A geografia, portanto, é uma realidade tanto geopolítica quanto econômica à qual os Estados respondem, formulando estratégia, de modo que direcione os seus esforços militares, diplomáticos e econômicos. Os poucos recursos, sejam naturais ou humanos, influenciam os Estados na escolha geoestratégica para a projeção de seu poder transmitindo assim, uma clara orientação geográfica. Ao longo da história, a geografia foi o espaço em que nações e impérios colidiram. Neste sentido, a geografia, segundo Lacoste (2012), deve ser vista como prática e como poder, no contexto estatal, para o controle e organização das pessoas, que povoam o seu território.

Essa mesma geografia pode apresentar oportunidades, mas pode impor limitações. O tamanho de um país por si só, segundo Sempa (2012), não é suficiente para garantir um significado geopolítico. O Brasil, a Argentina e a Austrália, por exemplo, são países de grande extensão territorial, mas nunca desempenharam um papel importante na política mundial. Já países menores como, a Inglaterra ou Japão, foram grandes impérios. Neste sentido, observa-se que a posição geográfica é mais importante que o tamanho de um país. Dessa forma, percebe-se, ainda, que o Brasil está posicionado geograficamente no hemisfério sul, territorialmente, e ocupa quase a metade da América do Sul, mas a sua configuração geográfica ainda não foi capaz de projetá-lo como uma das principais potências mundiais.

Assim, para compreender melhor o papel da geopolítica, a próxima subseção explica as suas principais características, na perspectiva do desenvolvimento e da

integração física regional (geopolítica e geoeconomia), capazes de influenciar um conjunto de ações na esfera da prática de poder.

2.1 Os Elementos Conceituais da Geopolítica

Esta subseção faz uma análise dos elementos conceituais da geopolítica dando ênfase na importância do Estado e do território na perspectiva geográfica, para relacionar esses conceitos com a geoeconomia. A geoeconomia revitaliza e aprimora o constructo “geopolítico” de forma dinâmica. Assim, a “ciência não pode estabelecer verdades absolutas e nem se propor definitiva” (SPOSITO, 2004, p. 75), visto que está em contínua adaptação, pois a ação social interfere modificando as epistemologias e as visões de mundo de quem analisa determinado fenômeno. Sendo assim, a geopolítica é compreendida como um campo do conhecimento em construção, na qual os seus constructos estruturantes estão em contínua transformação levando em conta a sua geo-história.

Acerca do assunto, a geopolítica não é dominada por uma única visão, mas por múltiplas abordagens teóricas, tais como: a geopolítica clássica, a geopolítica crítica, a geopolítica neoclássica e/ou diversos estudos que estudam aspectos espaciais de conflitos ou dos estudos regionais. A geopolítica está se aprimorando e diversificando a sua epistemologia de modo que possa compreender um mesmo fenômeno com perspectivas diferentes. Neste sentido, não há uma definição única e consensual sobre o conceito geopolítico, pois é polissêmico, ou seja, a interpretação depende do seu contexto.

Deste modo, Black (2016), amplia esta discussão onde afirma que todas as definições sobre geopolítica estão relacionadas com a política e com os fatores geográficos, embora sejam apresentadas de maneiras diferentes. Segundo Miyamoto (1995), ela pode ser caracterizada como uma teoria de poder condicionada à sua ação (de poder) no território. O processo histórico da formação conceitual da geopolítica permitiu desenvolver argumentos com objetivo de conhecer a dinâmica dos jogos de poder e das suas diversas manifestações. É essencial o estudo da política e a relevância estratégica da geografia para a busca do poder internacional.

De outro modo, a geopolítica para Becker (2005), é vista como a relação entre o poder e o espaço geográfico, nos quais as pressões e os conflitos estatais são vistos como sujeitos de poder ao longo da evolução histórica e nunca deixaram de ser os

atores principais sobre o uso do território, com a inclusão de novos participantes não estatais. Isso ocorre, devido à revolução científico-tecnológica que permitiu ampliar a comunicação, os fluxos e as redes, acelerando assim, o tempo. Essas redes são desenvolvidas nos países em que o avanço tecnológico é maior e no qual a circulação global permite que se selecionem territórios para investimentos condicionados as potencialidades da região, surgindo assim, os espaços-tempos diferenciados, característicos da geopolítica contemporânea.

O termo 'geopolítica', para Agnew (2004), refere-se ao estudo das representações, das retóricas e das práticas geopolíticas no contexto da política mundial ao se referir a fenômenos, como: disputas de fronteiras internacionais, estrutura das finanças globais ou padrões geográficos de resultados eleitorais. Uma expropriação do termo atribui um significado mais específico na análise dos pressupostos geográficos para compreender a construção da política mundial. Desta forma, o mundo é analisado como uma unidade singular e política para o desenvolvimento do Estado territorial.

Apesar do uso generalizado do termo, o conceito de geopolítica é controverso, pois muitas vezes foi associado às expressões frequentemente pejorativas como “ciência” darwiniana, fascismo, política de poder, dominação hegemônica, instabilidade econômica ou algumas de suas outras descrições negativas, como uma forma particularmente grosseira de determinismo. O termo “*geopolitik*” (geopolítica) foi criado por Rudolf Kjellén, cientista político sueco em 1899. No período entreguerras (1918-1939), tornou-se sinônimo de "a ciência alemã do governo", adotada pelos Nazistas, devido a sua cumplicidade com o autoritarismo e o fascismo (SEMPA, 2002; OWENS, 2015). No entanto, é inquestionável a importância da geopolítica medida pela constante presença nas discussões sobre a política internacional.

A Geopolítica Clássica tem um papel importante na construção epistemológica da geopolítica e na consolidação de termos como *heartland*, *rimland*, poder marítimo, poder terrestre, esfera de influência e fronteira orgânica. Assim, ela estuda o impacto e a influência de certas características geográficas como as posições, localizações das regiões, além da demografia, nas ações estratégicas dos Estados para auxiliar no desenvolvimento da sua sociedade. A teoria do Estado orgânico, por exemplo, estrutura as suas diretrizes na expansão territorial enquanto a geoestratégia segue seu enfoque apoiada nos poderes marítimo, terrestre e na segurança, de modo

determinístico. Houve grandes repercussões em seu período histórico, mas de forma negativa, impedito uma evolução epistêmica da geopolítica (TEIXEIRA JÚNIOR, 2017). As variáveis do pensamento geopolítico clássico giravam em torno da força, coerção e violência para compreender o espaço como instrumento de hegemonia e *locus* do exercício do poder.

Geralmente, a geopolítica é vista como objeto fixo, por exemplo, as características geográficas fixas do mundo, como a disposição dos Estados em relação à distribuição dos continentes e oceanos ou aos processos fixos de expansão territorial-econômica em relação ao poderio militar. Neste sentido, são vistos como condicionantes que influenciam as possibilidades e os limites estratégicos dos Estados. O poder passa a ser visto como a capacidade invariável de fazer com que os outros façam algo de acordo com a sua vontade, resultando assim, em vantagens na localização geográfica, na população e nos recursos naturais (AGNEW; CORBRIDGE, 1995).

Cursini (2018) salienta que na abordagem da geopolítica clássica, o Estado era o elemento principal e visto como algo fixo e imutável. Nessa abordagem, ele era elemento importante para as análises de variáveis, como: território, política, economia e população, onde as relações de poder eram definidas. Assim, o território é caracterizado pelo poder do Estado que exerce a partir da sua capacidade de aplicar sobre ele as suas políticas estratégicas, planejando, por exemplo, a integração nacional, sendo o poder geopolítico exercido para organizar o território de acordo com os interesses do Estado.

Desta forma, a construção da geopolítica clássica foi importante para compreender a geopolítica brasileira, segundo Mario Travassos e Golbery do Couto e Silva, que utilizaram os conceitos dessa abordagem, de forma atualizada, e de acordo com a realidade do Brasil e da América do Sul. Neste sentido, o presente estudo também analisa a questão da geopolítica da integração física regional a partir desses autores. Por esse motivo, é necessário compreender melhor o papel da geopolítica clássica.

Acerca do assunto, a teoria geopolítica entende o Estado numa perspectiva expansionista, apoiada nos poderes marítimo, terrestre e na segurança, de modo determinístico que são importantes para o desenvolvimento da teoria de Mario Travassos (*Heartland* sul-americano). Para entender melhor o conceito mencionado,

é necessário observar a importância da integração nacional, em Golbery do Couto, como elemento geopolítico de “expansão” territorial, em direção ao Oeste, o qual será melhor compreendido na subseção 4.1, sobre a América do Sul na Visão de Travassos e Couto e Silva.

Na formação epistemológica da geopolítica também vai surgir uma nova orientação de cunho mais crítico, diferente da abordagem clássica. O Estado aqui não é o único ator com capacidade de exercer o poder. A nova geopolítica de orientação crítica tem um discurso distanciado do poder, mas não da política. Constitui um instrumento para avaliar a realidade e não para apoiar um determinado poder hegemônico. Como metodologia, analisa-se os fenômenos e os fatos políticos, de forma não-ortodoxa quando comparada com as outras abordagens. Temas como o meio ambiente, questão de gênero e cultura passam a receber um destaque em suas pesquisas, permitindo uma visão mais complexa da realidade, portanto, mais reais e críticas em relação aos discursos institucionalizados que tentam explicá-los (CORREIA, 2018; LACOSTE, 2012; FONT; RUFÍ, 2006; Ó'TUATHAIL; DALBY; ROUTLEDGE, 2003).

As percepções geopolíticas são analisadas enquanto conhecimentos e discursos sobre as características geográficas no contexto internacional. O pensamento geopolítico crítico está fundamentado no estudo do espaço em articulação com as realidades geográfica, histórica e de poder, pois procura entender como outros elementos da geografia, além do Estado, possam interferir de modo significativo nas transformações espaciais. Um dos principais geopolítico crítico, Gearóid Ó'Tuathail, diferencia a desconstrução das tradições geopolíticas, a desconstrução dos discursos contemporâneos e a exploração do significado de conceitos espaciais como 'lugar' e 'política'. A geopolítica crítica se baseia na geopolítica popular, que é focada na mídia de massa, cinema, romances ou desenhos animados. Na geopolítica prática, originada da política externa, da burocracia, das instituições políticas e, finalmente, destaca-se a geopolítica formal, pensada nos institutos estratégicos e na academia responsáveis pelas representações geopolíticas de si mesmo e do outro, configurando a imaginação geopolítica (MAMADOUH, 1998).

As correntes críticas e as clássicas convergem para um ponto em que ambas concordam que os fatores geográficos sempre devem ser considerados. Mas o que as colocam em margens opostas é a forma como, onde, para quem e por qual motivo

os fatores geográficos importam (CORREIA, 2018). Ao contrário da geopolítica clássica, Cursini (2018) afirma que a geopolítica, na abordagem crítica, considera o Estado como mediador dos fluxos econômicos, porém recebe influência e age de acordo com os interesses do grande capital, já que o único capaz de exercer o poder em um determinado espaço e território.

É importante entender também que a geopolítica usa os elementos da geografia humana para analisar o uso e as implicações de poder. A luta pelo poder se dá por diferentes lugares em relação ao resto do mundo, de acordo com os interesses e os grupos. A organização espacial da sociedade, tanto a geográfica quanto jurisdicional da soberania do Estado, é um processo geopolítico contínuo. As aspirações políticas são ganhos e perdas dentro de uma estrutura de escalas geográficas. A escala, o lugar e o espaço são produtos da ação geopolítica manifestados de diversas maneiras, onde, os conflitos são generalizados e multifacetados (FLINT, 2006).

Nesta perspectiva, a precedência de um "Estado territorial" ultrapassa as questões históricas, pois é algo específico de determinados contextos e regiões diferentes do mundo. Os Estados diferem, tanto historicamente, como geograficamente em relação aos seus poderes externos e na sua própria capacidade de regular os seus territórios. Houve um período em que "soberania" de qualquer Estado em relação a outros Estados e atores não-estatais estava longe de ser completa, como é evidenciado na moderna economia mundial sobre a determinação das taxas de câmbio e de juros; o Estado "delegou" poder ao mercado, como imposição do Banco Mundial e dos programas de ajuste estrutural do Fundo Monetário Internacional (FMI), muito presente na América do Sul nos anos 90. Deste modo, explica os limites da soberania do "Estado-nação" (AGNEW; CORBRIDGE, 1995). Assim, a questão geográfica, no contexto de um Estado territorial, está perdendo a sua hegemonia e transferindo a sua soberania, tornando-a mais relativa e não tanto absoluta como na concepção do Estado, da geopolítica clássica.

Assim, partir dessa análise geral da geopolítica, é importante frisar que o Estado vem perdendo a sua soberania absoluta e não pode ser entendido como na geopolítica clássica. Para entender melhor esta questão, a próxima subseção irá aprofundar, utilizando a teoria de John Agnew (2018), sobre a soberania e o Estado no entendimento territorial, na nova ordem internacional e como as estratégias

geopolíticas estão se tornando cada vez mais importantes. Além disso, apresentará outros elementos que podem fazer parte da análise como o surgimento de novos atores, os temas relacionados ao terrorismo, ao aquecimento global ou a integração física de uma determinada região. Portanto, o termo geopolítica tem diferentes significados espaciais e temporais. Não é apenas uma teorização acadêmica da política em campos subdisciplinares como Geografia Política, Ciência Política ou Relações Internacionais, mas é a ação política de uma ampla variedade de atores que procuraram pensar e moldar o espaço político.

2.2 O Estado e a Soberania Territorial na Nova Ordem Internacional

Na década de 1990, os Estados Unidos se consolidaram como única superpotência militar e econômica do planeta, apesar da relevância dos países europeus e do Japão no cenário internacional. Esse contexto contribuiu para uma nova configuração geopolítica internacional no século XXI, marcada, principalmente, pelo enfraquecimento do Estado frente aos atores, como as organizações não-governamentais, as empresas transnacionais ou até mesmo grupos terroristas. Nessa nova ordem mundial, apesar do Estado-nação permanecer como ator relevante, a soberania nacional tornou-se difusa, relativa e, sobretudo, fragmentada pela separação do território nacional e da soberania.

Por essa lógica, Agnew (2018) questiona a associação entre a soberania e território, afirmando que os Estados nunca exerceram monopólios políticos ou econômico-regulatórios totais sobre suas áreas. Isso leva a compreensão de aspectos centrais da soberania estatal que é o exercício do poder através de um conjunto de instituições, na qual encontra as relações entre a sociedade e o Estado, além da demarcação do território onde o Estado exerce o seu poder.

No século XXI, o controle sobre o espaço deixa de ser uma prerrogativa apenas do Estado nacional. Essa situação abre espaço para as relações nas quais operam diferentes atores. A redefinição da geopolítica envolve divisão do espaço mundial entre diferentes instituições (empresas transnacionais, movimentos sociais entre outros) em suas esferas de influência. O espaço deixa de ser entendido como algo fixo, mas em permanente movimento e isso ocorre em função das práticas espaciais desenvolvidas pelos diversos atores que operam em diferentes escalas geográficas. A desterritorialização do poder político e econômico caracteriza-se na

falta de concentração do poder político e econômico em um único ator global. Dessa forma, o “liberalismo transnacional” revela-se como principal característica da nova ordem geopolítica mundial e isso é amparado pela primazia do mercado autorregulado e flexível (AGNEW; CORBRIDGE, 1995).

Com o fim da Guerra Fria, e o aumento da velocidade e da volatilidade da economia mundial, associado ao surgimento de movimentos políticos fora do quadro de Estados territoriais, surge a necessidade de considerar a territorialidade dos Estados em contexto histórico. A soberania efetiva estatal não é, necessariamente, baseada e definida pelos limites territoriais rígidos e fixos de cada Estado e, muito menos, territorializada de forma tão ordenada como acredita certos países como o Brasil, a Rússia ou China. Assim, pode-se verificar que essas potências emergentes veem a soberania como princípio inviolável do domínio territorial. No entanto, há uma infinidade de processos econômicos, influências culturais, tendências tecnológicas e mudanças climáticas que demonstram a existência de uma soberania territorial absolutamente ilusória (AGNEW, 1994; 2018).

É importante compreender a soberania do Estado, no contexto da globalização, porque permite analisar a extensão e a institucionalização do controle e da autoridade em determinado campo espacial. A distribuição desigual de poder é uma característica marcante de Estados que exercem autoridade em vários domínios dentro de territórios específicos. Mesmo assim, essa soberania territorial estatal “estável” foi inesperadamente atingida pela globalização no início da década de 70, sem perspectiva de que haja uma reversão a uma soberania “absoluta” de modo que pudesse ser exercida em pequenos espaços territoriais. Assim, a soberania efetiva é sempre, em qualquer lugar, a relação de uma variedade de atores que compartilham os efeitos no próprio território, expandindo além dos limites do território de qualquer Estado (AGNEW, 2018).

A soberania, então, na análise de Agnew (2018), necessariamente tem uma relação com as estruturas espaciais, ou produz espaço, mas não está, e nunca foi associada, a qualquer escala particular. O que é necessário como resultado é a possibilidade de teorizar a soberania sem preconceitos espaciais. Em resposta a este desafio, Agnew (2018) baseia-se na teoria do regime para oferecer a contribuição “teórica-chave” deste trabalho através da noção de “regimes de soberania”. Empregar a categoria de regime de soberania evita a armadilha territorial, mas mantém a

soberania como agente crítico na construção das atuais escalas local, nacional e mundial. Portanto, o regime de soberania opera necessariamente no espaço, mas pode funcionar em diferentes escalas e pode ser compartilhado por vários atores.

Agnew (2018) aponta, como desafio, o enfrentamento da possibilidade de teorizar a soberania sem preconceitos espaciais. Para isso, é necessário utilizar o “regime de soberania” e sua perspectiva de que o espaço pode funcionar em diferentes escalas, além de poder ser compartilhado por vários atores. Nesse caso indica a coexistência de quatro regimes de soberania no sistema internacional, a saber: o regime clássico, o imperialista, o integrador e o globalista.

O regime clássico se assemelha à soberania convencional estatal estabelecida dentro de um território demarcado e dependente de investimento estrangeiro direto. Caracteriza-se pela regulação estatal de todas as transações políticas e econômicas desenvolvidas no território do Estado. O regime imperialista fundamenta-se em redes de controle situadas em espaços marcados pela prevalência de poder centrado em monopólios que funcionam a partir do consentimento e da cooperação das elites locais. O regime integrador destaca-se pela coexistência entre diferentes níveis de governo e representação. O poder, então, vincula-se a aspectos territoriais e infraestruturais, e a construção de um poder soberano implica na constante reconfiguração das fronteiras e da configuração territorial. O regime globalista se confunde com o tipo de soberania efetiva exercida pelos Estados Unidos no século XX ou pela Grã-Bretanha no século XIX. Nesses casos, os Estados dominantes procuram manter a territorialidade soberana ao mesmo tempo que os integra ao seu campo de influência por meio de cooptação ou coerção. Assim, o Estado hegemônico ocupa uma posição hierárquica superior em relação aos demais países, de forma que suas estratégias possam ser concretizadas (AGNEW, 2018).

O discurso moderno sobre o Estado se relaciona às reivindicações de soberania relativa sobre o território, haja vista não se tratar de único ambiente para o exercício da soberania, mas da extensão de múltiplas escalas do poder soberano. A indissociabilidade entre sociedade, espaço, tempo, natureza e extensões de terra, permite entender o território como produto das relações sociais em que ocorre a apropriação social de uma porção do espaço geográfico.

É importante compreender que o espaço é anterior ao território, pois este se forma a partir do espaço que é caracterizado pelas relações de poder. O espaço

preexiste a qualquer ação, sendo assim, o território se apoia no espaço, mas não é o espaço. Então, o território é definido e delimitado a partir da relação de instrumento e de exercício de poder dentro de um determinado espaço. Os territórios são construídos e desconstruídos em diferentes escalas, seja na rua ou até no contexto internacional (conjunto de territórios dos países da América do Sul). O território surge, então, como espaço concreto em si, consubstanciado em identidades socioculturais construídas a partir desse mesmo espaço concreto, gerador de raízes e identidades. O território é o lugar no qual são construídas as interações sociais, com poder instituído não-fixo, além disso, o território é constituído por lugares contíguos e em rede. Na verdade, o território é o lugar no qual agem as distintas forças endógenas e exógenas, influenciadas pelas relações de poder (conflitivas e/ou cooperativas) nos processos históricos de apropriação e dominação do território pelo capital (RAFFESTEIN, 1993; SAQUET, 2020; SOJA, 1993; SOUZA, 2001).

Moisio (2020), afirma que diminuição do papel do Estado, ainda é capaz de criar diferentes regimes espaciais para o capital, desempenhando assim, um papel fundamental na produção e na manutenção do conflito. Todos os regimes de acumulação sinalizam uma geopolítica particular, orquestrada e mediada pelo Estado, no lugar e no território. Apesar da globalização das redes de produção e consumo, e sobretudo, das formas transnacionais de governança, os Estados continuam a desempenhar um papel significativo nas questões geopolíticas e geoeconômicas. As previsões do seu fim têm se mostrado prematuras, pois praticam cada vez mais o poder pelos meios econômicos, criando infraestruturas para que os tornem competitivos, independentemente da forma como os outros países serão afetados. Essas infraestruturas competitivas estão relacionadas com desenvolvimento de tecnologias e inovações, cujo objetivo é maximizar os benefícios dentro das suas próprias fronteiras.

Desse modo, o contexto geopolítico global caracteriza-se pela "espacialização", fragmentação e divisão hierárquica de lugares que são classificados em função de sua importância econômica e inserção no capitalismo. Trata-se de processo de "enquadramento" geográfico, no qual os interesses das elites econômicas e políticas são confundidos com o interesse da maioria da população. Apesar de inseridos nessa lógica de funcionamento, os países da América do Sul sempre estiveram subordinados aos interesses de outros países e de grandes corporações

internacionais. É a partir desse contexto que o processo de integração física regional se efetiva em favor dos interesses de certos grupos como as corporações, ONGs ou mesmo países fora da região. Para entender melhor essa problemática, a próxima subseção irá analisar como a geoeconomia pode auxiliar a geopolítica na compreensão dos fenômenos no início do século XXI.

2.3 A Relação entre o Poder Geopolítico e Geoeconômico

Esta subseção tem como objetivo caracterizar a geoeconomia e sua importância na ordem internacional pós-Guerra Fria. Cada vez mais, as questões econômicas têm sido discutidas como um conceito-chave nas análises geoestratégicas em substituição a análise do poder militar. Grande parte da discussão nos assuntos globais atualmente tem implicações no surgimento de um mundo multipolar e as consequências do fator econômico para a consolidação de novas potências mundiais. Diante dessa realidade, no contexto geográfico, o território adquire novas funções em que as circunstâncias apontam para uma economia global baseada no conhecimento e na espacialidade relacional no qual o Estado não é ator único, um território fixo e determinístico como na geopolítica tradicional.

A discussão sobre a geoeconomia é recente e epistemologicamente está em construção, sendo menos consolidado no meio acadêmico do que a geopolítica. A geoeconomia foi mais estudada no fim da Guerra Fria, quando popularizou-se em função dos trabalhos de Edward Luttwak (1990), em seu artigo seminal *“From Geopolitics to Geo-Economics: logic of conflict, grammar of commerce”*. Ele afirma que o sistema pós-Guerra Fria estaria baseado nas questões econômicas ao invés das militares.

Todos concordam que os métodos de comércio estão substituindo os métodos militares, com capital disponível em vez de poder de fogo, inovação civil em vez de avanço técnico-militar e penetração no mercado em vez de guarnições e bases (LUTTWAK, 1990, p. 125).

É importante enfatizar que apesar do seu papel crescente nas análises geoestratégicas, a geoeconomia não substitui a geopolítica. Esses conceitos estão interligados e ao mesmo tempo, complementares. Além disso, é importante examinar as rivalidades de poder contemporâneo tanto no contexto geopolítico como geoeconômico.

Não há um consenso sobre o conceito de geoeconomia. Há um conjunto de definições que varia de acordo com a linha de pensamento pela qual é compreendida e definida. Segundo Moio (2019), na abordagem das relações internacionais, a geoeconomia, frequentemente, se refere às práticas e as estratégias da política externa no contexto da competição interestatal. Está ligada ao realismo da teoria das Relações Internacionais e aos conceitos da geopolítica clássica. De outro modo, Csurgai (2018), define a geoeconomia como uma análise interdisciplinar que inclui fatores geopolíticos, inteligência econômica e análise estratégica, com o objetivo de fornecer uma ferramenta para que os Estados e as empresas desenvolvam e implementem estratégias para conquistar mercados e proteger segmentos de sua economia nacional.

A geopolítica e geoeconomia compreendem dois discursos distintos, mas interrelacionados que orientam as estratégias e as políticas de Estado. A geoeconomia também pode ser utilizada para explicar como e quando os países projetam o poder para dar sentido ao seu papel nos assuntos mundiais (VIHMA, 2018). Neste sentido, Moio (2018) explica que a geoeconomia é um conceito relativamente novo que pode influenciar o pensamento além da imaginação da geopolítica clássica. No contexto internacional atual, caracterizado pelas redes globalizadas de poder, o controle corporativo pode ter um importante papel na geoestratégia quando transformado em “arma”, representando o imaginário geopolítico e a ascensão da geoeconomia para analisar o poder e o controle da economia política global.

Desse modo, a geoeconômica pode ser analisada como a interação mútua da economia e da geopolítica definida como as consequências dos fenômenos econômicos ou então como consequências das tendências da geopolítica. Esses discursos geopolíticos e geoeconômicos estão entrelaçados porque são portadores da tensão subjacente entre a fixação e a expansão espacial caracterizado por um espaço capitalista desigual. Esse entrelaçamento entre geopolítica e geoeconomia consiste em um território continuamente reproduzido por complexas articulações do poder (BARU, 2012; SPARKE, 2018). A ascensão da geoeconomia não significa que o liberalismo econômico, o multilateralismo ou a geopolítica, como poder militar convencional, perderam a sua importância e muito menos que a conduta geoeconômica é um fenômeno novo, uma vez que sempre houve um grau significativo

de sobreposição e convergência entre as várias abordagens dos domínios políticos, econômicos, da política externa e da segurança (VIHMA, 2018).

A geoeconomia pode lidar com bases econômicas de poder com dimensão geográfica em que alguns países possuem recursos de que outros necessitam. Além disso, ela utiliza instrumentos econômicos para controlar áreas geográficas específicas, como, por exemplo, na esfera de influência de uma hegemonia regional. Na geoeconomia, o poder e a segurança não estão apenas ligados ao controle físico do território, como na geopolítica clássica, mas sobretudo, na manipulação dos laços econômicos que unem os Estados. Essas vulnerabilidades assimétricas inerentes as essas interconectividades econômicas fazem com que a geoeconomia exerça certas influências nas políticas de poder que não estão relacionadas aos meios militares. Consequentemente, os Estados usam o poder econômico para perseguir objetivos estratégicos utilizando a geoeconomia como elemento fundamental para a reconfiguração espacial contemporânea. Desse modo, o poder militar não supera o poder econômico (SCHOLVIN; WIGELL, 2018).

O que vem sendo observado, nessa nova ordem internacional pós-Guerra Fria, é a interferência subjetiva do poder geoeconômico mais do que o emprego do poder militar. Isso acontece porque é sempre mais vantajoso para o país hegemônico transferir algum benefício, principalmente se a economia for menos desenvolvida e dependente. Essa condição assimétrica de desenvolvimento, permite ao país desenvolvido impor certas políticas e adquirir vantagens. Muito diferente de uma situação de conflito militar, pois não traria benefícios, podendo, inclusive, diminuir o seu *soft-power* perante os vizinhos desse país fragilizado. Cada vez mais, as estratégias geoeconômicas são mais utilizadas, mas isso não significa que o *hard-power* ou os conflitos desapareceram. Neste sentido, ocorre uma interdependência entre a geopolítica e a geoeconomia de modo que sejam complementares.

Acerca do assunto, Wigell e Vihma (2016), ao analisar a geoestratégia da Rússia em relação à Europa, faz uma distinção entre geopolítica e geoeconomia focalizando a interdependência entre os dois conceitos. Os autores fazem uma análise do emprego da geopolítica ou da geoeconomia em que os objetivos a serem atingidos podem variar de acordo com a estratégia a ser adotada. Assim, ao analisar a projeção do poder, na perspectiva geopolítica clássica, a operação ofensiva da política externa conduzida pelos meios militares é a lógica operacional do confronto capaz de gerar

uma alta percepção de ameaças. A projeção do poder geoeconômico não é tão explícito assim, pois a sua lógica é a acomodação seletiva devido a percepção baixa de ameaça. Diante disso, o poder econômico pode não ser menos eficaz do que o poder militar para perseguir os objetivos geoestratégicos, uma vez que é um meio mais sutil de buscar ganhos relativos, com menos risco de grandes contrarreações que poderiam ser onerosos em uma determinada situação de conflito.

Na discussão geopolítica tradicional, o poder militar tem um papel central nas definições de poder, que eram dominadas pela capacidade de um país de disputar guerra com outros países. No entanto, foram criticados a preocupação com o aspecto da força militar e foi dada mais atenção às formas não militares de projeção de poder. Essas diferenças provocam tendências divergentes na relação entre os países, porque a geopolítica tradicional geralmente produz forças centrípetas, alta percepção de ameaças e comportamento de contrapeso, enquanto a geoeconomia cria forças centrífugas e percepção de ameaça baixa ou média, mas produz um comportamento desequilibrado.

A análise demonstra que há diferenças referentes às naturezas estratégicas da geopolítica e da geoeconomia. Isso pode prejudicar a eficácia de uma delas, quando as duas abordagens forem aplicadas de forma simultânea. Na geopolítica tradicional, a abordagem militar e confrontacional pode aumentar a percepção comum de ameaças e causar pânico, no país-alvo, e nos países vizinhos, produzindo uma percepção comum de ameaça, unindo assim, as forças contra o agressor. Se invés de utilizar a força militar e optar pela estratégia geoeconômica não provocará uma percepção de ameaça. Assim, a economia pode funcionar como uma estratégia de proteção para equilibrar a ameaça. A geoeconomia estaria relacionada com a redução dos preços de certos produtos importantes para o país ou investimentos não rentáveis, empréstimos que são mais fáceis de perceber como uma atividade comercial mutuamente benéfica (WIGELL; VIHMA, 2016).

No entanto, Neil Smith (2008), enfatiza que a geopolítica na era neoliberal não é irrelevante, mas existe um reconhecimento da prioridade geoeconômica sobre as preocupações geopolíticas. Contra essa visão, alguns estudos enfatizam o vínculo entre a geoeconomia e a geopolítica na reprodução capitalista do território. Todavia, essas discussões compartilham algumas limitações, pois enquanto a atuação do poder geopolítico está ligado às práticas territoriais, principalmente de fronteira, a

espacialidade da lógica geopolítica tende a ser concebida como territorialmente fixa. Por outro lado, o poder geoeconômico é geralmente considerado em relação aos fluxos econômicos transfronteiriços. Assim, uma das características geopolíticas, é a sua relação com a integridade territorial, enquanto a geoeconomia, sobressai as fronteiras abertas e o fluxo de capital, apesar de não implicar necessariamente a expansão das atividades transfronteiriças, pois os imperativos geoeconômicos poderiam ser expressos por meio de políticas mais protecionistas (LEE; WAINRIGHT; GLASSMAN, 2018).

Cowen e Smith (2009) afirmam que as fronteiras territoriais perderam o papel definidor que costumavam desempenhar na economia e na sociedade. A geoeconomia é caracterizada por uma produção global cada vez mais segmentada, parte integrante da ascensão das empresas transnacionais como atores importantes. Da mesma forma, as ameaças à segurança, como o terrorismo, não estão vinculadas às fronteiras territoriais. Por meio das noções da “geopolítica social” e da “geoeconomia social”, Cowen e Smith (2009) afirmam que a geopolítica não é somente sobre as relações externas do Estado, mas envolve uma “geopolítica social” com maior abrangência, que faz distinção dentro e fora das fronteiras nacionais do Estado. Assim, Lee; Wainright; Glassman, (2018) enfatizam que separar as lógicas de poder territorial capitalista é apenas uma questão de interpretação porque elas compõem a realidade das organizações territoriais, seja na rigidez ou na fluidez territorial que são produtos dos processos geopolíticos e geoeconômicos originados em um determinado contexto social.

Essa nova configuração do sistema internacional sinaliza que as grandes estratégias da geopolítica do século XXI serão realizadas pelos meios econômicos e há razões para esta relativa mudança na política mundial. Grande parte da discussão acadêmica e política contemporânea relativos aos assuntos globais, tem a ver com a consolidação de um mundo multipolar marcado pela ascensão da China e as consequências do aumento da sua importância no campo econômico e político mundial. O seu modelo capitalista estatal de desenvolvimento inclui as empresas nacionais de petróleo e gás, fundos soberanos e bancos estatais. O rápido crescimento, a industrialização e a urbanização das economias populosas da Ásia influenciaram nos preços de vários produtos (como os preços das commodities). Isso evidencia que a escassez de recursos, no contexto internacional, influenciará as

estratégias de segurança relacionadas ao abastecimento. Além disso, há outras questões como os conflitos ligados, por exemplo, a anexação da Crimeia pela Rússia, a multipolaridade que incentiva às reformas e as negociações nos organismos multilaterais, como o FMI e a OMC (VIHMA, 2018). Como consequência disso, as potências estão preferindo sanções econômicas à força militar, utilizando estrategicamente o poder econômico no contexto geopolítico (SCHOLVIN; WIGELL, 2018)

Nesta nova configuração geopolítica e geoeconômica, os países estão inseridos no contexto do poder global tentando adaptar-se, de modo que possam influenciar essa realidade. Entretanto, algumas regiões não se adequaram a essa nova realidade. Por exemplo, a Europa, apesar de ter tido um protagonismo com o fim do comunismo, não conseguiu mantê-lo como era durante o período da Guerra Fria. Esse baixo perfil é influenciado por problemas relativos ao desemprego estrutural, envelhecimento da população, imigração, entre outros. A União Europeia, que tem um dos mais importantes processos de integração regional, ampliou a sua atuação no Leste europeu, inovando o processo integracionista com a adoção de uma política externa e de defesa comum, além do Euro como moeda comum, mesmo assim, não conseguiu manter a Grã-Bretanha associada à União.

No entanto, a Índia é um dos países que melhor se adaptou à nova realidade pós-Guerra Fria. É o segundo país mais populoso do mundo, além de ser uma potência nuclear e aspirante a membro do Conselho de Segurança da ONU. Apesar de ser ainda uma sociedade de sistemas castas, com enorme desigualdade social, a economia indiana possui um setor moderno, sólido e competitivo ligado ao setor de serviços e tecnologia (indústria de *software* e da prestação internacional de serviços), embora não tenha alcançado ainda o grau do desenvolvimento chinês, é considerada uma potência emergente (VISENTINI, 2015).

Outro ator importante dentro desse contexto pós-Guerra Fria é a Rússia. Após a dissolução da União Soviética, ela perdeu a posição de superpotência mundial e hoje desempenha um papel regional nas ex-repúblicas soviéticas e na Ásia Central. Na década de 1990 ficou mais pobre, mas continua como um importante país na ordem internacional por ser uma potência nuclear e membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. Externamente, a Rússia formalizou a parceria estratégica com a China e atuou contra a expansão da OTAN e o sistema antimísseis (VISENTINI, 2015).

Na América do Sul, ampliou sua presença na Venezuela por questão geopolítica relação aos Estados Unidos (KLIEMAN, 2015).

Entre os grandes países, aquele que mais ganhou com a globalização foi a China. Ela é uma potência nuclear e faz parte do Conselho de Segurança da ONU e, sua economia, é caracterizada por altas taxas de crescimento, devido a sua reestruturação econômica na década de 1970, com a criação de uma fronteira econômica global e, ao mesmo tempo, um desafio à ordem mundial liderada pelos Estados Unidos. A China é um poder ascendente e existe um projeto claro e estratégico de tornar-se uma das principais nações do sistema internacional. Nos últimos anos vem ampliando a sua relação econômica com diversas regiões do globo, atuando na África e na América do Sul, em regiões ricas em recursos naturais e energéticos, além serem potenciais consumidores. Além disso, identifica-se esses países como nação do sul-global (VISENTINI, 2015).

No entanto, os movimentos geoeconômicos e geopolíticos são reflexos da crescente competição tecnológica entre os Estados Unidos e a China, que tem o potencial de remodelar radicalmente as cadeias de suprimentos de tecnologia globais e a governança econômica internacional. Embora a guerra comercial entre eles provoca atenção, ela esconde um aspecto mais significativo do que uma mera disputa pela inovação no século XXI. Os Estados Unidos são, atualmente, os líderes mundiais em inovação tecnológica responsável pelas suas vantagens econômicas quanto pelo seu poderio militar. No entanto, esta liderança enfrenta uma ameaça ascendente da China, que está levando os Estados Unidos a tomarem medidas de proteção e estímulo para proteger a sua vantagem competitiva. A nova ordem geopolítica e geoeconômica mundial está sendo moldada pela rivalidade entre os americanos e os chineses devido aos mecanismos econômicos utilizados para atingir os objetivos estratégicos (ROBERT; MORAES; FERGUSON, 2019).

Em 2013 foi anunciado o plano de revitalizar a antiga Rota da Seda, denominado de *One Belt, One Road* (OBOR), como principal estratégia chinesa nas relações regionais e externas. É um projeto geoeconômico para facilitar o fluxo intercontinental de capital, mercadorias, trabalho e recursos por meio da construção de infraestrutura. Desde modo, constitui um movimento estratégico da China para cumprir sua ambição geopolítica, bem como geoeconômica, para promover a cooperação Sul-Sul (LEE; WAINWRIGHT; GLASSMAN, 2018).

Enquanto a China reviveu o Projeto Rota da Seda, os Estados Unidos promoveram uma versão avançada de um acordo regional de livre comércio na Ásia, chamada de Parceria Transpacífico (*Trans-Pacific Partnership - TPP*). Apesar de ter abandonado a TPP, após a eleição de Donald Trump, ela continua a ser um objeto importante para análise, uma vez que o novo presidente americano, Joe Biden, sinaliza renegociar a volta ao TPP. Essas estratégias geoeconômicas afetam a hegemonia global, mas as suas implicações devem ir além das questões interestatais. Se os Estados estão circunscritos territorialmente, o capital não necessariamente está, assim, estas estratégias estão diferencialmente imbricadas com diversas práticas territoriais (LEE; WAINWRIGHT; GLASSMAN, 2018).

Deste modo, o vínculo entre geopolítica e geoeconomia na Ásia, tornou-se mais complexo à medida que a competição e a tensão entre os EUA e a China se tornaram mais intensas nos últimos anos. A crise financeira global de 2008 e o declínio hegemônico dos EUA, representou uma oportunidade de ascensão da China como potência mundial. Essa luta hegemônica entre os Estados Unidos e China se manifesta na adoção competitiva de estratégias geoeconômicas.

Há uma dinâmica de movimentos, atores em rede e novos espaços de diferenciação. Há proliferação de imagens no mundo contemporâneo que altera os modos de compreender a Geografia, nas suas diferentes paisagens, que pode ser observada nos *outdoors das grandes cidades*, nas favelas, na mudança climática, nos acidentes ambientais etc. Neste sentido, vai delineando uma nova configuração em um sistema internacional de polaridades indefinidas, no qual o Estado não é o único ator principal. A sua soberania é relativa, pois é compartilhada dentro do seu território com elementos exógenos a ele, como as corporações, as mudanças climáticas e as agências internacionais que interferem no desenvolvimento da sociedade. Atualmente, de acordo com os interesses financeiros, eles não estão fixo em um determinado território, mas usa esse mesmo território para atingir os seus objetivos. Com isso, o espaço vai se transformando e moldando de acordo os seus interesses. Isso reflete, por exemplo, nas grandes cidades brasileiras com um grande contingente de pessoas desempregadas, juntamente com insegurança alimentar, onde os menos favorecidos moram na periferia, longe do equipamento público de qualidade, destinada a classe mais afluenta.

Entende-se então, que essa paisagem é uma realidade viva e ao mesmo tempo sistêmica. Viva porque é dinâmica e sistêmica porque não está relacionada somente com geografia física ou com a humana. Ela se integra, de modo holístico, nas duas geografias que se tornam únicas em suas diversidades. A concepção teórica e metodológica insere-se em um mundo cada vez mais interdependente e novas formas de organização social influenciam os estudos sobre geopolítica e geoeconomia. Há uma concepção relacional da paisagem, uma ordem de coexistência das coisas entre si, no qual ocorre a interação humana com o meio físico e/ou uma relação sistêmica, provocando as mudanças e transformando o lugar.

Existe uma relação concreta que liga o homem à Terra, a geograficidade. Ela é constituída no espaço, mas não no espaço geométrico que é homogêneo e neutro, mas no espaço geográfico, constituído de espaços diferenciados. A construção do mundo está amparada na essência do ser-e-estar-no-mundo. Isso faz com que haja uma relação entre a geograficidade, o lugar e a paisagem, que possibilita um entendimento fenomenológico da experiência geográfica, isto é, a dimensão espacial da existência entre o homem-terra ou sociedade-natureza. Existem diferenças entre o espaço geométrico (vazio e abstrato) e o espaço geográfico (concreto e socialmente transformado pelo homem). Há uma íntima relação entre o homem (sociedade) e a terra (lugar). O homem deveria ser visto no seu sentir e considera-se como parte da terra, ou seja, como sujeito no mundo. O relevo, o céu, a mão do homem dão, a cada lugar, uma singularidade em seu aspecto. O espaço geográfico é único e tem nome próprio como Paris, Saara ou Mediterrâneo (DARDEL, 2015).

As categorias de modo de produção, a formação socioeconômica e o espaço são interdependentes, ou seja, a sociedade só se realiza por meio do espaço por ela produzido, sendo este espaço compreendido pela sociedade. Então, espaço e a sociedade não são coisas separadas, mas reunidas a posteriori (SANTOS, 2012). Nessa perspectiva, o espaço internacional nos últimos anos também sofreu acentuadas transformações. O espaço é um fator da evolução social, constituindo como uma realidade objetiva, um produto social em permanente movimento e transformação. Ele se insere em um contexto histórico no qual há uma ruptura de uma sociedade estática, regida pela natureza, para uma modernidade no qual a tecnologia possibilita novas racionalidades e simbologias e assim possibilita novas interações sociais (GIDDENS, 1991).

Então a geopolítica e geoeconomia se situa de modo dinâmico dentro do espaço, analisando as grandes transformações provocadas pela globalização, desterritorializada, mas ao mesmo tempo, sem perder a importância do território, no qual o desenvolvimento torna-se desigual, devido as políticas que tem o objetivo de flexibilizar e diminuir a presença do Estado, mas ao mesmo tempo depende dele para se reproduzir. Neste sentido, a próxima seção analisará o desenvolvimento do Brasil inserido nesse contexto dinâmico e no espaço em movimento.

3. O DESENVOLVIMENTO E A PROJEÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL

O objetivo desta seção é analisar o desenvolvimento brasileiro e sua influência na projeção internacional, durante o período de 2003 e 2020. Esse estudo está focado no processo de industrialização que foi implementada principalmente, no pós-Segunda Guerra Mundial. O auge desse modelo ocorreu, nas décadas de 60 e 70. No entanto, a crise do capitalismo mundial, principalmente, no início dos anos 80, afetou o crescimento da economia brasileira. Para superar essa crise, a partir da década de 90, o Brasil passou a adotar um conjunto de reformas neoliberais que tiveram impactos nas décadas de 2000 e 2010. Deste modo, a reestruturação produtiva no Brasil influenciou o seu desenvolvimento de modo desigual caracterizado pela subordinação a uma ordem global marcada pela dependência político-econômica, no qual o país não possui uma soberania absoluta e muito menos um controle efetivo de políticas que fosse capaz de proporcionar o desenvolvimento. Para compreender melhor o período em análise, é necessário conhecer o processo histórico do desenvolvimento brasileiro.

Segundo Marcus Power (2019), o desenvolvimento sempre foi abordado como um domínio técnico ou gerencialista neutro e despolitizado, apesar de estar no centro da teoria e prática das discussões relacionadas às relações internacionais, geopolítica e política externa. Sempre representou formas de mobilização associadas à ordem e segurança e tem vários efeitos "estratégicos", principalmente, na despolitização da pobreza, ou na expansão do poder burocrático do Estado, por exemplo. O desenvolvimento é fundamentalmente uma forma de governabilidade com múltiplas associações nas questões de território, governança e soberania.

Nessa perspectiva, foi analisado o desenvolvimento brasileiro no contexto da reestruturação do capitalismo mundial numa nova ordem pós-Guerra fria. Foi observado as implicações geopolíticas e geoeconômicas e as suas influências nas estratégias para que o Brasil tivesse um papel importante nesse novo cenário internacional. Além disso, foram observados os sucessos e os fracassos dos modelos de desenvolvimento que o país adotou, analisando o seu processo histórico e as suas implicações para o período em estudo (2003-2020), na abordagem geopolítica e geoeconômica .

3.1 A Construção do Desenvolvimento Brasileiro entre 1945 e 2002

O conceito de desenvolvimento é polissêmico e primeiramente foi entendido como sinônimo de crescimento econômico, relacionando o aumento da produção e da renda da população de uma determinada região. Posteriormente, foram incorporados aspectos qualitativos como a melhoria dos padrões de vida, de infraestrutura, de educação e de saúde. No entanto, no capitalismo, a ideia de desenvolvimento é geograficamente desigual e contraditória.

O desenvolvimento é influenciado por posições políticas, econômicas e sociais e pode ser descrito como visão do Estado acerca de uma sociedade desejável em um processo histórico (CHANT; MCILWAINE, 2009). Para Dallabrida (2017), o desenvolvimento, em seu aspecto territorial, é um processo de mudança estrutural voltado à melhoria da qualidade de vida de sua população em um território, região ou local. Ele é realizado por uma sociedade organizada, territorialmente, e baseado em recursos e ativos locais.

Pode-se afirmar que as primeiras ideias sobre desenvolvimento são do século XVIII e coincidem com o iluminismo europeu. Nesse período, ocorreram mudanças significativas nas formas de trabalho. A reforma social e a ideia de progresso e de desenvolvimento tornaram-se secularizadas. A partir do Iluminismo o conceito de desenvolvimento passou a significar o progresso (POWER, 2019). É importante destacar que o tema desenvolvimento foram discutidos por economistas clássicos como Adam Smith e David Ricardo, e que, para eles, isso seria alcançado a longo prazo, enquanto os neoclássicos (Leon Walras, Vilfredo Pareto) davam ênfase aos elementos da microeconomia.

Os primeiros debates sobre desenvolvimento no século XX, ocorreram no pós-guerra e envolveu discussões acerca de áreas subdesenvolvidas. A partir dos anos 50, isso passou a ser estudado com maior profundidade, envolvendo análises de políticas públicas nacionais e internacionais. Os estudos também visavam analisar as desigualdades inter-regionais. Nesse período, surgiram proposições para que o desenvolvimento ocorresse de maneira equilibrada (SANTOS; OLIVEIRA, 2017).

Ocorre que o capitalismo produz o espaço de modo desigual e de acordo com a sua própria dinâmica onde um determinado lugar é caracterizado pela pobreza, enquanto outro pode ser reconhecido pela geração de riquezas. Esse desenvolvimento desigual é uma expressão geográfica e sistemática das contradições

da estrutura do capital. No capitalismo, o espaço torna-se uma mercadoria pois está inseparavelmente ligados à sua produção no qual a sociedade age e produz (SMITH, 2008).

O capital centraliza e cria monopólios e se fixa em lugares onde novos mercados são mais convenientes. Com isso, consegue novos lucros, criando espaço e desigualdades em si mesmo, entre Estados e entre pessoas. Abolir essa desigualdade não é simplesmente uma luta social, mas um "projeto geográfico". O capitalismo é um sistema que molda e cria espaço em grande escala e só pode ser desafiado neste contexto escalar. Neste sentido, o desenvolvimento deve ser visto como processo imanente de mudança político-econômica e como projeto intencional de melhoria liderado por agências internacionais e regionais (Banco Mundial, CAF). Portanto, o capitalismo é, e sempre foi, um projeto fundamentalmente geográfico (SMITH, 2008).

O Brasil optou por um desenvolvimento de base industrial com objetivo de melhorar as condições de vida de sua população. Esse modelo, implantado no Brasil, entre 1945 e 1980, possibilitou diversificar a sua economia e se projetar internacionalmente. Isso foi a consequência das diversas estratégias que o país desenvolveu durante o século XX, vinculada as políticas, sejam econômicas, sociais ou mesmo política-institucional (democracia) para adquirir recursos de “poder”. A sua projeção internacional é caracterizada pelos pactos e compromissos, entre os diferentes atores, sejam eles internos ou externos, numa perspectiva espacial e ao mesmo tempo territorial. Deste modo, as estratégias para o desenvolvimento mudam nos diferentes governos, de acordo com as circunstâncias internacionais.

Antes dos anos 40, a economia estava alicerçada na exportação de café. Essa dependência do setor agrícola (economia primarizada) não possibilitava que a economia fosse dinâmica pois o crescimento era dependente da demanda externa por produtos primários. No entanto, uma forte recessão econômica em 1929 exigiu uma reestruturação produtiva, cujo objetivo foi a diversificação da pauta de exportação. A industrialização esteve relacionada com a produção cafeeira do Sudeste, dos anos 30, quando a crise levou a uma nova reconfiguração política e econômica no Brasil. O capital cafeeiro agrário-exportador, em crise, transferiu seus investimentos para o setor industrial e, juntamente, com o Estado intervencionista, redefiniram a economia brasileira criando um polo urbano-industrial como eixo dinâmico do país. Após a

Segunda Guerra Mundial, não havia como importar produtos industrializados e a solução foi a industrialização por substituição de importação.

O “processo de substituição das importações” pode ser entendido como um processo de desenvolvimento “parcial” e “fechado” que responde às restrições do comércio exterior que procurou repetir, aceleradamente, em condições históricas distintas a experiência de industrialização dos países desenvolvidos (TAVARES, 1983).

Esse modelo de substituição de importação foi influenciado pelo pensamento da Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina e Caribe (CEPAL) criada em 1948, órgão vinculado a ONU e teve papel importante no surgimento de uma crítica ao liberalismo, que influenciaria toda uma geração de economistas como Celso Furtado e Raúl Prebisch. Acreditavam no Estado como indutor do crescimento econômico (fordismo/keynesianismo) por meio da substituição das importações (industrialização), permitindo assim que as economias latino-americanas pudessem atingir o nível de desenvolvimento semelhante dos países industrializados.

Assim, entre, os anos 30 e 50, o desenvolvimento brasileiro fundamentou-se na substituição de importações e na presença do Estado na economia por meio de grandes monopólios. Essa estratégia de desenvolvimento se mostrou exitosa e possibilitou a expansão econômica do país até a década de 70. O processo de industrialização, e a busca por mercados para os seus produtos manufaturados, fez com que o país adotasse política externa caracterizada pelo pragmatismo diplomático. Nesses termos, as estratégias de inserção internacional de um determinado país estão relacionadas com o seu desenvolvimento econômico, político e social.

A partir da década de 70, a economia brasileira ficou mais complexa em função da industrialização e da urbanização. Até os anos 70, as políticas econômicas tiveram o objetivo de promover o desenvolvimento industrial, fazendo do Brasil um país mais autônomo em relação ao sistema internacional (BECKER; EAGLER, 2016). Mas essa conjuntura não se mostrou sustentada, principalmente, na década de 80 e início de 90, e a economia brasileira foi marcada pela inflação alta, pela desaceleração industrial, pela elevação do desemprego e pela redução do crescimento. Na década de 90, orientado pela perspectiva neoliberal, o Brasil se submete à globalização e às políticas de organismos internacionais como FMI e Banco Mundial. Nesse período,

verifica-se que o projeto de desenvolvimento nacional é reorientado e os acordos internacionais passam a orientar a ação estatal nos campos sociais e econômico (LAMOSO, 2020).

No plano externo, a ideologia neoliberal buscava consolidar-se de modo determinista. Aos países em desenvolvimento restaria, apenas, o papel passivo de adequar-se às imposições das novas forças de um mercado internacionalizado (globalizado) e potencializado pelas novas tecnologias da comunicação e da informação. No plano da propaganda ideológica, a adesão à globalização fora anunciada aos Estados nacionais, e às suas respectivas populações como se fosse a única política capaz de obter vantagens e benefícios sociais e econômicos (SANTOS, 2007). A reestruturação do capitalismo mundial implicava ao Brasil um novo modelo de “desenvolvimento” sem a presença indutora do Estado.

A década de 90, também, foi marcada pela intensificação da abertura comercial pelas privatizações, bem como pela implantação do plano Real. Esse conjunto de reformas, na economia, buscava melhor eficiência do Estado. No entanto, a opção pelo neoliberalismo causou desestruturação da indústria nacional que, por sua vez, assumiu os riscos e as incertezas do mercado globalizados (FRANCO DA SILVA, 2019; PEREIRA JÚNIOR, 2020).

Assim, a economia brasileira teve um grande avanço com a sua industrialização, nos anos 60 e 70, tornando o país mais urbano e possibilitando, também, a integração de suas regiões mais afastada do litoral, principalmente, com a construção de Brasília. Apesar disso, certas regiões do país incorporaram de modo excepcional as novas tecnologias e a industrialização em contraposição a outras regiões que continuaram atrasadas, aumentando a desigualdade entre as diferentes localidades pelo território nacional.

Essa é uma das grandes contradições, pois não conseguiu modificar, estruturalmente, o país, com regiões próximas a países desenvolvidos e outras semelhantes as condições de vida de países como os da África. Isto terá implicações sobre o futuro e na capacidade do país em se projetar internacionalmente, pois o seu poder de influenciar positivamente a agenda internacional fica restrito a alguns pontos, mesmo sendo um país de dimensão

continental e um expressivo mercado interno formado, atualmente, por 210 milhões de pessoas.

Assim, esse modelo de desenvolvimento foi influenciado pela conjuntura internacional e, a partir da década de 80, a crise da dívida externa e o processo inflacionário influenciaram a descontinuação dessa política desenvolvimentista como poderá ser verificado, entre o período de 2003 e 2014, quando a participação da indústria no Produto Interno Bruto (PIB) e a exportação brasileira é cada vez menor, sendo que na década de 2010 o Brasil teve uma das piores taxas de crescimento do último século.

Neste sentido, é importante compreender melhor esse processo, quando Furtado (1979) afirma que os países não-desenvolvidos se especializaram como fornecedores de matéria-prima e produtos agrícolas e não foram capazes de desenvolver a sua indústria de modo efetivo. Ao passo que a adoção e fomento à industrialização e a incorporação de tecnologias permitiria que se superasse o atraso em relação aos países desenvolvidos. Já essa dicotomia entre não-desenvolvidos e desenvolvidos, com suas respectivas especializações, teve sua análise influenciado pela CEPAL que explorou o conceito de sistema centro-periferia; a partir do qual, o centro representa os países desenvolvidos e a periferia, os subdesenvolvidos.

Em sua formulação, Furtado (1979) afirma que para haver um salto qualitativo no crescimento econômico (tecnologia) dos países periféricos é preciso desenvolver um modelo de industrialização que possa incorporar a sua mão de obra e as tecnologias compatíveis de acordo com as reais condições de recursos materiais, financeiros, tecnológicos do país.

O subdesenvolvimento, segundo Furtado (1979), se origina no contexto das condições históricas que impediram a absorção dos fatores de produção pré-capitalista e, portanto, levariam à perpetuação da condição inicial de heterogeneidade estrutural. Isso não quer dizer que a industrialização deixa de ser importante para provocar as mudanças necessárias nessas economias porque ela tem a maior capacidade de gerar estruturas produtivas transformadoras das economias inicialmente atrasadas.

Nesse sentido, Celso Furtado (1979) afirma que o desenvolvimento nos países periféricos está condicionado pela diversificação e pela ampliação do consumo de uma minoria cujo estilo de vida é mimetizado pela evolução cultural dos

países centrais onde o desenvolvimento se apoiou desde início no progresso tecnológico. A “modernização” que ocorreu e ocorre no Brasil, um país periférico, é realizada, portanto, pela adoção dos hábitos dos países desenvolvidos condicionando o próprio rumo da industrialização, no sentido de poupador de mão de obra, uso de tecnologia incompatível com o momento de desenvolvimento. Apesar desta constatação, a industrialização e o desenvolvimento tecnológico ainda se constituem fatores importantes para a superação do atraso.

Apenas que, à luz da análise da dinâmica de centro-periferia, a industrialização deve estar condicionado com a realidade do país no que diz respeito a qualificação da mão de obra, dos recursos financeiros, materiais e tecnológicos para que de fato possa gerar benefícios difusos para a sociedade. Esse processo deve ser capaz de gerar renda, consumo e consolidar o mercado interno brasileiro. Para que essas transformações ocorram é necessário criar estratégias de planejamento que contemplem o estágio em que se encontram os recursos diversos e o capital intelectual de um determinado país, notadamente o Brasil; que possam trazer ganhos compartilhados e sustentáveis a médio e a longo prazo (FURTADO, 1979).

Segundo Fishlow (2015), as opções de desenvolvimento do Brasil foi deficitário ao longo da história e ainda o país não alcançou os países desenvolvidos. Analisando a industrialização dos países da Europa ou mesmo do Leste asiático, o papel do Estado é primordial na condução das políticas e do processo da institucionalização para a produção industrial com implicação para o desenvolvimento. As nações europeias confiaram menos no mercado e no investimento estrangeiro e mais na poupança interna. O Brasil, por sua vez, optou pela importação de bens de capital, investimento direto estrangeiro e nos últimos anos, pela menor participação do Estado na economia, sem a preocupação com uma política de industrialização.

Esse processo histórico da construção do desenvolvimento nacional reflete sobremaneira nas estratégias de transformar o país como ator importante entre o período de 2003-2020. O seu desenvolvimento significa melhor condições de vida da sua população, mas, também, maiores, recursos de poder para interferir no processo decisório do sistema internacional. E essa foi uma das metas durante o século XX que não se realizou, pois o seu desenvolvimento não foi pleno e igualitário.

3.2 O Brasil e as suas Assimetrias Internas de Desenvolvimento (2003-2020)

Nesta subseção, analisou-se o desenvolvimento brasileiro ocorrido entre 2003 e 2020 e, para isso, foi necessário dividi-lo em dois períodos. O primeiro é relativo ao governo do Presidente Lula da Silva, entre os anos 2003 e 2010. Esse período foi marcado por altas taxas de crescimento econômico, *boom* dos preços *commodities* no mercado internacional e pelas políticas de inclusão social. A política exterior do presidente Lula foi caracterizada por uma presença maior do Brasil no sistema internacional. O segundo período, está relacionado com a década de 2010, marcado por crises econômicas e políticas, envolvendo três presidentes: Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro¹² (2019 e 2020).

A década de 2010 foi a pior em termos de crescimento do país, representado pelo governo de Dilma Rousseff e caracterizado por uma forte recessão econômica, crise política e pelo seu impeachment. Ela foi substituída pelo seu vice, Michel Temer, um governo marcado por uma política econômica recessiva. Posteriormente, continuando com as políticas econômicas de seu antecessor, o governo de Jair Bolsonaro realizou as “reformas” no campo da previdência social e outras em processo de serem votadas como é o caso da reforma administrativa e tributária. O governo do atual presidente está sendo marcado pela condução errática sobre a crise sanitária decorrente pelo novo coronavírus (Covid-19) e por uma política exterior isolacionista.

Gomes e Sposito (2020), ao analisar esse período em estudo, afirmam que o Brasil encerrou um ciclo de crescimento do PIB e do emprego em 2014. Até então, acreditavam que o Brasil estava em um novo ciclo denominado de “neodesenvolvimentismo”. Essa preferência pelo capital financeiro contribuiu para o aumento das desigualdades sociais, principalmente, na década de 2010. Além disso, com o *boom das commodities* há uma tendência que o Brasil se torne, cada vez mais, exportador de produtos primários. A consequência dessas políticas foi a diminuição da participação da indústria no PIB, que atualmente tem-se 11%, em oposição aos 20% dos anos 80¹³, com perda do emprego industrial. O que se pode

¹² O governo de Jair Bolsonaro será analisado apenas os seus dois primeiros anos, lembrando que o seu governo encerrará em primeiro de janeiro de 2023.

¹³ CNI (Confederação Nacional das Indústrias): Média geral do Brasil no ranking de competitividade cresce, mas resultado não tira país do penúltimo lugar. Disponível em:

ser observado é que na década de 2010, principalmente, houve um crescimento menor do país, com estratégias de desenvolvimento baseada nas exportações das *commodities*, principalmente da soja, para o mercado asiático.

Não há, em nenhum momento, a definição de uma política industrial de longo prazo, principalmente nos setores de alta tecnologia. Há indicativos, baseado nos discursos desses quatro presidentes, um projeto não-explicito de uma nova configuração dos espaços produtivos, tornando a economia brasileira exportadora de *commodities*, isto é, uma maior valorização dos produtos primários, minérios e agrícolas.

O desenvolvimento brasileiro está relacionado a sua política industrial. Ao analisar o processo de industrialização, percebe-se que ele se refere, especificamente, à indústria de transformação, considerada a mais dinâmica pelo seu efeito multiplicador na economia. Tal indústria incentiva o desenvolvimento de novas tecnologias, na melhoria da produtividade e inovação. Deste modo, em cada espaço específico, ocorrem combinações de variáveis que conferem especificidades à industrialização. O Brasil nunca teve um setor industrial consolidado e, territorialmente, sempre esteve concentrado na região Sudeste. No entanto, essas estruturas produtivas foram organizadas territorialmente, sempre visando o mercado internacional (LAMOSO, 2020).

A adoção de políticas, voltadas ao aumento do poder aquisitivo do salário e da melhoria da distribuição da renda, proporcionaram crescimento da economia brasileira e redução da pobreza nos anos 2000. Mas segundo Santos (2017), as políticas de crédito e a elevação dos níveis de consumo criaram a falsa percepção de que o país estava sendo bem administrado em meio à crise econômica mundial iniciada em 2008. Assim, certos setores do governo defendiam que o país estava entrando para o seleto clube de países desenvolvidos. Esse contexto foi influenciado principalmente pelo aumento dos preços das *commodities* no mercado internacional.

Todavia, o crescimento econômico, verificado nos governos Lula da Silva, não se sustentou no longo prazo. Sua sucessora, Dilma Rousseff (2011-2016), herdou problemas relacionados à inflação e à competitividade da indústria nacional. Isso

levou o país a uma séria recessão econômica. A política econômica da Presidente Rousseff variou entre a perspectiva keynesiana e a ortodoxia econômica. Essas crises nos campos econômicos e políticos culminaram no seu impeachment, em 2016, sendo sucedida pelo seu Vice-Presidente, Michel Temer.

Temer (2016-2018), em maio de 2016, realizou as reformas neoliberais profundas à exemplo da emenda constitucional do teto dos gastos públicos que estabeleceu novo regime fiscal. Com isso limitou-se o crescimento das despesas do governo durante 20 anos (principalmente as sociais). Além disso, foram aprovadas leis que precarizam o trabalho, como a reforma trabalhista e a Lei da Terceirização. Não obstante, o quadro recessivo não foi alterado pelas reformas. Em síntese, o governo Temer foi marcado pelo aprofundamento de políticas neoliberais e pela estagnação econômica.

Em 2018, Jair Bolsonaro foi eleito presidente da república. Alinhado à direita política e não-participante do *mainstream* da política nacional, soube utilizar a descrença dos brasileiros com a política a seu favor. Suas propostas previa a retomada do desenvolvimento econômico, da ética e da segurança pública.

Desde 2015, a economia brasileira vem aprofundando a agenda neoliberal, levando a economia para um “novo modelo de desenvolvimento”, baseado nas “reformas” (trabalhista, previdenciária, administrativa e tributária) e na reafirmação de uma política monetária mais conservadora. A política econômica do ex-presidente Temer e do ex-Ministro da Economia, Meirelles, e do atual presidente Bolsonaro e do Ministro da Economia, Guedes, são semelhantes no contexto de desaceleração do crescimento econômico e nas medidas de diminuição do papel do Estado na economia. A política neoliberal implementada é equivocada e não é capaz de provocar um novo ciclo com alta taxa de crescimento a longo prazo, sendo o mais provável a manutenção de uma economia estagnada (OUREIRO; PAULA, 2021).

Nas últimas décadas, a geografia industrial mundial vem sofrendo importantes modificações devido ao uso da tecnologia por meio da flexibilização, da informatização nos negócios, da microeletrônica ou mesmo da manipulação biotecnológica. Isso gerou uma redefinição na forma como a sociedade utiliza a informação com implicações no complexo sistema das forças produtivas e territoriais a partir de interesses geopolíticos e geoeconômicos de diferentes atores. Dessa forma, pode-se observar que a questão da desindustrialização representa uma ineficiência da

indústria nacional em competir, internacionalmente, ou incapaz de competir com produtos importados em função da uma taxa de câmbio. Isso provocou uma quebra nos elos da cadeia produtiva industrial e uma tendência à substituição do produto final nacional pelo importado (PEREIRA JÚNIOR, 2020).

O desenvolvimento de um determinado país está relacionado com a multiplicidade de conhecimento existente em seu sistema produtivo. Esse fator só pode ser acumulado, transferido e preservado se estiver inserido em redes onde os indivíduos e as organizações são capazes de produzir produtos com alto valor agregado responsável em gerar diversificação de produtos intensivos em conhecimento. Há uma interação, cada vez mais complexa das organizações e dos mercados. No entanto, os países menos desenvolvidos, que são produtores de *commodities*, incorporam menos conhecimento e exportam produtos produzidos pela maioria dos países. A quantidade de conhecimento que um país possui é evidenciado na produção diversificada (GALA, 2017).

Assim, transformar um país de baixa tecnologia para atividades de alta qualidade é um processo complexo e difícil, pois as atividades com alta tecnologia aparecem em mercados com estruturas de oligopólio. A consequência para os países emergentes, como Brasil, é a dificuldade em entrar nesses mercados globais liderados pelos países desenvolvidos. A economia mundial está estruturada em termos de mercados oligopolizados, cujas características estão relacionadas as barreiras à entrada, grandes economias de escala e diferenciação por marca (GALA, 2017).

Nas últimas décadas (1990 e 2000), não houve uma definição clara da organização do sistema internacional. As condições globais sinalizam transformações rápidas que geram incertezas, fazendo que haja rompimento das tradições e surgimento de novas formas institucionais. O ritmo acelerado do desenvolvimento de novas tecnologias influencia o novo padrão tecnológico-produtivo. O acelerado desenvolvimento da tecnologia e o encurtamento dos ciclos dos produtos reforçam o grau de incerteza com referência à mudança tecnológica e suas inovações. Para se adaptar a esta realidade, as empresas reformularam suas estratégias a partir de sua inserção no mercado global (MOISIO, 2018).

Nesse contexto, o Brasil optou pela importação de bens de capital, e não investiu na produção e, tampouco, em pesquisa, depende do exterior para adquirir

tecnologias avançadas. Isso comprometeu a sua competitividade frente aos países como China e Coreia do Sul. A China, por exemplo, com dimensões continentais, como a brasileira, optou por uma política industrial onde o Estado define o seu planejamento, investindo na pesquisa e no desenvolvimento de alta tecnologia. Atualmente, é o país que tem a maior produção industrial do mundo e domina setores tecnológicos considerados estratégicos, interferindo na geopolítica internacional.

Mesmo assim, numa perspectiva histórica, o Brasil conseguiu produzir riquezas, mesmo com os erros na condução de sua política industrial. Segundo Alvarez (2021), a indústria de transformação foi o principal motor de crescimento dos países em desenvolvimento. Desse modo, uma política industrial deve estar focada na inovação, assim como, no desenvolvimento da ciência, e não em setores com pouca intensificação de conhecimentos. No contexto brasileiro, dois momentos influenciaram, positivamente ou negativamente, a projeção internacional do país. O primeiro ocorreu durante o mandato de Lula da Silva. Nesse período, o Brasil cresceu, em média, 4,1%¹⁴ ao ano, destacando-se internacionalmente à medida que diversificou sua atuação em mercados como África e maior presença na América do Sul.

O segundo momento, que influenciou (positivamente ou negativamente) a projeção internacional do Brasil, ocorreu na década de 2010 e está relacionado às crises econômicas, políticas e sociais. Trata-se de aspectos internos, apesar de ser impossível dissociá-los das questões externas. O Brasil perdeu espaço nos mercados internacionais, especialmente na América do Sul, e isso permitiu que a China aumentasse sua participação e influência da região. No que diz respeito à integração física (IIRSA/COSIPLAN), os investimentos brasileiros diminuíram e a UNASUL foi totalmente desarticulada.

Outro fator importante para o desenvolvimento do Brasil é a sua produção agropecuária, um de seus principais setores econômico, principalmente da cultura da soja, expandindo do Sul para o Centro em direção ao Oeste (Cerrado). O país fez uma opção pelo agronegócio (agricultura comercial) como setor importante para o seu desenvolvimento, uma “agricultura moderna”, baseada em técnicas avançadas de produção, máquinas, fertilizantes e defensivos, mas subordinada aos interesses dos

¹⁴ Dados do Banco Mundial. Disponível em <https://data.worldbank.org>. Acesso em 01/05/2021.

setores internacionais, industriais, financeiros, tornando assim, uma atividade agrícola complexa. A modernização agrícola “conservadora” procurou criar as condições para se reproduzir. Este modelo foi imposto aos agricultores brasileiros desde a década de 1960. Neste sentido, o cerrado constituiu quase uma região natural para a produção em larga escala da soja. Isso é visível na sua paisagem propícia ao cultivo. Entretanto, esses avanços tecnológicos ainda não foram capazes de democratizar os ganhos e os benefícios para a agricultura familiar (FRANCO DA SILVA, 2019).

Esta mesma agricultura comercial foi responsável pelo crescimento do país na década de 2000, com exportação principalmente de soja para a China, que, nesta época, tornou-se o principal comprador de produtos agrícolas do Brasil. Este novo crescimento econômico foi devido ao *boom* das *commodities* durante o governo Lula da Silva e parte do governo Dilma Rousseff, até 2014, responsável por um otimismo exagerado. No entanto, isso não foi sustentado por conta da queda dos preços da *commodities* no mercado internacional, principalmente pela retração econômica chinesa frustrando, mais uma vez, a projeção internacional do Brasil por meio de seu desenvolvimento.

Assim, duas décadas (2000 e 2020) com governos diferentes, mas com problemas e modelo econômico semelhantes, fizeram da década de 2010 como a pior de toda a história do país. Isso foi possível devido ao aprofundamento das “reformas” liberais e opção pela recessão, juros altos e desemprego em nome de um ajuste fiscal e monetário que provocou um desenvolvimento desigual entre as regiões do país, principalmente, quando se compara, por exemplo, Norte e Nordeste em relação ao Centro-Sul, no que diz respeito aos setores industriais e de agronegócio avançados.

3.3 O Desenvolvimento e a Projeção Internacional do Brasil

Esta subseção tem como objetivo analisar a influência do desenvolvimento para a projeção internacional do Brasil. A hipótese do presente estudo é que as estratégias de desenvolvimento adotadas pelo Brasil não foram capazes de projetá-lo internacionalmente de modo sustentado. A partir dos estudos da política internacional verifica-se que as questões internas podem influenciar o reconhecimento do Brasil como um país importante e influente nas principais decisões do sistema internacional. Diferentes estratégias foram formuladas na dimensão global como a participação em fóruns multilaterais do G-20, BRICS, IBAS e Rodada OMC/Doha. Além disso, uma de

suas principais estratégias foi a Cooperação Sul-Sul voltadas para a África e América Latina/Caribe. Mas a principal ação da geopolítica e da geoeconomia brasileira é a integração com a América do Sul. Essa diversificação de atuação estratégica visava construir um *soft-power* para a projeção internacional e, assim, influenciar o processo decisório internacional.

O Brasil, no período de 2003-2014, teve um crescimento significativo que motivou a implementação de políticas para diminuição das desigualdades sociais. Essa situação impactou, de modo positivo, na percepção de outros países e acreditaram que o seu desenvolvimento era consistente. Desse modo, isso permitiu que fosse considerado um país-chave na organização do espaço sul-americano, na perspectiva político-institucional e econômica para projetar-se internacionalmente (ROSEIRA, 2020).

Esse crescimento econômico possibilitou uma maior desenvolvimento em áreas sensíveis como no combate às desigualdades e ascensão da “classe C” , espécie de classe média brasileira, que foi incentivada a consumir. Nos anos 2000, o Brasil havia estabilizado sua economia e era visto como um poder emergente global. Neste contexto internacional, as ameaças e riscos externos são motivados basicamente por fatores econômicos e não por motivações militares ou de segurança. As principais vulnerabilidades externas são econômicas, e assim, o país tinha todas as condições para interferir na ordem internacional balizado pelo seu desenvolvimento.

Mas uma vez, a história se repete e esse ativismo internacional do Brasil aconteceu. Quando há crescimento econômico, este interfere no seu desenvolvimento, mesmo sendo desigual, na acepção de Neil Smith (2008). O país é incentivado a ter uma atuação mais assertiva. Isso ocorreu, também, durante os governos militares, assim como, nos governos de Lula da Silva (2003-2010) e parte do governo de Dilma Rousseff (2011-2016).

Diante dessas circunstâncias, o Brasil, principalmente, durante o governo do Presidente Lula da Silva, procurou desenvolver uma projeção internacional baseada na “nova ordem” pós-Guerra Fria. Assim, a sua atuação foi marcada pelo relacionamento com os principais blocos de poder mundial: Estados Unidos, Europa, Ásia, África e, principalmente, América do Sul; além de sua atuação em organismos

multilaterais, intensificando e procurando interferir por meio de uma política exterior ‘ativa’ alicerçada em sua geoeconomia de acordo com os seus interesses.

O Brasil, ao longo do século XX, desejou ser reconhecido como uma potência. Esse reconhecimento sempre foi mais intenso quando o país atinge um certo nível de desenvolvimento. Neste sentido, pode ser observado, na política exterior de Lula da Silva, a existência de elementos do pensamento de Golbery do Couto e Silva, ao comparar o projeto de Brasil-Potência com a política exterior do Presidente Geisel, denominada de Pragmatismo Responsável (CURSINI, 2018).

A Política Externa Brasileira sempre foi diferente entre os mandatos presidenciais, mesmo sendo uma política de Estado, não deixou de ser também uma política de Governo. A sua formulação no início do século XX, pelo Barão do Rio Branco foi direcionada por uma autonomia relativa, alinhando com os Estados Unidos devido aos poucos recursos que o Brasil possuía. Sempre se procurou, principalmente ao longo do século XX, recursos de poder que possibilitassem maior autonomia e desenvolvimento político e socioeconômico do país (SPEKTOR, 2004).

A ação geopolítica dos militares foi capaz de provocar intensas transformações no modo de projetar internacionalmente o país. A sua geopolítica foi inovadora no relacionamento com os EUA, com a Bacia do Prata, com a África, Oriente Médio e China. Foi um período de redefinição da ação diplomática brasileira, acrescentando novos elementos de estilo e de retórica. Essa estratégia de inserção internacional ficou conhecida como Pragmatismo Responsável, um conjunto de políticas desenvolvidas no contexto das mudanças estruturais do sistema internacional ocorrido nas décadas de 60 e 70; isso foi caracterizado pela descolonização da África e Ásia e pelo aparecimento da China no sistema internacional, assim como, a entrada da Europa e do Japão como novos centros econômicos mundiais. Nesse cenário, o pragmatismo foi articulado para que o Brasil pudesse ter uma melhor forma de atuação em um sistema dominado pelas grandes potências (SPEKTOR, 2004).

O Pragmatismo Responsável foi uma política externa ausente de ideologias, aberta ao universalismo e sem preconceito ideológico. Entre as diversas ações dessa diplomacia pode ser citado o reconhecimento da independência de Angola e o reestabelecimento das relações diplomáticas com a China. Não havia uma opção exclusiva pelo multilateralismo ou bilateralismo, ocidente ou terceiro mundo (CERVO; BUENO, 2015).

O processo de industrialização brasileira fez com que a economia brasileira tornasse mais complexa. Neste sentido, Visentini (2013) explica que o mercado interno não absorvia a produção em função das crises econômicas necessitando assim, de novos mercados para os seus produtos. Assim, foi elaborada uma política exportadora de produtos primários, industriais e serviços, além de desenvolvimento de cooperação técnicas com as potências regionais árabes como Argélia, Líbia, Iraque e Arábia Saudita, principalmente no setor de prospecção de petróleo, desenvolvimento tecnológico e indústria militar. As relações entre os Estados Unidos e o Brasil foram marcadas por um certo distanciamento, aprofundada pelo Acordo Nuclear com a Alemanha (1975). O país procurava uma política externa mais autônoma para o seu desenvolvimento, distanciando dos americanos e aproximando da Europa e do Japão.

Nessa perspectiva, na formulação da política externa existem elementos domésticos e internacionais, como aspectos complementares de acordo com os interesses dos atores domésticos e internacionais com variada capacidade de influência (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010). Acerca disso, Lafer (2014) afirma que a política externa é compreendida como um processo dinâmico e sempre em constante reavaliação. O Estado, mais do que um ator internacional, é a unidade decisória da política externa, isto é, a política externa deve ser entendida como conjunto de atividades políticas no qual promove os seus interesses frente a outros Estados.

Deste modo, analisando os anos 2000, tudo indicava que o Brasil teria encontrado o seu caminho para o desenvolvimento. Vários acontecimentos levaram a esta conclusão, como por exemplo, tornou a sétima economia do mundo, abriu novas representações diplomáticas, principalmente, na África e no Caribe. Além disso, liderou operações de manutenção da paz no Haiti e na República Democrática do Congo. Aspirava encontrar uma solução pacífica para a controvérsia internacional gerada pelo programa nuclear do Irã. Assim, o Brasil reivindicou uma presença maior no processo decisório na nova ordem internacional. No entanto, enfrentava, cada vez mais, as restrições econômicas afetando a sua estratégia de ter apoio dos países em desenvolvimento em contextos multilaterais. As dificuldades econômicas levantaram a questão se o país poderia realmente liderar a sua própria região. A base doméstica do *soft-power* global do Brasil foi esvanecendo a partir do momento que a sua economia entrava em recessão na década de 2010 (MARES; TRINKUNAS, 2016).

Portanto, é importante analisar, dentro desse conceito, o período dos governos do Presidente Lula da Silva quando este procurou desenvolver uma projeção internacional mais “ativa” devido ao crescimento da economia alicerçada na política de distribuição de renda relativamente exitosa. Antes de tudo, é importante salientar que não se está avaliando a efetividade dessas políticas, mas somente a percepção que o sistema internacional via positivamente essas políticas adotadas pelo governo de Lula da Silva.

O contexto internacional, no início do século XXI, era de transição devido ao ataque sofrido pelos Estados Unidos, em 11 de setembro de 2001, responsável por uma nova inflexão na geopolítica americana. Em sua nova atuação, os estadunidenses consideraram a América do Sul como área não prioritária. As relações brasileiras e norte-americanas têm uma longa história de cooperação bilateral. Os Estados Unidos sempre foi parceiro estratégico para o Brasil nas relações econômico-comerciais e políticas durante todo o século XX. A configuração de suas relações é assimétrica, sendo os americanos mais desenvolvidos e militarmente superiores. No contexto global, eles se diferenciam pelas suas estratégias de inserção internacional e geograficamente, os dois países compartilham o mesmo continente. Ao analisar a presença do Brasil na região, em relação ao seu poder, ele não pode ser, dentro desse contexto, débil a ponto de desequilibrar as relações entre os países do hemisfério ou, então, ter um poder forte demais a ponto de questionar a atuação norte-americana no hemisfério. Por isso é importante que as relações entre as duas nações estejam em equilíbrio de modo que não haja conflitos capaz de desestabilizar o continente americano (HIRST, 2009).

A lacuna de poder deixado pelos norte-americanos fez com que o Brasil procurasse construir uma plataforma política e econômica na América do Sul capaz de projetá-lo internacionalmente. O Presidente Lula da Silva viu espaço de atuação e diversificação de novos parceiros na geoestratégia internacional, procurando ampliar o diálogo político com potências intermediárias como a África do Sul e Índia e as mundiais como a China e a Rússia. O desempenho brasileiro, em sua condição de poder emergente, transformou o sentido da sua política regional em relação as potências industriais, em especial, com os Estados Unidos. A maior presença brasileira no mundo contribuiu para aumentar os atritos entre os dois países em temas

políticos e posições que ultrapassaram o continente sul-americano (BARBOSA, 2011; HIRST, 2009; RICUPERO, 2017).

Durante os oito anos do Governo Lula da Silva, os Estados Unidos tiveram dois presidentes: George W. Bush (2001-2009), eleito pelo partido republicano e Barack Obama (2009-2017), pelo partido democrata. Paradoxalmente, foi com o governo republicano que manteve as melhores relações, mas tiveram algumas divergências como a recusa brasileira de apoiar a invasão no Iraque e discordâncias durante a negociação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)¹⁵. No ano de 2005, a ALCA foi recusada pelo governo brasileiro, pois havia receio que a integração pudesse prejudicar a sua indústria por ser menos competitiva que a norte-americana, e esses, por sua vez, eram relutantes em abrir o seu mercado agrícola. Os subsídios agrícolas sempre foram responsáveis em gerar tensão entre os dois países, principalmente durante as negociações da Rodada Doha sobre o tema agrícola. As diferenças entre os dois países raramente são bilaterais. As tensões ocorrem, geralmente, em temas multilaterais como aconteceu na OMC e na Alca.

A ação estratégica na dimensão geopolítica global do Brasil (2003-2010) foi vista com reservas pelos americanos. Em dezembro de 2003, o Presidente Lula da Silva visitou a Líbia e a Síria para encontrar com os líderes desses dois países, sobretudo, com o ditador Muammar Kadafi (Líbia). Esses países estavam envolvidos com os rebeldes iraquianos que opunham a presença dos americanos no Iraque. A relação com as ditaduras líbia e iraquiana foi bastante criticada e considerada uma afronta pelos norte-americanos, devido as crescentes dificuldades enfrentadas no Iraque e, também, pela sensibilidade que o tema Oriente Médio tem nas suas estratégias geopolíticas. Além disso, a aproximação com Hugo Chávez (Venezuela) e a sua omissão em criticar os atos de violação dos direitos humanos em Cuba, foram acontecimentos que influenciaram a percepção dos americanos que o governo brasileiro tinha uma certa tendência antiamericana (BARBOSA, 2011).

Uma das estratégias bastante criticada foi convencer a comunidade internacional que teria condições de ser membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. O momento histórico não era apropriado, criando atritos com

¹⁵ As preocupações pelos aspectos econômicos fizeram com que os Estados Unidos lançassem a ideia da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), na década de 1990. O objetivo era criar uma área de livre comércio que integrasse toda as Américas.

Argentina e México, importantes parceiros latino-americanos. Diferentes estratégias foram formuladas na dimensão global como a participação em fóruns multilaterais. Ademais, uma de suas estratégias geopolíticas mais importante foi desenvolvida no contexto da Cooperação Sul-Sul voltadas para a África e América Latina/Caribe. Essa diversificação de atuação estratégica visava construir um *soft-power* que fosse capaz de projetar o Brasil.

O objetivo era ampliar e diversificar a atuação brasileira na ordem internacional, envolvendo temas comerciais, mas, sobretudo, político, como a ampliação do diálogo com a África do Sul, a Índia, e, principalmente, a China. O Presidente Lula da Silva acreditava que o Brasil, pela dimensão geográfica diferente da maioria dos países, não deveria estar submetido ao jogo das nações ricas. Essa circunstância possibilitaria dar um novo sentido à sua política regional, nas relações com as potências desenvolvidas e no relacionamento Sul-Sul. A opção neste contexto era exercer um papel protagonista para diminuir as assimetrias de poder e ser voz ativa em uma nova ordem mundial. O Brasil tinha a intenção de unir os países em desenvolvimento com objetivo de “democratizar a ordem internacional”, procurando elaborar regras mais justas no comércio internacional, principalmente de produtos agrícolas. Para criar esse “contrapoder”, empenhou-se em formar acordos com os países em desenvolvimentos. Um dos exemplos desse entendimento foi a coalização do grupo G20 Comercial¹⁶ (HIRST, 2009; CERVO; BUENO, 2015).

Até a década de 1990, o Brasil tinha uma posição defensiva de não alinhamento a qualquer polo de poder para não comprometer a liberdade de sua ação política. Com o fim da Guerra Fria, a autonomia brasileira passou a significar a participação ativa na agenda multilateral. No período, entre 2003 e 2010, foram desenvolvidas ações mais concretas, com novas dimensões e funcionalidade provocada pela distribuição de poder. O país participou ativamente da formação do G-20 comercial (2003) e a operacionalização e formalização do IBAS, em 2008. O objetivo era formar coalizões com as “potências emergentes” na convicção que esses

¹⁶ G-20 Comercial: grupo de países em desenvolvimento organizados por ocasião da Conferência de Cancún da OMC – Organização Mundial do Comércio que buscam a liberalização do comércio agrícola.

países tornariam importantes aliados tanto nas negociações, entre as suas economias, quanto na articulação em diferentes instâncias de decisão global.

Essa foi uma das primeiras ações para exercer uma liderança mundial, mas não saiu da forma como se pretendia. A consequência foi um fracasso no acordo agrícola que fosse adequado para o comércio mundial. Essas frustrações fizeram com que o Brasil tivesse dificuldades também em outras negociações polêmicas como da ALCA e na negociação do acordo de liberalização das relações comerciais entre o MERCOSUL e a União Europeia. Foram tão altas as ambições do Brasil na agenda da reconfiguração da geometria comercial internacional que o resultado foi um grande erro estratégico. Nesse contexto de diversificação de sua ação geopolítica, o Brasil enfrentou dificuldades para influenciar os países com o mesmo nível de desenvolvimento econômico (LESSA, 2017).

Dentro de uma nova dimensão do contexto pós-guerra fria, o Presidente Lula da Silva buscou resgatar o discurso da Cooperação Sul-Sul, considerada a sua melhor estratégia internacional. Sendo assim, foram desenvolvidas ações com objetivo de construir uma nova correlação internacional de poder a partir de coalizões ao Sul-Global. A Cooperação Sul-Sul tem como objetivo a construção de uma agenda na qual os países em desenvolvimento possam desenvolver ações conjuntas no campo científico, da saúde, da educação e cultura. O Sul é uma metáfora relacionada aos países em desenvolvimento, enquanto o Norte, é formado pelos países desenvolvidos, um símbolo de mobilização e expressão ideológica.

O traçado histórico e as discussões sobre a Cooperação Sul-Sul envolvem a dimensão política, na qual promove geração de práticas alternativas entre países em desenvolvimento; a dimensão técnica como a capacidade de desenvolver projetos e programas de cooperação por meio de intercâmbios cooperativos em conhecimentos e *expertises* tecnológicas; e, sobretudo, a dimensão econômica que é realizada no âmbito comercial, financeiro e de investimentos entre os países (PINO, 2012).

A Cooperação Sul-Sul surgiu na década de 1950, quando o sistema internacional estava polarizado entre os Estados Unidos e a União Soviética. A Conferência Afro-Asiática de Bandung (1955), na Indonésia, despontava como uma nova força política no sistema internacional, visando a promoção da cooperação econômica e cultural entre os países do Terceiro Mundo. A mudança no equilíbrio de poder político e econômico, em âmbito internacional e nos anos 1950/1960, refletiu

em uma atuação brasileira mais universalista nas questões internacionais, relacionando com os países africanos, Oriente Médio e, sobretudo, com América Latina. A atuação da Cooperação Sul-Sul durante o Governo Geisel esteve relacionada ao restabelecimento das relações diplomáticas com a República Popular da China. O Brasil foi o primeiro país do mundo em reconhecer a independência de Angola e a condenar a ocupação do território árabe por Israel. O objetivo era o fortalecimento do poder de negociação e da projeção internacional do país, reafirmando a sua identidade como pertencente ao Sul.

Durante o período entre 2003 e 2010, o Brasil optou, estrategicamente, pelo aprofundamento das relações Sul-Sul. A Cooperação Sul-Sul foi intensificada e usada como instrumento estratégico de sua geopolítica. Tinha a finalidade, além dos objetivos humanitários, de reduzir as assimetrias em relação aos países desenvolvidos e em desenvolvimento e na ampliação da capacidade brasileira de negociar no sistema de governança global. Foi marcada por certo distanciamento das principais nações desenvolvidas como os Estados Unidos e a União Europeia.

Importantes geoestratégias foram responsáveis por diversas coalizões com os países em desenvolvimento. Entre elas está o IBAS, um fórum de diálogo que reúne três importantes países da América do Sul, da África e Ásia (Índia, Brasil e África do Sul). Os membros são caracterizados, economicamente, como países em desenvolvimento que praticam de forma estratégica, a Cooperação Sul-Sul. Atuaram conjuntamente nas questões dos subsídios agrícolas na OMC e em outros temas relevantes. É um fórum identificado mais com as questões política do que comercial (VISENTINI, 2015).

Outra coalização, nesse período, foi o BRICS que é composto por cinco maiores economias emergentes. Esse grupo procurou influenciar de forma articulada, os temas globais e a manutenção de um sistema comercial estável e sem protecionismo, tornando as negociações mais justas com os países desenvolvidos. Propuseram uma nova governança internacional com a necessidade de reformar organismos como o FMI e a ONU. No reordenamento do sistema internacional, principalmente durante a década de 2000, havia um ambiente de guerra econômica responsável por conflitos que gerava tensões que foram capazes de influenciar a formação desse grupo de países para propor uma nova ordem internacional (VISENTINI, 2015).

No contexto da Cooperação Sul-Sul foram desenvolvidas, também, um maior aprofundamento das relações internacionais com a China. A aproximação foi iniciada durante o governo de Ernesto Geisel (1974-1979), em 1974. As relações se intensificaram durante a década de 1990. O desenvolvimento chinês é marcado por altas taxas de crescimento e investimento em educação responsáveis pelos resultados excepcionais. A China e o Brasil desenvolveram programas conjuntos na construção de satélites, participação em estratégias conjuntas na OMC (G-20 comercial), BRICS e no G-20 financeiro. A China aproveitou a “ausência” dos americanos, que estavam preocupados em conter o terrorismo, e ocupou novos espaços e alianças no Leste e na Ásia Central. Isso influenciou o reposicionamento da China no contexto regional e global. Assim, utilizando a estratégia da Cooperação Sul-Sul, os chineses aproximaram dos países sul-americanos e africanos influenciando a geopolítica regional (PECEQUILO; CARMO, 2015).

Desde 2009, os chineses são os principais compradores de produtos brasileiros, principalmente, de soja, de minério de ferro e de petróleo. O Brasil importa da China grande variedade de produtos manufaturados, com alto valor agregado. A pauta comercial entre os dois países é desfavorável ao Brasil, pois este vende produtos primários, impactando negativamente nas indústrias brasileiras e aprofundando a reprimarização de sua economia. A compra de soja pela China aumentou a taxa de crescimento da economia brasileira e a parceria com a China possibilitou ao Brasil enfrentar a crise de 2008. Essa crise ficou restrita aos países desenvolvidos (Estados Unidos e União Europeia) enquanto a China, nesse mesmo período, tinha altas taxas de crescimento. No entanto, é limitada a presença de investimentos brasileiros no mercado chinês devido ao protecionismo chinês e a inexistência de tratamento preferencial para o Brasil (PECEQUILO; CARMO, 2015).

Nesse contexto, os chineses, aproveitando o distanciamento dos norte-americanos na região, lançaram em 2008, as diretrizes para incrementar as relações comerciais e políticas com os países sul-americanos. Os objetivos estratégicos do Governo Lula para a geopolítica internacional são muito semelhantes da chinesa no tocante a relação Sul-Sul. No período em estudo, as estratégias dos dois países estavam direcionadas à América do Sul e à África, para buscar novos mercados e de oportunidades de investimento. No entanto, é cada vez mais intensa a presença da China na América do Sul, exceto no Brasil e na Argentina. A maioria dos países desse

continente não tem uma indústria consolidada, por isso, optam pelos produtos chineses, diminuindo, assim, a dependência brasileira. Isso mostra sua dificuldade em ter produtos competitivos em relação a China, diminuindo a sua influência na região (SORJ; FAUSTO, 2011).

A China torna-se, cada vez mais, importante ator geopolítico para os países em desenvolvimento mediante mecanismos de comércio e cooperação por meio de exportação de capitais e tecnologias, em troca de recursos energéticos, agrícolas e minerais. No Brasil, a China aumentou a sua presença controlando importantes setores, mas a sua presença é mais intensa nos setores energético (petróleo, gás e hidroeletricidade) e de mineração.

Nas últimas décadas, o poder mundial está se deslocando do Atlântico para a Ásia e, nesse contexto, a China pode ser considerada um país-pivô no embate hegemônico com os Estados. A cooperação comercial entre a China e os países do continente africano, por exemplo, vem marcando um renascimento das relações para o desenvolvimento desses países, à margem da influência europeia e estadunidense. A África é uma das regiões mais importante para a expansão comercial chinesa, cujo objetivo é exportar serviços e produtos manufaturados, e em troca, adquirir matéria-prima para a sua indústria.

Se o continente africano constitui uma região importante para China, o mesmo aconteceu com a geopolítica brasileira na África. O continente africano tem forte ligação com o Brasil em temas relacionados ao passado colonial, maior população afrodescendente e forte presença na cultura, na música, na língua e na culinária brasileira. Durante o governo de Lula da Silva foram revalorizados diversos projetos de Cooperação Sul-Sul com a África como instrumento para ampliar as margens de manobra nas negociações mundiais. Um dos objetivos foi a internacionalização das empresas brasileiras para ampliação das exportações e o desenvolvimento de cooperação técnica no campo da transferência de tecnologias para o desenvolvimento agrícola. A Embrapa desenvolveu diversas ações em Mali e Moçambique (Pro-Savana) transferindo conhecimentos da agricultura tropical para esses países. O Brasil expandiu suas representações diplomáticas no continente africano como no Sudão, Benin, Togo, Guiné Equatorial, São Tomé e Príncipe, Guiné, Botsuana, Zâmbia e um Consulado-Geral em Lagos Nigéria. Em Brasília, foram instaladas Embaixadas do Sudão, da Namíbia e do Zimbábue. Um dos resultados dessa

estratégia foi a eleição do brasileiro José Graziano para *Food and Agriculture Organization* (FAO), com apoio dos africanos (LEITE, 2011).

A política africana de Lula da Silva respondia ao desejo das comunidades de afrodescendentes que reivindicavam o reconhecimento e a promoção da cultura africana. O país mostrava que as intencionalidades interna possibilitavam no plano exterior a realização de maior justiça social com objetivo de auxiliar os povos africanos na realização de suas potencialidades, tendo em vista que a população brasileira é composta por mais de 50% de afrodescendentes, ou seja, o Brasil é a segunda maior nação africana do mundo, atrás somente da Nigéria (LEITE, 2011).

Assim, nos anos 2000, o Brasil tinha como objetivo ampliar e diversificar a sua atuação na ordem internacional, envolvendo temas comerciais, mas, sobretudo, político, como a ampliação do diálogo com África do Sul, Índia, e, principalmente, com a China. A opção, nesse contexto, era exercer uma liderança para diminuir as assimetrias de poder e ser voz ativa em uma nova ordem mundial. A primeira ação foi unir os países em desenvolvimento com objetivo de “democratizar” a ordem internacional. A sua estratégia em relação aos emergentes tinha legitimidade para elaborar regras mais justas no comércio internacional, principalmente, de produtos agrícolas. Para criar esse “contrapoder”, empenhou-se em formar acordos com os países em desenvolvimentos. Um dos exemplos desse entendimento foi a coalização do grupo G20 Comercial. O desempenho brasileiro em sua condição de poder emergente transformou o sentido da sua política regional em relação as potências industriais, em especial, com os Estados Unidos. A maior presença brasileira no mundo contribuiu para aumentar os atritos entre os dois países em temas políticos e posições que ultrapassaram o continente sul-americano (BARBOSA, 2011; HIRST, 2009, RICUPERO, 2017).

Essa liderança brasileira, nesse novo cenário, não traduziu em estrutura e recursos instrumentais para uma liderança regional eficaz como uma potência global ou intermediária. A liderança, pode ser definida como a capacidade de envolver Estados para que adotem as metas do Estado líder. A relação entre um líder e seus seguidores pode ser coletivo, dentro de grupo como um bloco regional ou quando lidera individualmente (LIMA; HIRST, 2006).

Para explicar melhor este contexto, Nye Jr. (2004) desenvolveu dois importantes conceitos, o primeiro chamado de “*hard power*”, compreendido como a

capacidade de liderar a partir da força militar, influenciando, assim, o comportamento ou os interesses de outros; enquanto o segundo, o conceito de “*soft-power*”, ou poder brando, refere-se à capacidade de moldar as preferências dos outros, à capacidade de atingir os objetivos de uma nação por meio de cooptação e atração, em vez de coerção. As ideias, instituições e comportamento exemplar são os principais instrumentos deste último tipo de poder.

A liderança também pode ser intelectual e inspiradora. Neste sentido, desde os primeiros anos do novo milênio, o Brasil desejou ser reconhecido internacionalmente como um país importante para influenciar as regras e os regimes internacionais. Isso foi considerado levando em conta o seu *soft-power* (poder brando), evitando consistentemente o desenvolvimento de um *hard-power* (poder militar). Em vez disso, a sua reivindicação de maior influência foi associada a outros atributos clássicos de poder, como território, população e economia e a sua localização no hemisfério ocidental, sem problemas de fronteiras e parte de uma região relativamente pacífica. Um dos fatores importantes para o exercício dessa liderança está relacionada ao poder e a altos níveis de influência cultural e econômica dos Estados Unidos, no Brasil e na América do Sul. No entanto, exceto durante a Segunda Guerra Mundial, a América do Sul nunca teve um valor estratégico para os americanos (LIMA; HIRST, 2006).

No entanto, a política externa brasileira procurou, nos últimos anos, intensificar a sua relação com a América do Sul, área estratégica de inserção nos fluxos econômicos, geopolíticos e sociais, buscando assim, caminhos alternativos para a sua inserção internacional. Então, a partir dos anos 1990, ela foi direcionada para a construção de um espaço político e econômico preferencial na América do Sul com objetivo bastante prático: fortalecer os laços regionais no contexto das grandes transformações do sistema internacional por essa nova ordem mundial pós-guerra fria (PECEQUILO & CARMO, 2015).

Neste sentido, o Brasil tem uma opção geoeconômica e geopolítica clara a respeito de sua presença na América do Sul, sobretudo na região do Prata, sua vizinhança e fronteira comum. O Brasil preferiu estrategicamente não envolver com a América Central, do Norte ou Caribe. Essas regiões constituem zona de influência dos Estados Unidos, potência hegemônica global. Para a política externa brasileira o que

importava era a América do Sul, espaço natural de atuação da sua política internacional (OLIVEIRA & LESSA, 2006).

Desse modo, O governo Lula da Silva desenvolveu uma política externa na qual a América do Sul teria um papel importante para a sua projeção internacional. As suas estratégias para liderar a região eram marcadas por uma liderança hegemônica e unilateral (GUILHON ALBUQUERQUE, 2009). Se, durante o governo de Lula da Silva, o Brasil procurou exercer uma liderança de modo assertiva, após este período, a política externa na região ficou sem um projeto claro devido as crises políticas e econômicas. Isso permitiu que potências extrarregionais como China e a Rússia começassem a ter um papel importante na região (KALOUT, 2019).

Assim, analisando os governos do período (2003 e 2020) em relação a América do Sul, a administração Lula da Silva foi caracterizada por uma diplomacia presidencial atuante no subcontinente. No entanto, no governo Dilma Rousseff houve uma maior ênfase nas negociações bilaterais na região. Durante o governo de Michel Temer, deu-se um isolamento diplomático na América do Sul, sem priorizar o MERCOSUL e principalmente, a UNASUL. Aprofundando esse isolacionismo, o governo de Jair Bolsonaro teve uma posição mais assertiva e problemática em relação à crise venezuelana, além disso, durante esse governo, o Brasil saiu definitivamente da UNASUL, em 2019, e perde seu protagonismo na América do Sul (SIMÕES, 2019).

No entanto, é importante frisar que o espaço sul-americano é parte fundamental para a segurança nacional do Estado brasileiro na perspectiva econômica, política ou securitária. Se o Brasil não exercer um grau de influência em sua própria zona geográfica não terá como se projetar internacionalmente em outras partes do globo. Essa liderança deve ser articulada por meio de soluções compartilhadas como é o caso da integração física regional, mas isso requer um projeto efetivo por meio de investimento, sobretudo. O Brasil é o elo de coesão e de desenvolvimento da região e esse projeto da liderança do Brasil para a América do Sul deve ser uma política de Estado e não ideológica (KALOUT, 2019).

Deste modo, o status internacional de um país também deve ser, de alguma forma, vinculado e avaliado em relação a ideia de poder, porque a natureza e os atributos do poder podem ser contestados. O debate atual sobre potências emergentes e seu papel nos assuntos globais ilustra esse ponto, principalmente

quando Brasil foi criticado por tentar convencer a comunidade internacional que teria condições de ser membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. O momento histórico não era apropriado, criando atritos com Argentina e México, importantes parceiros latino-americanos (MALAMUD, 2011).

No entanto, um dos reais motivos para essa liderança relativa é que o Brasil carece de poder econômico para uma liderança regional ou global mais efetiva. Seria natural porque a sua economia é a maior da América do Sul, entretanto, países como Argentina, Chile e Uruguai são superiores em termos de PIB per capita e desenvolvimento humano. Uma das consequências de um desenvolvimento é praticamente impossível financiar importantes projetos nos países vizinhos se isso implica em sacrifício de projetos nacionais para beneficiar vizinhos mais ricos. Não há uma vontade política para usar o *hard-power* e muitas menos condições. Sem recursos estruturais de liderança, o Brasil é obrigado a recorrer ao *soft-power*, promovendo uma “hegemonia consensual”. O Brasil tentou implantar, de forma assertiva durante os anos 2000, uma política para ser reconhecido com um líder regional ou mesmo global utilizando como estratégia o tamanho do seu mercado, a capacidade de exportação e o peso do investimento. Isso foi possível, pois naquele momento o desenvolvimento se mostrou eficaz para as negociações internacionais (MALAMUD, 2011).

Não foi somente nesse contexto que houve as limitações da capacidade do Brasil de transformar seu poder potencial em recurso real. Foram identificados também relutância dos parceiros regionais em seguir as preferências da agenda política de Brasília, duvidando de sua capacidade de conduzir mudanças e promover valores globalmente. A associação do Brasil com conceitos como poder ou liderança parece ser contestado e complexo, levando alguns a concluir que o Brasil seja, de fato, uma potência média com características próprias (HIRST; LIMA, 2006).

Segundo Mares e Trinkunas (2016), o Brasil aspirava à grandeza e a ocupar o seu lugar entre as grandes potências que poderia influenciar e moldar a ordem internacional. Foi o país que mais participou do Conselho de Segurança das Nações Unidas, como membro não-permanente. Desde a fundação da ONU em 1945, participou de diversas missões de paz da ONU. Pela sua história, o Brasil evidencia o seu *soft-power* em busca de uma ordem internacional mais democrática, baseada na igualdade soberana entre nações. No período de 2000 a 2014, tornou-se a sétima

maior economia do mundo, houve um crescimento de 50%, da classe média e a pobreza caiu pela metade. No entanto, em 2015, o Brasil foi abalado por escândalo de corrupção envolvendo a Petrobrás, além de entrar em um dos piores períodos de recessão da sua história. Assim, todo o seu esforço para consolidar como uma grande potência desvaneceu. Dessa forma, as políticas internas influenciaram a atuação do país no sistema internacional. Isto pode ser explicado como as crises domésticas periódicas interferem na projeção internacional do Brasil ao status de potência.

Como pode ser observado em Mares e Trinkunas (2016), o que impede do país a projetar-se internacionalmente são as suas estratégias e as opções de suas políticas domésticas mais do que as condições da nova ordem internacional. Essas estratégias são efetivas quando há desenvolvimento e o exemplo mais contundente é o papel da China alicerçada em seu desenvolvimento econômico e tecnológico que permite atuar de modo preponderante nas principais decisões do sistema internacional.

4. A INTEGRAÇÃO FÍSICA E A PROJEÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL

Esta seção tem como objetivo analisar a integração física regional e a sua importância para Brasil no contexto da América do Sul como área geográfica prioritária em suas estratégias internacionais. Para isso foi analisado a América do Sul no contexto geopolítico brasileiro através do pensamento de Mário Travassos e Golbery do Couto e Silva. Além disso, foram avaliadas as diferentes experiências de integração ocorridas na América do Sul, e, por fim, foram verificadas as estratégias para integração da infraestrutura regional e as suas implicações para a construção de um território sul-americano conectado.

4.1 A América do Sul na Visão de Travassos e Couto e Silva

Nesta subseção, analisou-se a geopolítica brasileira no seu sentido “stricto” associada à integração física na América do Sul. Ela foi pensada, principalmente, no século XX, pelos militares entre 1930 e 1980. A sua preocupação era com as questões de desenvolvimento, do papel do Estado no reordenamento territorial e da projeção internacional do país. Esses geopolíticos adaptaram os conceitos da geopolítica clássica de Friedrich Ratzel e Halford Mackinder à realidade geográfica brasileira.

Para entender melhor as relações do poder político das nações sul-americanas, dentro desse espaço, é importante conhecer o discurso geopolítico. Dessa forma, o processo histórico do espaço sul-americano é um produto da expansão extraterritorial da Europa, que se manteve, nos últimos 500 anos, sob égide de sua política. A formação das nações da América do Sul é fruto desses embates entre as potências europeias, primeiramente Espanha e Portugal, posteriormente, a Inglaterra, que substituiu as nações ibéricas em sua expansão comercial. Isso pode ser observado pela forte presença inglesa na economia ou mesmo na política pós-independência de países como Brasil e Argentina. Com o fim da União Soviética, o sistema mundial tornou-se unipolar, com a liderança dos Estados UNIDOS (FIORI, 2016).

A América do Sul sempre foi pautada, objetivamente, pela política externa brasileira. A sua atenção se concentrava, sobretudo, na região do Prata, sua vizinha e fronteira comum. Já a América Latina estava relativamente distante de sua geografia, além das implicações geopolíticas. O Brasil preferiu, estrategicamente, não envolver com a América Central, do Norte ou Caribe. Estas regiões constituem zona de influência dos Estados Unidos. Para a política externa brasileira o que importava

era a América do Sul, espaço natural de atuação política internacional (OLIVEIRA; LESSA, 2012). Segundo Costa (2009), para a geopolítica contemporânea, o conceito América Latina é uma identidade indefinida e abstrata, enquanto objeto teórico e empírico das relações internacionais. Nessa esteira, é preciso entender melhor o quem venha a ser a América do Sul enquanto identidade geográfica diferente do conceito América Latina.

A América Latina foi um conceito criado pelos intelectuais francêss, no século XIX, para justificar o imperialismo francês no México que estava sob o domínio de Napoleão III (1852-1870). Mas a monarquia brasileira, no Segundo Reinado (1840-1889), nunca se identificou com a América Latina. O Brasil estava voltado para o Atlântico, de “costas viradas” para os seus vizinhos. O seu interesse político e econômico era com a Grã-Bretanha e, culturalmente, com a França e Portugal. Não se sentia ameaçado pelos Estados Unidos e nem mesmo pela Espanha. A independência aconteceu sem a divisão do seu território e sem a fragmentação da América Hispânica, e as relações entre o Brasil e os seus vizinhos estiveram restritas ao Cone Sul da América do Sul (BETHELL, 2009).

Além disso, o Brasil, um país atlântico e de grande extensão territorial, não via nos países da América Latina (“América Hispânica”) qualquer atrativo cultural e econômico, a não ser no Cone Sul (Argentina, Paraguai, Chile e Uruguai) onde a rivalidade lembrava os tempos de colônia. Segundo Bethell (2009), o Brasil somente se reconheceu como parte da “América Latina” quando os países desenvolvidos o identificaram como pertencente a América Latina, sendo, portanto, uma imposição e não uma vontade expressa dos brasileiros. Nesse sentido, o termo “América Latina” é mais amplo do que América Sul, e o Brasil disputaria a “liderança” com o México, país com economia semelhante, mas, geograficamente, mais próximo aos Estados Unidos. Mesmo hoje, continua sendo reconhecido internacionalmente como parte da América Latina, mas “é chegada a hora do mundo parar de considerar o Brasil como parte daquilo que, na segunda metade do século XX, foi chamado de América Latina, um conceito que seguramente perdeu a utilidade que talvez nunca tenha tido alguma vez” (BETHELL, 2009, p. 314).

Essa identidade sul-americana, por ser geográfica e não cultural como América Latina, proporciona uma forte identificação das ações estratégica da geopolítica brasileira tendo como objetivo a sua integração física além de ser uma região natural

para a sua projeção internacional. O Brasil procurou, durante a década de 2000, construir uma identidade de um “Brasil da América do Sul”. Primeiramente com o Presidente Cardoso, quando foi lançada a ideia de uma integração física nas áreas de logística, comunicação e energia (IIRSA); e, posteriormente, implementada pelo Presidente Lula da Silva que, além disso, tiveram outras iniciativas como, por exemplo, a criação da UNASUL. É a construção de um espaço sul-americano organizado com objetivo de atuar de modo efetivo nas questões internacionais, visando estabelecer um prestígio internacional para os seus países.

Para conhecer o papel da geopolítica brasileira, em relação a América do Sul, o estudo foi direcionado a dois geopolíticos brasileiros, Mário Travassos e Golbery do Couto e Silva. A escolha se deu por acreditar que a linha de pensamento desses dois importantes teóricos estão relacionados à projeção do Brasil e a integração territorial, principalmente durante o governo de Lula da Silva, sendo, portanto, importantes para analisar a integração física regional.

Um dos mais importantes pensadores geopolíticos brasileiro foi Mário Travassos (1935) que analisou de forma sólida, a presença do Brasil na América do Sul. As suas ideias focavam nas potencialidades geográficas presentes no território brasileiro, na perspectiva de uma geopolítica do território nacional, motivo do caráter original do seu pensamento. Além disso, tinha a preocupação com o controle físico da região e com as saídas que os oceanos possibilitariam. O país que não tivesse contato com o mar teria mais dificuldade de ser uma potência, ficando restrito às forças terrestres e aéreas (MYAMOTO, 1995).

No pensamento de Mário Travassos (1935), as análises sobre o espaço e a posição geográfica foram importantes para a geopolítica. Além disso, havia uma preocupação sobre o papel que o Brasil desempenhava na região. Sendo assim, a partir da posição do território brasileiro desenvolveu uma teoria sobre o antagonismo geográfico que se manifestava nas diversas amplitudes. Um abrangendo toda a região sul-americana, entre o Atlântico *versus* o Pacífico, e outro, dentro da vertente atlântica, envolvendo o antagonismo entre a bacia do Prata *versus* a bacia do Amazonas.

planalto boliviano. Além disso, a unidade geográfica do Brasil ao contrário, dos outros países, permitiu projetar-se na região restando apenas traduzir isso politicamente (MYAMOTO, 1995). Dessa forma, a unidade geográfica brasileira convergiu a bacia Amazônica e a Platina para o centro geográfico do continente, criando uma vantagem geopolítica na qual não se encontra em nenhum outro país sul-americano. Desse modo, o Brasil poderia neutralizar a influência da Argentina devido as opções de transporte que a bacia do Amazonas poderia oferecer.

Mapa 2. Projeção Geopolítica da Rede Ferroviária Argentina



Fonte: Mário Travassos, 1935

Para compreender melhor como se deu o surgimento da Bolívia como *heartland* sul-americano, é necessário contextualizar os conflitos geopolíticos da região no início do século XX. Havia um projeto de uma “Argentina Potência”, incentivado pelo desenvolvimento do país, considerado um dos mais ricos do mundo nesse período. Esse projeto contrariava os interesses de países da região, principalmente, Chile e Brasil. Nessa época, a Bolívia perdeu a Guerra do Pacífico para o Chile e o seu único

acesso ao mar. No final deste conflito houve um acordo para a construção de uma ferrovia de modo que o país pudesse ter acesso aos portos do Chile. Isso não agradava aos bolivianos que preferiram depender da Argentina utilizando o Rio da Prata (MARTINS, 2016).

No entanto, no mesmo período, outro acontecimento interferiu na unidade territorial na Amazônia boliviana. Neste território houve uma grande ocupação de brasileiros interessados em extrair o látex para produção de borracha. Os brasileiros, que eram maioria nesta área não respeitavam as autoridades boliviana e assim, começou o litígio entre o Brasil e a Bolívia. A Bolívia contratou uma empresa americana para administrar o território em litígio (*Bolivian Syndicate*), inclusive permitindo a movimentação alfandegária e militar. Essa ação interferiu nos interesses do Brasil na região que obrigaria a abertura do Rio Amazonas aos americanos e, possivelmente, o país poderia perder o domínio sobre a bacia do Rio Amazonas. Para dirimir esse conflito, o Brasil comprou o território do Acre, comprometendo a construir uma ferrovia para que Bolívia tivesse acesso ao rio Amazonas para exportar os seus produtos. Assim, os bolivianos perderam partes de seu território para atender os interesses do Brasil e Chile passando a depender das ferrovias andinas, no Chile, do transporte na região platina da Argentina e no Brasil, do rio Amazonas (MARTINS, 2016).

Como pode ser observado, a Bolívia tinha perdido a sua unidade geográfica. Na vertente continental, perdeu o seu território andino e o acesso ao oceano Pacífico, assim como o seu território na vertente da bacia do rio Amazonas. Além disso, teve que depender da Argentina para ter acesso ao Oceano Atlântico, através do rio da Prata. Além disso, entre 1932 e 1935, envolveu-se na Guerra do Chaco, contra o Paraguai, para ter acesso ao Oceano Atlântico via rio Paraguai. Para isso precisava ocupar o Chaco paraguaio. No entanto, perdeu a guerra e partes de seu território, restando, portanto, a parte central do país como a área *Heartland*, na qual converge os antagonismos idealizado por Travassos (1935).

As análises de Mário Travassos (1935) foram centralizadas, principalmente, nas potencialidades geográficas do território brasileiro. São os fatos geográficos que constituem os elementos essenciais à compreensão do complexo geopolítico sul-americano. O Brasil amazônico exerceria o papel de centro da gravitação e o país poderia, assim, projetar-se e fixar a sua expressão continental, aproveitando-se de

suas linhas de comunicação em todos os níveis, já que domina áreas importantes da América do Sul, principalmente, relacionada ao controle das vias de comunicação pela Bacia Amazônica (MYAMOTO, 1995).

A projeção internacional do Brasil nasceu do seu contexto geográfico e histórico. A extensão territorial, a população, o poder econômico e militar são fatores que permitem autonomia de um Estado e gera capacidade de influenciar outros permitindo uma ação geopolítica para atuar como potência regional ou mesmo global. Nessa perspectiva, o Brasil desenvolveu, principalmente, a partir da década de 50, um pensamento político nacional com objetivo de tornar-se um ator importante no sistema internacional. Deste modo, será analisado a influência da Escola Superior de Guerra (ESG) no desenvolvimento regional brasileiro e, posteriormente, sua influência na integração física regional. O contexto é o da Guerra Fria, quando houve a disputas do poder mundial entre os Estados Unidos e a União Soviética.

A ESG foi criada em 1949 como uma instituição para pensar, estrategicamente, o país. A década de 1950 foi um momento de intenso debate em diversas áreas como economia, geopolítica e sociologia, tendo como elemento principal a construção da nação brasileira. O pensamento da ESG foi desenvolvido e difundido entre as classes dominantes, optando por um determinado tipo de desenvolvimento econômico (capitalista), com instituições políticas de um grupo específico. Além disso, tinha a preocupação com a Segurança Nacional, conceito ideologicamente construído, com influência americana, além de uma opção estratégica pelo Mundo Ocidental, adversária do pensamento comunista.

Nesse sentido, a Escola Superior de Guerra foi capaz de institucionalizar e serviu para implementar a Doutrina de Segurança Nacional como prática do planejamento estratégico. Criou teorias sobre o desenvolvimento nacional de modo que o país pudesse alcançar um novo status internacionalmente. Nas décadas de 60, e, depois, 70, tiveram influências nas ações dos governos militares como elemento estruturante de um projeto de poder com repercussão na organização espacial e territorial do país. Além disso, a geopolítica tornou-se uma doutrina e instrumento da estratégia e da prática do Estado (BECKER; EAGLER, 2006).

É importante enfatizar que o conceito de Segurança Nacional é mais amplo que o de Defesa Nacional. Este está relacionado a defesa do país contra uma guerra convencional. Assim, a Doutrina de Segurança Nacional pensada na ESG relaciona-

se com os valores, os conceitos, as normas e os métodos que se estruturam de modo que possam compreender e mudar a realidade da sociedade. Neste sentido, a realidade brasileira era marcada pelo atraso econômico e social. Desse modo, havia a consciência que somente o desenvolvimento da indústria de bens de capital não seria suficiente para garantir a soberania nacional. Sendo assim, para o Brasil ter maior autonomia internacional deveria criar condições políticas e econômica para o seu desenvolvimento tecnológico e conseqüentemente alcançar maior autonomia e legitimação no sistema internacional.

Além disso, uma das principais preocupações da Escola Superior de Guerra estava relacionada com as estratégias de integração entre as regiões do país de modo que o litoral pudesse ser integrado com o interior do país, criando, assim, as condições para que o Brasil pudesse projetar-se internacionalmente. Esse projeto geopolítico baseado nas ideias da ESG, segundo Becker; Eagler (2006), deixou marcas profundas sobre a sociedade brasileira e o espaço nacional. O desenvolvimento como reflexo dessa ação política fez com que a economia brasileira atingisse um nível de complexidade e diversificação, tornando a oitava do mundo, além de uma agricultura que já se mostrava dinâmica e uma extensa rede de serviços que interligou a quase-totalidade do território nacional. Aqui pode observar um explícito projeto de país apesar do seu desenvolvimento desigual.

Nessa circunstância, um dos principais teóricos do pensamento da ESG foi o geopolítico Golbery de Couto e Silva, considerado um de seus expoentes. Ele tinha uma posição conservadora sobre a constituição da sociedade brasileira, e as principais características do seu pensamento estão relacionadas com a integração regional em direção ao interior, por meio da valorização espacial, e pela contenção ao longo das linhas fronteiriças. Acreditava que o Brasil deveria se alinhar aos valores “democráticos” dos Estados Unidos e do Ocidente (MYAMOTO, 1995).

A geopolítica pensada pelo Couto e Silva estava baseada no conceito de Segurança Nacional e na integração nacional. Afirmava que era necessário proteger o território brasileiro e ocupar os seus “espaços vazios”, que significava integrar essas regiões ao restante do território nacional por meio de infraestrutura no setor de transporte e comunicação (MYAMOTO, 1995). Desenvolver, a partir da integração territorial do Brasil, foi sempre um objetivo da geopolítica nacional. O país era formado por várias regiões interligadas, precariamente, por uma logística e comunicação

deficitária, sem complementaridade econômica. O centro dinâmico brasileiro era formado pelo triângulo Rio de Janeiro – São Paulo – Belo Horizonte (núcleo principal) - região Sudeste/Sul, a mais dinâmica, com um parque industrial desenvolvido e melhor infraestrutura de comunicação e transporte.

O Brasil da década de 50 e 60, quando foi desenvolvido o pensamento do Couto e Silva, era formado por regiões isoladas e desabitadas. A integração nacional era algo distante e o país um conjunto de diversas “ilhas”. A região Nordeste, primeiro núcleo de povoamento e riqueza do país, era ligada a região Sul/Sudeste por meio de uma fraca rede de comunicação e logística. Era pertencente a parte Atlântica (litorânea) do país. Em direção ao Oeste, havia Mato Grosso e Goiás, região marginal e inexplorada em sua maior parte. A conexão era limitada com a região principal. A região serviria de transição para integração da região Noroeste (Amazônia), além de ser uma égide contra as pretensões imperialista platina em direção ao norte. A região Amazônica é a menos integrada com o território nacional e dependente do transporte fluvial da bacia amazônica. É a região mais sensível para os interesses brasileiros pelo que ela representa aos interesses internacionais (biodiversidade, clima e riquezas de seu território), e pela sua importância à geopolítica brasileira. Nesse sentido, segundo Couto e Silva (1981), a integração do território nacional era “*conditio sine qua non*” para o país projetar-se internacionalmente. Dessa forma, deveria criar as condições por meio de um projeto verdadeiramente nacional por meio de estratégias de acordo os objetivos previamente definidos com os interesses do país.

A Estratégia torna-se então, segundo Couto e Silva (1981), uma política de Segurança Nacional. Nessa conjuntura, a geopolítica é a fornecedora das informações para as tomadas das decisões políticas governamentais em relação aos objetivos e meios de alcançá-los. Esses Objetivos Nacionais Permanentes é uma tradução do político para o estritamente geopolítico. Entretanto, a geopolítica, quando relaciona com esfera da segurança nacional, não é estratégia, mas uma geoestratégia ou “geopolítica da segurança nacional”.

Golbery do Couto e Silva (1981) define a Segurança Nacional como: “o grau relativo de garantia que o Estado proporciona à coletividade nacional, para a consecução e salvaguarda de seus Objetivos, a despeito dos antagonismos internos ou externos, existentes ou presumíveis” (Couto e Silva, 1981, p. 155). O objetivo da geopolítica, na concepção da Segurança Nacional é promover a plena integração do

território brasileiro, principalmente o seu interior por meio de um planejamento da infraestrutura necessária para ocupação do oeste e norte do Brasil. Além disso, Golbery do Couto e Silva acreditava na importância do desenvolvimento econômico do país para a efetivação da Segurança Nacional (VLACH, 2003).

Dessa forma, Couto e Silva (1987) criou o conceito de Estratégia Nacional para orientar e definir o desenvolvimento, de modo que seja realmente efetivo a sua execução de acordo com os interesses nacionais. Assim, a estratégia e a política de Segurança Nacional garantem que o Estado irá executar efetivamente os Objetivos Nacionais permanentes. Assim sendo, a Política norteia a Estratégia, definindo os objetivos próprios de acordo com os Objetivos Nacionais Permanentes. O interesse sempre deve ser o coletivo, o “bem-comum”, dessa maneira, o poder nacional é instrumento consubstanciado à ação da Estratégia, expressão integrada dos meios políticos, psicossociais, econômicos e militares para promover, no âmbito interno e no campo internacional, a consecução e salvaguarda dos Objetivos Nacionais.

Assim, entende-se que a estratégia política tem como objetivo o fortalecimento da coesão interna e a cooperação externa para atingir os objetivos nacionais. A estratégia psicossocial visa o fortalecimento do moral da nação. Enquanto a estratégia econômica tem como proposta evidenciar a estrutura econômica nacional e ao enfraquecimento do sistema econômico antagônico. Finalmente, a estratégia Militar tem como objetivo reforçar a estrutura militar da Nação e empregá-la contra os antagonistas considerados.

Deste modo, Couto e Silva (1981) afirmava que a formação territorial brasileira já estava consolidada e os seus vizinhos não teriam direito de reivindicar parte de seu território. Assim, caberia ao Brasil impedir qualquer formação de blocos regionais, seja em âmbito econômico ou político, que constituíssem ameaças à paz no continente. Isso, uma vez consolidada a sua integração nacional, restava ao Brasil cooperar internacionalmente devido à sua presença em “quase todos os meridianos e paralelos da América do Sul” (COUTO E SILVA, 1981, p.87), sobretudo, no desenvolvimento de uma [...] “base física de circulação por toda a América do Sul (COUTO E SILVA, 1981, p.135).

O pensamento de Couto e Silva (1981) preocupa-se em desenvolver com a América do Sul, principalmente no Cone Sul, um projeto de cooperação para dirimir as rivalidades perante a estes países, para apagar a ideia de que o Brasil é um país

expansionista e imperialista. Assim, Golbery acreditava que as questões fronteiriças com os países vizinhos ao Brasil já estava consolidada “não haverá por onde partilharmos ou sequer transigir com qualquer descabido espírito de revisionismo das fronteiras” (COUTO E SILVA, 1981, p.134). Desse modo, a cooperação se transmuta em integração regional no contexto do Mercosul e da integração física regional, com a IIRSA.

No cenário internacional tinha-se uma preocupação com o hemisfério Sul, devendo o Brasil criar um ambiente de cooperação, principalmente com América do Sul e África. Esse hemisfério Sul é uma região marcada pela pobreza crônica e *locus* da exploração das grandes potências mundiais. Nessa conjuntura, é dever do Brasil desenvolver ações, principalmente com os países pertencente ao seu entorno geográfico, África Ocidental e portuguesa. É o desenvolvimento de uma geopolítica vinculada às diretrizes comuns da periferia econômico-social a que pertence o Brasil e com interesses semelhantes, através da cooperação sul-sul como forma de contrapor ao poder das grandes potências mundiais, ou seja, “[..] de colaboração íntima com o mundo subdesenvolvido do continente e de além-mar e ao mesmo passo de resistência às pressões partidas dos grandes centros dinâmicos de poder que configuram a atual conjuntura”(COUTO E SILVA, 181, p. 171), ou seja, uma projeção internacional de “integração e valorização espacial” (COUTO E SILVA, 181, p. 171).

Para Couto e Silva (1981), é responsabilidade do Brasil promover a integração da América do Sul, em todas as áreas geopolíticas, após a sua integração nacional. Essa integração física regional se daria pelo transporte e comunicação, conectando com os principais centros sul-americanos para o aprofundamento da unidade continental e o desenvolvimento econômico por meio de uma base física de circulação.

Uma das principais características da geopolítica de Golbery do Couto e Silva (1981) é um país pensado estrategicamente, para solucionar os seus problemas, de modo que seja criado as condições para a integração entre as diversas regiões do país. Havia por parte de sua geopolítica uma preocupação com a execução de um planejamento estratégico para orientar o desenvolvimento do país. Sendo assim, o Estado deveria direcionar a elaboração de uma política nacional para pudesse atingir os objetivos nacionais de modo que represente os reais interesses do país. Cabe ressaltar, ainda, que nem tudo que foi pensando por Golbery teve aplicabilidade, mas,

o que permanece, é a sua preocupação com a integração nacional para o Oeste, principalmente, influenciando a integração física regional, posteriormente na década de 2000.

4.2 América do Sul: A Geografia Moldando a Geopolítica

A Geografia Física da América do Sul é uma das principais variáveis que moldura a sua geopolítica e está localizada distante dos principais centros de poder, aprofundando o seu isolamento. No sistema internacional, a sua participação sempre foi periférica e nunca desempenhou um papel importante nos acontecimentos mundiais. Isso pode ser explicado pela sua posição geográfica, que não é o fator determinante, mas que condicionou e condiciona as suas estratégias. O poder mundial concentra-se, principalmente, no hemisfério norte, com 40% das terras emersas contra apenas 18% no hemisfério sul, um território de 18 milhões de km². A IIRSA, na concepção geopolítica do Presidente Lula, tem a função de criar um ambiente voltado para dirimir essas fragilidades e, com isso, interferir no poder mundial.

A IIRSA é uma iniciativa, cujo objetivo é melhorar a conectividade do território sul-americano mediante ações conjuntas entre os países. Então o conhecimento dos elementos da geografia física é condição para a implementação dessa integração regional por meio da qual é feito o mapeamento dos entraves à infraestrutura e as soluções para o desenvolvimento dos transportes, da energia e das telecomunicações, melhorando os fluxos entre as sub-regiões. A ação se dá dentro do espaço geográfico que pode exigir mais recursos e tecnologias, nem sempre disponíveis para os países da região.

A América do Sul é uma região bioceânica, banhada pelo Oceano Pacífico e Atlântico, além disso, é caracterizada por duas zonas longitudinais. Primeiramente, formada pelos Andes, uma cadeia de montanha que se prolonga de norte para o sul por mais de 7.000 km e ocupa toda a faixa leste do continente, ao longo do Pacífico, formando uma barreira que dificulta o acesso para os que vivem no lado Leste do continente. A outra zona longitudinal é formada por três planícies (Orinoco, Amazônica e Platina) e três planaltos (Guianas, Central ou Brasileiro e Patagônia) que se intercalam e são estruturalmente conectados ao oceano Atlântico (CASTRO, 2012).

A maior parte de seu território está localizado na zona equatorial, destacando a Floresta Amazônica. A bacia Amazônica domina a paisagem sul-americana, uma das maiores do mundo, com quase 7 milhões de km² que deságua no oceano um quinto de toda a água doce do planeta e ocupa quase um terço de toda a superfície da América do Sul¹⁷. Uma região com fortes interesses geopolíticos e muito vulnerável a ações de organismos multilaterais, governos e organizações não-governamentais influenciados pela agenda ambiental. Interesses internacionais e constrangimentos ao desenvolvimento fazem parte dos conflitos que podem dificultar a integração física da região. É um bioma difícil de se adaptar à atividade econômica (FRIEDMAN, 2012).

A região Amazônica contrasta com os Andes, caracterizado por pequenos rios que descem para o Pacífico e são praticamente irrelevantes numa costa que é, em geral, abrupta a ponto de não existir sequer uma plataforma continental, dificultando a construção de grandes portos. Os Andes correm ao longo da borda oeste do continente, dando origem a um punhado de litorais e culturas transmontanas fisicamente separadas da massa oriental do continente e, portanto, deixadas para se desenvolver de acordo com seus próprios dispositivos.

Na região Andina encontra-se os passos e os nós. Os passos são passagens entre as montanhas, mais larga do que um desfiladeiro e servem como ligação entre o lado Pacífico e o Atlântico, os mais importantes estão no sul da cordilheira, Uspallata - entre a Argentina/Chile, unindo as duas vertentes oceânicas. Enquanto os nós ou “nudos” tem como principal características as ramificações andinas que são centros de dispersão de águas em linhas de menor resistência do terreno, acima dos 3.000 metros de altitude entre 5º e 15º de latitude sul. A importância funcional desses acidentes geográficos relacionados ao Atlântico se concentra na posição que ocupam no anfiteatro amazônico. O nó de Pasto na Colômbia e o de Loja no Equador se direcionam para os vales do Putumayo e Marañon, respectivamente, aguardando vias hidrográficas de acesso ao Atlântico ainda por se desenvolverem. Já o nó de Cerro de Pasco no Peru se divide entre os vales amazônicos do Marañon e Purus; enquanto o de Vilcanota ou de Cuzco prolonga o de Pasco na direção do Madeira (CASTRO, 2012).

¹⁷ O bioma amazônico cobre boa parte do noroeste do Brasil e se estende até a Colômbia, Venezuela, as Guianas, Peru e Bolívia.

A influência dos Andes pode ser observada em países como Colômbia e o Equador localizados nos trópicos e nos Andes. Os núcleos econômicos situam-se nos vales andinos que são pouco mais frios e secos. Mais ao sul estão os áridos Estados transmontanhosos do Peru e da Bolívia. O Peru concentrou o desenvolvimento na parte costeira ignorando, em grande parte, seu próprio interior, exceto ao buscar oportunidades de extração de recursos. A Bolívia, sem litoral, está presa em uma luta perene entre a população dos Altiplano e a região rica em agricultura da planície, próxima à fronteira brasileira. A sua agricultura é mais intensiva em trabalho e capital aumentando os custos produção (FRIEDMAN, 2012).

Ao leste dos Andes se situa um dos terrenos mais férteis de todo o continente com extensa e irrigada zona de planície no Cone Sul, servida pela Bacia do Rio da Prata que desemboca num extenso estuário de fácil acesso ao Atlântico, ao contrário de outras zonas mais a norte onde há grandes dificuldades à comunicação do interior com o mar (NOGUEIRA, 2018).

A Região Platina ou Cone Sul é um grande trecho de território, predominantemente, plano e, moderadamente, irrigado com o clima, predominante, temperado, com quatro estações bem definidas. Encontra-se em sua maior parte na Argentina, mas também no Uruguai, Paraguai e Brasil. As planícies do Cone Sul são as melhores terras da América do Sul. É uma região plana que combinada com suas pradarias naturais é responsável pela redução dos custos de produção agrícola, mas a sua principal vantagem em relação as outras regiões são a sua conectividade espacial/territorial. Os rios Paraná, Uruguai e Paraguai combinados com o *Rio de la Plata* - um enorme estuário que são todos navegáveis em grande parte. O transporte fluvial de mercadorias custa cerca de 10 a 30 vezes menos do que transporte rodoviário (FRIEDMAN, 2012). Pela sua geografia, a Argentina estaria em melhores condições do que o Brasil para tornar-se um país desenvolvido e principal potência regional, no entanto, a sua extensão territorial e população é menor quando comparada com a brasileira (NOGUEIRA, 2018).

O Brasil, outra importante região sul-americana, é o maior país da região, ocupando 47% do seu território. É caracterizado pela influência do bioma amazônico, com implicações ambientais e econômica, apesar de ser difícil o desenvolvimento de agricultura no molde capitalista, dificultando a sua ocupação. A floresta Amazônica ocupa cerca de 4,2 milhões de km², correspondendo a aproximadamente 49% do

território brasileiro. As paisagens da Amazônia estão associadas à floresta tropical, ao maior rio do planeta e grande riqueza de biodiversidade. A região amazônica brasileira tem uma posição geopoliticamente estratégica devido aos seus recursos naturais como água doce, minerais e a sua rica biodiversidade que exige maior presença do Estado. Essas ações visam não somente o seu desenvolvimento sustentável, mas servem para reafirmar a soberania do Brasil na região que sofre críticas internacionais na condução de suas políticas. Além disso, outros atores têm papel decisivo no desenvolvimento das ações políticas como a sociedade civil organizada, os governos estaduais e a cooperação internacional. A Amazônia, assim como o Atlântico Sul é uma área de interesse geoestratégico para o BRASIL (MARSHALL, 2018).

Ao sul da Região Amazônica encontra-se o Bioma Cerrado, vasta savana tropical com solos extremamente ácidos. Contudo, como o calor e a umidade são bem menos intensos do que na floresta, o Cerrado vem tornando economicamente viável por meio de desenvolvimento da tecnologia para uma agricultura tropical, melhorando a sua produtividade além da topografia que permite uma mecanização das colheitas. Há 30 anos, essa área não era adequada à agricultura. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) desenvolveu na região uma agricultura tropical, tipicamente brasileira e única, transformando o local em um dos grandes produtores mundiais de soja. No entanto, a sua logística é deficitária, aumentando os custos para o deslocamento de sua produção nos mercados doméstico e internacional.

Contudo, um dos fatores que inibe a competitividade no mercado internacional é ausência de boas ferrovias e rios navegáveis. O transporte de sua produção é feito por rodovias precárias e distante dos grandes centros econômicos. Para esse escoamento produtivo é necessário criar uma boa infraestrutura física, a fim de integrar a região aos novos mercados asiáticos, principalmente, o chinês.

Ao sul do Cerrado situam as terras agrícolas brasileiras tradicionais. A topografia dessa região teve impacto quase determinístico no desenvolvimento do Brasil, uma ampla faixa de terras aráveis em seu interior, que é mais plana, mais temperada e amplamente unificada topograficamente. A intensidade dos desafios da região semitropical é menor que os descritos acima para zonas totalmente tropicais. Entretanto, o interior brasileiro é um planalto elevado, o chamado Escudo Brasileiro – que faz limite diretamente com a costa atlântica do Brasil ao longo de quase toda a extensão litoral do país. A maioria das cidades brasileiras encontra nessa região como

Rio de Janeiro, Vitória, Santos e Porto Alegre. O principal problema desta topografia é obter economias de escala (FRIEDMAN, 2012).

Conforme abordado, os principais territórios costeiros do Brasil apresentam uma variedade de dificuldades para o seu desenvolvimento regional. Da década de 1870 até a década de 1980, a estratégia de desenvolvimento brasileira foi relativamente simples baseada na expansão da infraestrutura do país para o interior. A importante ascensão do interior, simbolizada pela mudança da capital para o interior (Brasília em 1960), permitiu internalizar o desenvolvimento nacional. A expansão do interior do Brasil chegou até as fronteiras da Bolívia, Paraguai e Uruguai e integrando as terras agrícolas dos estados fronteiriços, com a presença de brasileiros nestes países - Brasiguaios, agricultores brasileiros nas fronteiras da Bolívia e norte do Uruguai (FRIEDMAN, 2012).

A geografia física da América do Sul é elemento importante nas estratégias geopolíticas de se integrar fisicamente à região. Os seus relevos, biomas e hidrografias exercem funções estruturantes nas definições dessas estratégias como espaço concreto da atuação prática da geopolítica. Estas estratégias são influenciadas pelos fatores geográficos nas relações de poder, a partir de sua localização e de seu território. As análises geográficas não podem estar dissociadas dos processos sociais e naturais. As interações entre o humano e o meio físico acontece no espaço de forma sistêmica, influenciando as mudanças necessárias nos campos sociais, econômicos e políticos.

Nessa perspectiva, foi analisada as dificuldades para a construção de uma área de integração física no contexto sul-americano. A compreensão dos fatores geográficos é importante para delinear, de modo efetivo, as políticas para a sua implementação que possam atender as reais necessidades dos países da América do Sul. A natureza política, geográfica e social permanece ligado a geopolítica, um espaço físico-político no qual o Estado desenvolve as suas estratégias de poder visando o desenvolvimento do país. A análise dos fatores geográficos da América do Sul é importante para conhecer a real dimensão das estratégias geopolíticas, visando integrar fisicamente o seu território. A geografia exerce importante papel no desenvolvimento dessas estratégias pois exige complexas negociações e tratativas entre os países para atingir um desenvolvimento integrado com equilíbrio sustentável e equitativo.

4.3 A Integração Regional Sul-Americana e o Brasil

Desde o final da Segunda Guerra Mundial foram desenvolvidas diversas experiências voltadas a integração regional, principalmente, como a União Europeia, em 1957. Isso se deu devido a reorganização do sistema capitalista, principalmente, nas décadas de 80, 90 e nos anos 2000, como consequência da internacionalização das economias. Surgiram várias iniciativas como a *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC), em 1989, e o Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 1991. O regionalismo configurou como uma das estratégias mais dinâmicas para melhor inserção internacional dos países em um mundo, cada vez mais, regionalizado e globalizado.

Não há uma definição unânime sobre o conceito de regionalismo. Há uma ideia de região relacionada com os espaços geograficamente referenciados, de modo que haja diferentes formas de interação dentro de seus limites ou fora dele (dimensão relacional). Muitos acadêmicos adotaram o termo regionalismo para definir diferentes significados empíricos de integração. Regionalismo e integração foram considerados por alguns analistas como sinônimo, em outros casos, foram diferenciados teoricamente. Além disso, as diferentes terminologias utilizadas tornaram confusas conceitualmente (SARAIVA; HERNÁNDEZ, 2019).

A primeira fase do regionalismo no contexto mundial iniciou-se nas décadas de 1950 e 1960, com a experiência da União Europeia, que teve como seu embrião o Tratado que criou a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)¹⁸, na área de energia, em 1952. Desse modo, pela primeira vez, seis Estados europeus (Alemanha Ocidental, França, Itália, Holanda, Bélgica e Luxemburgo) aceitaram empenhar-se na via da integração.

Todavia, no contexto da América Latina, o processo de integração foi conduzido pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). Nos marcos da CEPAL, a industrialização era vista, nas décadas de 50 e 60, como uma solução a

¹⁸ Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e foi assinado em 18 de abril de 1951, em vigor em 23 de julho de 1952. A sua finalidade foi tornar os setores do carvão e do aço interdependentes para que um país deixasse de poder mobilizar as suas forças armadas sem que os restantes tivessem conhecimento, dissipando assim a desconfiança e a tensão existentes entre os países europeus depois da Segunda Guerra Mundial; o Tratado CECA atingiu o termo de vigência em 2002. Fonte: União Europeia - https://europa.eu/european-union/law/treaties_pt. Acesso em 04 de dezembro de 2018.

longo prazo para o problema da vulnerabilidade externa, que seria uma das características intrínsecas dos processos da industrialização de países em desenvolvimento. A CEPAL esteve diretamente envolvida na criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC¹⁹). Acreditava que poderia contribuir para o processo de diversificação das exportações dos países da região. A sua estratégia estava baseada na “substituição de importações”, incentivando a industrialização em países como o Brasil e Argentina. O problema desses países era o mercado interno limitado que necessitava de maior amplitude mercadológica para a comercialização dos seus produtos. O resultado não foi como o esperado. Nesse sentido, os golpes militares que ocorrerem nos anos 1960 e 1970, as duas crises de petróleo (1973 e 1979) e a crise da dívida nos anos 1980, influenciaram o fracasso da ALALC (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2010).

Esse modelo de integração foi substituído em 1980, pelo Tratado de Montevidéu, por meio da constituição da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI²⁰). O seu objetivo era promover o desenvolvimento econômico e social da região, por intermédio da integração que visava o estabelecimento, de forma gradual e progressiva, de um mercado comum latino-americano. Assim sendo, estabeleceu-se cinco princípios básicos: o pluralismo, a convergência, a flexibilidade, os tratamentos diferenciais e a multiplicidade, que contrastam com as características unitárias do programa de liberalização do comércio, com seus princípios básicos de multilateralização e reciprocidade.

¹⁹ ALALC: criado pelo Tratado de Montevidéu firmado em 18 de fevereiro de 1960 na cidade de Montevidéu, Uruguai, como um modelo de integração regional que buscava aumentar a interdependência dos países latino-americanos. Tinha como objetivo último a criação de um mercado comum regional, a partir de conformação de uma zona de livre comércio no prazo de doze anos. Buscava a ampliação dos mercados e a liberalização do intercâmbio pelo desmantelamento de medidas protecionistas, através de negociação multilateral, produto a produto, de rebaixas tarifárias e da eliminação de restrições não tarifárias. Fonte: Câmara dos Deputados. <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/siglas/siglar2/a/ALALC.html> . Acesso em 02 de dezembro de 2018.

²⁰ ALADI: é o maior grupo latino-americano de integração e que é formado por treze países-membros: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. O Tratado de Montevidéu foi assinado em agosto de 1980, estabelecendo os seguintes princípios gerais: pluralismo em matéria política e econômica, convergência progressiva de ações parciais para a criação de um mercado comum latino-americano, flexibilidade, tratamentos diferenciais com base no nível de desenvolvimento dos países-membros e multiplicidade nas formas de concertação de instrumentos comerciais. Fonte: ALADI. <http://www.aladi.org/sitioAladi/quienesSomosP.html>. Acesso em 02 de dezembro de 2018.

Segundo Scheib (2013), um dos pontos positivos da ALADI é a sua capacidade de incentivar integração sub-regional. Nesse caso, permite unidades de integração menor e, conseqüentemente, tendem a ser menos heterogêneas em interesses e condições socioeconômicas, facilitando, assim, uma integração mais efetiva. Isso foi importante para incentivar os acordos plurilaterais. As metas de integração foram mais efetivas em blocos com o menor número de países. Dois exemplos importantes na América do Sul foram a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

O Pacto Andino²¹ foi oficializado pelo Acordo de Cartagena em 1969 entre Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e o Chile que participou até 1976. O seu objetivo era promover o desenvolvimento harmônico dos países membros por meio da integração e cooperação sub-regional, com vistas a conformação futura de um mercado comum latino-americano. O bloco antecede a criação da Aladi e sua consolidação é reflexo de quatro décadas de integração. A partir da década de 80, como explicado anteriormente, as economias sul-americanas estavam em crise devido à dívida externa e isso refletiu na integração desses países. Eles criaram estratégias, focadas, não no desenvolvimento regional, mas na inserção internacional de suas economias. Assim, em 1996, houve uma reorientação com a assinatura do Protocolo de Trujillo que renomeou o Pacto Andino para Comunidade Andina de Nações (CAN)²², nesse momento formado pela Venezuela, que aderiu em 1973, permanecendo até 2006 (SCHEIB, 2013).

Na década de 1990, os países procuraram meios para se adaptarem a nova realidade pós-Guerra Fria. Para isso, foram desenvolvidas estratégias direcionadas aos acordos de livre-comércio, especificamente ao “regionalismo aberto”, voltado para a abertura comercial. Foi uma forma de inserção internacional das economias dos países em desenvolvimento no contexto da globalização. Nesses acordos de livre-

²¹ Pacto Andino: foi assinado o Acordo de Cartagena (1969) como tratado constitutivo que fixa os objetivos da integração andina e define o seu sistema institucional, estabelecendo mecanismos e políticas que devem ser desenvolvidos pelos órgãos comunitários. Desse modo, foi lançado o processo andino de integração conhecido então como Pacto Andino e, atualmente, Comunidade Andina de Nações (CAN).

Fonte: CAN: <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=189&tipo=QU&title=somos-comunidad-andina>. Acesso em 02 de dezembro de 2018. (Tradução: próprio autor).

²² Membros atuais da CAN: Bolívia, Equador, Colômbia e Peru. Fonte: CAN.

<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=189&tipo=QU&title=somos-comunidad-andina>. Acesso em 02 de dezembro de 2018.

comércio a distância geográfica entre os países deixou de ser impeditiva para colaboração comercial e possibilitou a formação de áreas de livre-comércio entre os países com grandes assimetrias de desenvolvimento (SOARES; COUTINHO, 2007).

Diante desse contexto internacional, o Brasil, a Argentina, juntamente com o Uruguai e Paraguai, criaram o MERCOSUL em 1991 que nasceu sob os auspícios da ALADI e de um acordo bilateral entre o Brasil e a Argentina, nos fins da década de 80. O objetivo era criar futuramente um mercado comum, com livre circulação interna de bens, serviços e fatores produtivos inspirado na União Europeia. O Protocolo de Ouro Preto, assinado em 1994 pelos Estados-partes, estabeleceu a sua estrutura institucional e conferiu personalidade jurídica de direito internacional. Com a institucionalização, o seu processo decisório está fundamentado em decisões consensuada e a sua organização institucional é formada pelo Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão superior que conduz processo político de integração; o Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo do Bloco; e a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), responsável pela aplicação dos instrumentos da política comercial comum.

O MERCOSUL é uma União Aduaneira, com uma Tarifa Externa Comum (TEC) no comércio com terceiros países e adota uma política comercial comum. Desde 2012, a Venezuela faz parte do Bloco, mas foi suspensa em dezembro de 2016 por não cumprir as cláusulas de sua adesão e não atender os requisitos democráticos do Protocolo de Ushuaia. Todos os países sul-americanos que não são membros efetivos são considerados Estados-Associados, exceto a Bolívia, que está em processo de adesão (PECEQUILO; CARMO, 2015).

Segundo os dados do Ministério das Relações Exteriores (2018), o Mercosul (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai) representa, aproximadamente, 67% do território da América do Sul (11,9 milhões de km); 62,2% da população sul-americana; 75,1% do PIB da América do Sul, em 2017, e o 5º maior PIB mundial. As trocas dentro do bloco multiplicaram-se em nove vezes desde a sua criação, passando de US\$ 4,5 bilhões em 1991 para US\$ 40,4 bilhões em 2017. É o principal receptor de investimentos estrangeiros no continente.

O MERCOSUL, apesar das dificuldades, pode ser considerado, na perspectiva sul-americana, como um bloco regional mais avançado em termos de integração regional. A presença das duas principais economias da região (Argentina e Brasil) dá

ao processo integracionista uma importância que outros, por seu tamanho geográfico e econômico, não são capazes de ter. O Brasil, por seu território, população e economia, é mais avançado do que os demais países da América do Sul. Por um lado, dá uma representatividade maior para os demais países no sistema internacional, mas pode atrapalhar a integração devida à relação assimétrica e hegemônica brasileira.

O MERCOSUL criou várias oportunidades para a economia dos seus países, mas no final da década de 90 diminuiu o intercâmbio comercial devido à crise econômica, principalmente, a cambial e monetária nos quais foram adotadas reformas políticas e econômicas inspiradas no neoliberalismo, mas continua como uma iniciativa integracionista importante para os seus países.

Outra iniciativa, porém, não exitosa quanto o MERCOSUL, foi a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Em 2008 foi fundada a União de Nações Sul-Americanas, que sediava no Equador, organização com personalidade jurídica internacional formada pelos 12 Estados-parte da América do Sul: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Tinha como objetivo construir um espaço de articulação no âmbito cultural, social, econômico e político entre os países da América do Sul, de maneira participativa e consensual, além do fortalecimento da democracia e da construção de uma identidade sul-americana.

É importante enfatizar que a proposta da organização não era ser um bloco econômico como o MERCOSUL ou como a Comunidade Andina de Nações (CAN). A sua principal agenda foi a integração política sul-americana, cujo objetivo era fortalecer parcerias estratégicas de desenvolvimento. No entanto, não possui mais sede e nem um corpo administrativo para operacionalizá-la. A sua webpage não está mais na rede mundial. As suas atividades eram divididas em Conselhos Setoriais que atuavam em áreas específicas como: energia; saúde; defesa; infraestrutura e planejamento; desenvolvimento social; luta contra o narcotráfico; e educação, cultura, ciência, tecnologia e inovação. Entre esses Conselhos, destaca-se o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), órgão que incorporou a IIRSA, em 2009, e será o tema da próxima subseção.

4.4 A Construção Conceitual da IIRSA/COSIPLAN

Esta subseção tem como objetivo compreender a construção institucional e o planejamento territorial, da Iniciativa para Integração da Infraestrutura na América do Sul (IIRSA), observando três momentos importantes da integração física regional. Primeiramente, analisou-se a implementação da IIRSA, a sua organização institucional e a construção conceitual de seu planejamento territorial (2000-2010), depois avaliou-se a sua incorporação pelo COSIPLAN (2009-2017) e finalmente, será examinada a dissolução da UNASUL e as incertezas geradas para integração física regional (2019-2020).

Em 2000, realizou-se em Brasília, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Primeiro Encontro dos Presidentes da América do Sul²³. Com a Declaração de Brasília foi lançada a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul (IIRSA). Uma de suas propostas era a criação de um espaço econômico e político para a integração de uma infraestrutura nos setores de transporte, energia e telecomunicações.

Os países signatários da Declaração de Brasília acreditavam que o desenvolvimento de uma infraestrutura física na América do Sul, possibilitaria a integração entre as suas diversas regiões para melhorar a conectividade regional gerando um desenvolvimento econômico, social e sustentável.

Os documentos estruturantes da IIRSA surgiram durante a reunião dos Ministros de Transporte, Comunicação e Energia dos 12 países da América do Sul, em dezembro de 2000, na capital uruguaia, Montevideú. Para conhecer a problemática da integração na América do Sul, foi apresentado um estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), intitulado *“Nuevo Impulso a la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur”*, onde foi analisada a relação entre a infraestrutura, o comércio internacional e o desenvolvimento. Foram descritos os principais recursos naturais da América do Sul e a sua utilização para melhorar a infraestrutura, facilitando assim, a inserção global da região aos mercados internacionais.

²³ Os doze países participantes foram: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. O território restante da área continental sul-americana é a Guiana Francesa, um dos quatro departamentos ultramarinos da França.

Na mesma reunião, foi aprovado o *Plano de Ação de Montevideu (2000-2010)*, que contém os elementos estruturantes da IIRSA, tais como: a descrição de sua estrutura organizacional, a metodologia do Planejamento Territorial Indicativo, focado nos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) e complementada, pelos Processos Setoriais de Integração (PSIs). Esses são os dois pilares importantes para o desenvolvimento da infraestrutura física regional.

É importante acrescentar que a IIRSA tem como princípios orientadores, a saber: o regionalismo aberto, os eixos de integração, a sustentabilidade socioeconômica e ambiental, no aumento do valor agregado da produção, nas tecnologias da informação e na convergência normativa e na coordenação público-privada. Seu principal objetivo é “a configuração de vários Eixos de Integração e Desenvolvimento para o futuro espaço econômico ampliado da região, com especial atenção para a situação dos países com dificuldades geográficas de acesso marítimo aos mercados internacionais” (IIRSA, 2011, p. 15).

Já os princípios orientadores “core” da iniciativa estão relacionados ao regionalismo aberto, aos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) e a coordenação público-privada. O conceito de “regionalismo aberto” nasceu no contexto da CEPAL, durante a década de 90, para orientar a integração na América Latina, inserida no processo da globalização com característica liberal. No entanto, o conceito é híbrido, contraditório e de difícil definição (CORAZZA, 2006).

Deste modo, o regionalismo é entendido como uma parte de um determinado território, com características e interesses próprios. Contudo, o termo “aberto” torna-se uma contradição na perspectiva de um regionalismo que não tem interesse em proteger a sua região de forças exógenas. Além disso, o regionalismo passa a ser entendido como “aberto” dentro de um processo em que há interdependência no nível regional, mas com a liberalização e a desregulação econômica para melhorar a competitividade dos países da região (CEPAL, 1994).

Nesses acordos regionais a distância geográfica entre os países deixou de ser impeditiva para colaboração comercial e possibilitou a formação de áreas de integração com grandes assimetrias. Exige, então, menor ação e autonomia do Estado e maior presença do mercado. A integração regional em curso na América do Sul não tem conseguido romper com esse regionalismo aberto, de característica neoliberal (SOARES; COUTINHO, 2007).

Outro princípio norteador para a construção da Iniciativa é o planejamento territorial referente aos Eixos de Integração e Desenvolvimento. Essa metodologia teve origem nos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento” (ENID), no Plano Plurianual (PPA) de 2000-2003 (Avança Brasil), do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O objetivo do ENID foi o desenvolvimento de uma infraestrutura no território brasileiro. Dessa maneira, os EIDs, da IIRSA surgiram a partir da experiência brasileira baseada no planejamento e estudos desenvolvidos para a construção da infraestrutura logística no país (SEBBEN, 2017).

No contexto da integração física (IIRSA), os Eixos de Integração e Desenvolvimento são definidos como partes multinacionais do território, onde estão concentradas as áreas naturais, os assentamentos humanos, as áreas produtivas e os fluxos comerciais. Eles representam uma referência territorial para o desenvolvimento sustentável da região possibilitando o acesso às áreas de potencial produtivo que estão isoladas ou subutilizadas devido à deficiência dos serviços básicos de transporte, energia ou comunicação. O conceito de EID supera outros conceitos previamente utilizados, tais como: corredores de transporte ou redes de infraestrutura (IIRSA, 2011).

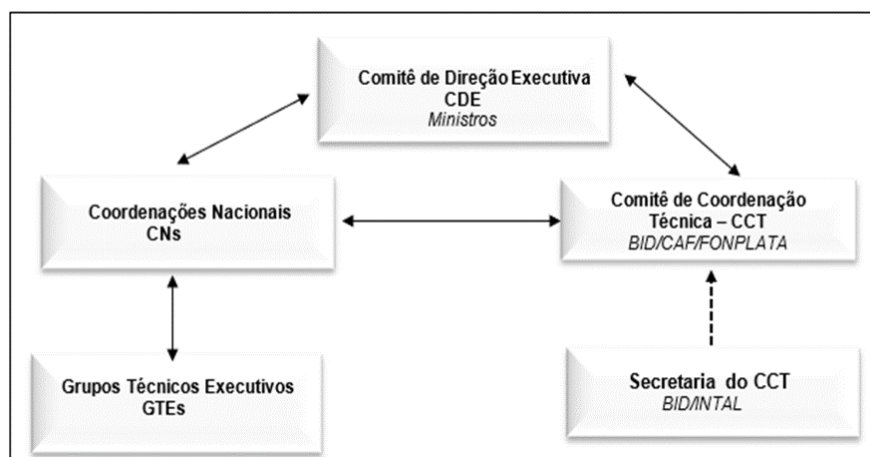
Finalmente, tem-se a preocupação em incentivar parcerias entre o público e o privado para viabilizar os diversos projetos da IIRSA, concernente ao financiamento tanto do planejamento quanto na execução de projetos considerados relevantes para o desenvolvimento regional. Assim, esses princípios norteadores foram responsáveis pelas diversas ações desenvolvidas no âmbito da integração infraestrutural.

O Plano de Ação de Montevideu também levou em consideração a importância dos países em não criarem instituições regionais, mas de trabalharem com os recursos humanos e financeiros das instituições existentes e atuar em espaços *ad hoc*, prescindindo de instâncias formais próprias. O objetivo foi criar uma estrutura ágil e flexível entre os países e os organismos multilaterais. As decisões eram tomadas de forma consensuada, com base em métodos e tarefas compartilhadas. Além disso, foram introduzidos mecanismos para definir de forma clara, as modalidades de trabalho, metas e cronogramas, bem como atribuição das responsabilidades.

Antes de aprofundar os estudos sobre os Eixos de Integração e Desenvolvimento, é importante avaliar, primeiramente, a estrutura organizacional da IIRSA, pois ela influencia no planejamento territorial para a construção da

infraestrutura física da América do Sul. No Plano de Ação de Montevideu, foi elaborada a estrutura organizacional baseada em duas amplitudes hierárquicas: o diretivo e o técnico. O diretivo: formado pelo Comitê de Direção Executiva e o técnico: pelo Comitê de Coordenação Técnica. De acordo com o organograma da instituição (Quadro 1), tem-se o seguinte:

Quadro 1. Estrutura Institucional da IIRSA



Fonte: IIRSA(2011); elaborado pelo Autor

O Comitê de Direção Executiva (CDE) é uma instância diretiva, responsável pelas diretrizes estratégicas. Aprova os planos de ação de acordo com as propostas dos Coordenadores Nacionais, dos Grupos Técnicos Executivos e do Comitê de Coordenação Técnica. É composto por representantes de alto nível indicados pelos governos da América do Sul, geralmente Ministros de Estado responsáveis pela infraestrutura ou planejamento no país de origem. O CDE tem uma Presidência e duas Vice-presidências pro tempore, uma corresponde ao governo que exerceu a presidência imediata anterior e outra ao governo que exercerá a seguinte presidência. A reunião do CDE ocorria uma vez por ano para avaliar as ações realizadas no contexto da Iniciativa e definir o plano de trabalho a ser executado no ano seguinte (IIRSA, 2011).

As Coordenações Nacionais (CNs) são os elos de cada país para com a Iniciativa. Tem a dupla função de coordenar o intercâmbio com as restantes coordenações nacionais e fomentar a participação de diferentes órgãos governamentais, desenvolvendo assim, um trabalho complexo devido as características multissetoriais e multidisciplinares da Iniciativa. As Coordenações

Nacionais se relacionam com as áreas das relações exteriores, planejamento e economia, de acordo com as suas especificidades. Além disso, deve relacionar-se institucionalmente com outros setores da sociedade. As CNs têm relação direta com o representante nacional no CDE e adotam, em cada país, a organização interna mais adequada as suas características institucionais. Dirigem a execução do plano de trabalho e se reúnem geralmente duas vezes por ano para avaliar os avanços nos planos de ação aprovados pelo CDE. Juntamente com o CCT, são responsáveis pela agenda e documentação para a reunião anual do CDE (IIRSA, 2011).

Os Grupos Técnicos Executivos (GTEs) tem uma função técnica e são formados por funcionários e especialistas dos países pertencentes àquelas entidades de governo pertinentes a agenda de trabalho. A Coordenação Nacional lidera a delegação respectiva e tem a responsabilidade de escolher os seus integrantes. Ela também canaliza as informações para o seu governo sobre o desenvolvimento dos trabalhos no respectivo GTE, como: agenda, e resultados atingidos. As reuniões não são regulares e são definidas pelo plano de trabalho anual do CDE. O CCT e a sua Secretaria oferecem apoio técnico, logístico e financeiro para contribuir ao atendimento dos objetivos de cada reunião (IIRSA, 2011).

O Comitê de Coordenação Técnica (CCT) é integrado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pelo Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) e pelo Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA). O CCT oferece apoio técnico e financeiro aos países relativo aos temas relacionados com a IIRSA, atuando como facilitador do processo, coordenador das atividades conjuntas e depositário da memória institucional da Iniciativa. Este trabalho é centrado nas áreas prioritárias definidas pelo CDE e pelos GTEs (IIRSA, 2011).

A Secretaria do CCT é exercida pelo Instituto para a Integração da América Latina e o Caribe (BID/INTAL), com sede em Buenos Aires, Argentina. Ela é incumbida dos trabalhos de coordenação com as instituições que o integram e atua como unidade de ligação e comunicação entre o CCT, a Presidência *pro-tempore* do CDE e as CNs. A Secretaria é responsável pela organização e logística relacionado ao programa anual de trabalho da Iniciativa e atualização do *webpage* da IIRSA (IIRSA, 2011).

A IIRSA era influenciada pelos três bancos multilaterais, responsáveis pela parte operacional e pela efetividade dos projetos. Apesar de não se aplicar a realidade, o governo da Venezuela e mesmo da Bolívia, acreditavam na influência desses bancos, ou seja, acreditavam na definição da carteira de projetos da Iniciativa de acordo com os interesses financeiros, sem preocupar com a realidade dos países, ficando esses, distantes de modo efetivo da integração regional até incorporação da Iniciativa ao COSIPLAN.

Além de sua importante estrutura administrativa-institucional, o Plano de Ação de Montevideu está alicerçado nos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) e nos Processos Setoriais de Integração (PSI). No EID, foram realizados diversos estudos para avaliar o potencial de integração de cada Eixo, enquanto no PSI foi estudada a influência dos aspectos normativos e regulatórios para a integração física da região. A IIRSA é constituída por 10 EIDs e abrangem faixas geográficas distribuídas por todo o território sul-americano. O seu objetivo é estimular o desenvolvimento regional e integrar às cadeias de produção local, regional e internacional. Na América do Sul, as regiões centrais geralmente são de difíceis acessos e isoladas do resto do subcontinente, isso faz com que a integração seja mais difícil, exigindo altos investimentos em infraestrutura, pois cada Eixo de Integração e Desenvolvimento é atravessado por vários ecossistemas, como: os Andes e a Floresta Amazônica. As principais ações implementadas pelos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) estiveram relacionadas a uma visão multissetorial e multidisciplinar para a integração, com o foco no desenvolvimento entre os setores de transporte, energia e comunicação.

Assim, para selecionar os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) e os Processos Setoriais de Integração (PSIs), deveriam seguir algumas orientações baseadas na abrangência geográfica dos países, com o objetivo de reunir em grupos, territórios que permitissem a participação dos doze países sul-americanos, bem como a inclusão das regiões com as principais concentrações de população. Deveria conhecer os principais fluxos comerciais intrarregionais e identificar os fluxos potenciais, incorporando territórios com potencial produtivo ou logístico. No quesito investimento, as áreas de influência dos EIDs deveriam considerar os volumes recentes, os em execução e aqueles investimentos no curto prazo, pois precisaria observar o interesse do setor privado para desenvolver projetos produtivos e logísticos

referente ao desenvolvimento da própria infraestrutura. Além disso, a preocupação com a sustentabilidade social e ambiental estaria relacionada com a diversidade da região, respeitando áreas protegidas, reservas florestais e áreas de fragilidade ecológica, bem como os direitos e oportunidades das populações locais (IIRSA, 2011).

Os EIDs estão localizados em territórios com nível de desenvolvimento desigual no qual é capaz de diferenciar os territórios consolidados, daqueles com potencial de crescimento e emergentes. Essa diferenciação exige estratégia de integração física diversificada, porque os territórios consolidados são caracterizados pela sua alta densidade de comércio e suas estruturas de produção e consumo diferenciadas. Neste sentido, os sistemas logísticos e maiores avanços institucionais, são capazes de atrair os investimentos privados. Nos territórios potenciais, as estruturas de produção e consumo estão em consolidação podendo, assim, oferecer melhor oportunidade de crescimento. No entanto, os territórios emergentes e as atividades comerciais ainda não são estruturados, mas tem o potencial de incorporar novas áreas à produção e ao consumo. É necessário criar estratégias para a criação de uma boa infraestrutura básica e investimento em atividades produtivas (IIRSA, 2011).

Assim, o Quadro 2 apresenta o Eixo de Integração e Desenvolvimento e a caracterização dos 10 Eixos. Eles têm como objetivo a criação de uma infraestrutura, de modo que os países intensifiquem a sua relação intrarregional, melhorando as condições de vida da população, e, promovendo o crescimento e o desenvolvimento econômico. No entanto, a região tem sido marcada pela exportação de produtos primários, desigualdade interna e inserção internacional subordinada aos interesses externos. Todavia, são importantes, pois permitem conhecer as particularidades da América do Sul, principalmente a sua geografia física e humana. Assim, os Eixos avaliam e possibilitam adquirir conhecimento, que antes não estava disponível, de forma processual, para criar as condições de desenvolvimento e integração, mesmo que seja com avanços e retrocessos.

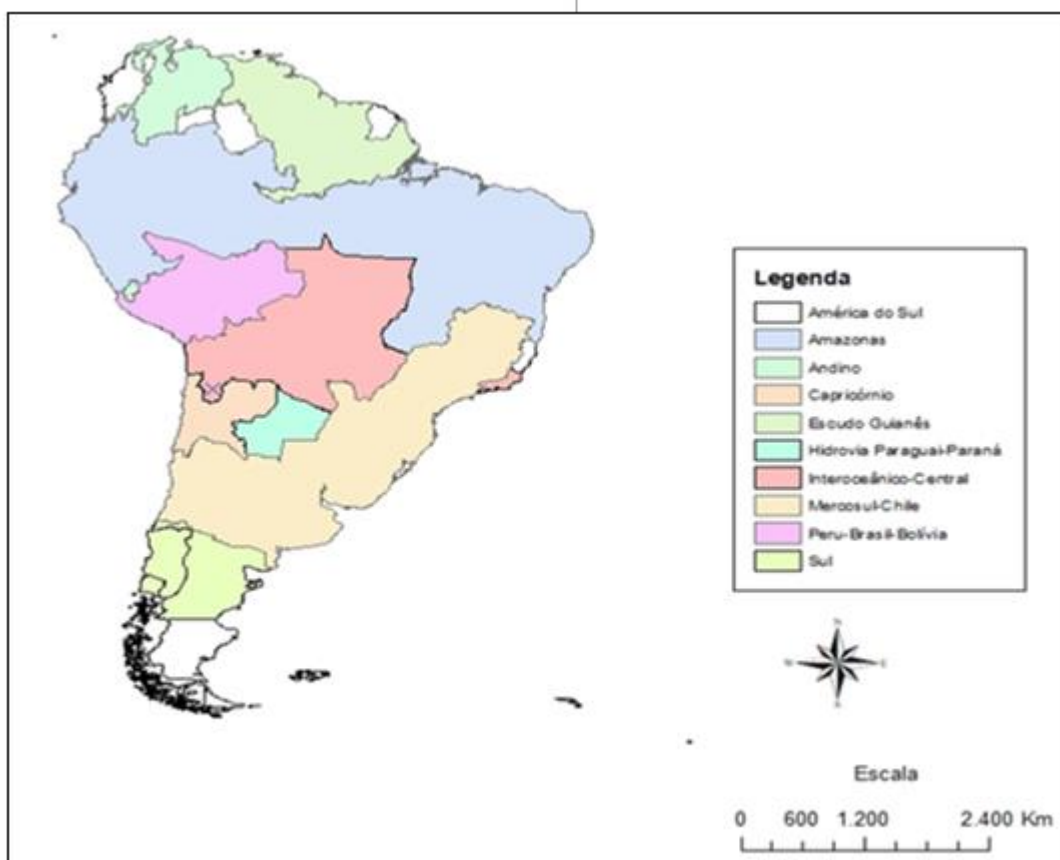
Quadro 2. Eixo de Integração de Desenvolvimento - América do Sul

EID	Posição Geográfica
1. Eixo do Amazonas	O eixo se estende ao longo do sistema multimodal de transportes que liga determinados portos do Pacífico como Buenaventura, na Colômbia, Esmeraldas, no Equador e Paita, no Peru – com os portos brasileiros de Manaus, Belém e Macapá.
2. Eixo Andino	Este Eixo abrange os principais nós de articulação da Bolívia, da Colômbia, do Equador, do Peru e da Venezuela, e incorpora os dois grandes corredores rodoviários norte-sul que vinculam as principais cidades dos cinco países.
3. Eixo Andino do Sul	Este EID se articula, no limite norte, com o Eixo Andino e, transversalmente, tem áreas de sobreposição com os Eixos de Capricórnio, do Sul, Interoceânico Central e MERCOSUL-Chile, conformando todos eles um espaço bioceânico.
4. Eixo de Capricórnio	A área de influência deste EID se situa em torno ao trópico do mesmo nome, envolve cinco países -Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Paraguai- e tem em seus extremos importantes instalações portuárias, tanto no oceano. Pacífico quanto no Atlântico, que mostram seu caráter bioceânico.
5. Eixo do Escudo Guianês	A área de influência deste Eixo articula os principais nós do Brasil, da Guiana, do Suriname e da Venezuela.
6. Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná	Este EID foi definido com uma área de influência que incorpora territórios da Argentina, da Bolívia, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai, todos eles vinculados de forma direta aos rios Paraguai, Paraná, Tietê e Uruguai.
7. Eixo Interoceânico Central	Atravessa a América do Sul e incorpora a vinculação dos principais portos no Pacífico e no Atlântico sobre esse território, e articula diversos nós na Bolívia, no Brasil, no Chile, no Paraguai e no Peru.
8. Eixo Mercosul-Chile	Este EID tem uma área de influência que atravessa a América do Sul e incorpora a vinculação dos principais centros econômicos, cidades e portos do território que abrange partes da Argentina, do Brasil, do Chile, do Paraguai e do Uruguai.
9. Eixo Peru-Brasil-Bolívia	Este EID tem uma área de influência que vincula os nós localizados na região da tríplice fronteira da Bolívia, do Brasil e do Peru.
10. Eixo do Sul	A área de influência deste EID, abrange territórios da Argentina e do Chile, tem, em seus extremos, importantes instalações portuárias nos oceanos Atlântico e Pacífico: caráter bioceânico.

Fonte: IIRSA (2011)

Esses Eixos estão representados no Mapa 3 e estão posicionados geograficamente em todo o território sul-americano, cada um tem as suas particularidades. Em um mesmo EID, existem diferentes graus de desenvolvimento econômico e social, com legislação diferente para tratar de um mesmo assunto. Essa metodologia de ordenamento territorial, pode ser difícil de ser implementada, quando não há um planejamento compartilhado alheio as necessidades da sociedade. Não pode apenas ter a preocupação com a viabilidade dos projetos no sentido estritamente econômico.

Mapa 3. IIRSA - EID Eixos de Integração e Desenvolvimento



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Geosur (2020) e IIRSA (2011).

Existem algumas particularidades quando analisa a formação dos Eixos de Integração e Desenvolvimento. A parte Centro-Sul da América do Sul, envolvendo Sul e Sudeste do Brasil, parte da Argentina, Uruguai, Paraguai e mesmo a parte Oeste/Leste da Bolívia e Chile, são os territórios mais integrados e consolidados (Bacia Platina e parte Sul dos Andes e Atlântico). É uma região logisticamente integrada devido ao seu contexto histórico, econômico e social. Entretanto, a parte centro-norte da América do Sul, é a região menos povoada, mais isolada e de maior extensão no sentido Leste-Oeste, indo do Pacífico, passando pelos Andes, bacia Amazônica, chegando até o Atlântico. Aqui, os Eixos de Integração e Desenvolvimento têm um impacto maior do que a região Sul do Continente, pois exigirá maior volume de investimento.

Tabela 1. Eixos de Integração e Desenvolvimento: alguns dados básicos

Superfície em milhões de Km². População em milhões de habitantes. PIB em bilhões de dólares apreços de mercado constante de 2000 sobre a base de valores de 2008 e percentagens

Eixo de Integração e Desenvolvimento	Superfície		População		PIB	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Amazonas	5,7	50,5	61,5	22,2	150,5	13,7
Andino	2,6	54,4	103,5	82,8	361,8	86,4
Capricórnio	2,8	20,6	49,9	19,0	228,9	16,7
Escudo Guianês	4,0	40,8	24,5	11,2	199,9	19,6
Hidrovia Paraguai Paraná	3,8	29,6	73,2	29,4	419,3	32,3
Interoceânico Central	3,5	28,7	92,6	36,8	485,8	45,7
Mercosul-Chile	3,2	25,5	137,3	53,7	852,4	61,3
Peru-Brasil-Bolívia	1,1	10,5	10,2	4,5	20,4	2,1
Sul	0,5	13,4	5,8	13,4	34,5	6,9
Andino do Sul	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d

Fonte: IIRSA,2011

Ao analisar a Tabela 1, os projetos com maior volume de investimento estão no Eixo MERCOSUL-Chile, local de um dos principais centros econômicos da América do Sul. É um território consolidado, com uma integração mais sólida do que outras regiões. O segundo é o Eixo Peru-Brasil-Bolívia, localizado na tríplice fronteira da Bolívia, do Brasil e do Peru. É um corredor que visa a exportação de *commodities* brasileira para o mercado asiático. Destaca-se, nesse eixo, a Rodovia Transoceânica, ligando o Oeste do Brasil com o Peru (Portos no Oceano Pacífico) para exportação da produção agrícola, elo de importantes regiões produtoras de soja (Mato Grosso). No Eixo de Capricórnio, a sua área de influência envolve Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Paraguai e está caracterizada pelas infraestruturas portuárias relevantes no Pacífico e no Atlântico (Eixo Bioceânico). Pode ser considerado um território também consolidado por fazer parte também de uma região próspera

Analisando a tabela 1 juntamente com o MAPA 03. O menor EID é o Eixo do Sul (0,5 milhões de km²) e o de maior extensão é o Eixo do Amazonas (5,7 milhões de km²). São regiões territorialmente mais isoladas do que as demais, com exceção do Litoral do Nordeste em direção a Belém. O Eixo MERCOSUL-Chile e o Eixo Andino são os mais populosos. No aspecto econômico, o Eixo MERCOSUL-Chile é o mais importante, seguido do Eixo Interoceânico Central, e do Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná. Assim, é possível compreender melhor a realidade sul-americana por meio dos Eixos de Integração e Desenvolvimento, mostrando uma racionalidade no ordenamento territorial do subcontinente. Neste contexto, os países integrantes do MERCOSUL estão mais bem posicionados na integração física, devido, entre outros motivos, a convergência regulatória que facilita a implementação da infraestrutura. Por

isso, os Processos Setoriais de Integração têm um papel importante na metodologia adotada pela Iniciativa.

Os Processos Setoriais de Integração avaliaram e identificaram os obstáculos normativo e institucional que poderiam atrapalhar o desenvolvimento e a operação da infraestrutura básica na região, bem como propor ações para superá-los. Abrange serviços críticos no processo de integração que estavam presentes em vários Eixos de Integração e Desenvolvimento. Alguns são específicos a determinado tipos de infraestrutura, mas muitos são multissetoriais e, assim, deveria haver ações coordenadas entre os países para remover os obstáculos que dificultam o uso eficiente da infraestrutura para a integração física (IIRSA, 2011).

À medida que a Iniciativa foi avançando houve mudanças nos Processos Setoriais de Integração, entre as quais pode se destacar, o estabelecimento dos Instrumentos de Financiamento de Projetos de Integração Física Regional. O objetivo foi criar alternativas para o financiamento dos projetos transnacionais de infraestrutura, para que pudesse diminuir os impactos às restrições tributárias entre os países da América do Sul permitindo, assim, criar um ambiente favorável ao capital privado. Foram propostas ainda melhorias relativas às Tecnologias da Informação e das Comunicações, não apenas na infraestrutura, mas no conteúdo das redes, fornecimento de serviço e melhor acesso às tecnologias por parte da população. Nos Sistemas Operacionais de Transporte Aéreo, Marítimo e Multimodal, a preocupação foi em diminuir os custos dos fretes, buscar melhorias na questão da mobilidade das pessoas e bens, e, sobretudo, o desenvolvimento da normativa jurídica (IIRSA, 2011).

Os EIDs e nos PSIs estiveram baseados no Plano de Ação de Montevidéu nos quais foram realizados diversos estudos para avaliar o potencial de integração de cada Eixo. Nesses estudos, o PSI foi considerado a influência dos aspectos normativos e regulatórios na integração física da região. Paralelamente, trabalhou-se, juntamente com os países-membros, na prospecção e identificação de projetos de investimento, que foram priorizados e hierarquizados em função da aplicação de metodologia denominada Planejamento Territorial Indicativo (IIRSA, 2011).

Desse modo, a IIRSA passou por um processo denominado de Ordenação do Portfólio de Projetos, no qual foi utilizada a metodologia “Planejamento Territorial Indicativo” que permitiu relacionar o território com a infraestrutura para, assim, formar um Portfólio de Projetos de Infraestrutura de Integração (IIRSA, 2011; COSIPLAN,

2017). A sua implementação e os estudos foram divididos em duas fases, a saber: a primeira fase está relacionada à estruturação de cada EID por grupos de projetos e a seleção dos projetos prioritários para a integração física; na segunda fase, a preocupação foi com a abrangência estratégica do Portfólio de Projetos (IIRSA, 2011).

A ordenação do Portfólio de Projetos IIRSA se desenvolveu entre os anos 2003 e 2004 com objetivo de compreender a participação de cada grupo de projetos. Entende-se por grupo de projetos, um conjunto de planos interdependentes, situados em um determinado espaço, com efeitos sinérgicos, sobre o desenvolvimento sustentável. Além disso, foi desenvolvida uma ligação concreta entre a estratégia de integração física e os projetos em seus espaços territoriais, identificando os efeitos dos grupos de projetos sobre a sustentabilidade, e a melhor funcionalidade logística do conjunto de investimentos.

O agrupamento de projetos dentro de cada EID foi pensando com base no conceito de sinergias e permitiu definir e ancorar os grupos de projetos e definir funções estratégicas por meio de reuniões do Grupo Técnico Executivo (GTE). Paralelamente, trabalhou juntamente com os países-membros (abordagem compartilhada), na prospecção e na identificação de projetos de investimentos que foram priorizados e hierarquizados em função da aplicação de metodologia. Assim, entre 2005 e 2010, foram realizadas diversas reuniões dos Grupos Técnicos Executivos nos Eixos de Integração e Desenvolvimento, com objetivo de atualizar o Portfólio de Projetos da IIRSA. Essa atualização foi para construir uma infraestrutura nas quais fossem observadas as características produtivas, sociais e ambientais, presentes e potenciais dos territórios envolvidos (IIRSA, 2011).

Neste sentido, é importante conhecer a definição dos grupos de projetos no contexto da metodologia do Planejamento Territorial Indicativo. Assim, um grupo é compreendido como um conjunto de projetos interdependentes em um determinado território, sinérgicamente envolvido com o desenvolvimento sustentável. Quando se dá o processo de coletividade desse grupo, há a possibilidade de utilizar os benefícios de um conjunto de investimentos em um território específico, observando a localização dos projetos e as suas relações com as atividades econômicas dominantes ou potenciais, associados aos aspectos ambientais e sociais (IIRSA, 2011).

Neste sentido, a identificação das sinergias para a constituição de grupos de projetos maximiza os benefícios e melhora a atratividade para receber investimentos.

Além disso, em cada grupo existe um projeto âncora cujas características estão relacionadas a suas peculiaridades, que entre outras coisas, pode ser um gargalo que impede de conectar-se à rede de infraestrutura e não necessariamente a exigência de maiores investimentos. Cada grupo é submetido em torno do projeto âncora que pode ser novo ou preexistente. Há outros projetos que desempenha funções especiais nos grupos de cada EID, denominado de projeto rótula, devido a sua articulação com dois ou mais grupos de projetos, podendo ser o mesmo grupo ou em diferentes Eixos de Integração e Desenvolvimento (IIRSA, 2011).

Uma vez compreendida a metodologia relacionada aos Eixos de Integração e Desenvolvimento, o papel dos Processos Setoriais de Integração e o Planejamento Territorial Indicativo, é importante analisar o papel da Agenda de Implementação Consensuada (AIC). Durante a Sexta Reunião do Comitê de Direção Executiva (CDE), realizada em novembro de 2004, em Lima - Peru, foi apresentada a Agenda de Implementação Consensuada (AIC) 2005-2010. Este documento foi consensualmente aprovado pelos doze países da IIRSA em torno de uma nova carteira com 31 projetos de integração prioritários. Essa carteira teve a origem no conjunto inicial de projetos, no prazo previsto para o intervalo entre 2005 e 2010, com investimento na ordem de mais de US\$ 14 bilhões.

Nessa nova etapa, foi implementada a carteira comum de projetos, visando a melhoraria dos processos de formulação, preparação e avaliação dos projetos. Foi construída uma visão estratégica para a integração física regional, considerando as experiências e as propostas de cada país da região. O novo aspecto estava focalizado em ações para apoiar a preparação e implementação de projetos específicos de cada eixo, responsável pelo foco no território, além disso, infraestrutura recebeu um tratamento integrado para melhorar a competitividade da região.

Os maiores beneficiados foram os países de maior desenvolvimento relativo e os localizados em zonas geoeconômicas prioritárias em termos de comércio, como é o caso do Peru. Projetos foram localizados nos EIDs - Eixos MERCOSUL-Chile e Interoceânico Central, com sete projetos cada um, áreas geoeconômicas já consolidadas e os que apresentavam grande potencial e atratividade em termos de integração regional. O Eixo MERCOSUL-Chile, no total da carteira AIC, representava 58% dos investimentos previstos. O Eixo do Amazonas apresentava valores

importantes na distribuição da carteira, tanto de número de projetos (quatro projetos) quanto em investimentos previstos.

Quanto se faz um estudo sobre o perfil setorial da carteira AIC, observar-se uma forte concentração em torno do setor de transporte em mais de 80% e 93% dos valores de investimento. O Modal rodoviário é responsável por 84% do número de projetos e por 53% dos valores de investimentos, assim, pode inferir que há uma participação marginal dos setores de energia e telecomunicações. Após os primeiros cinco anos da IIRSA, durante a VII Reunião do Comitê de Direção Executiva (CDE), em dezembro de 2005, em Assunção – Paraguai, foram aprovados os seus objetivos estratégicos para o período 2006-2010 (Segunda fase do Planejamento Territorial Indicativo) através da implantação dos projetos da Agenda de Implementação Consensual (AIC), bem como estabelecidas as condições para o financiamento de projetos do Portfólio IIRSA (IIRSA, 2011).

Nesta mesma reunião do CDE, em Assunção, foram propostas ferramentas específicas para avaliar a estratégia ambiental no campo da integração produtiva e logística, bem como, a avaliação de projetos transnacionais de infraestrutura para a consolidação da base de informação geográfica e o banco de dados sobre o ciclo de vida dos projetos da IIRSA. Assim, foram adotadas as seguintes ferramentas de análise para o planejamento territorial:

- Metodologia de Avaliação Ambiental e Social com Enfoque Estratégico (EASE), cujo objetivo é analisar a execução de um portfólio de projetos multissetoriais e as suas influências ambientais e sociais sobre o território (IIRSA, 2011);
- Metodologia de Integração Produtiva e Logística (IPrLg), a preocupação está relacionada a análise da cadeia tanto a montante como a jusante, situado em dois ou mais países da região (IIRSA, 2011);
- Metodologia de Avaliação de Projetos Transnacionais visa estabelecer uma discriminação de custos e benefícios entre os países participantes, com critérios de objetividade, transparência, replicabilidade e relação custo-efetividade (IIRSA, 2011);
- A Rede Geoespacial da América do Sul (Geosul): é uma base de informação com dados geográficos da América do Sul e da Iniciativa (IIRSA, 2011). No entanto, a webpage está em manutenção,

possivelmente devido ao ambiente de incerteza com a desintegração da UNASUL (website acessado em 30 de outubro de 2021);

- Banco de Dados do Portfólio de Projetos IIRSA: é um sistema de informação visando a transparência e divulgação na webpage da Iniciativa. Estão vinculadas ao Portfólio de projetos da IIRSA, com informações gerais dos projetos, objetivo, solução, estado de situação, fase do projeto, financiamento e outras (IIRSA, 2011).

Mesmo com um planejamento adequado, as ações para a construção de uma infraestrutura na América do Sul foram marcadas pelas dificuldades na execução dos projetos devido à falta de recursos e pela própria estrutura institucional da Iniciativa. Em sua fase inicial, e posteriormente até 2009, não era um organismo internacional e nem estava vinculada às outras organizações, isso só foi acontecer quando transformado em foro técnico do COSIPLAN/UNASUL. No Brasil, o Coordenador Nacional estava vinculado ao Ministério do Planejamento (atualmente Ministério da Economia), que era responsável para avaliar os impactos econômicos e sociais, enquanto o Ministério das Relações Exteriores orientava, de modo geral, as políticas internacionais da integração física.

Em agosto de 2009, na III Reunião Ordinária de Chefes e Chefas de Estado e de Governo da UNASUL, em Quito, foi criado o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da UNASUL. Entre os seus objetivos constavam:

- a) Desenvolver uma infraestrutura para a integração regional, reconhecendo e proporcionando continuidade aos êxitos e progressos da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), incorporando-os a seu marco de trabalho;
- b) Incentivar a cooperação regional na planificação e na infraestrutura, mediante alianças estratégicas entre os Estados Membros da UNASUL;
- c) Promover a compatibilização dos marcos normativos existentes nos países membros da UNASUL que regulam o desenvolvimento e a operação da infraestrutura na região;
- d) Identificar e estimular a execução de projetos prioritários para a integração e avaliar alternativas para seu financiamento.

Assim, a IIRSA foi incorporada como órgão técnico pelo Conselho de Infraestrutura e Planejamento, da UNASUL com a função de elaborar o planejamento para a integração física regional da América do Sul. A proposta da COSIPLAN foi continuar as atividades da IIRSA, assim como, promover alterações e melhorias relativas à responsabilidade pela condução da integração física regional. Um dos pontos positivos dessa incorporação foi o seu foco nos aspectos político-estratégicos que antes não existiam, os governos passaram a ter uma melhor participação do que anteriormente. Ao incorporar ao COSIPLAN, a IIRSA passa a ser um foro técnico, no entanto, a sua base estruturante continuou nos Eixos de Integração e Desenvolvimento e na metodologia do Planejamento Territorial Indicativo.

Na Segunda Reunião Ordinária dos Ministros do COSIPLAN, realizada em Brasília, no dia 30 de novembro de 2011, foi enfatizada que o processo de integração da infraestrutura física tem um papel central, dado o seu potencial para criar perspectivas e sinergias para a cooperação e a superação de assimetrias. É reiterada a necessidade de criar um espaço interligado que favoreça a integração dos países nos aspectos políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, promovendo a identidade sul-americana e a projeção geopolítica mundial da UNASUL. Neste contexto, foram aprovados nesta mesma reunião, dois importantes documentos: a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) e o Plano de Ação Estratégica (PAE) 2012-2022 (COSIPLAN, 2017).

A Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) consiste em um aglomerado de 31 projetos estruturados por um conjunto de investimento estimado em US\$ 20.148,6 bilhões, de caráter estratégico. Entende-se por projeto estruturado como responsável em consolidar as redes de conectividade física com alcance regional cujo propósito é potencializar as sinergias existentes e solucionar as deficiências da infraestrutura implementada (IIRSA, 2011).

As carteiras da Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) são de caráter binacional e transnacional, em detrimento de abrangência nacional. Essas características fazem com que a API tenha uma complexidade em função dos desequilíbrios entre os países, em relação as capacidades financeiras, institucionais e a execução dos projetos. Outro ponto a superar é a inexistência de estratégias e mecanismos supranacional para o adequado apoio financeiro e, sobretudo, a falta de convergência de marcos regulatórios na região.

Segundo COSIPLAN (2017), a Carteira de Projetos 2017, registrava um total de 562 projetos, com um investimento estimado de US\$ 198.901 milhões. A carteira ativa era composta por 409 projetos, com investimento estimado em US\$ 150.405 milhões. Havia 153 projetos concluídos para um investimento de US\$ 48.496 milhões e 50 projetos âncora, com investimento estimado em US\$ 15.475 milhões, o que implica em 8% do esforço financeiro de todo o portfólio. É grande a participação do setor público, com cerca de 60% do investimento estimado, entretanto um quarto dele depende de iniciativas público-privadas, e somente 15% são dos investimentos privado.

Em relação às etapas dos projetos, segundo a COSIPLAN (2017), cerca de um terço de todos estavam em execução e, desse grupo, mais de 90% são obras de transporte. Em relação ao portfólio ativo, 409 projetos estavam em desenvolvimento (perfil, pré-execução e execução), com investimento estimado em US\$ 150.405 milhões. Dos 96 projetos que o reportam, quase 90% serão concluídos nos próximos três anos (antes do final de 2020), o que implica a execução de US\$ 16.347 milhões, de acordo com a estimativa de investimento. Em relação à dimensão territorial dos projetos, 83% da carteira é nacional, 16% binacionais e 1% multinacionais (COSIPLAN, 2017). Segundo Carrara Júnior (apud HONÓRIO, 2013), em geral quase todos os projetos da Iniciativa são nacionais porque estão nos territórios desses países e são reflexos do seus interesses nacionais.

Outro elemento estruturante no contexto do COSIPLAN foi o Plano de Ação Estratégico (PAE) para o período 2012-2022, cuja finalidade é alcançar os objetivos propostos e superar os obstáculos existentes. Desse modo, o COSIPLAN pretendia aperfeiçoar metodologias e ferramentas com o objetivo de executar e concluir projetos; incorporar mecanismos de participação social; concentrar a atenção no financiamento de projetos de alto impacto na região; aperfeiçoar as ferramentas de seguimento e avaliação e avançar na compatibilização dos marcos normativo e institucional. O PAE 2012-2022, deveria ser revisado a cada cinco anos. Isso aconteceu em 2017, de acordo com as suas diretrizes, dando a origem um novo Plano de Ação Estratégico 2012-2022 ajustado a 2017, durante a Presidência *Pro-tempore* (2017-2018), da Argentina (PAE, 2017). Uma das ideias contidas no Plano de Ação Estratégico 2012-2022 foi a valorização do desenvolvimento regional sul-americano. Houve uma ampliação do conceito sobre os EIDs, de forma a privilegiar o

desenvolvimento sustentável e a atuar na redução das assimetrias existentes na região (SEBBEN, 2017).

Neste sentido, havia uma atualização do portfólio dos projetos, de modo que fosse adaptado às condições dos países-membros. No entanto, o maior problema consistia e consiste na capacidade de investimentos do Estado, já que o privado, as condições são mais restritas. Para finalizar essas análises nos aspectos conceituais e metodológicos do processo de integração física, foi desenvolvido um quadro das principais atividades, ocorridas de forma processual, durante o período de 2000 – 2019. Observa-se o auge da integração ocorreu entre 2000 e 2014, coincidindo com o início da crise econômica e sobretudo política no Brasil. Neste contexto a saída do Brasil da UNASUL, em 2019, e conseqüentemente do COSIPLAN demonstra o declínio da integração da infraestrutura e da incapacidade do Brasil de liderar a região. Este tema será aprofundado melhor na quinta subseção.

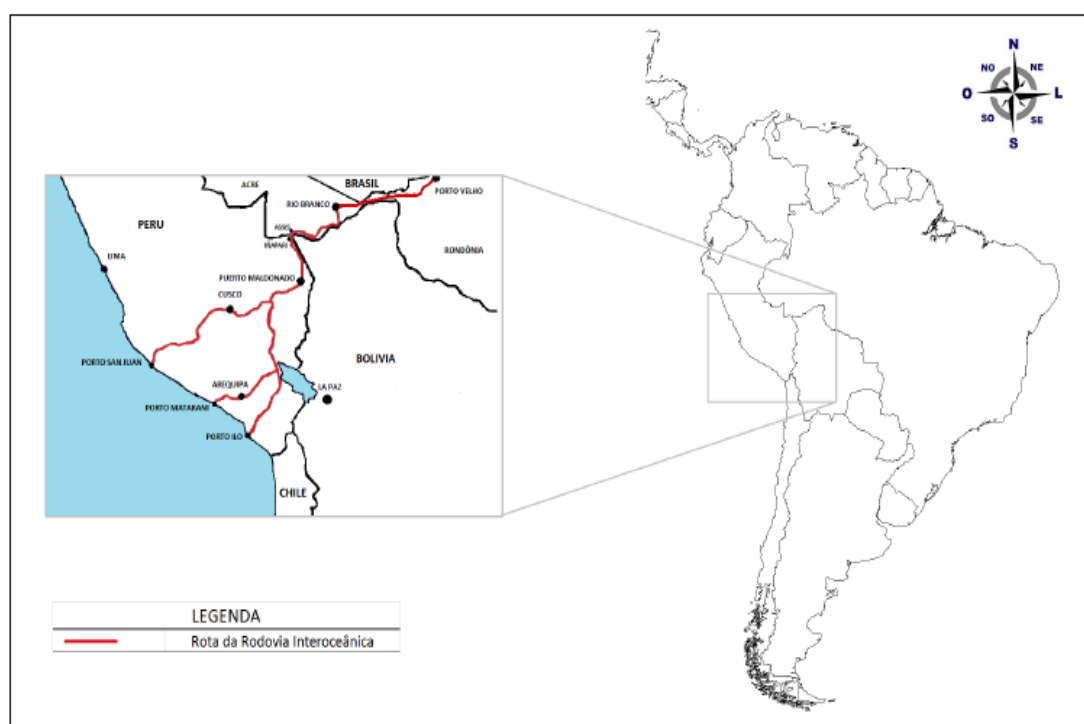
Quadro 3 Resumo das Atividades IIRSA/COSIPLAN (2000-2019)

2000	Primeiro Momento de Inovação Institucional	<p>Lançamento da Iniciativa IIRSA</p> <p>Reunião dos Presidentes da América do Sul (Brasília, 2000)</p> <p>Desenhos do Plano de Ação da IIRSA</p>
2000-2002	Primeiro Momento de Gestão	<p>Implantação da Iniciativa IIRSA</p> <p>Proposta e discussão dos EIDs e PSIs</p> <p>Preparação das Visões de cada EID e identificação preliminar de projetos</p>
2003-2004	Segundo Momento de Inovação Institucional	<p>Primeira Etapa de Planejamento</p> <p>Metodologia de Planejamento Territorial Indicativo</p>
2003-2004	Segundo Momento de Gestão	<p>Ordenamento do Portfólio de Projetos IIRSA sobre a base da Metodologia de Planejamento</p> <p>Realização de GTEs para cada EID e diversos PSIs</p> <p>Primeiro Portfólio de Projetos IIRSA. Publicação do Livro Planejamento Territorial Indicativo. Portfólio de Projetos 2004.</p> <p>Conformação da AIC 2005-2010</p> <p>Início do diálogo sobre a VESA</p>
2005	Terceiro Momento de Inovação Institucional	<p>Definição dos Objetivos Estratégicos 2006-2010: Implementação, Segunda Etapa de Planejamento, PSIs e Difusão</p> <p>Aprofundamento e salto de qualidade em planejamento territorial e novas metodologias e ferramentas</p>
2005-2010	Terceiro Momento de Gestão	<p>Capacitação dos quadros técnicos governamentais</p> <p>Realização de GTEs de cada EID para atualização do Portfólio de Projetos IIRSA. Publicação dos livros Planejamento Territorial Indicativo.</p> <p>Portfólio de Projetos 2009 e Planejamento Territorial Indicativo. Portfólio de Projetos - 2010.</p> <p>Criação de fundos de cooperação técnica do BID, da CAF e Fonplata</p> <p>Primeira Reunião Ordinária do COSIPLAN (Buenos Aires, dezembro de 2009)</p>
2010-2019	Quarto momento: Incorporação da IIRSA/Cosiplan e crise a partir de 2017.	<p>Planejamento Territorial Indicativo – Carteira de Projetos: Avaliação 10 anos 2010</p> <p>Plano de Ação Estratégico (2012-2022) - 2011</p> <p>III Reunião Ordinária de Ministros do COSIPLAN – Lima Peru</p> <p>– Incentivo a formação de Rede de Fibra Ótica na América do Sul - 2012</p> <p>V Reunião Ordinária de Ministros do COSIPLAN : Manual do Usuário da Metodologia para Incorporar Gestão de Risco de Desastres 2014</p> <p>Plano de Ação Estratégico 2012-2022 (ajustado para 2017) 2017</p> <p>Última reunião do Conselho de Ministros – dezembro de 2017</p> <p>Saída do Brasil da UNASUL - 2019</p>

Fonte: IIRSA, (2011)/Portal IIRSA/COSIPLAN (2021).

A partir deste contexto, avaliaram-se os avanços e as dificuldades ocorridos durante este período, descritos resumidamente pelo quadro-resumo das atividades da IIRSA/COSIPLAN. Antes de tudo, é importante compreender que a parte estruturante da integração física foi elaborada entre 2000 e 2010, quando ainda não era um órgão técnico. Posto isso, foi analisado os pontos positivos e negativos dessa implementação, observando, sobretudo, se a sua metodologia foi capaz de fazer um planejamento territorial de modo que fosse capaz de projetar internacionalmente o Brasil. Desde modo, foi analisada a Rodovia Interoceânica que tinha, como objetivo, ligar o Brasil com os portos peruanos no Pacífico. No entanto foi uma obra polêmica e divulgada, principalmente pela imprensa brasileira, como um fracasso da Iniciativa e exemplo de superfaturamento e corrupção.

Mapa 4. Rodovia Interoceânica Brasil-Peru



Fonte: Arévalo (2017)

A construção da Rodovia Interoceânica, foi um dos três projetos âncora do Eixo Peru-Bolívia-Brasil. O objetivo era ligar o lado Atlântico com o Pacífico, partindo da região norte do Brasil, fronteira do Acre, partindo da cidade Assis Brasil, indo em direção aos portos peruanos de São Juan de Marcona, Matarani e Ilo. A Rodovia permite a expansão do comércio entre esses países e a Ásia, bem como a redução

de custos dos fretes, seguros, armazenamento e tempo da viagem. A sua extensão é aproximadamente 2.592,46 km, conforme aponta no Tabela 2, e facilita a circulação de produtos, serviços e pessoas entre os países vizinhos. A construção da Rodovia Interoceânica foi uma negociação bilateral de longo prazo, iniciada na década de 90²⁴.

A obra foi anunciada no fim de 2004 e construída ao longo do governo Lula da Silva. Parte da construção foi financiada pelo Brasil, com um custo maior do que o previsto. O consórcio foi liderado pela Odebrecht juntamente com a Andrade Gutierrez/Camargo Correa e Queiroz Galvão, além da participação de empresas peruanas. Como a corrupção aumentou os custos, o seu valor final estava bem acima do planejado. No Ramal 2 (Consórcio Odebrecht), o valor aumentou de 263 milhões para U\$ 654 milhões e no Ramal 3 (Consórcio Odebrecht), de U\$ 395 milhões para U\$ 686 milhões.

Tabela 2. Extensão em Km - Ramais

Número	Ramal	Km
1	San Juan de Marcona – Urcos	762,66
2	Urcos – Inambari	300,00
3	Inambari – Iñapari	410,00
4	Inambari – Azángaro	305,90
5	Matarani – Azángaro; Ilo – Juliaca	813,9
Total		2.592,46

Fonte: Estudos de Impacto Ambiental (Concessionários)

A região fronteira peruana e brasileira são isoladas e tem uma população pobre e marginalizada. No caso peruano, a cordilheira dos Andes separa mais ainda a região do litoral, aumentando a importância da rodovia como meio de integração nacional (peruana), pois permite o seu desenvolvimento regional. A integração física entre o Brasil e Peru foi um desejo antigo dos dois países. O mercado brasileiro é importante para economia peruana, porque o Brasil é o principal parceiro comercial na América do Sul. A construção da Rodovia Interoceânica para os peruanos é entendida como um grande avanço para fortalecer as relações bilaterais com o Brasil, especialmente no sentido de aumentar o fluxo de comércio, por meio do aumento das exportações e pelo ganho de competitividade dos produtos exportados para o Brasil.

²⁴ Parágrafo baseado na reportagem sobre a Interoceânica, dias 24 a 28 de abril de 2017, Bom dia, Brasil (Rede Globo) Disponível em: <https://globoplay.globo.com/busca/?q=rodovia+interoceanica>. Acesso em 25 de novembro de 2019.

O fluxo comercial após a construção da rodovia é mais favorável ao Peru, devido a importância do mercado brasileiro para os produtos peruanos.

A Interoceânica, foi finalizada em 2010, criando expectativas principalmente nas cidades fronteiriças e próximas do Peru. Os empresários peruanos acreditam que a médio prazo, haverá um aumento nas vendas dos produtos agrícolas, tais como: azeitonas, cebolas e batatas, assim como insumos semimanufaturados para a construção civil, exportado para Mato Grosso, Goiás, São Paulo e Paraná. As afinidades comerciais entre os dois países tiveram um aumento entre 2011 e 2015 em relação a 2000 e 2010. Os estados vizinhos/fronteiriços obtiveram ganhos comerciais após a construção da Rodovia. O comércio com o mercado brasileiro devido a melhoria na logística facilitou ao Peru exportar seus produtos, com menor frete, criando condições para ter uma melhor competitividade no mercado brasileiro (ARÉVALO, 2017).

Os objetivos da Rodovia para os peruanos são distintos dos brasileiros, tendo em vista que os interesses e as expectativas são diferentes. Pragmaticamente os brasileiros estão preocupados em atingir o Pacífico e não necessariamente melhorar a integração comercial com o Peru. A Rodovia serve para melhorar a competitividade e o preço das *commodities* brasileiras, enquanto, para os peruanos, há uma preocupação em comercializar com o Brasil, mas também integrar essa região mais isolada com o litoral do país, criando oportunidades para sua integração. A parte importante disso é ver na prática como se deu a integração, visando o desenvolvimento dessa região, que é mais isolada do que a parte mais ao sul do subcontinente.

As estratégias brasileiras em relação a construção da Interoceânica têm como objetivo atingir em menor tempo e custo, o mercado da Ásia para a exportação de grãos. Neste sentido, os interesses brasileiros parecem mais direcionados para um corredor de exportação do que em integrar a sua economia com a do Peru.

A Rodovia Interoceânica, apesar de ser uma obra recente, não foi capaz de dar retorno a sociedade peruana e brasileira. No Acre, as condições da estrada Interoceânica estão precárias: sem sinalização, esburacada, sem acostamento e, ao longo da rodovia, aparecem vários delitos como prostituição, mineração ilegal, tráfico de drogas e contrabando. O Transporte de carga pesada torna-se lento e perigoso quando está iniciando a subida da Cordilheira dos Andes. São 4000m de altura e os

caminhoneiros gastam cerca de 3 horas para cumprir o trajeto de apenas 60 km, em uma subida intensa. Neste trecho é permitido somente 30 toneladas por questão de segurança, pois o caminho é cheio de curvas e alto índice de acidentes, muitos deles, fatais. Ainda não são vistos brasileiros transportando, principalmente soja, para os portos peruanos já que não há nenhum tipo de fluxo (ZANINI, 2017).

Os projetos regionais podem ser uma vantagem para os governos, mas pela perspectiva dos ambientalistas e das comunidades locais, é algo negativo. A oposição aos projetos pode ser atenuada por declarações de impacto ambiental e social, mas precisam ter credibilidade. Os passivos socioambientais estão na ordem do dia, assim como a assimetria entre os investimentos na integração física sul-americana e as questões sociais comuns que caracterizam os países-membros da IIRSA.

Analisando a integração física, através da Rodovia Interoceânica, fica evidente a lógica produtivista e o isolamento da sociedade civil nos processos de construção do projeto. A integração regional em curso na América do Sul não tem conseguido romper com o regionalismo aberto de cunho neoliberal. No contexto de crise econômica, as estratégias geopolíticas do Brasil perdem espaço para cuidar da política doméstica. Os processos de integração física exigem altos investimentos, pode ser oneroso economicamente e nenhum governo está disposto em investir fora de suas fronteiras nacionais.

Entretanto, é preciso avaliar outros elementos para compreender melhor a dinâmica da integração física na América do Sul em relação a exequibilidade no contexto de um planejamento territorial. Neste sentido, por mais dificuldades que tenha os países e o fracasso da UNASUL, esta experiência foi extraordinária para conhecer territorialmente e as possíveis conexões entre os países da região. É importante ressaltar que o conceito “América do Sul” é recente e ainda não está institucionalizado nas sociedades sul-americanas. A integração física veio para melhorar o sentimento de pertencer a América do Sul e não América Latina.

Neste sentido, foram avaliados outros pontos importantes como o Plano de Ação de Montevideu. Ele não detalhava os elementos estratégicos para a sua implementação e o seu planejamento não apresentava metas e indicadores específicos. No tocante, aos resultados sobre a harmonização dos sistemas regulatórios e institucionais dos PSIs, também não alcançaram o que foi planejado (HONÓRIO, 2013; SEBEN, 2017).

Apesar dos avanços no que se refere ao Planejamento Territorial Indicativo, principalmente na formação da carteira de projetos, a parte operacional da metodologia precisa de melhorias. As informações no processo do Planejamento Territorial Indicativo não eram uniformes, o portfólio não diferenciava os projetos que poderiam ter influência na conectividade regional daqueles outros projetos e, além disso, os benefícios permaneceriam em grande parte no país “proprietário” do projeto. A consequência foi uma grande quantidade de projetos de infraestrutura de países individuais na carteira da IIRSA (BID, 2008).

A integração física foi “para fora” dificultando o consenso e a consolidação do processo de integração regional. Está muito mais próxima de uma visão de integração “*hacia afuera*”, voltada aos mercados globais, do que em resolver os problemas da região como a desindustrialização e a reprimarização da economia. De modo geral, não atingiu os seus objetivos e os projetos tiveram baixos impactos em não promover alternativas inovadoras de financiamento privado ou estatal. Não diversificou os modais logísticos, concentrando no modal rodoviário e pouca ênfase nos modais ferroviários, aquaviário e de cabotagem, como pode ser observado no tabela 3. Considera-se muito mais um projeto de logística (transporte) do que de iniciativas mais arrojadas nos setores de energia e comunicação.

Tabela 3. Transporte, Energia e Comunicação: projetos e investimentos

Setor e Subsetor	Transporte		Energia		Comunicação	
	Número	Montante	Número	Montante	Número	Montante
Aéreo	24	2,6903				
Rodoviário	207	32,9911				
Ferrovário	61	12,7469				
Fluvial	74	2,8374				
Marítimo	31	3,3912				
Multimodal	15	0,4397				
Passos de fronteira	39	0,2935				
Harmonização regulatória energética			1	0,3804		
Geração energética			27	28,4333		
Interconexão energética			36	11,8707		
Interconexão de comunicações					9	0,0447
Totais	451	55,3901	64	44,6844	9	0,0447

Fonte: IIRSA (2011)

Não gerou transformação estrutural social e econômica, pois quando a IIRSA foi incorporada ao COSIPLAN (UNASUL), as políticas de infraestrutura procuraram

ser desenvolvidas a partir de uma visão mais estratégica de integração física na América do Sul, apesar das enormes dificuldades financeiras, provocada pelas crises econômicas dos países sul-americanos.

Sobre as questões da convergência regulatória, a IIRSA não foi um fórum eficiente para redução dos obstáculos administrativos e de regulação. Isso poderia ter sido amenizado se tivesse tido maior interação com outros processos de integração da região, como a Comunidade Andina das Nações, MERCOSUL OU ALADI, para trocar experiência sobre harmonização das normas e regras, assim reduzindo esses obstáculos administrativos para estimular a iniciativa privada e fomentar o comércio intrarregional (BID, 2008).

Os projetos eram predominantemente localizados e pontuais, sem uma visão integrada. Deste modo, têm-se três momentos importantes para compreender o papel da integração da infraestrutura física na América do Sul. O primeiro momento foi o da construção das estruturas institucionais, a elaboração das metodologias do planejamento territorial, na perspectiva da Iniciativa. O segundo momento, dando continuidade e aprimorando os mecanismos de integração, foi a incorporação da IIRSA como foro técnico, dando maior autonomia aos governos na escolha dos projetos prioritários. Por fim, a saída do Brasil e de todos os países signatários da UNASUL, exceto Suriname, Guiana e Venezuela, fez com que a integração física regional se transformasse em um grande fracasso, paralisando as obras da IIRSA/COSIPLAN.

Em substituição a UNASUL, em março de 2019, surgiu, com a “Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração na América do Sul”, o Prosul (Foro para o Progresso da América do Sul), menos ambicioso do que a UNASUL, constituindo apenas um fórum regional de diálogo e até o momento, continua como projeto mais de intenções do que algo concreto e benéfico para os seus países. A organização coube ao Chile e a Colômbia, em 2019, sem a participação brasileira, demonstrando a sua incapacidade e fragilidade em conduzir uma liderança efetiva na América do Sul.

Sendo assim, após 20 anos ocorreram poucos avanços e a região está longe de estar integrada territorialmente. A desintegração da UNASUL gerou um ambiente de incertezas para a continuação dos projetos da integração física. Isso coincide com a crise pela qual o Brasil vem vivenciando desde a década de 2010. Segundo Antunes

(2021), a UNASUL foi, em certo sentido, um projeto mais brasileiro do que sul-americano, no qual o Brasil não tinha como liderar, pois, perdeu autonomia devido à crise econômica. Essa dependência da instituição regional aos interesses brasileiros foi uma das principais causas do enfraquecimento da projeção internacional do brasileiro.

4.5 A Integração Física Regional e a Projeção Internacional do Brasil

O espaço sul-americano é um território contínuo, com características e processo histórico semelhante, influenciado pelas políticas das potências hegemônicas desse sistema hierarquizado, cabendo a América do Sul, papel de submissão aos seus interesses. Neste contexto, cabe a geografia e, sobretudo, a geopolítica e a geoeconomia, procurar examinar e interpretar o jogo de poder na sua própria dimensão territorial e das manifestações do poder. A América do Sul, desde a década de 30, é pensada como região importante para os estudos da geopolítica brasileira que possibilitaria a projeção do Brasil no sistema internacional.

A infraestrutura é um fator importante para o desenvolvimento de um país ou de uma região. Sejam os liberais ou os desenvolvimentistas, todos acreditam que a infraestrutura trará bem-estar e desenvolvimento para a sociedade, porém nem sempre isso acontece. Obviamente que novas rodovias, portos ou ferrovias trarão mudanças positivas, mas essas novas infraestruturas podem ter vários usos prejudiciais ou benéficos, para a sociedade. Ela influencia a estrutura produtiva gerando mudanças estruturais em um processo de longo prazo. O Estado na América do Sul não tem capacidade financeira para realizar as infraestruturas necessárias, devendo firmar parcerias entre o público e o privado (SEBBEN, 2017).

Então no contexto da construção de uma infraestrutura física na América do Sul, o Estado tem um papel fundamental para criar as condições de investimentos em setores no qual o privado não teria interesse pela sua baixa propensão ao risco, de modo que é preciso que a capacidade empresarial estatal mobilize e induza o desenvolvimento das infraestruturas, mas sem deixar de criar as parcerias com a iniciativa privada. No contexto de uma iniciativa para criar as infraestruturas na América do Sul, é importante que as políticas públicas sejam induzidas por este mesmo Estado.

A partir de 2000, o Brasil compreendeu a importância estratégica da América do Sul por meio de um projeto para a construção de uma infraestrutura devido à dificuldade de conexão na região. O Brasil, principalmente até 2014, foi importante na IIRSA, pois buscou alavancar as fontes tradicionais de financiamento, estimulando o planejamento regional e promovendo o desenvolvimento dessa infraestrutura. As crises econômicas e políticas, a partir de 2015, não permitiram altos investimentos e nesse caso, a China apareceu como país financiador.

O emprego de empresas chinesas em projetos de construção na integração física beneficia a China nas perspectivas geoeconômica, especialmente, porque o mercado doméstico da China, para esses projetos, está saturado. Neste sentido, é difícil o Brasil manter a sua liderança na região se os países podem contar com a China como alternativa.

Além disso, dado o menor PIB per capita do Brasil em relação ao Chile, Argentina e Uruguai, uma ajuda pública brasileira significativa para projetos em outros países da região, provavelmente provocaria oposição interna. Os interesses do Brasil em promover a cooperação regional não são suficientes para garantir uma integração econômica efetiva da região. Sua influência é significativamente limitada porque a prioridade, dada ao nacionalismo e à soberania por outros países da região, torna as estratégias de desenvolvimento econômico incompatíveis através das fronteiras ou mesmo no bloqueio de projetos de infraestrutura, como foi o caso da Bolívia, que perdeu o acesso ao mar para o Chile, no entanto, recusa negociar com os chilenos para acessar o seu gás natural (MARES; TRINKUNAS, 2016).

Os projetos estratégicos da IIRSA estão direcionados para o Oceano Pacífico, novo centro do capitalismo mundial, de redefinição de hegemonias protagonizadas por China, Sudeste asiático e Japão. Neste contexto, a integração física na América do Sul pretende integrar às redes técnicas e produtivo-mercantil-financeira, no contexto de um capitalismo que procura redefinir os papéis dos blocos comerciais e dos acordos bilaterais entre países. A proposta de reestruturação das redes técnicas e do território nacional parte da fluidez das forças produtivas, cujo objetivo é aumentar a conectividade e a competitividade dos países da região ao mercado internacional. O objetivo não está relacionado ao desenvolvimento desses países, mas sim, com a dimensão neoliberal-estratégicas de afirmação de interesses dos grandes grupos

econômicos, bem como das potências estrangeiras para facilitar a exportação das *commodities* sul-americanas (FRANCO DA SILVA, 2019).

A dimensão econômica influenciou a atuação política brasileira em sua relação com os vizinhos sul-americanos. Isso foi possível por dois motivos: o primeiro é um número significativo de governos de esquerda no período em estudo; o segundo é a presença de empresas brasileiras na região, com financiamento do BNDES, apoiado pela valorização das *commodities* brasileiras no mercado internacional. Além disso, as indústrias brasileiras, com a valorização do real, procuraram melhorar a sua competitividade focando em mercados com menor custo como os dos países da América do Sul (SORJ; FAUSTO, 2011). No entanto, a Iniciativa de Integração Física Regional, a partir da queda dos preços das *commodities*, influenciou a capacidade de financiamento, diminuindo os investimentos na região devido a recessão econômica, principalmente no Brasil, responsável pela perda de seu protagonismo.

Em uma abordagem geoeconômica, principalmente entre 2003 e 2014, as empresas multinacionais brasileiras de construção de infraestrutura procuraram atuar no mercado sul-americano. Desse modo, o Brasil passou a associar suas políticas de projeção internacional à expansão regional por meio da atuação de suas empresas de acordo com os interesses das redes de produção e distribuição de suas corporações. Essa tendência está ancorada numa dimensão territorial do poder e base de um modelo de conduta política e econômica de entes públicos e privados. Esta territorialização econômica do Estado, isto é, a projeção de poder de um determinado país (tanto em escala nacional, continental ou global) se dá, portanto, por meio da expansão e consolidação das redes territoriais de atuação de seus principais agentes econômicos (ROSEIRA, 2020).

A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, durante o governo Lula da Silva e também de Dilma Rousseff, foi marcada também, por uma retórica “neodesenvolvimentista” que continuou reproduzindo as lógicas de exportação de *commodities* minerais, energéticas e agroalimentares. Durante a fase o período entre 2003 e 2014, o país teve um papel importante para a execução de projetos como exemplificado pela construção da Rodovia Transoceânica. A projeção do Brasil na região, neste contexto, foi possível porque o país tinha um capital financeiro alavancando pelo seu crescimento econômico que permitiu uma ação mais intensa das empresas brasileiras na região.

O ativismo brasileiro foi acompanhado por uma internacionalização do capital nacional na América do Sul. As obras de logística espacial da IIRSA têm a participação de empresas brasileiras. As construtoras Andrade Gutierrez, Camargo Correa, Odebrecht e OAS foram as privilegiadas nos acordos de parceria público-privada. Já no fornecimento de insumos, observam-se a participação da Embraer, Alstom, Mercedes-Benz e Confab. O capital público do BNDES tem financiado empresas brasileiras multinacionais na execução das obras de infraestrutura que estimulem as exportações (FRANCO DA SILVA, 2019, p. 421).

Nesse sentido, a IIRSA é uma integração física “para fora” dificultando o consenso e a consolidação do processo de integração. Ela não atingiu seus objetivos e os seus projetos tiveram baixo impacto de forma global, bem como não promoveu alternativas inovadoras de financiamento privado ou estatal. Outra dificuldade foi a falta de diversificação dos modais logísticos, concentrando no modal rodoviário e pouca ênfase nos modais ferroviários, aquaviário e de cabotagem (PADULA, 2010).

Portanto, a geografia definiu a integração física na América do Sul, visando objetivos geopolíticos e geoeconômicos. Foi feito um ordenamento territorial para a execução dos diversos projetos nacionais e binacionais. A geopolítica da integração física foi influenciada pelas características geográficas em relação às posições e localizações das regiões dos seus recursos, da sua topografia e demografia e o Brasil tentou, nos 20 anos, projetar na região, o seu poder econômico. No início essa projeção foi relativa devido ao seu crescimento e ao da região, no entanto, faltaram recursos financeiros e principalmente vontade política dos países sul-americanos. Os governos brasileiros nunca trataram a IIRSA como algo prioritário para sua projeção internacional. Todavia, a integração física tem o seu lado positivo consubstanciado no ordenamento territorial, que possibilita conhecer melhor as regiões da América do Sul, suas potencialidades, subsidiando projetos, que de fato, possam integrar e intensificar o desenvolvimento regional, respeitando a diversidade de sua população e respeitando as condições socioambientais.

A IIRSA foi um projeto geopolítico a serviço dos interesses brasileiros, mas observando a presença do Brasil na América do Sul, o seu interesse é visível devido ao seu território e praticamente a metade do território da América do Sul. Naturalmente, o Brasil seria o líder, no entanto, após a queda dos preços das *commodities*, diminuiu a sua presença na região. Uma das características desses tipos de organismos regionais é a fragilidade institucional, além de serem usados para

os interesses ideológicos e de governos. Com a crise econômica dos países sul-americanos e a ascensão dos governos de direita fez com que a UNASUL deixasse de ser referência para integração política e física na América do Sul .

Em dezembro de 2017, após a última reunião de planejamento da IIRSA/COSIPLAN, a carteira de 562 projetos deixou de ser atualizada. Além disso, todos os projetos que envolvem mais do que dois países deixaram de ser executados, exceto o corredor rodoviário bioceânico, Rota Porto Murtinho-Portos do Norte do Chile que continua em execução e a previsão é que seja finalizados em 2022 (BARROS et AL, 2020). Esta rodovia está sendo bastante discutida na imprensa sul-mato-grossense e no meio político do Estado como um rodovia importante para a exportação de soja pelos portos do Chile (Antofagasta). Neste sentido, os objetivos são semelhantes da Rodovia Transoceânica que é de ser utilizada como corredor de exportação e não para integrar com os países da América do Sul.

A construção de um espaço comum na América do Sul a partir de uma liderança brasileira é dificultado devido aos diferentes interesses nacionais que não são coincidentes com os do Brasil e direcionados para a formação de uma área integrada na região, a exemplo da União Europeia. Isso pode ser melhor compreendido nas estratégias de inserção internacional como a do Chile, que prefere desenvolver relações bilaterais em vez de uma integração que possa diminuir a sua autonomia ou a Colômbia, mais alinhada com os Estados Unidos. Assim, uma convergência sul-americana fica condicionada a formação de um projeto comum de todos os países nos quais os interesses fossem comuns sobrepondo os interesses nacionais. Nesse sentido, é muito difícil a liderança brasileira, principalmente quando não há um desenvolvimento consistente de longo prazo.

Neste sentido, pode-se inferir que a intensificação da crise política, econômica e social no Brasil faz com que perca cada vez mais o protagonismo na região. Sem desenvolvimento e projeto comum dos sul-americanos é difícil acreditar que a integração física ocorra de modo sinérgica de acordo com o planejamento territorial pensado no contexto da IIRSA/COSIPLAN.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo analisou duas variáveis que influenciam na projeção internacional do Brasil, o seu desenvolvimento e a integração física no contexto da América do Sul, entre 2003 e 2020. Estas análises foram na perspectiva geopolítica e geoeconômica, de modo complementar, interdependente e sistêmica. Estas variáveis por si só não são absolutas no sentido de serem as únicas capazes de projetar internacionalmente o país, mas não há caminho de uma projeção internacional efetiva sem ter um desenvolvimento igualitário e sem a participação da América do Sul nas geoestratégias brasileiras. Portanto, os estudos chegaram a duas importantes conclusões a respeito da projeção internacional brasileira nesse período.

A primeira consideração é de que a projeção internacional do Brasil está indissociada do seu desenvolvimento econômico, social e político. A opção brasileira foi pelo *soft-power* (poder brando). O *hard-power* (poder militar) não configura como algo a ser almejado, mesmo porque, o seu último conflito foi no século XIX. Além disso, o país se comprometeu a não desenvolver armas nucleares. Então o seu desenvolvimento é a condição para implementar qualquer estratégia internacional, como foi observado durante os anos 2003 a 2014, quando houve uma atuação internacional mais proeminente, como em outras fases de desenvolvimento em que ocorreu no Brasil. Esse desenvolvimento não pode ser desigual e nem de curto prazo, mas um projeto de país na concepção do pensamento geopolítico do Golbery do Couto e Silva (1981). Observa-se que a intensificação da democracia brasileira é outra condição importante para adquirir o seu *soft-power*. Além disso, a temática do desenvolvimento sustentável é visto como condição para a sua inserção internacional. Isso pode ser visto atualmente, com as políticas não-comprometidas do governo brasileiro que tem impactado negativamente o Brasil no sistema internacional. É necessária “uma mudança estrutural da sociedade brasileira, em face da evolução do ambiente mundial” (COUTO E SILVA, 1981, p. 74), algo que deve inspirar continuamente a sua geopolítica.

Assim, o desenvolvimento brasileiro não será realizado exportando produtos de baixo valor agregado e com preço voláteis internacionalmente. Essa estratégia não é adequada para países de dimensão territorial e populacional como o Brasil. Seria mais estratégico para o país procurar um modelo próprio de desenvolvimento, sem a crença única de que o mercado irá criar as infraestruturas necessárias. O modelo não

é o “Capitalismo Meritocrático Liberal” e nem tampouco o “Capitalismo Político”, na construção ideal de um modelo de desenvolvimento como explicado pelo Milanovic (2020).

O país necessita de uma política industrial baseada na inovação e no desenvolvimento de alta tecnologia. Para isso, é necessário diminuir as desigualdades regionais, de modo que desconcentre o seu parque industrial localizado principalmente na região Sudeste, além de investimento em educação e pesquisa, para gerar conhecimento. Esses objetivos nacionais devem estar baseados no:

[...] fortalecimento equilibrado da estrutura econômica, modo a assegurar elevados níveis de bem-estar e cultura a todo o povo, em todas as regiões do país, e garantindo-se o grau de autossuficiência realmente indispensável ao pleno exercício da própria soberania nacional (COUTO E SILVA, 1981,p.75)

Desse modo, poderá expandir esse desenvolvimento para a América do Sul, “aos moldes à la Golbery do Couto e Silva”, de forma competitiva. A corrupção é outro problema do país que deve ser combatida, pois também impede a sua projeção, como foi o caso das empresas brasileiras de construção que “projetaram” o *seu modus operandi corruptor*, pela América do Sul.

Assim, o processo da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana também está vinculado ao desenvolvimento da região, pois o investimento em infraestrutura exige a ação do Estado. Neste sentido, o Brasil não conseguiu liderar, pois faltou recursos (de poder e financeiro) para conectar as principais regiões da América do Sul, sobretudo a parte norte do subcontinente, mais importante em termos geopolíticos devido a presença da Amazônia.

É inequívoco que esse desenvolvimento desigual na América do Sul, e principalmente no Brasil, reflete na integração regional, principalmente quando estas políticas visam apenas o aspecto econômico sem se preocupar com o desenvolvimento regional. A projeção do Brasil, a partir da integração física regional, deveria procurar reduzir as desigualdades, com o aprofundamento da democracia além da preocupação ambiental, relacionada com a conservação da Amazônia e de outros biomas, como o Cerrado. Desse modo, o seu *soft-power* poderá ser intensificado e o Brasil teria, potencialmente, as condições necessárias para exercer a liderança na região. A sua ação geopolítica ainda necessita de desenvolver o seu *soft-power* (poder brando) na região aliado a um desenvolvimento econômico

sustentável. A geografia brasileira (natureza) é apenas um elemento importante para influenciar nas principais questões da nova ordem internacional. Outros elementos origina-se de sua política, de sua economia e do seu desenvolvimento social.

Neste contexto, o Brasil procurou-se projetar nesse desenvolvimento desigual, em um sistema internacional hostil, incapaz de criar as condições para se projetar internacionalmente, pois as suas elites não conhecem a real dimensão das potencialidades humanas e paradoxalmente dos recursos necessários para a expansão capitalista. A projeção internacional do Brasil é marginal e não acontece de modo efetivo, pois o seu desenvolvimento é anacrônico por opções políticas e sociais equivocadas.

Esse desenvolvimento desigual, na acepção de Neil Smith (2008), destrói a Amazônia, explora o minério de ferro, o agronegócio e devasta o cerrado e o pantanal, pois o capital também modifica a natureza para apropriar-se sem levar em conta as milhares de pessoas que vivem na insegurança alimentar e sem lugar para morar, alterando a paisagem urbana, com as suas favelas e condições mínimas de saúde, educação e trabalho, aprofundadas pelas “reformas” trabalhistas ou previdenciária. Em meio a tudo isso, como o país não consegue desenvolver e criar novas tecnologias, caiu na “armadilha” de priorizar a exportação apenas de *commodities*, sem a capacidade de projetar internacionalmente, mesmo que modestamente, pois o seu *soft-power* não é suficiente para beneficiar o seu desenvolvimento e da sua região. Poucos países têm condições de ser uma potência global como o Brasil, mas as suas riquezas, a sua população e seu mercado consumidor, ainda não conseguiram dar sustentação para a sua liderança na América do Sul.

Não há de se falar em projeção do Brasil, como potência regional ou mesmo mundial sem ser reconhecido pela comunidade internacional. A retórica brasileira de ser uma potência sempre esteve presente como projeto da política internacional dos Presidentes do Brasil nesse período, principalmente de Luíz Inácio Lula da Silva, com sua política “ativa e altiva”. Foi o reflexo de um momento político e econômico favorável internacionalmente, mas a realidade, entretanto, provou que o discurso é vazio quando não se cria as condições para a liderança por meio de recursos de poder sejam políticos ou econômicos permanentes.

Nessa lógica, falta um pensamento estratégico como delineado pelo geopolítica do Golbery do Couto e Silva (1981). O Brasil não consegue se orientar e pensar qual

é o seu projeto de país. O pensamento do Couto e Silva (1981) continua atual, pois sem a integração efetiva do território nacional, não há projeção do Brasil rumo ao Oeste de suas fronteiras. Deste modo, o país não se projeta internacionalmente porque as suas regiões continuam, depois de mais 70 anos, “isoladas”. Isso pode ser provado pelo programa de vacinação contra a covid-19, no qual se constata, que as regiões “isoladas do resto” do país não acessavam a vacina como em outras regiões integradas à *região-core* do país. Sem delinear uma estratégia nacional de integração de suas regiões, o Brasil ficará sempre à mercê de uma geopolítica “conjuntural” e dificilmente integrará fisicamente a América do Sul.

REFERÊNCIAS

AGNEW, John. The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory. **Review of International Political Economy**. Londres, Vol. 01, No. 01, p. 53-80, Mar./Abr./Maio/Jun, 1994.

AGNEW, John. **Geopolitics: re-visioning world politics**. London: Routledge, 2004.

AGNEW, John. **Globalization and sovereignty: beyond the territorial trap**. New York: Rowman & Littlefield, 2018.

AGNEW, John. **Geoeconomics and the state**. In. MOISIO, Sami et Al. **Handbook on the changing geographies of the State: new spaces of geopolitics**. Cheltenham, UK ; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, 2020.

AGNEW, John; CORBRIDGE, Stuart. **Mastering space: hegemony, territory and international political economy**. London: Routledge, 1995.

ALVAREZ, Roberto. A indústria brasileira entre o passado e o futuro. **Jornal Valor**: São Paulo: Editora Globo. Ano 22. Edição 5242 (05/05/2021), p.14, 2021.

ANDERSON, Perry. **Balço do neoliberalismo**. In SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 2008

ANTUNES, Ricardo (orgs). **Uberização, trabalho digital e indústria 4.0**. São Paulo: Boitempo, 2020.

ANTUNES, Diego. O processo de declínio da UNASUL: causas e consequências para o regionalismo sul-americano. **Estudos Internacionais**, 9(1), 131-149, 2021.

ARÉVALO, Jorge Luis Sánchez. **Análise econômica das relações entre Brasil e Peru: evidências da Rodovia Interoceânica sobre a integração**. Ribeirão Preto, USP - Tese, 2017.

ASHEIM, Bjorn. Learning regions – a strategy for economic development in less developed regions? PAASI, Anssi; HARRISON, John; JONES, Martin. **Handbook on the Geographies of Regions and Territories**. Cheltenham/ Northampton: Edward Elgar Publishing, 2018

BARBOSA, Rubens Antônio. **O dissenso de Washington**: notas de um observador privilegiado sobre as relações Brasil-Estados Unidos. Rio de Janeiro: Agir, 2011.

BARROS, Pedro Silva *et al.* **Corredor bioceânico de Mato Grosso do Sul ao pacífico : produção e comércio na rota da integração sul-americana**. Campo Grande : UEMS ; Brasília : Ipea : 2020.

- BARU, Sanjaya. Geo-economics and strategy, **Survival**, 54:3, 47-58, 2012.
- BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de crise**. São Paulo: Zahar, 2016.
- BECKER, Bertha. K. Geopolítica da Amazônia . **Estudos Avançados**, 19(53), 71-86, 2005.
- BECKER, Bertha. K.; EGLER, Claudio. A. G. **Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- BETHELL, Leslie. O Brasil e a ideia de “América Latina” em perspectiva histórica. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, vol. 22, n. 44, p. 289-321, julho-dezembro de 2009.
- BLACK, Jeremy. **Geopolitics and the quest for dominance**. Bloomington: Indiana University Press, 2016.
- BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Evaluación de la acción del BID en la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)**. Washington: Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE), 2008.
- BRETTAS, Tatiana. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro, Consequência, 2020.
- CARRARA JÚNIOR, ERNESTO. Entrevista Coordenador Nacional da IIRSA. In: 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**. PUCSP: São Paulo, 2013.
- CASTELLS, M. **Sociedade em rede - a era da informação: economia, sociedade e cultura: v. 1**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.
- CASTRO, Edna. Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 64, p. 45-61, jan./abr. 2012.
- CERVO, Amado Luiz. BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.
- CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e o Caribe. **El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad**. Santiago de Chile, 1994.
- CHANT, Sylvia; MCILWAINE, Cathy. **Geographies of development in the 21st century: an introduction to the global south**. Cheltenham: Edward Elgar, 2009.

KALOUT, Hussein. O papel do Brasil na América do Sul hoje. **Nexo Jornal**. 07/06/2019. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/entrevista/2019/06/07/O-papel-do-Brasil-na-Am%C3%A9rica-do-Sul-hoje-segundo-este-analista>. Acesso em: 03/08/2021.

COHEN, Saul Bernard. **Geopolitics: the geography of international relations**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2015.

CORAZZA, Gentil. 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.

CORREIA, Pedro Pezarat. **Manual de geopolítica e geoestratégia**. Lisboa: Edições 70, 2018.

COSIPLAN. Planejamento Territorial Indicativo. Disponível em <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menutemId=61>. Acesso em 02 de dezembro de 2018.

COSIPLAN Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento. **Atividades: informe de atividades 2017**. Buenos Aires: Foro Técnico IIRSA, 2017.

COSTA, Wanderley M. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. **Confins 7, 2009**, posto online em 31 outubro 2009: <http://confins.revues.org/index6107.html>

COUTO E SILVA, Golbery. **Geopolítica do Brasil**. Brasília: Editora Unb, 1981.

COWEN, Deborah and SMITH, Neil. After geopolitics? from the geopolitical social to geoeconomics. **Antipode 41.1**: 22–48. 2009.

CPFL Energia. Portal **Institucional / Relação Investidores**. Disponível em: <https://cpfl.riweb.com.br/>. Acesso em 03/05/2021.

CSURGAI, Gyula. The Increasing importance of geoeconomics in power rivalries in the twenty-first century. **Geopolitics**, 14650045, Jan-Mar, Vol. 23, Issue, 2018.

CURSINI, Caio. **A geopolítica na política externa dos dois períodos do governo Lula da Silva (2003-2010)** : o Brasil rumo à potência média? Dissertação: Brasília: UNB, 2018.

DARDEL, Eric. **O homem e a terra**: natureza da realidade geográfica. São Paulo: Perspectiva, 2015.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Teorias do desenvolvimento**: aproximações teóricas que tentam explicar as possibilidades e desafios quanto ao desenvolvimento de lugares, regiões, territórios ou países. Curitiba: CRV, 2017.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo**. São Paulo: Editora Outras Palavras e Autonomia Literária, 2017.

FISHLOW, Albert. Origens e consequências da substituição de importações: 40 anos depois. In: In: BACHA, E.; BAUMGARTEN, B. M. (Orgs.). **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

FIORI, José Luís. **História, estratégia e desenvolvimento**: por uma geopolítica do capitalismo. São Paulo: Boitempo (2015).

FLEURY, Afonso; FLEURY, Maria Teresa. A reconfiguração das Cadeias Globais de Valor (global value chains) pós-pandemia. **Estudos Avançados**, 34(100), 203-222. 2020.

FLINT, Colin. **Introduction to geopolitics**. London: Routledge, 2006.

FONT, Joan Nogué; RUFÍ, Joan Vicente. **Geopolítica, identidade e globalização**. São Paulo: Annablume, 2006.

FRANCO DA SILVA, Carlos Alberto. **A modernização distópica do território brasileiro**. Rio de Janeiro: Consequência, 2019.

FRIEDMAN, George. **A próxima década**. Ribeirão Preto: Novo Conceito, 2012.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979

FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GALA, Paulo. **Complexidade econômica: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para Desenvolvimento, 2017.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora Unesp, 1991

GEOSUR - Rede Geoespacial da América Latina e Caribe. Informação sobre IIRSA. Disponível em: <https://www.geosur.info/>. Acesso em: 12 de novembro de 2020.

GOMES, Maria Terezinha e SPOSITO, Eliseu (Org.). **Questões regionais e geografia econômica: perspectiva e desafios contemporâneos**. Curitiba: CRV, 2020.

GRIFFITHS, James/CNN. **China can shut off the Philippines' power grid at any time, leaked report warns**. CNN International. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2019/11/25/asia/philippines-china-power-grid-intl-hnk/index.html>. Acesso em: 10/04/2021.

GRYGIEL, Jakub. **Great powers and geopolitical change**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. . O Intervencionismo na Política Externa Brasileira. **Nueva Sociedad** , v. Especial, p. 66-78, 2009.

HARVEY, D. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boi Tempo, 2011.

HARVEY, David H. **A condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultura. Petrópolis: Loyola, 2014.

HARVEY, David. O neoliberalismo é um projeto político. **Revista Jacobin Brasil**. Disponível em: <https://jacobin.com.br/2020/08/o-neoliberalismo-e-um-projeto-politico/>. Acesso em: 27 de dezembro de 2020.

HIRST, Monica. **Brasil – Estados Unidos: desencontros e afinidades**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

PINHEIRO, Leticia; LIMA, Maria Regina Soares; HIRST, Mónica. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Revista Nueva Sociedad** (Especial em português), 2010.

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. PUCSP: São Paulo, 2013.

IIRSA – **IIRSA 10 anos depois: suas conquistas e desafios**. Buenos Aires: BID-INTAL, 2011.

IKENBERRY, John; JISI, Wang; FENG, Zhu. **America, China, and the struggle for world order: ideas, traditions, historical legacies, and global visions**. New York: Palgrave Macmillan, 2015.

KELLY, Philip. **Checkerboards and shatterbelts: the geopolitics of south america**, Austin: University of Texas Press, 1997.

KLIEMAN, Aharon (editor). **Great powers and geopolitics international affairs in a rebalancing world**. New York: Springer, 2015.

LA PORTA, Rafael; LOPEZ-DE-SILANES, Florencio; ANDREI SHLEIFER, Andrei. Corporate Ownership Around the World. **The Journal of Finance**. Vol. Liv, n. 2, april 1999.

LACOSTE, Yves. **A geografia, isso serve, em primeiro lugar para fazer a guerra**. Campinas, Papyrus, 2012.

LAFER, Celso. **A Identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira** Perspectiva, São Paulo, 2014.

LAMOSO, Lisandra P. **Desafios da desindustrialização brasileira**. In: Gomes, Maria Terezinha e SPOSITO, Eliseu (Org.). **Questões regionais e geografia econômica: perspectiva e desafios contemporâneos**. Curitiba: CRV, 2020.

LEE, Seung-Ook; WAINRIGHT, Joel; GLASSMAN, Jim. Geopolitical economy and the production of territory: the case of US–China geopolitical-economic competition in Asia. Volume: 50 issue: 2, page(s): 416-436b; **Environment and Planning A: Economy and Space**, 2018.

LEITE, Patrícia Soares. **O Brasil e a operação Sul-Sul em três momentos: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

LESSA, Antônio Carlos. A política externa brasileira no ciclo do Partido dos Trabalhadores continuidades, inovações e retrocessos (2003-2016). **Revista Política**, nº 5, março 2017.

LIMA, Maria Regina Soares & HIRST, Monica. Brasil como país intermediário e poder regional In: HURRELL, Andrew *et al.* **Os Brics e a ordem global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

LUTTWAK, Edward N. From geopolitics to geo-economics: logic of conflict, grammar of commerce. **National Interest**. 20: 17–23. 1990.

MALAMUD, Andrés. A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Politics and Society**, 53(3), 1-24, 2011.

MAMADOUH, V. D. “Geopolitics in the nineties: one flag, many meanings.” **GeoJournal**, vol. 46, no. 4, Springer, , pp. 237–53, 1998.

MARES, David and TRINKUNAS, Harold. **Aspirational power: Brazil on the long road to global influence**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2016.

MARTINS, Marcos Antônio Fávaro. **Terra e mar no pensamento geopolítico argentino: da disputa hegemônica no cenário doméstico a sua influência sobre a Geopolítica do Brasil**. São Paulo, USP, 2016.

PAE – Plan de Acción Estratégico 2012-2022, ajustado a 2017. Buenos Aires: COSIPLAN/Foro Técnico, 2017.

POWER, Marcus Power. **Geopolitics and development**. London: Routledge, 2019.

MARSHALL, Tim. **Prisioneiros da geografia: os mapas que explicam tudo o que você precisa saber sobre política global**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MILANOVIC, Branko. **Capitalismo sem rivais: o futuro do sistema que domina o mundo**. São Paulo: Editora Todavia, 2020.

MIZUNO Takayuki; DOI, Shohei; KURIZAKI, Shuhei. The power of corporate control in the global ownership network. **PLoS ONE Journal**, 2020.

MOISIO, Sami. Towards Geopolitical analysis of Geoeconomic processes. **Geopolitics**, [s. l.], v. 23, n. 1, p. 22–29, 2018.

MOISIO, Sami. Re-thinking geoeconomics: towards a political geography of economic geographies. **Geography Compass**, Vol.13(10), October, 2019.

MOISIO, Sami et Al. **Handbook on the changing geographies of the state: news spaces of geopolitics**. Cheltenham: Elgar, 2020.

MRE - Ministério das Relações Exteriores **Mercosul**. Disponível em : <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/component/content/article?id=686:mercosul>. Acesso em 25 de novembro de 2018.

MYAMOTO, Shiguenoli. **Geopolítica e poder no Brasil**. Campinas: Papirus, 1995.

NOGUEIRA, José Manuel Freire. **A geopolítica do século XXI: América do Sul em contexto**. Curitiba: CRV, 2018.

NYE JR, Joseph. **O paradoxo do poder americano**. Lisboa: Gradiva, 2005.

NORTH, Douglass. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

OLIVEIRA, Leandro Dias. Inovação, reestruturação territorial-produtiva e desenvolvimento sustentável no capitalismo contemporâneo. *In*: GOMES, Maria Terezinha S.; TUNES, Regina Helena; OLIVEIRA, Floriano Godinho. **Geografia da inovação: território, redes e finanças**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

OLIVEIRA, Henrique A; LESSA, Antônio Carlos. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2012.

ÓTUATHAIL, Gearóid, DALBY, Simon; ROUTLEDGE, Paul. **The Geopolitics readers**. New York: Taylor & Francis e-Library, 2003.

OUREIRO, José Luis e PAULA, Luiz Fernando. **Macroeconomia da estagnação brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Alta Books, 2021.

OWENS, Mackubin. In defense of Classical Geopolitics. **Orbis** Fall 2015 | 463 - August 20, 2015.

PADULA, Raphael. **Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000**: uma análise político-estratégico. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2010. Disponível em: http://objdig.ufrj.br/60/teses/coppe_d/RaphaelPadula.pdf. Acesso: 04 de abril de 2019.

PECEQUILO, Cristina S ; CARMO, Corival A. **O Brasil e a América do Sul: relações regionais e globais**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

PESSANHA, Roberto Moraes. Inovação, financeirização e startups como instrumentos e etapas do capitalismo de plataformas. *In*: GOMES, Maria Terezinha

S.; TUNES, Regina Helena; OLIVEIRA, Floriano Godinho. **Geografia da inovação: território, redes e finanças**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

PEREIRA JÚNIOR. Reestruturação ou rupturas? O discurso da desindustrialização e do desmonte da indústria de transformação no Brasil. IN: Gomes, Maria Terezinha e SPOSITO, Eliseu (Org.). **Questões regionais e geografia econômica: perspectiva e desafios contemporâneos**. Curitiba: CRV, 2020.

PIKETTY, Thomas. **Capital e ideologia**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2020.

PINO, Bruno Ayllón. Transformações globais, potências emergentes e Cooperação Sul-Sul: desafios para a cooperação europeia. **Caderno CRH** v. 25, n. 65, 2012.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RICUPERO, Rubens. **A Diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)**. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

ROBERTS, Anthea; MORAES, Henrique C. FERGUSON, Victor. Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment. **Journal of International Economic Law**, Volume 22, Issue 4, p. 655–676, December 2019.

ROSEIRA, Antônio Marcos. **Nova ordem sul-americana: reorganização geopolítica do espaço mundial e projeção internacional do Brasil**. 2011. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, USP, São Paulo – SP. 2011.

ROSEIRA, Antônio Marcos. A geopolítica econômica do Brasil na América Latina. *In*: Gomes, Maria Terezinha e SPOSITO, Eliseu (Org.). **Questões regionais e geografia econômica: perspectiva e desafios contemporâneos**. Curitiba: CRV, 2020.

SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. **Brasil neoliberalismo versus democracia**. São Paulo: Boitempo, 2018.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia do século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2016.

SANTOS, Leandro B.; OLIVEIRA, Cássio A. **Desenvolvimento**. In: SPOSITO, Eliseu S. Glossário: de geografia humana e econômica. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

SANTOS, Milton. **A Natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Editora USP, 2012.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2007.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e concepções de território**. Rio de Janeiro: Editora Consequência, 2020.

SARAIVA, Miriam Gomes; HERNÁNDEZ, Lorena Granja. La integración sudamericana en la encrucijada entre la ideología y el pragmatismo. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, vol.28, n.1, pp.157-182, 2019.

SCHEIB, Eduarda Figueiredo. **Integração Física e Integração Regional: a iniciativa para integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) como instrumento multiescalar de integração**. IGEO/UFRGS: Porta Alegre, 2013.

SCHOLVIN, Sören; WIGELL, Mikael. Geo-economics as concept and practice in international relations: surveying the state of the art. **Finnish Institute of International Affairs (FIIA)**. Working Paper, 2018. Disponível em: https://www.fii.fi/wp-content/uploads/2018/04/wp102_geo-economics_oikea_issn.pdf. Acesso em: 08/08/2021

SEBEN, Fernando Dall'Onder. **Infraestrutura e desenvolvimento: estudo de caso sobre IIRSA e COSIPLAN**. Brasília: Senado Federal, 2017.

SEMPA, Francis P. **Geopolitics: from the Cold War to the 21st century**. New Jersey: Transaction Publishers, 2002.

SIMÕES, Tales Henrique Nascimento. **Liderança regional em questão: o Brasil sob a ótica dos países sul-americanos**. 2019. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019

SMITH, Neil. **Uneven development: nature, capital, and the production of space**. Athens: The University of Georgia Press, 2008.

SOARES, Maria Regina; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. **Uma versão estrutural do regionalismo**, in: Diniz, Eli Roque (org.). **Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio/ Eli Diniz (org.)**. — Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SOJA, Edward. **Geografias Pós-Modernas**. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 1993.

SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sérgio. O papel do Brasil na América do Sul: estratégias e percepções mútuas. Vol.20, nº2. **Revista Política Externa**, 2011

SPEKTOR, Matias. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). **Rev. bras. polít. int.** vol.47 no.2 Brasília July/Dec. 2004.

SOUZA, Marcelo. J. Lopes. O território: sobre espaço e poder. Autonomia e desenvolvimento. In CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

SPARKE, Matthew. Geoeconomics, globalisation and the limits of economic strategy in statecraft: a response to Vihma. **Geopolitics**, 14650045, Jan-Mar, Vol. 23, Issue 1, 2018.

SPOSITO, Eliseu Savério. **Geografia e filosofia: contribuição para o ensino do pensamento geográfico**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

SPOSITO, Eliseu Savério. Desenvolvimento regional do Brasil: uma leitura pela ótica da quarta revolução industrial. *In*: OLIVEIRA, Floriano Godinho *et al.* **Espaço e economia: geografia econômica e a economia política**. Rio de Janeiro : Consequência, 2019

TAVARES, Maria C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

TEIXEIRA JUNIOR, Augusto. **Geopolítica: do pensamento clássicos aos conflitos contemporâneos**. Curitiba: Intersaberes, 2017.

TRAVASSOS, Mario. **Projeção continental do Brasil**. São Paulo, Cia Editora Nacional, 1935.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Pensamento brasileiro e integração regional. **Contexto Internacional**, vol. 32, n. 2, julho/dezembro, 2010.

VIHMA, Antto. Geoeconomic analysis and the limits of critical geopolitics: a new engagement with Edward Luttwak. **Geopolitics**, 14650045, Jan-Mar, Vol. 23, Issue 1, 2018.

VISENTINI, Paulo F. **A projeção internacional do Brasil: 1930-2012** - diplomacia, segurança e inserção na economia mundial. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

VISENTINI, Paulo F. **O caótico século XXI**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

VLACH, Vânia Rubia Farias. Estudo preliminar acerca dos geopolíticos militares brasileiros. **Terra Brasilis** (Nova Série) Revista da Rede Brasileira de História da Geografia e Geografia Histórica; 4 – 5; 2003

VITALI, Stefania; GLATTFELDER, James; BATTISTON, Stefano. The network of global corporate control. **PLOS ONE Journal**, 2011.

WIGELL, Mikael; VIHMA, Antto. Geopolitics versus geoeconomics: the case of Russia's geostrategy and its effects on the EU, **International Affairs**, Volume 92, Issue 3, Pages 605–627, May, 2016.

ZANINI, Fábio. **Euforia e fracasso do Brasil grande: política externa e multinacionais brasileiras na era Lula**. São Paulo: Contexto, 2017.