

## Brasil: geopolítica e “abertura para o pacífico”

*Brazil: Geopolitics and “opening for Pacific”*

RAPHAEL PADULA

JOSÉ LUÍS FIORI\*

---

RESUMO: O artigo analisa a nova etapa da política externa brasileira, e em particular os desafios no seu projeto de integração sul-americana e de projeção econômica e política para o litoral pacífico. Destacam-se a dinâmica e os desafios presentes em diferentes iniciativas de integração na América do Sul, como a Aliança do Pacífico, a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana e o Conselho de Infraestrutura e Planejamento Sul-Americano.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil; Bacia do Pacífico; América do Sul; Integração Regional.

ABSTRACT: The paper analyzes the challenges of the new stage of Brazilian foreign policy, and in particular its project of South American integration and economic forecast for the Pacific coast. It remarks the dynamics and the challenges presents in different integration initiatives in South America, especially in the Pacific Alliance, the Initiative for Integration of Regional Infrastructure in South America and the South American Council of Infrastructure and Planning.

KEYWORDS: Brazil; Pacific Basin; South America; Regional Integration.

JEL Classification: F15; F50; F53.

---

“A América do Sul toma consciência de sua identidade e de sua vocação para a integração. Em poucos dias serão iniciadas as obras de construção da rodovia interoceânica, que ligará o Brasil aos portos peruanos de Ilo e Matarani. Será um avanço decisivo para o comércio não apenas entre o Brasil e o Peru, mas também de ambos com a Bolívia. Este é apenas o mais recente exemplo de um amplo conjunto de iniciativas que vêm delineando a América do Sul como espaço integrado na área de transportes, comunicações e energia.”

*Presidente Luiz Inácio Lula da Silva,  
Discurso de Abertura do Colóquio “Brasil:  
Ator Global”, Paris, 13 de julho de 2005*

---

\* Professor Adjunto, Geopolítica e Economia Política Internacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, e-mail: padula.raphael@gmail.com; Professor de Economia Política Internacional no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, e-mail: jlfiori@ie.ufrj.br. Submetido: 12/fevereiro/2015; Aprovado 21/agosto/2015.

## INTRODUÇÃO

No século XX, o Brasil deu um passo enorme e sofreu uma transformação profunda e irreversível, do ponto de vista econômico, sociológico e político. No início do século, era um país agrário, com um estado fraco e fragmentado, e com um poder econômico e militar muito inferior ao da Argentina. Hoje, na segunda década do século XXI, o Brasil é o país mais industrializado da América Latina, e a sétima maior economia do mundo; possui um estado centralizado e democrático, uma sociedade altamente urbanizada – ainda que desigual – e é o principal *player* internacional do continente sul-americano. Além disso, é um dos países do mundo com maior potencial de crescimento pela frente, se tomarmos em conta seu território, sua população e sua dotação de recursos estratégicos, sobretudo se for capaz de combinar seu potencial exportador de *commodities* com a expansão sustentada do seu próprio parque industrial e tecnológico.

Tudo isso são fatos e conquistas inquestionáveis, mas que colocaram o Brasil diante de um novo elenco de desafios internacionais, e hoje, em particular, o país está enfrentando uma disjuntiva extremamente complexa. As próprias dimensões que o Brasil adquiriu, e as decisões que tomou no passado recente, colocaram o país dentro do grupo dos Estados e das economias nacionais que fazem parte do núcleo de poder do “caleidoscópio mundial”: um pequeno número de Estados e economias nacionais que exercem – em maior ou menor grau – um efeito gravitacional sobre todo o sistema, e que são capazes, simultaneamente, de produzir um “rastros de crescimento” dentro de suas próprias regiões. Queiram ou não queiram, esses países criam em torno de si “zonas de influência”, onde tem uma responsabilidade política maior que a dos seus vizinhos, enquanto são chamados a se posicionar sobre acontecimentos e situações longe de suas regiões, o que não acontecia antes de sua ascensão. Mas, ao mesmo tempo, os países que ingressam neste pequeno “clube” dos mais ricos e poderosos têm que estar preparados, porque entram automaticamente num novo patamar de competição, cada vez mais feroz, entre os próprios membros desse “núcleo”, que lutam entre si para impor a todo o sistema os seus objetivos e as suas estratégias nacionais de expansão e crescimento.

Este artigo analisa os desafios desta nova etapa da história e da política externa brasileira, e em particular o projeto brasileiro de integração sul-americana e de abertura de sua economia para o litoral pacífico. O artigo está dividido em seis seções, além desta introdução: (1) serão apresentados aspectos relevantes da geografia política e da estratégia do Brasil na América do Sul; (2) será abordada a Aliança do Pacífico e as estratégias de Estados Unidos e China para a América do Sul no século XXI; (3) e (4) versam sobre como as ligações bioceânicas foram tratadas na IIRSA (Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana) e no COSIPLAN (Conselho de Infraestrutura e Planejamento) da UNASUL, sob iniciativa brasileira, e ainda são elencados os argumentos favoráveis à construção de vias bioceânicas, na geopolítica e na política externa brasileira e sul-americana; (5) o aumento dos fluxos econômicos do Brasil com a

América do Sul nos anos 2000, destacando os países do Pacífico; para finalmente (6) apresentar algumas considerações finais.

## GEOGRAFIA E ESTRATÉGIA

O Brasil possui um território continental, é o quinto maior país do mundo, ocupa 47% do território sul-americano, e tem 16 mil km de fronteiras terrestres, com todos os países da América do Sul, exceto Chile e Equador. O país enfrenta até hoje o problema da interiorização da sua atividade econômica e da sua integração com o continente, obstaculizada por um espaço geográfico segmentado por grandes barreiras naturais, como é o caso da floresta amazônica, do Pantanal brasileiro, do Chaco boliviano, e da Cordilheira dos Andes, que tem 8 mil km de extensão e 6.900 metros de altitude, com pontos de passagem para o Pacífico de difícil acesso, através de seus “passos” e “nós”. Além disso, o litoral do Pacífico apresenta grandes profundidades e não tem plataformas continentais que atraíssem e facilitassem a plena integração econômica do continente. Por outro lado, as terras da bacia amazônica e da maior parte das planícies tropicais são muito pobres e de baixa fertilidade, e por isso também a população e a atividade econômica da Venezuela, Guiana, Suriname se concentra a poucos quilômetros da costa, e é muito difícil e custoso qualquer projeto de interiorização. Da mesma forma, a combinação de montanhas e florestas tropicais também limita as possibilidades de integração econômica dentro do arco de países que se estende da Guiana Francesa até a Bolívia. Mesmo no caso do Brasil, um terço do seu território está ocupado por florestas, e a topografia do território induziu uma ocupação econômica e urbanização que ainda segue concentrada próximo da costa atlântica, apesar do movimento intenso de interiorização das últimas décadas. A própria integração econômica de suas grandes metrópoles costeiras ainda é pequena e é obstruída por uma cadeia montanhosa quase contínua.

Esta geografia difícil explica em grande medida porque, até avançado século XX, a ocupação demográfica e o desenvolvimento econômico brasileiro se concentraram na sua costa leste, junto ao Oceano Atlântico. O Brasil tem um litoral de quase 7,5 mil quilômetros, o maior do Atlântico Sul e cerca de 2/3 do litoral atlântico da América do Sul, e, ao mesmo tempo, controla a desembocadura da Bacia Amazônica, e participa da Bacia do Prata, e ambas estão estreitamente articuladas com o Atlântico Sul e permitem o acesso ao interior do continente. O Atlântico Sul segue sendo, ainda hoje, a grande via de conexão entre a América do Sul e a África e é uma fonte importante de recursos econômicos. Cerca de 90% da produção atual de petróleo, e 95% das suas reservas, assim como 75% da produção e 85% das reservas de gás do Brasil, estão localizadas na plataforma continental brasileira, por onde também circulam mais de 90% do seu comércio internacional. Além disso, se acumulam na bacia atlântica crostas cobaltíferas, nódulos polimetálicos (contendo níquel, cobalto, cobre e manganês), sulfetos (contendo ferro, zinco, prata, cobre e ouro), além de depósitos de diamante, ouro e fósforo, entre outros minerais rele-

vantes, e já foram identificadas grandes fontes energéticas e minerais na região da Antártica. Ou seja, o Atlântico Sul contém recursos estratégicos e é uma via de transporte e comunicação fundamental entre o Brasil e a África e é, portanto, um espaço crucial para a segurança econômica e para a defesa do território brasileiro (Fiori, Padula e Vater, 2013; Leite, 2011).

Por isso mesmo, a “conquista” econômica e diplomática do Pacífico sempre pareceu distante e secundária, até o final do século XX. Mas vários fatores mudaram nas últimas décadas e aumentaram a importância e o interesse do Pacífico, para o Brasil e para toda a América do Sul. Entre eles: i) a expansão econômica da Ásia e a transformação da Bacia do Pacífico no espaço mais dinâmico da economia mundial, e novo foco das disputas geopolíticas mundiais. ii) a transformação da China num dos principais parceiros comerciais e fonte de investimentos do continente sul-americano; iii) e, finalmente, a transformação da América do Sul num espaço de competição entre dois projetos de integração econômica, e de hegemonia política: o do MERCOSUL, liderado pelo Brasil e pela Argentina, e o da Aliança do Pacífico, reunindo Colômbia, Peru e Chile, ao lado do México, e apoiado pelos Estados Unidos.

Partindo de uma visão predominantemente econômica e neoliberal, a nova importância do Pacífico foi reconhecida já em 2000, quando o Brasil liderou a criação da IIRSA e seu projeto de construção de grandes “eixos estruturantes” da economia sul-americana. Mas foi no decorrer da primeira década do século XXI, com a chegada de Lula da Silva à presidência, que o Brasil redefiniu radicalmente sua estratégia de integração e ocupação dos “espaços vazios” da América do Sul, junto com a clara intenção de “abrir-se para o Pacífico” e para todo o seu “entorno estratégico”, em dois documentos fundamentais, aprovados pelo Congresso Nacional, respectivamente, em 2005 e 2008, e depois atualizados em 2012, o seu Plano Nacional de Defesa – PND, e sua Estratégia Nacional de Defesa – END. Nesses documentos, o governo brasileiro propõe uma nova política externa que integre plenamente suas ações diplomáticas, com suas políticas de defesa e de desenvolvimento econômico, e ao mesmo tempo propõe um conceito novo e revolucionário na história brasileira: o conceito de “entorno estratégico” do país, região onde o Brasil se propõe irradiar – preferencialmente – a sua influência e a sua liderança diplomática, econômica e militar, incluindo a América do Sul, a África Subsaariana, a Antártida, e a bacia do Atlântico Sul. Na América do Sul, por sua vez, o Brasil se propõe a plena ocupação econômica da Bacia Amazônica, a integração da Bacia do Prata, e no que nos interessa mais particularmente, ou seja, a construção de um acesso múltiplo e contínuo à Bacia Econômica do Pacífico – área que passa a ser considerada de importância geoeconômica e geopolítica fundamental. Isto se daria através da construção de um sistema integrado de transporte, comunicação e defesa do território sul-americano, incluindo a região do Pacífico, através da ampliação e do aprofundamento do MERCOSUL e da implantação da UNASUL, um bloco que propõe estabelecer o diálogo político em defesa da soberania e da não intervenção externa na América do Sul. Dentro desta nova perspectiva estratégica, o Brasil vem promovendo, apoiando e/ou financiando projetos de integração

de infraestrutura com os países do litoral do Pacífico sul-americano, assim como vem incentivando e aumentando seus fluxos econômicos, comerciais e financeiros com estes mesmos países. E, ao mesmo tempo, vem dando apoio integral às instituições regionais criadas no século XXI, como é o caso IIRSA e do COSIPLAN, criado em 2010 no âmbito da UNASUL.

O MERCOSUL, fundado na década de 1990, só se transformou num instrumento efetivo de política externa e projeção da liderança continental brasileira, ao lado de Argentina, Paraguai e Uruguai, na primeira década do século XXI, reformulando sua agenda e ganhando força após a incorporação da Venezuela, e do recente pedido de adesão da Bolívia e do Equador. Com a expansão do MERCOSUL, e a criação da UNASUL e do Conselho Sul-Americano de Defesa, o Brasil contribuiu para o engavetamento do projeto da ALCA e reduziu a importância do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca e da Junta Interamericana de Defesa, criados e sustentados pelo patrocínio dos EUA. Além disso, o Brasil teve uma participação ativa e pacificadora nos conflitos de fronteira desta primeira década, entre Equador e Colômbia e entre Colômbia e Venezuela, e fez uma intervenção discreta, mas eficiente, para impedir que os conflitos regionais da Bolívia se transformassem numa guerra de secessão territorial. Em 2012, o Brasil liderou a rápida reação da UNASUL contra o “golpe civil” que derrubou o governo do presidente Fernando Lugo no Paraguai, e favorável ao afastamento paraguaio do MERCOSUL até a completa redemocratização do país. E mais recentemente, em 2014, vem liderando um esforço regional de incentivo ao diálogo e pacificação dos conflitos internos da Venezuela.

Do ponto de vista da sua própria segurança, e da defesa continental, em 2009 o Brasil assinou um acordo estratégico militar com a França que deverá alterar – no longo prazo – o poder naval do Brasil no Atlântico Sul, quando o país adquirir (entre 2021 e 2045) a capacidade simultânea de construir submarinos convencionais e atômicos, e de produzir os seus próprios caças bombardeiros. Esta decisão não caracteriza uma corrida armamentista entre o Brasil e seus vizinhos do continente, nem muito menos com os EUA, mas sinaliza uma mudança da posição internacional brasileira e uma vontade clara de aumentar sua capacidade político-militar de veto, dentro da América do Sul, com relação às posições externas ao continente, e em particular aos próprios EUA.

## A ALIANÇA DO PACÍFICO E AS ESTRATÉGIAS DOS EUA E DA CHINA

Depois do fracasso das políticas neoliberais dos anos 1990, patrocinadas pelo “Consenso de Washington”, do abandono do projeto da ALCA e da desastrosa intervenção a favor do golpe militar na Venezuela em 2002, os EUA diminuíram a sua intervenção política direta no continente e adotaram duas linhas paralelas de atuação. Por um lado, reativaram em 2008 a sua IV Frota Naval, responsável pelo controle marítimo das águas que cercam a América Latina; aprofundaram seus acordos militares com a Colômbia e o Peru, e seus exercícios militares conjuntos

com o Chile. Por outro lado, passaram a incentivar os acordos comerciais bilaterais com alguns países da região, estimulando a divisão interna do continente através da formação de um “bloco liberal” que culminou com a criação da Aliança do Pacífico, inaugurado pela “Declaração de Lima” em abril de 2011, e sacramentado pelo “Acordo Marco de Antofagasta”, assinado em junho de 2012, por Peru, Chile, Colômbia e México. Quatro países com economias exportadoras de petróleo ou minérios, e adeptos do livre comércio e das políticas econômicas ortodoxas. O entusiasmo ideológico, ou geopolítico, entretanto, encobre – às vezes – alguns fatos e dados elementares. O primeiro, é que os quatro membros da “nova aliança” já tinham assinado acordos prévios de livre comércio com os EUA e com um grande número de países asiáticos. O segundo, e mais importante, é que o México pertence geograficamente à América do Norte e, desde sua incorporação ao NAFTA em 1994, se transformou num pedaço inseparável da economia americana, e no território ocupado pela guerra entre os grandes cartéis da droga que fornecem a cocaína da sociedade norte-americana, que vem, em boa parte, exatamente do Peru e da Colômbia. Em terceiro lugar, os três países sul-americanos que fazem parte do novo bloco têm territórios isolados por montanhas e florestas tropicais e são pequenas ou médias economias costeiras e de exportação, com escassíssimo relacionamento comercial entre si, ou com o México. O Chile é o único desses três países que possui um clima temperado e terras produtivas, mas é um dos países mais isolados do mundo, e está obrigado geograficamente a abrir-se para os países da Bacia do Pacífico. Assim mesmo, as repercussões geopolíticas da Aliança do Pacífico podem vir a fraturar a América do Sul e fragilizar sua decisão política de alcançar uma inserção autônoma dentro do sistema internacional. A Aliança do Pacífico deve ser observada como uma peça dentro de um projeto mais amplo liderado pelos EUA desde 2009, a Parceria Trans-Pacífico (TPP), que busca um ambicioso acordo de integração profunda envolvendo estas economias (e excluindo Brasil e China). A TPP é a peça central da política de reafirmação do poder econômico e militar estadunidense na região do Pacífico, e busca conter o avanço da China e dos projetos do Brasil na América do Sul.

Ao mesmo tempo, de forma pragmática, e sem qualquer pretensão hegemônica ou de confrontação militar na região, a China vem ganhando crescente participação no comércio e nos investimentos na América do Sul, processo que vem reforçando a inserção econômica desintegrada dos países da América do Sul baseada na exportação de *commodities*. Os principais motivadores da projeção chinesa e de suas empresas estatais na região são: a busca por acesso a recursos naturais essenciais para a ampliação de sua industrialização, urbanização e poder militar-naval; a expansão de mercados para seus bens acabados; e isolar Taiwan. Os investimentos chineses na América do Sul vão principalmente para setores de recursos naturais como cobre, soja, minério de ferro e petróleo. Olhando para os países do litoral pacífico, a China é o primeiro destino das exportações de Chile e Peru. Como exemplo, no setor extrativo mineiro a China realizou aquisições no Peru, onde Ellis (2011, p. 47) destaca as cinco maiores – Hierro Peru (Shougang), Tormocho (Chinalco), Rio Blanco (Zijin), Galeno (Minmetals) e Pampa de Pongo (Nanjin-

zhao). No Chile, a China Minmetals (maior comercializadora do metal da China) firmou acordo com a Codelco (maior produtora de cobre do mundo) em 2005, garantindo abastecimento durante 15 anos. Já no campo militar, as relações militares chinesas com a América Latina são escassas, mais voltadas para as relações comerciais.

Em termos demográficos, os países da Aliança do Pacífico somam cerca de 210 milhões de habitantes, marginalmente superior à população do Brasil (200 milhões) e inferior à do MERCOSUL (280 milhões). Os países sul-americanos da Aliança do Pacífico não chegam a um quarto da população sul-americana. Em termos de produção, enquanto o PIB do Brasil chega a US\$ 2,5 trilhões, mais de 50% do PIB sul-americano, e o PIB do MERCOSUL soma US\$ 3,3 trilhão (quase 65% do PIB da região), o PIB da Aliança do Pacífico soma US\$ 1,9 trilhões e os seus países sul-americanos participam somente com 13% do PIB regional.<sup>1</sup> Esta é uma iniciativa entre economias sul-americanas que não possuem complementaridades e tampouco políticas para estimulá-las, seus territórios não são integrados internamente e suas economias voltadas para exportações contam com um peso econômico significativo do setor exportador de *commodities* nos seus respectivos PIBs. Das exportações totais desses países, é significativa a participação das exportações de bens primários: 89,2% no Chile (onde pouco mais de 60% das exportações totais são de minérios), 82,5% na Colômbia, e 89,3% no Peru (60% das exportações totais são de minérios). O alto grau de abertura econômica desses países, especialmente do Chile e do Peru, é revelado pela participação da corrente de comércio em relação ao PIB: 70% no Chile, 39% na Colômbia e 50% no Peru. Seus principais mercados se encontram na região Ásia-Pacífico.

Fica claro, portanto, que os países da Aliança do Pacífico são economias abertas e que já vêm firmando unilateralmente, há vários anos, diversos Tratados (ou Acordos de Promoção) de Livre Comércio com EUA, países da Ásia (incluindo China, Japão, Coreia do Sul e Índia) e União Europeia. O mais importante é observar que o comportamento e os acordos de livre mercado dos países do litoral pacífico sul-americano se enquadram dentro do atual esforço dos EUA e das potências econômicas – tradicionais e emergentes – que competem atualmente para aumentar seu poder e influência política e econômica no âmbito internacional, tendo acesso e controle de espaços, mercados e recursos estratégicos.

O Ministério das Relações Exteriores do Brasil realizou um estudo sobre a Aliança do Pacífico, divulgado na imprensa brasileira,<sup>2</sup> em que reconhece a importância geopolítica do novo bloco. No entanto, ressalta que os membros da Aliança já mantêm entre si acordos de liberalização tarifária para a circulação de bens, serviços e investimentos, o que significa que a definição de regras de origem é o tema mais importante do bloco em termos comerciais. Ainda, o estudo estima que,

---

<sup>1</sup> Fonte: CEPALSTAT, banco de dados da CEPAL, dados de 2011.

<sup>2</sup> *Valor Econômico* (jornal), 17/07/2013, “Itamaraty avalia que bloco Aliança do Pacífico rivaliza pouco com o Mercosul”.

mesmo com a liberalização de tarifas de 90% do comércio entre seus membros, o acordo não representará uma mudança significativa no atual cenário de comércio de produtos e serviços entre os países da Aliança e o Brasil.<sup>3</sup> Ademais, em 2019, quando forem totalmente implementados os acordos assinados no âmbito da ALADI e outros acordos de complementação econômica (ACE) assinados pelo MERCOSUL com Chile, Colômbia, Peru e demais países da região, a liberalização comercial na América do Sul estará completa. Assim, o estudo aponta que o Brasil não deverá sentir um grande impacto negativo gerado pela Aliança do Pacífico e o impacto da criação da Aliança do Pacífico e sua suposta rivalidade com o MERCOSUL devem ser desmistificados. Já o acordo de complementação econômica assinado entre Brasil e México abarca poucos produtos fora do setor automotivo, apesar de cobrir aproximadamente 50% do comércio bilateral, sendo um caso diferenciado.

## O PROJETO BRASILEIRO DE INTEGRAÇÃO BIOCEÂNICA

Foi na década de 1930 que o geopolítico brasileiro Mário Travassos (1935) defendeu pela primeira vez, a partir de um raciocínio geopolítico, a necessidade imperiosa de o Brasil alcançar e integrar a costa Pacífica do continente sul-americano. Seu raciocínio partira da identificação da principal rivalidade geopolítica regional, entre Argentina e Brasil, na sua luta pela supremacia sul-americana. O autor identificava dois antagonismos em presença na região, com resultantes geopolíticas: (i) a atração da vertente do Atlântico *versus* a do Pacífico, (ii) a Bacia do Prata *versus* a Bacia Amazônica. No primeiro dos antagonismos, por razões geográficas já aqui mencionadas, prevaleceria a força de atração do Atlântico. O segundo seria resolvido pela disputa entre os países atlânticos, o Brasil, país predominantemente amazônico, e a Argentina, platina. O Brasil se projetaria com sua política de comunicações amazônica de sentido leste-oeste, utilizando a construção de ligações intermodais transversais (bioceânicas). Seus objetivos seriam a contenção da capacidade de projeção platina argentina (de sentido sul-norte), descolando a importância das ligações ferroviárias das capitais dos países vizinhos com Buenos Aires, e conferir ao Brasil projeção ao Pacífico e à área pivô sul-americana (área central da disputa, o altiplano boliviano). Assim, o Brasil tornaria os países da costa do Pacífico e do interior do continente tributários de seus portos e de sua economia – ao buscarem se articular ao Atlântico – através de vias de comunicação a portos brasileiros. Vale ressaltar que, naquele momento, Travassos ainda vislumbrou um antagonismo emergente que teria implicações geopolíticas futuras, gerado

---

<sup>3</sup> Ao menos 97% do fluxo de comércio entre quaisquer dois países entre os quatro é realizado com tarifa zero, à exceção apenas do intercâmbio Peru-México, cujo grau de liberalização é, ainda assim, bastante amplo: 83% das importações peruanas provenientes do México são realizadas em base 'duty-free, quota-free', e quase 90% das importações mexicanas gozam do mesmo benefício. O estudo salientou ainda que, sob a perspectiva tarifária, seria apenas possível uma liberalização adicional para poucos produtos agrícolas.

a partir da projeção de poder dos EUA, dominando o Mar do Caribe e o Canal do Panamá, alcançando a Colômbia e a área amazônica.

Mas foi necessário chegar ao século XXI para que este projeto bioceânico se transformasse numa quase unanimidade entre os geopolíticos, e dentro da política externa brasileira. O primeiro passo concreto foi dado na I Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília no ano 2000, quando os governos sul-americanos decidiram criar a IIRSA. Influenciada pela concepção predominante no Brasil e nos demais governos sul-americanos – naquele momento de hegemonia das ideias neoliberais –, a iniciativa privilegiava inicialmente as ligações da região com o mercado global, propondo-se a criação de “corredores de exportação” que atendiam à lógica neoliberal do “regionalismo aberto” voltado para os mercados centrais e para a atração dos capitais privados internacionais. A gestão da iniciativa era prevista para dez anos (até 2010) sob três instituições financeiras multilaterais – BID, CAF (Corporação Andina de Fomento) e Fonplata (Fundo de Desenvolvimento para a Bacia do Prata) –, com diferentes interesses na região, ainda que fosse evidente a primazia da primeira. O objetivo fundamental era integrar os mercados e inserir a América do Sul nas cadeias produtivas globais, reforçando o padrão histórico regional de inserção econômico-comercial-financeiro do continente, como fornecedor periférico de *commodities* dos mercados centrais das Grandes Potências.

Durante a primeira década do século XXI, entretanto, a eleição de uma nova geração de governos de esquerda e críticos do neoliberalismo (em diferentes matizes) nos países da América do Sul, promoveu uma mudança da visão regional sobre o processo de integração, e em particular da posição brasileira, com relação à velha agenda de integração regional da IIRSA. Aos poucos foi sendo formulado um novo projeto que privilegia temas e objetivos diferentes dos neoliberais, em particular a questão da soberania sobre recursos, o combate às assimetrias regionais e os temas sociais, que foram inseridos na agenda regional através dos encontros de presidentes que culminaram com a criação da UNASUL. No campo da infraestrutura, em 2010, sob liderança brasileira, foi criado o Conselho de Infraestrutura e Planejamento Sul-Americano (Cosiplan) da UNASUL, com o objetivo de conferir um maior controle dos governos e, assim, uma visão político-estratégica ao tema, buscando a articulação interna da região e a formação de cadeias produtivas de maior valor agregado. Almejando aproveitar seu capital institucional acumulado em dez anos de experiência, o Cosiplan incorporou a IIRSA como órgão técnico. Dentro desta nova visão que ganhou força e se tornou proeminente na primeira década do século XXI, o tema das comunicações bioceânicas, da integração intrarregional e do acesso às margens opostas do território sul-americano, passaram a ter ainda maior importância, mas só que agora como instrumento de uma política de aproximação e integração sistêmica de toda a economia continental. A importância das interligações bioceânicas também foi destacada amplamente em discursos oficiais do governo brasileiro, tanto na presidência de Lula quanto na de Dilma Rousseff, inclusive em declarações de encontros bilaterais com presidentes de Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile, Peru e

Bolívia.<sup>4</sup> As principais rotas bioceânicas destacadas pelo presidente Lula foram: Brasil-Bolívia-Peru, Brasil-Bolívia-Chile e Brasil-Argentina-Paraguai-Chile. Este tema foi destacado também no discurso do presidente Lula da Silva, na III Reunião de Presidentes da América do Sul na cidade de Cusco (Peru), em dezembro de 2004, por ocasião do anúncio da Rodovia Interoceânica (Brasil, 2008).

Assim consolidaram-se os principais argumentos em que se sustenta hoje o consenso em torno da necessidade imperiosa de concluir o mais breve possível a integração bioceânica, hoje considerada prioritária por todos os países do continente:

i – O argumento mais geral favorável aos corredores interoceânicos considera a relação positiva entre oferta de infraestrutura e desenvolvimento, diante da escassez de infraestrutura de integração entre os países da região. A construção das ligações interoceânicas, ao aumentar a oferta de infraestrutura na região e entre os seus países, levaria a uma condição melhor que a anterior, proporcionando mais vantagens que desvantagens.

ii – Em um continente no qual os países têm suas economias nacionais – produção e comércio – historicamente desarticuladas entre si e voltadas para fora da região, com um deficiente sistema de infraestrutura de interligações intrarregionais, as vias paralelas bioceânicas, ao cruzarem territórios de diferentes países, promoveriam a integração de suas economias e mercados, sendo um agente favorável à integração e ao aumento do comércio intrarregional entre os países envolvidos. Assim, a infraestrutura cruzando os países promoveria o comércio intracontinental e a formação de cadeias produtivas regionais que, por sua vez, impulsionariam o desenvolvimento socioeconômico dos países. Ainda, levando-se em conta que muitos países sofrem de problemas de integração de seus próprios territórios, as vias transversais ajudariam, ao mesmo tempo, a integração interna dos países (especialmente os menores).

iii – Outro argumento aponta que os corredores interoceânicos possibilitariam acesso facilitado, mais rápido e eficiente, aos espaços interiores (*hinterland*), notadamente aos países e às regiões mediterrâneos, como a Bolívia, o Paraguai e o Centro-Oeste brasileiro. Tais áreas ficariam integradas aos demais espaços da região, aos litorais atlântico e pacífico e, conseqüentemente, ao comércio internacional, o que daria maiores possibilidades de desenvolvimento às suas economias, em virtude das exportações aos mercados do continente – especialmente o Brasil – e globais – especialmente a Ásia e os EUA. Neste sentido, a construção das vias transversais interoceânicas ajudaria na descentralização do desenvolvimento no continente e apoiaria a inserção dos países na globalização, vista como um desafio, recorrentemente tratada a partir da perspectiva do regionalismo aberto. Santa Gadea (2012,

---

<sup>4</sup> Conferir no site do Itamaraty as notas à imprensa a partir de 2003. Ver o discurso de Lula na abertura da I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações (Brasília, 29 de setembro de 2005), em BRASIL. PRESIDENTE, 2008, p.57-8. Ver também: “Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na III Reunião de Presidentes da América do Sul, por ocasião do anúncio da Rodovia Interoceânica” (08/12/2004).

p. 176), ex-coordenadora nacional do governo peruano na IIRSA, numa visão coerente ao regionalismo aberto aponta que:

A partir de uma perspectiva andina, as zonas de menor desenvolvimento relativo se localizam no interior dos países, e no caso da CAN [Comunidade Andina], particularmente nas zonas alto-andinas, assim como as zonas amazônicas, do “outro lado” dos Andes. Trata-se de vincular estas zonas à dinâmica nacional, à saída ao Pacífico e ao resto do continente (aos países vizinhos, em particular ao Brasil). Este enfoque não compete com inseri-las na globalização, mais precisamente é um caminho para fazê-lo.

iv – As interconexões bioceânicas dariam maior mobilidade e acesso mais eficiente aos mercados internacionais a países litorâneos, pela maior facilidade de acesso a margens oceânicas opostas – nos casos de Brasil, Argentina e Uruguai, o acesso ao Pacífico, e nos casos de Chile, Peru, Equador e Colômbia, o acesso ao Atlântico.

v – Do ponto de vista dos países da costa do Pacífico, há um entusiasmo peculiar em relação às vias interoceânicas, observando-as como uma oportunidade para a valorização de sua “situação geográfica estratégica” sul-americana como “fator de competitividade internacional” (Santa Gardea, 2012, p. 176). As motivações vão além de estabelecer conexões de transporte eficientes com os países do MERCOSUL, superando as barreiras naturais da região, para ter maior acesso aos seus mercados e aos portos do litoral atlântico. Governos e grupos econômicos dos países do litoral pacífico – especialmente aqueles associados à exploração de recursos naturais e à atividade agropecuária, e coligados a interesses externos que se projetam na região – veem sua posição geográfica como de grande importância. Graças a ela, seus países poderiam servir como intermediário comercial e plataforma de serviços logísticos entre a América do Sul e as economias da Ásia-Pacífico (*idem*). Neste argumento, a projeção dos países do continente para o Pacífico, no âmbito da integração, geraria ampla escala e seria intermediada pelos países costeiros do Pacífico, abrindo um espaço para a colaboração e a competição.

## OS “EIXOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO”

A IIRSA formulou um projeto dividindo a região geograficamente em dez Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID),<sup>5</sup> que estão em pleno desenvolvimento, ainda que com distintos graus de avanço e sucesso. Os desenhos dos EID buscam a articulação do continente com seu litoral, mesmo os eixos de sentido

---

<sup>5</sup> Para ver o mapa e informações detalhadas: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=68>.

norte-sul – Andino, Andino do Sul, Escudo das Guianas e Hidrovia Paraguai-Paraná. Os demais EID transversais buscam a articulação bioceânica.

– O EID do Amazonas é conformado por Peru, Colômbia, Equador e Brasil. Busca articular a região através de um sistema multimodal de transportes, combinando as hidrovias do grande Amazonas e seus afluentes com (basicamente) rodovias, vinculando determinados portos do Pacífico – como o de Buenaventura na Colômbia, Esmeraldas no Equador e Paita no Peru – com os portos brasileiros de Manaus, Belém e Macapá. Sua área de influência (cerca de 5,7 milhões de kms<sup>2</sup>) combina baixos níveis de densidade populacional e de desenvolvimento, com a existência de recursos estratégicos amazônicos, que através das obras podem ser articulados aos litorais.

– O Eixo Peru-Brasil-Bolívia abrange os principais nós (passagens) de articulação localizados próximos à zona de tríplice fronteira entre os países, incluindo as articulações hidroviárias e o potencial hidrelétrico do complexo Madeira-Mamoré. É através deste Eixo que um conjunto de obras viárias – com destaque para a Rodovia Interoceânica do Pacífico (também chamada “IIRSA Sur”), de quase 3 mil kms – cruza o território peruano, conectando o Sul do país com estados amazônicos e do Centro-Oeste do Brasil, complementando o Eixo do Amazonas e articulando esses espaços ao Pacífico.

– O Eixo Interoceânico Central interliga transversalmente espaços entre Peru, Chile, Bolívia, Paraguai e Brasil (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná), articulando portos do Atlântico e do Pacífico, incluindo a importante interligação Santos-Corumbá-Puerto Suarez-Arica (Brasil-Bolívia-Chile). Sua área de influência alcança uma superfície de quase 3,5 milhões de km<sup>2</sup>.

– O Eixo de Capricórnio cruza importantes regiões de Brasil (estados da região Sul, a região interior do sudoeste mato-grossense do Mato Grosso do Sul), Argentina, Paraguai, Bolívia e Chile; onde se enquadra o projeto da interligação ferroviária entre Paranaguá-Assunção-Antofagasta (Brasil-Paraguai-Chile).

– O Eixo Mercosul-Chile incorpora os principais centros econômicos e os principais portos entre Chile, Argentina, Paraguai, Uruguai e Brasil. Inclui importantes projetos energéticos da Bacia do Prata. Alcança uma densidade habitacional média de 42,69 habitantes/km<sup>2</sup>, a maior entre os EID. Neste eixo estão enquadrados projetos binacionais Chile-Argentina que buscam melhorar a transposição pela cordilheira: projeto ferroviário Los Andes-Mendoza (ferrovia transandina central, ligando Buenos Aires a Valparaíso); túnel de baixa altura Las Leñas; otimização do (saturado) *Sistema Paso de Frontera* do Cristo Redentor (incluindo infraestrutura e operação) e o túnel binacional Água Negra (aproveitando o Paso Los Libertadores ou o Paso Agua Negra) – os dois últimos são projetos prioritários do Cosiplan. É importante notar que o Eixo abrange um espaço rico em recursos, de exploração florestal e mineral, silvícola e agropecuária – cereais, frutas, hortaliças, gado, soja e oleaginosos. O Centro Metropolitano argentino que é uma das zonas com maior produção agropecuária do mundo.

– O Eixo do Sul envolve somente Chile e Argentina, tendo abrangência geo-

gráfica inferior aos demais eixos bioceânicos, devido à forma triangular do continente sul-americano, que vai se estreitando ao atingir a faixa temperada para afunilar-se no vértice meridional na frente subantártica polar. Incorpora em seus extremos importantes instalações portuárias tanto no Atlântico como no Pacífico.

Os corredores interoceânicos têm sido enfatizados no âmbito do Cosiplan. Ao incorporar a IIRSA como órgão técnico, o Cosiplan herdou sua carteira geral de projetos e seus Eixos,<sup>6</sup> mas, sobretudo, destacou as ligações interoceânicas na sua Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) – anunciada na II Reunião de Ministros do Cosiplan (Brasília, 30 de novembro de 2011), sob a presidência *pro tempore* do Brasil. A API reúne 31 projetos, formados por 88 projetos individuais agrupados, anunciados como “estruturantes para a integração sul-americana”, de “alto impacto para a integração física” e que teriam “forte potencial de impulsionar o desenvolvimento socioeconômico regional”, segundo as expressões constantes na Declaração de Ministros e na API.<sup>7</sup>

Os corredores Santos-Arica e Paraguá-Antofagasta fazem parte da API. Foi criado um Grupo de Trabalho (GT) específico para discutir a integração ferroviária sul-americana, com ênfase em ambos os corredores ferroviários bioceânicos. Ainda, na API figuram projetos bioceânicos do Eixo do Amazonas (como o eixo viário Paita-Tarapoto-Yurimaguas, portos, centros logísticos e hidrovias) e que interligam Buenos Aires a Valparaíso no eixo Mercosul-Chile (mencionados acima).

Podemos destacar entre os projetos mais importantes da AIP: no Eixo Amazonas, o projeto do acesso norte-oriental ao rio Amazonas – projeto regional envolvendo Brasil-Colômbia-Ecuador-Peru; no Eixo de Capricórnio, o corredor ferroviário bioceânico Paranaguá-Antofagasta (projeto regional envolvendo Argentina-Brasil-Paraguai-Chile), a conexão viária Foz do Iguaçu-Ciudad Del Este-Assunção-Clorinda, a linha de transmissão (500 Kv) Itaipu-Assunção-Yacyretá; no Eixo do Escudo das Guianas, a reabilitação da rodovia Manaus-Caracas; no Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná, o melhoramento da navegabilidade dos rios da Bacia do Prata (projeto regional envolvendo Brasil-Argentina-Paraguai-Uruguai-Bolívia) e a interconexão ferroviária Paraguai-Argentina-Uruguai; no Eixo Interoceânico Central, o tramo boliviano do corredor ferroviário bioceânico central; no Eixo Mercosul-Chile, o túnel binacional Água Negra e a otimização do

---

<sup>6</sup> Na Agenda Prioritária não aparecem os Eixos do Sul e Eixo Andino do Sul. Está em curso a discussão sobre a criação de um novo EID para incorporar o Nordeste brasileiro, que não havia sido conectada a nenhum dos eixos da IIRSA.

<sup>7</sup> Para ver o mapa de projetos da API e de cada um dos Eixos: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuId=68>. Segundo a API (Cosiplan, 2011b, p. 17): “Os componentes desta agenda não são projetos isolados, mas ‘projetos estruturados’. Um projeto estruturado é aquele que consolida redes de conectividade física com abrangência regional, visando potencializar sinergias existentes e solucionar as deficiências da infraestrutura implantada. São compostos por um ou mais projetos do portfólio de projetos do Cosiplan, denominados, conforme a finalidade desta agenda, de ‘projetos individuais [...]’.

sistema do posto de fronteira Cristo Redentor. Essas duas passagens transandinas, importantíssimas para a conexão da região, principalmente ao Pacífico, atraem o interesse dos países do Leste Asiático, em especial a China, que desejam ter acesso privilegiado aos países do MERCOSUL, para importar recursos primários (especialmente dos pampas) e inundar a região com suas manufaturas.

Na II Reunião de Ministros do Cosiplan também foi decidida a criação de outros dois GTs, além do sobre integração ferroviária, que funcionam como instâncias de apoio: mecanismos de financiamento e garantias e telecomunicações. O último tem o objetivo de estudar e propor alternativas para estimular a interligação das estruturas de redes de fibras ópticas na América do Sul e a formação do Anel Óptico Sul-Americano. No dia 8 de março de 2012 foi realizada em Assunção (Paraguai), a IV Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan da Unasul. Nesta reunião foram apresentados os resultados da I Reunião de Grupo de Trabalho sobre Telecomunicações e o roteiro para a implementação do Anel de Fibra Óptica de Integração Sul-Americana, que deverá ser implementado em três anos, sendo um dos projetos prioritários do Cosiplan.

Enfrentar os problemas de financiamento e garantias não resolvidos pela IIRSA é um dos desafios centrais do Cosiplan para avançar na execução de projetos de infraestrutura. O GT de Financiamento e Garantias tem como meta viabilizar os projetos da API, com o apoio dos bancos de desenvolvimento nacionais e regionais, trabalhando com organismos internacionais e também com recursos provenientes de cada um dos países. Assim, empenha-se na busca de engenharias financeiras adaptadas aos empreendimentos da API e da Carteira de Projetos da IIRSA.

## A NOVA GEOECONOMIA REGIONAL

Nestes primeiros 15 anos do século XXI, a nova “vontade política” integracionista dos governos sul-americanos, e a nova estratégia de “abertura ao Pacífico” do governo brasileiro, vêm produzindo modificações econômico-financeiras expressivas, que podem ser medidas através das variações dos fluxos econômicos do Brasil com os demais países da América do Sul, e especificamente com os países sul-americanos da Aliança do Pacífico – Chile, Peru e Colômbia.<sup>8</sup> Neste sentido, mesmo quando a Aliança do Pacífico possa ter um peso simbólico e geopolítico, especialmente dentro da estratégia mais ampla dos EUA, os dados apontam para um sucesso indiscutível da estratégia brasileira:

– As exportações brasileiras para todos os países sul-americanos cresceram 370% entre 2000 e 2013. No entanto, se analisarmos somente as exportações

---

<sup>8</sup> Excluímos o México por não fazer parte da América do Sul – objeto deste artigo – e por fazer parte do NAFTA, com uma economia muito mais atrelada aos EUA.

brasileiras para os países sul-americanos da Aliança do Pacífico, este incremento é ainda mais significativo, alcançando 434%. As exportações para o Equador, país sul-americano da costa do Pacífico que não faz parte da Aliança do Pacífico, também registraram uma ampliação robusta de 615% (Fonte: MDIC/Brasil).

– As importações brasileiras originadas de todos os países sul-americanos cresceram 295% entre 2000 e 2013. No entanto, se analisarmos somente as importações brasileiras originadas dos países sul-americanos da Aliança do Pacífico, este incremento é ainda mais significativo, alcançando 474%. As importações do Equador também registraram uma ampliação robusta de 758%. Podemos destacar ainda o crescimento das importações do Peru, de 840% no período, e as da Bolívia, de 2807% – por conta da importação de gás natural – sendo este país o único superavitário com o Brasil na região (Fonte: MDIC/Brasil).

Assim, a corrente de comércio entre o Brasil e América do Sul, e entre o Brasil e os países sul-americanos da Aliança do Pacífico, também aumentaram significativamente, respectivamente 333% e 451% – e com o Equador 632%. Vale ressaltar que nesse processo de aumento de comércio o Brasil se tornou crescentemente superavitário com os demais países, com exceção da Bolívia. O governo brasileiro vem tentando promover investimentos e financiamentos a projetos de infraestrutura nos países vizinhos para compensar esta relação comercial assimétrica e promover o desenvolvimento no seu entorno estratégico sul-americano.

Quanto ao financiamento, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem sido o principal instrumento brasileiro, ainda que atue de forma limitada, visto que sua atuação nos países sul-americanos (e no exterior, de forma geral) é condicionada às exportações de bens e serviços de empresas brasileiras. O BNDES apoia projetos na América do Sul, seguindo as prioridades estabelecidas pelo governo brasileiro, a taxas de juros mais favoráveis que as demais instituições financeiras que atuam na região. Os dados sobre desembolsos do BNDES pós-embarque mostram como o valor e a participação das obras de infraestrutura na América do Sul tinham níveis baixíssimos nos primeiros anos do século XXI, e cresceram significativamente e não mais baixaram. Os desembolsos para os países sul-americanos da Aliança do Pacífico também tiveram significativo crescimento, ainda que com alguma oscilação.

O investimento brasileiro direto nos países sul-americanos – considerando somente as operações de participação no capital – também cresceram no início do século XXI em 259%, superior ao aumento total global de 245%. Os movimentos desse tipo para os países sul-americanos da Aliança do Pacífico podem ser assim destacados: 565% para o Peru, 309% para o Chile e 323% para a Colômbia – e ainda 270% para o Equador –, todos acima do incremento regional sul-americano e global.

Tabela Desembolsos do BNDES Pós-embarque das exportações  
financiadas por categoria de uso – Valores em US\$ mil

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Obras de infraestrutura - América do Sul (AS)	93.021	72.989	37.565	50.262	173.556	281.303	68.850	368.691	267.803	381.299	617.600	850.754	373.145	674.029
Obras de infraestrutura - Demais da América Latina	-	-	-	70.553	54.497	72.679	99.581	55.228	160.586	182.054	66.957	166.362	419.301	354.180
Obras de infraestrutura - África	-	-	-	-	-	-	-	145.173	522.125	757.791	148.113	458.504	648.734	265.974
Bens de capital - Todas as regiões	1.675.923	1.551.580	2.595.996	1.878.751	1.699.698	2.318.768	1.693.480	128.258	743.823	829.058	1.553.297	1.218.781	732.811	1.150.847
Outros setores - Todas as regiões	7.652	8.678	36.012	25.774	12.677	23.956	596	-	-	-	4.498	4.000	4.591	56.936
Total	1.776.596	1.633.247	2.669.573	2.025.340	1.940.427	2.696.705	1.862.506	697.551	1.694.337	2.150.202	2.392.466	2.700.402	2.178.582	2.501.966
Participação de Obras de infraestrutura na AS	5%	4%	1%	2%	9%	10%	4%	53%	16%	18%	26%	32%	17%	27%

Fonte: BNDES. Elaboração do autor.

Tabela Desembolsos BNDES Pós-embarque por destino das exportações financiadas (Valores em US\$ mil)

Países	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ARGENTINA	112.265	56.218	14.716	392	1.164	216.325	5.435	310.115	276.006	385.621	541.468	802.895	245.137	152.749
BOLÍVIA	11.837	2.470	13.534	1.635	131	-	882	-	-	-	-	-	-	-
CHILE	9.648	2.241	5.149	26.113	23.271	30.367	66.757	31.732	120.270	11.990	102.414	35.780	2.127	1.324
COLÓMBIA	1.188	19.564	5.992	560	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EQUADOR	100.474	37.782	39.427	404	112.331	57.031	117.577	17.374	644	122	-	-	27.142	71.443
PARAGUAI	129	14.367	17.723	26.145	17.223	8.009	-	-	-	1.271	-	2.413	12.093	8.791
PERU	9.895	10.714	3.492	5.020	9.000	5.653	845	383	381	224	135.143	97.218	-	193.260
URUGUAI	36.432	23.962	3.323	-	307	-	2.633	3.203	2.352	2.055	-	1.154	-	9.774
VENEZUELA	1.902	17.094	81.170	55.621	44.083	26.127	25.328	70.315	43.209	48.066	315.201	392.929	147.522	576.571
Total AP*	20.730	32.519	14.633	31.692	32.272	36.019	67.602	32.115	120.651	12.214	237.557	132.998	2.127	194.584
Total AS**	283.770	184.412	184.526	115.890	207.511	343.512	219.458	433.123	442.862	449.349	1.094.226	1.332.390	434.021	1.013.912
Total Global	1.776.596	1.633.247	2.669.573	2.025.340	1.940.427	2.696.705	1.862.506	697.551	1.694.337	2.150.202	2.392.466	2.700.402	2.178.582	2.501.966

\* AP = Aliança do Pacífico. \*\* AS = América do Sul

Fonte: BNDES

Tabela Investimento brasileiro direto – participação no capital (US\$ milhões)  
Estoque – distribuição por país da empresa investida imediata

Anos	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		Var 2013/2007
	Valor	%													
Total	111 339	100,0	113 755	100,0	132 413	100,0	169 066	100,0	192 933	100,0	247 172	100,0	272 921	100,0	245%
Argentina	2 360	2,1	3 376	3,0	4 251	3,2	5 148	3,0	5 143	2,7	5 511	2,2	4 574	1,7	194%
Peru	584	0,5	244	0,2	704	0,5	2 254	1,3	1 902	1,0	2 986	1,2	3 298	1,2	565%
Uruguai	1 878	1,7	2 443	2,1	2 531	1,9	2 497	1,5	2 384	1,2	2 951	1,2	3 003	1,1	160%
Chile	509	0,5	387	0,3	459	0,3	574	0,3	608	0,3	1 107	0,4	1 575	0,6	309%
Venezuela	218	0,2	282	0,2	801	0,6	679	0,4	762	0,4	1 083	0,4	1 490	0,5	684%
Paraguai	117	0,1	153	0,1	170	0,1	262	0,2	350	0,2	578	0,2	641	0,2	549%
Colômbia	178	0,2	298	0,3	561	0,4	872	0,5	1 194	0,6	696	0,3	575	0,2	323%
Bolívia	53	0,0	48	0,0	67	0,1	86	0,1	96	0,0	96	0,0	128	0,0	242%
Equador	39	0,0	21	0,0	22	0,0	30	0,0	40	0,0	68	0,0	106	0,0	270%
Total AS	5 936	5,33	7 253	6,38	9 566	7,22	12 402	7,34	12 480	6,47	15 075	6,10	15 390	5,64	259%

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração dos autores.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para pensar o futuro da nova estratégia brasileira e sul-americana, é preciso partir de um dado de realidade: o futuro da América do Sul será cada vez mais dependente das escolhas e decisões tomadas pelo Brasil. Por isso o Brasil terá que tomar e/ou sustentar algumas decisões cruciais, e antes de tudo terá que decidir sobre a sua própria estratégia econômica nacional, porque se sua opção vier a ser pelos “caminhos do mercado”, o Brasil se transformará, inevitavelmente, numa economia exportadora de alta intensidade, de petróleo, alimentos e *commodities*, uma espécie de “periferia de luxo” dos grandes potências compradoras do mundo, como foram no seu devido tempo a Austrália e Argentina, ou o Canadá, mesmo depois de industrializado. E, se isso acontecer, o Brasil estará condenando o restante da América do Sul à sua condição histórica secular, de periferia “primário-exportadora” da economia mundial. Mas o Brasil tem hoje capacidade e possibilidade de construir um caminho totalmente novo dentro da América do Sul, similar ao da própria economia norte-americana, combinando indústrias de alto valor agregado, com a produção de alimentos e *commodities* de alta produtividade, sendo, ao mesmo tempo, autossuficiente do ponto de vista energético. Entretanto, esta não é uma escolha puramente técnica ou econômica, ela supõe uma decisão preliminar, de natureza política e estratégica, sobre os objetivos do estado e da inserção internacional do Brasil. E, neste caso, existem duas alternativas para o Brasil: manter-se como sócio preferencial dos EUA, na administração da sua hegemonia continental, como é o caso do Canadá, ou lutar para aumentar sua capacidade de decisão estratégica autônoma, no campo da economia e da sua própria segurança, através de uma política hábil e determinada de complementaridade e competitividade crescente com os EUA, envolvendo também as demais potências do sistema mundial, no fortalecimento da sua relação de liderança e solidariedade com os países da América do Sul. Para isso o Brasil terá que desenvolver instrumentos e competências para poder atuar simultaneamente no tabuleiro regional, e também em outros espaços transversais de articulação de interesses e alianças, como é o caso, por exemplo, do grupo das “potências continentais” – China e Índia, na Ásia, e da África do Sul, na África Subsaariana e no Atlântico Sul – que coincide com a articulação dos BRICS – que tomou sua primeira medida concreta com o anúncio de criação de um Banco de Desenvolvimento em julho de 2014.

Com relação ao projeto específico da integração bioceânica e de abertura para os países situados à margem do Oceano Pacífico, o Brasil enfrentará inevitavelmente a competição com os EUA, pela influência e liderança, dentro dessa região do continente, mas o governo brasileiro pode contar nessa disputa com alguns pontos de que podem ou devem jogar a seu favor, no longo prazo:

i – Em primeiro lugar, como vimos, os países do litoral pacífico do continente são pequenas economias monoexportadoras de *commodities*, sem escala para promover um processo de industrialização autônomo apoiado no seu mercado interno. Por outro lado, no caso da Colômbia, a China já é seu segundo maior parceiro comercial; e no caso do Peru e do Chile, a China é o primeiro. Nenhum

desses três países se propõe, portanto, qualquer tipo de “soberania econômica”, nem lhes traz maior dano uma abertura e integração completa com economias maiores e mais sofisticadas. Nos três casos, a disputa comercial está sendo entre a China e os EUA, e o Brasil ocupa um lugar “mais confortável”, entre os cinco ou seis maiores parceiros desses três países, que hoje são o destino de suas exportações de maior valor agregado.

ii – Em segundo lugar, sendo assim, o Brasil deve ganhar posições sem maior conflito, se estender e aprofundar a sua integração física com os países do Pacífico. O Brasil tem amplas condições para seguir estendendo e aprofundando a atual rede de comunicações e transportes, que ajude os próprios países do Pacífico a superarem suas limitações, como no caso da vulnerabilidade energética do Chile. O Brasil concentra hoje mais da metade do PIB sul-americano e possui uma indústria mais diversificada e uma economia mais sofisticada que a de todos os demais países do continente. E se for capaz de construir essa infraestrutura terá todas as condições de se transformar, no médio prazo, numa locomotiva econômica regional, ocupando aos poucos posição que pertence atualmente à China e aos EUA. Ao mesmo tempo, o Brasil tem que estar atento para o fato de que as suas atuais assimetrias econômicas e comerciais com relação ao restante do continente podem reforçar a acusação que já existe de que o Brasil teria pretensões imperialistas contrárias a maior integração e coordenação política entre seus países.

iii – Por último, mesmo que o Brasil tome um caminho de aproximação e incorporação dos países do Pacífico que respeite as suas especificidades geográficas e econômicas, não se pode desconsiderar que a política externa norte-americana jamais admitiu a hipótese de um polo alternativo de poder no continente sul-americano, capaz de questionar a sua hegemonia hemisférica. A este propósito cabe lembrar o diagnóstico e a proposta formulada em 1942, por Nicholas Spykman (1893-1943), o geopolítico que mais influenciou a política externa dos EUA no século XX, depois de Alfred Mahan: “[...] fora da nossa zona imediata de supremacia norte-americana, os grandes estados da América do Sul (Argentina, Brasil e Chile) podem tentar contrabalançar nosso poder através de uma ação comum [...] e uma ameaça à hegemonia americana nesta região do hemisfério (a região do ABC) terá que ser respondida através da guerra” (Spykman, 1942, pp. 62 e 64). Olhada desse ponto de vista, não há como se enganar: o novo projeto brasileiro de construção de uma “zona de coprosperidade” regional, e de formação e fortalecimento de um bloco de poder sul-americano, é, de fato, uma revolução, na história do continente. Mas trata-se de uma estratégia que para ter sucesso no longo prazo terá que enfrentar e vencer a oposição externa e interna, ferrenha e permanente, dos EUA e dos partidários locais do “cosmopolitismo de mercado”. Nesse ponto não há como se enganar: todo e qualquer sucesso dessa nova estratégia, e dessa nova política do Brasil, aliado com Argentina, será sempre considerado como uma “linha vermelha”, para os interesses dos EUA e de sua rede de apoios dentro do continente, defensora da submissão estratégica e econômica da América do Sul à política internacional dos Estados Unidos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brasil. Presidente (2008). *Discursos Selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.
- Brasil. Presidência da República (PR). Política de Defesa Nacional. Brasília, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm)>.
- Brasil. Presidência da República (PR) Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. 2. ed. Brasília, 2008. Disponível em: <[https://www1.defesa.gov.br/eventos\\_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia\\_defesa\\_nacional\\_portugues.pdf](https://www1.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf)>.
- Castro, Therezinha de (1997). “América do Sul: vocação geopolítica”. Texto elaborado para a ESG. Disponível em: [www.esg.br/cee/ARTIGOS/tcastro1.pdf](http://www.esg.br/cee/ARTIGOS/tcastro1.pdf)
- Ellis, Robert E. (2011). “China comes calling” In *AFP Exchange*, September 2011, Volume 31, N.7, pp.42-47.
- Fiori, J.L., R. Padula & M.C. Vater (2013). “A projeção do Brasil na América do Sul e na África Subsaariana e o controle da Bacia do Atlântico Sul”. In Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, *Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro*, Volume III. Brasília:CGEE: pp. 9-216.
- Guimarães, S.P. (2005). *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- IIRSA – Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org).
- Itamaraty (MRE – Brasil) (2010). *Balanco de Política externa 2003-2010*. Disponível em: [www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010](http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010).
- Leite, C. R. (2011). “O Atlântico Sul como um espaço econômico: recursos naturais e aproveitamento da Zona econômica Exclusiva”. In L. Acioly, R.F. de Moraes, *Prospectiva, estratégias e cenários globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia*. Brasília : Ipea, 2011: 61-82.
- Ministério das Relações Exteriores (Brasil): [www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br).
- Santa Gadea, R. (2012). “Oportunidades y desafíos de la integración sudamericana: una perspectiva andina”. In *A América do Sul e a integração regional*. Brasília: FUNAG.
- Spykman, N. (1942). *Estados Unidos Frente al Mundo*. México: Fondo de Cultura.
- Travassos, Mário (1935). *Projeção Continental do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- US Department of Defense (2012) *Hemisphere Defense Policy Statement*. October.