



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB  
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS  
Curso de Bacharelado em Relações Internacionais

**EDUARDA CRISTINA DE BARROS ABRANTES**

**UMA INTEGRAÇÃO FÍSICA NO CONE SUL: BRASIL E ARGENTINA**

**Mudanças de Paradigmas da Política Externa**

**BRASÍLIA**  
**2022**

**EDUARDA CRISTINA DE BARROS ABRANTES**

**UMA INTEGRAÇÃO FÍSICA NO CONE SUL: BRASIL E ARGENTINA**

**Mudanças de Paradigmas da Política Externa**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Luciano da Rosa Munoz

**BRASÍLIA**  
**2022**

**EDUARDA CRISTINA DE BARROS ABRANTES**

**UMA INTEGRAÇÃO FÍSICA NO CONE SUL: BRASIL E ARGENTINA**

**Mudanças de Paradigmas da Política Externa**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Luciano da Rosa Munoz

**BRASÍLIA, 11 de novembro de 2022**

**BANCA AVALIADORA**

---

**Professor Orientador**

---

**Professor(a) Avaliador(a)**

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>2</b>
<b>1 PARADIGMAS DE POLÍTICA EXTERNA E METODOLOGIA</b>	<b>4</b>
<b>2 PERÍODO CONTEXTUAL (PRÉ-IIRSA) ATÉ 2010</b>	<b>10</b>
2.1 REDEMOCRATIZAÇÃO	10
2.2 AS MALHAS FERROVIÁRIAS PRÉ-IIRSA	11
2.3 CRIAÇÃO DA IIRSA E SUA (DES)CONTINUAÇÃO	13
2.4 POLÍTICA EXTERNA DE FHC E LULA	14
2.5 POLÍTICA EXTERNA DOS KIRCHNER	18
<b>3 GESTÕES DE 2010-2020 E SUAS POLÍTICAS EXTERNAS</b>	<b>20</b>
3.1 POLÍTICA EXTERNA DE LULA, DILMA, TEMER E BOLSONARO	20
3.2 POLÍTICA EXTERNA DE KIRCHNER, MACRI E FERNANDEZ	21
3.3 PARADIGMAS APLICADOS	23
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>24</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>25</b>

## **UMA INTEGRAÇÃO FÍSICA NO CONE SUL: BRASIL E ARGENTINA**

### **Mudanças de Paradigmas da Política Externa**

**EDUARDA CRISTINA DE BARROS ABRANTES**

#### **RESUMO**

Diante do processo de globalização e do investimento contínuo no estabelecimento de eixos de conexão, diante da crescente comercialização de produtos e serviços e da movimentação de pessoas, há uma enorme diferença entre países desenvolvidos e menos desenvolvidos. Este estudo tem o objetivo de avaliar de que forma a maioria dos fatores e argumentos trazidos à tona neste diálogo, frente a integração-desintegração na região, estão atrelados a uma oscilação de ideologias e espectros de governos em seus respectivos paradigmas, e analisar de que forma diferentes governos tomam parte nas políticas públicas de infraestrutura para o desenvolvimento do comércio intrarregional e uma maior integração na América do Sul. A metodologia adotada baseia-se em um estudo comparativo entre as políticas externas de Brasil e Argentina com ênfase na implementação da IIRSA.

Palavras-chaves: Brasil; Argentina; integração regional; política externa; IIRSA; paradigmas.

#### **ABSTRACT**

Faced with the globalization process and increasing investments in the creation of connectivity axes, facing the growing commercialization of products and services and the movement of people, enormous differences are visible between developed and underdeveloped countries. This study aims to assess how most of the factors and arguments brought up in this dialogue, in the face of integration-disintegration in the region, are linked to an oscillation of ideologies and specters of governments in their respective paradigms, and to analyze what Different governments take part in public infrastructure policies for the development of intraregional trade and greater integration in South America. The methodology adopted is based on a comparative study between the foreign policies of Brazil and Argentina, with emphasis on the implementation of IIRSA.

Keywords: Brazil; Argentina; regional integration; foreign policy; IIRSA; paradigms.

### **INTRODUÇÃO**

Diante do processo de globalização econômica e do conseqüente investimento na criação de eixos de conectividade, fazendo frente à crescente comercialização de produtos e serviços e à circulação de pessoas, são visíveis enormes diferenças no tempo e no espaço entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, levando a uma maior oferta e integração de redes rodoviárias a seu favor, o qual era o objetivo da Iniciativa de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). A implementação de projetos ferroviários com suas respectivas conclusões configuraria novos fluxos de pessoas, bens e serviços entre localidades e mercados

evidenciando uma ampliação das perspectivas de desenvolvimento de cidades, países, regiões ou, até mesmo, de um continente.

A julgar pelo quadro político e econômico cada vez mais instável e ambíguo encontrado na América do Sul, os temas de infraestrutura física e cooperação política no subcontinente devem se desvendar, apesar de apontarem para a enorme incerteza pela frente. Portanto, levo em consideração a fala de Smouts (2004, p. 24) em seu texto *A mutação da disciplina*:

As construções regionais [...] parecem uma resposta a essa necessidade ressentida de novos espaços políticos [...] que ultrapassam as fronteiras em benefício de sociedades mais e mais interdependentes e para as quais as forças sociais poderiam dirigir as expectativas que o Estado-nação não é mais capaz de satisfazer.

Decerto, pode-se observar na literatura das Relações Internacionais, uma escassez de estudos sobre infraestrutura e, principalmente, ferrovias. Isso se torna problemático porque uma perspectiva de relações internacionais pode beneficiar as pontes acadêmicas, fornecendo maneiras de incorporar melhor conceitos como instrumentos de poder, como os atores globais interagem e como o capital afeta os estados-nação (RASCOVAN, 2017) Proponho então, um estudo comparativo entre as políticas externas de Brasil e Argentina com ênfase na implementação da IIRSA, e como sua efetividade poderia criar oportunidades de integração regional sem ser revertida.

O período analisado de 2000 a 2020 em torno do Brasil e Argentina, representa um espectro econômico e político recheado de diversidades e não homogêneo de idéias, avanços e trabalhos relacionados a temas de infraestrutura nos países da América do Sul, como uma agenda de maior integração regional. Se torna evidente que há uma oscilação no progresso e retrocesso de projetos visando a integração física na América Latina.

O modelo de desenvolvimento articulado pelos Estados da região sul-americana encontra-se em constante controvérsia segundo Rascovan (2021), que alega ser o motivo de mudanças em governos que reorientam suas políticas de acordo com suas necessidades e interesses. As posições dos Estados Sul-Americanos, quanto ao tema de infraestrutura, não se encontram homogêneas economicamente, nem politicamente. Entretanto, houveram estratégias e iniciativas perante a pauta nos governos do Cone Sul.

Contudo, darei visão aos aspectos importantes que categorizam os territórios da América do Sul como subdesenvolvidos, trazendo à tona estratégias e comportamentos perante a temática de integração regional. Com a criação da IIRSA, pode-se ressaltar a importância de projetos de infraestrutura de transporte e seus respectivos financiamentos.

Dando enfoque aos governos do Brasil e Argentina, observa-se diversas oscilações ao que concerne relações bilaterais e multilaterais, visões de liderança regional, alinhamento com países desenvolvidos e as pautas apresentadas nos mandatos do período da análise. Será possível evidenciar as causas das instabilidades presentes na região, assim como as tentativas e esforços em prol de melhoria nas desigualdades socioeconômicas e políticas.

Diante do exposto, o objetivo deste trabalho será avaliar de que forma a maioria dos fatores e argumentos trazidos à tona neste diálogo, frente a integração-desintegração na região, estão atrelados a uma oscilação de ideologias e espectros de governos em seus respectivos paradigmas (CERVO, 2008), dada pelas ações de múltiplos agentes responsáveis pela criação de demandas das redes de infraestrutura, tendo como objetivo também analisar de que forma diferentes governos tomam parte nas políticas públicas de infraestrutura para o desenvolvimento do comércio intrarregional e uma maior integração na América do Sul.

O artigo presente se divide em três partes. A primeira seção examinará mais profundamente os conceitos utilizados ao longo do texto, sendo estes os paradigmas de política externa propostos por Cervo (2008), além da metodologia exercida na pesquisa. A segunda seção traz um retrospecto histórico perante governos de ambos países e seu período de redemocratização, e as malhas ferroviárias pré-IIRSA. Além do mais, tratará de uma análise profunda das políticas externas de Brasil e Argentina até 2010, principalmente ao que se diz respeito a integração da região do Cone Sul, e a participação destes nos órgãos de infraestrutura física, mais especificamente ferroviária. Na última seção, darei continuidade a seção 2 com os seguintes anos de 2010-2020, além de uma análise breve e conclusiva dos paradigmas presentes e suas divergências nos dois governos.

## **1 PARADIGMAS DE POLÍTICA EXTERNA E METODOLOGIA**

Por muito tempo as relações internacionais, como disciplina, mantinha pouca ênfase às perspectivas das realidades do sul global. A história da disciplina de RI, segundo Barkawi e Laffey, é concebida principalmente em termos de lutas sucessivas entre os grandes poderes e a ascensão e queda dos Estados poderosos (BARKAWI; LAFFEY, 2006). Isto posto, podemos observar a falta de visibilidade e importância ao que se refere às periferias ou o terceiro mundo, além do indubitável fato de que a disciplina tem se focado a uma perspectiva eurocêntrica. Acredita-se que as RI deveriam não apenas procurar um conhecimento exclusivo mas, tratar de entender e explicar o mundo desde sua natureza e seu caráter inclusivo.

As teorias das relações internacionais afirmam explicar a maneira internacional que a política funciona, mas cada uma das teorias se afasta desse objetivo. Uma das principais contribuições que a teoria das relações internacionais pode fazer não se trata de prever o futuro, mas fornecer o quadro de vocabulário e conceitos para realizar questões a aqueles que pensam que mudar o mundo é fácil (SNYDER, 2004).

O pós-colonialismo supõe que o mundo de hoje se trata de um mundo desigual onde muitas das diferenças caem na divisão entre pessoas do ocidente e aqueles que não são do ocidente. Esta linha de pensamento argumenta o direito de todas as pessoas do planeta à mesma matéria e ao bem-estar cultural. O pós-colonialismo trata-se de uma forma de pensar sobre o conhecimento de produção, e como tipos de conhecimento sobre outras pessoas podem atuar de forma positiva para a dominação econômica, militar ou física. Argumenta-se que uma característica importante desta corrente recorre à alegação de que o modernismo e a modernidade fazem parte do projeto de dominação. (MGONJA; MAKOMBE, 2009)

Por tanto, explorarei como a teoria alheia pode ser inadequada epistemologicamente para a explicação das relações internacionais de outro país por meio da utilização de paradigmas. Um paradigma é equivalente a uma explicação compreensiva do real e desempenha a função de organizar a matéria objeto de observação, mesmo não apresentando a mesma rigidez científica que uma teoria *mainstream*. Na busca de elaborar a política, o paradigma relaciona o interno com o externo para a importação de percepções de interesse e abriga os modelos de inserção internacional. De acordo com Lake (2011), devemos nos concentrar em desenvolver contingentes, teorias de nível médio de fenômenos específicos, pois, esse ecletismo analítico é provavelmente mais produtivo.

A escolha pela utilização de conceitos – e não teorias – nesta pesquisa se dá pelo simples fato de que conceitos são consistentes quando exibem continuidade e ordem em sua volatilidade e complexidade, ao invés de se apresentarem como entendimento hipotético e/ou domesticar dogmas de crenças verdadeiras. Esses conceitos incorporam mensagens positivas porque são projetados para expressar valores, os valores que formam o lastro de uma determinada cultura e inspiram a tomada de decisões que melhoram o bem-estar das pessoas. (CERVO, 2008)

De fato, uma contra-força foi criada no sul global ou "periferia" que abrange todas as esferas das relações internacionais, desafiando o poder institucionalizado dentro do capitalismo tradicional. Enfraquece todas as teorias relacionadas com a ordem internacional

construída a partir do centro (CERVO, 2008). De tal forma, acredito que as teorias da disciplina são, de certa forma, limitadas em sua capacidade explicativa, normativa e decisória.

No Brasil, as relações internacionais deram origem a quatro paradigmas: o liberal-conservador, o Estado desenvolvimentista, o Estado normal e o Estado logístico, sendo que os últimos três integraram o modelo brasileiro de 1990 até os dias atuais (CERVO, 2003).

O liberais-conservadores no Brasil partiam de uma leitura de interesse nacional para o país, ou seja, voltada a um conceito de “sociedade simples” na qual denominavam dois segmentos: de um lado a elite que possuíam as terras, e de certa forma, o poder; e por outro lado o resto da sociedade. Segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o paradigma liberal-conservador majoritariamente baseado na apropriação do liberalismo clássico europeu é responsável por manter o atraso histórico da nação.

O Estado desenvolvimentista que veio a surgir após os anos de depressão, com o intuito de manobrar os grandes países da América Latina em direção do mundo moderno, voltava-se para a superação da assimetria capitalista através da promoção do desenvolvimento, presumindo a autonomia decisória. Além disso, o novo modelo de inserção internacional, que culminou por um período de sessenta anos no Brasil, fez com que a variável de política exterior do bloco se tornasse vital para a evolução essencial da industrialização e do crescimento econômico do país.

O paradigma normal, também denominado de neoliberal, foi uma invenção da inteligência político-latinoamericana. Nesta corrente, há uma prevalência diante o estruturalismo da CEPAL, a qual se adapta em prol de ceder às circunstâncias e formular a doutrina do regionalismo aberto, sendo esta mais voltada para o lado do neoliberalismo. Para Amado Cervo (2003, p. 16):

O conjunto dessas instruções dizia respeito à abertura dos mercados de consumo, abertura dos mercados de valores, abertura do sistema produtivo e de serviços, eliminação do Estado empresário, privatizações, superávit primário, proteção ao capital e ao empreendimento estrangeiros e adaptação das instituições e da legislação por modo a produzir esse novo ordenamento.

Entre as grandes potências da região, a Argentina liderada por Menem poderia servir de protótipo para a aplicação desses parâmetros no qual insinuava uma política exterior pragmática e clara, enquanto o Brasil liderado por Cardoso expressou a maior hesitação quanto à velocidade e coerência a serem empregadas diante de um novo modelo de inserção internacional (CERVO, 2003).

Por conseguinte, temos o surgimento do Estado logístico, ainda na era Cardoso, que se consolidou em termos operacionais, de fato, na era Lula. Em 2003, relatórios da CEPAL revelaram que em torno de 43% da população da América Latina vivia em níveis de pobreza, demonstrando os malogros da prática neoliberal antecedente. No passado do milênio, a opinião pública derrubava, de forma democrática por eleições, os governos de perfil neoliberal. Logo, o paradigma que estava a surgir associava um elemento externo, o liberalismo, a outro interno, o desenvolvimentismo brasileiro. O paradigma logístico recuperava a autonomia decisória e a superação de assimetrias entre as nações da região, elevando assim, o patamar nacional ao nível avançado. Na tentativa de imitar o comportamento das nações avançadas, como os Estados Unidos, a política exterior do Brasil se voltava à realização de diversos interesses nacionais. (CERVO, 2003) Além do mais, Cervo afirma que o Estado passa a dar apoio logístico a investimentos privados e públicos com vista a internacionalizar a economia brasileira, sendo estes por investimentos diretos nos países vizinhos e agregação de empreendimentos nacionais as cadeias produtivas internacionais. Isto se tornou bastante visível na logística internacional de Lula de grande êxito, graças ao seu forte ritmo a prática contínua de internacionalização introduziu o paradigma.

Portanto, percebe-se um afastamento da teoria estruturalista e uma aproximação dos requisitos da teoria realista; pois neste novo modelo o Estado se voltava em direção a internacionalização da economia brasileira, e o paradigma referente ao nacional-desenvolvimentista dos anos anteriores, no qual mantinha ênfase no mercado interno, se encontra encerrado. Quer isto dizer, o Estado logístico expressa afastamento da teoria estruturalista da CEPAL que, “elaboraram conceitos tardios acerca do acoplamento dependente centro-periferia que alimentava simultaneamente o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, como se fossem verso e reverso de idênticos mecanismos” (CERVO, 2008).

Durante esta fase, expectativas foram levantadas sobre a viabilidade de grandes empresas estatais nas áreas de mineração, energia, indústria de aviação, tecnologia aeroespacial e nuclear, indústria de alimentos, e infraestrutura física.

Sebben e Silva (2016) revelam uma perspectiva de contraste sobre a operacionalização do Estado logístico, tratando de uma investigação das relações entre Estado e mercado e suas interações com as diferentes políticas de infraestrutura.

É evidente que certos tipos de infraestrutura permitem a dinamização de regiões pobres e em desenvolvimento, e do mesmo modo, a diminuição da desigualdade de uma região. As malhas ferroviárias executam uma atribuição vital no esforço de aproximar-se a um desenvolvimento econômico, estruturando assim, as conexões de territórios por meio da infraestrutura (RASCOVAN, 2017). Entretanto, há diferentes concepções sobre, como Virga e Marques (2020, p. 155) expõem: “A infraestrutura ferroviária apresenta limitações operativas em suas respectivas redes devido à integração preexistente e ao estado das ferrovias, além da fragilidade das interfaces para interconectar redes ferroviárias com diferentes bitolas, regra geral no subcontinente.”

Os investimentos presentes em tais projetos induzem a criação de indústrias nacionais ou integradas a outros países. Neste contexto, a força política das elites exportadoras e a dependência de recursos naturais seriam reduzidas, aumentando assim, a capacidade distributiva do Estado ao oferecer serviços públicos.

Em síntese, quase certamente continuaremos a ter muitas teorias parciais diferentes que, na melhor das hipóteses, fornecem informações sobre peças limitadas do quebra-cabeça geral do mundo político (LAKE, 2011).

Neste trabalho serão utilizados métodos de pesquisa em prol de realizar uma pesquisa sistemática e meramente completa. Tratarei de explorar a história como um campo que procura entender a importância do passado para a compreensão do cenário atual, levando em consideração o estudo de aspectos particulares das sociedades que nos levam ao objetivo final de compressão. Para isso, a história política será utilizada aqui para a constituição e construção de um modelo “explicativo” do todo social. (RACY, 2008)

No contexto da pesquisa, a análise de estudo se dará por meio de uma abordagem da criação de diversos planos, projetos, iniciativas e tentativas de se construir uma infraestrutura de ferrovias em ambos países, com objetivos integracionistas e de modernização e desenvolvimento da economia intrarregional, visando as relações diplomáticas e econômicas entre a região.

Por meio do estudo do período em questão, será possível traçar um diagnóstico relacionando um controle sobre eventos comportamentais, as principais questões advindas da falta de investimentos, participação dos governos e atores em fóruns relacionados ao tema, para a atual situação dos projetos de infraestrutura ferroviária, que atualmente encontram-se, de certa forma, congelados.

É de extrema importância que possamos traçar uma linha de raciocínio lógico, no qual seja possibilitado o estabelecimento dos principais desafios e fatores limitativos para o avanço do desenvolvimento ferroviário no Brasil e Argentina, em prol de uma integração física regional no Cone Sul, assim como o desenvolvimento do comércio intrarregional, sob um enquadramento das principais causas e consequências.

É possível que ao longo da pesquisa cheguemos a uma análise generalizante, a qual poderá, possivelmente, ser aplicada a outros casos, e neste caso, a outros países da mesma região do Cone Sul ou, até mesmo, da América do Sul. Neste estudo de caso, tratarei de testar paradigmas através de rastreamento de processos, de forma qualitativa e quantitativa, onde analisarei a cadeia de eventos ou o processo de tomada de decisão que levaram a descrição de características do caso, enquanto isso procurando utilizar técnicas padronizadas.

Para Sartori (1994), um dos cientistas políticos contemporâneos, o método comparativo é utilizado em prol de encontrar diferenças e semelhanças pelo uso da classificação, onde as categorias devem ser mutuamente exclusivas.

Por conseguinte, a aplicação do método comparativo se dará pelo controle de características comuns entre os governos do Brasil e da Argentina, de forma a evidenciar as variáveis explicativas como resultado de suas adversidades, via melhores condições de operacionalização da pesquisa (GONZÁLEZ, 2008). De forma a demonstrar as diferenciações dos governos dos dois países, no que concerne a políticas públicas e externas, traçarei as comparações destes para, de forma sistemática, criar categorias que explicitam as qualidades do Estado liberal-conservador, normal, desenvolvimentista e logístico.

Na seguinte pesquisa serão utilizadas técnicas e estratégias que orientarão a aplicação de métodos e abordagens ao problema de pesquisa que confirmarão – ou não – a hipótese apresentada. Em relação à coleta e uso dados históricos e documentos para a análise de um determinado contexto, as técnicas apresentadas serão utilizadas como uma espécie de elemento descritivo ou explicativo para o motivo de certas decisões ou eventos ocorrerem, também fazendo uso da abordagem interpretativa, para explicar os detalhes dessas questões e como elas influenciaram o tema da pesquisa e o contexto em que estão inseridos, além de fazer possível a reflexão sobre as diferentes concepções de Brasil e Argentina ao longo do período analisado e seus interesses perante o sistema internacional.

## **2 PERÍODO CONTEXTUAL (PRÉ-IIRSA) ATÉ 2010**

### **2.1 REDEMOCRATIZAÇÃO**

Diversas transições, ou oscilações, de regimes políticos e ideológicos podem ser vistos em qualquer parte do mundo, e podem ser analisados conforme seu processo. No caso em questão, a Argentina e o Brasil, que eram estados liderados pelo regime militar, entraram em uma fase de redemocratização ao longo da década de 80 após regimes autoritários, juntamente com outros países, principalmente latino-americanos, que realizavam o trânsito à democracia também. Conforme Fausto e Devoto (2004), o aspecto mais problemático durante esse período se deu em torno das relações entre a sociedade civil e os Estados em si.

O trâmite para a redemocratização na Argentina se deu por um colapso após a derrota na Guerra das Malvinas em 1982, ou seja, havia um conflito militar que acarretou a crise de legitimidade do regime militar instaurado em 1976. De modo que em 1983, as eleições ocorreram no Estado argentino e deu espaço ao regime democrático de Raul Alfonsín. Não obstante, o mesmo trâmite no Brasil dirigiu-se de forma mais gradual, no qual pequenas movimentações – como suspensão da censura, bem como a retaliação da opinião pública, ou até mesmo a tentativa de convocar eleições em 1974 – eram já indicativas à volta da democracia no país, que de fato aconteceu em 1985 (FAUSTO; DEVOTO, 2004).

Quer isto dizer, todo o contexto que se transformava com a abertura das economias e novas lideranças políticas, aprofundaram-se as relações bilaterais entre os dois países. Com isso, podemos ver a grande aproximação do Brasil e da Argentina em 1985 quando foi assinada a Ata de Foz de Iguaçu, a qual deu ainda mais espaço para que ambos países pudessem superar seus receios em relação à independência, modalidades de desenvolvimento e a falta de comunicação, junto ao acordo tripartite de Itaipu (1979), no qual já estabelecia uma relação entre os países, porém ainda com divergências e fricções (GARDINI, 2006). Em virtude do isolamento, advinda do sistema internacional, que a Argentina vinha sofrendo após o conflito de Malvinas, o Brasil acabou por surgir como um parceiro conveniente após uma longa rivalidade entre as partes.

Mesmo assim, os dois Estados possuíam entendimentos distintos frente à política externa, trazendo à tona também a política de políticas públicas (FERNANDINO, 2022), que são identificadas como ferramentas de demasiada importância para a integração. A política externa, de acordo com Lafer (2007), se encontra dentre as distintas políticas públicas do Estado, porém, talvez entendida como isolada do controle democrático da população.

Diante disso, a Argentina aparenta ter se comportado de forma mais ativa na política, especialmente nos assuntos da região da América Central, enquanto o Brasil manifestava um retrato mais passivo nos mesmos assuntos. Ressalta-se, então, a possível tendência em se comportar de forma incisiva em temas de economia internacional (KLAVEREN, 1990)

Em relação às políticas públicas, o Estado argentino mantinha-as aplicadas à industrialização e mudanças técnicas internas, já o Estado brasileiro se ressaltou na atuação voltada ao desenvolvimento do mercado interno e, ao encorajamento apresentado aos empresários nacionais (FERRER, 1999). Perante divergências e semelhanças, destaca-se a formulação de uma política externa norte-sul em ambos países, mantendo estes uma relação amistosa com os Estados Unidos da América, além da marcante preocupação com o contexto regional. Desta forma, o discurso de autonomia dos países da América Latina, tanto da Argentina quanto do Brasil, foi adotado em concordância, juntamente com a condenação de práticas intervencionistas advindas dos EUA (FERNANDINO, 2022).

Diante do exposto acima, percebe-se o reconhecimento da importância do estreitamento de vínculos com países-vizinhos na América do Sul como um todo, enquanto a real estrutura de poder no mundo – a democracia – começava a se inserir na região. Contudo, a grande rivalidade prolongada do Brasil e Argentina no período dos regimes militares acabou por obstaculizar todo o processo de integração e desenvolvimento regional, pois estes evitaram a integração das ferrovias com base em um argumento de segurança nacional. De acordo com Simões (2019), este processo de redemocratização em ambos países abriu espaço para um processo de “regionalismo aberto” na região.

## **2.2 AS MALHAS FERROVIÁRIAS PRÉ-IIRSA**

As construções de ferrovias no Brasil e Argentina se iniciaram na mesma época com o propósito de centralizar divisas no respectivo governo em prol de oferecer uma nova situação frente ao desenvolvimento e investimento na região. Por muito tempo foram incentivadas e enriquecidas, e infelizmente postergadas após certo tempo. A preferência pelo modal rodoviário fez com que se criasse uma competição entre os modelos ferroviários e rodoviários durante muito tempo, impossibilitando a multimodalidade na região do Cone Sul.

Segundo Silva Júnior (2007), outros obstáculos se encontravam diante a tentativa do crescimento do setor ferroviário, sendo eles a diferença de bitolas dentro dos próprios países devido a privatização, e conseqüentemente, diferente de outros países, suas dificuldade de traçado, que não permitiram uma rede de infraestrutura ferroviária integrada que pudesse ligar

os territórios e, a falta e delongamento de investimentos necessários, já que os custos eram elevados.

Encontrando-se cada vez mais em declínio, as ferrovias durante o governo Sarney (1985-1989), no qual a multimodalidade foi uma tentativa, ainda chegaram a receber 25% dos investimentos, porém o crescimento do transporte rodoviário crescia demasiadamente durante o período (SILVA JUNIOR, 2007).

Surpreendentemente, houve um crescimento das rodovias nos anos de 1990 e na privatização das ferrovias que demonstrou um empecilho ao “desenho” do modal ferroviário no Brasil, com as diferentes bitolas presentes advindas das distintas empresas. De acordo com o DNIT, 96% das malhas ferroviárias operavam sob controle do Programa Nacional de Desestatização (PND), tendo o BNDES como gestor. No caso brasileiro este processo se deu de forma gradual e por etapas, diferentemente da Argentina, que incluía nesse processo 100% da malha ferroviária do país (SILVA JUNIOR, 2007).

Embora entre 1997-2003 houvesse um aumento em volume de cargas, produtividade e investimentos procedente do transporte ferroviário brasileiro, Schvarzer (1999) infere que a conjunção de todos os acontecimentos diante a diversas mudanças de orientação, que se desviaram para o setor agrícola, energético e mineral, gerou um outro rumo para o novo sistema ferroviário. Assim como no Brasil, a partir de 2002, houve uma melhoria econômica na Argentina, que conseqüentemente elevaram os bens transportados. Isso fez com que o país tivesse uma melhor integração com as ferrovias, no geral, que tinha como ligação principal Buenos Aires.

Decerto, sabe-se que em ambos países as economias são, majoritariamente, focalizadas no âmbito regional, o que fez com que o principal modal de transporte fosse o rodoviário. Porém, de acordo com Silva Júnior (2007, p. 31), isto “vai além do criticismo a 'opção rodoviarista' dos países em questão.”

Em síntese, não se pode apenas alegar que um transporte seja mais custoso que outro, o que de fato deve ser levado em consideração trata-se de uma logística integradora e planejamento que possam, primeiro, solucionar os empecilhos dos países, e depois, integrar o setor de serviços na região. Ainda com tantas adversidades a serem superadas, pode-se considerar que a multimodalidade ainda deva estar presente nas agendas, já que esta certamente reflete o resultado de grandes esforços para o desenvolvimento da região do Cone Sul.

### 2.3 CRIAÇÃO DA IIRSA E SUA (DES)CONTINUAÇÃO

Diante de um cenário de centralização de regimes políticos e política econômica e, com a iniciativa de construir uma agenda coletiva de consolidação de projetos de infraestruturas econômicas que pudessem estabelecer um processo de integração mais efetivo em prol da superação dos empecilhos logísticos, Fernando Henrique Cardoso (FHC) convocou os doze países vizinhos a uma congeminação, frente aos atores do setor privado e público para a introdução da Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana (IIRSA) em 2000, incorporada em 2011 como foro técnico no Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN).

Elaborada a partir de um projeto de integração geopolítica, ou até mesmo, dos mercados regionais, a IIRSA tinha como objetivo conter as assimetrias existentes e agenciar avanços nos âmbitos sociais e econômicos (VIRGA; MARQUES, 2020), visando além disso, a modernização da capacidade técnica das redes articuladas (VALENZUELA, 2019) nos projetos de infraestrutura de transporte, energia e comunicações.

No período entre 2000 a 2004, a iniciativa se encontrava até então num período de planejamento. Diversos estudos e trabalhos foram realizados de maneira a estender a cooperação do setor privado, além disso, a construção e elaboração de uma carteira de operações que somou 335 projetos a serem executados, concluindo com investimentos de US \$37 bilhões. Sem dúvida, houve dificuldades em apresentar uma carteira caracterizadamente mais operável e pragmática pois pode ser feita uma análise das circunstâncias fiscais e disponibilidade de recursos, de cada país, para a contribuição de investimentos.

Dando enfoque à pesquisa, vale ressaltar que os projetos da carteira concentravam-se majoritariamente no modal rodoviário (84% do número de projetos e 53% dos valores de investimentos), sendo que apesar de se tratar de um sistema dominante na região e de baixo custo, apresenta pouca abrangência frente às dimensões do território em análise.

De certa forma, a organização em questão se tornou em um fórum até a primeira década do século XXI já que foi apenas capaz de construir e coordenar entendimentos a respeito da importância do tema entre os países da região, e enfrentou dificuldades frente uma implementação efetiva dos projetos propostos, e este fator será explorado mais a fundo no próximo tópico. Houve diversas tentativas de mecanismo que pudessem proporcionar um procedimento administrativo frente aos projetos da carteira da IIRSA, porém não chegaram a ser formalizadas (COSTA; GONZALEZ, 2014).

Decerto que a morosidade de todo processo apresentado pela iniciativa no âmbito da IIRSA, Cosiplan ou Unasul trata-se de um empecilho a ser enfrentado, tanto que apenas uma proposta foi de fato concluída com sucesso durante os dez primeiros anos da IIRSA. De acordo com Costa e Gonzalez (2014), um dos principais fatores a contribuir pelo desagradável resultado da iniciativa trata-se da ausência de uma liderança regional que pudesse enfatizar e encorajar a importância da integração de infraestrutura, aumentando o desenvolvimento e concorrência da região.

## **2.4 POLÍTICA EXTERNA DE FHC E LULA**

Levando em consideração aspectos já levantados anteriormente, pode-se concluir que o elemento mais importante e, de certa forma, mais sensível nas decisões de relações de política e integração é um parâmetro institucional comum. Apesar de que por alguns anos, as ideologias pós-liberais e pós-neoliberais predominaram na região, houveram divergências suficientes para se que impedisse um maior progresso em relação à integração, principalmente física (PARADISO, 2009). De tal forma a explicitar uma incompatibilidade presente na região há anos, irei adentrar os governos brasileiro e argentino perante suas visões de integração e nos respectivos paradigmas em que se encontravam inseridos até 2010.

Em primeira instância, os governos de FHC e Lula baseiam suas estratégias em uma boa relação com países vizinhos, e suas metas eram voltadas à capacidade de contribuir para uma pacificação ou liderança política regional. Todavia, não foi possível notar em nenhum dos governos, instrumentos mobilizados para a condução do desfecho das crises de governança na região da América do Sul (ALMEIDA, 2004).

Conseqüentemente, se tornava possível contemplar as prioridades do então presidente FHC no que concerne aos assuntos comerciais e econômicos na agenda do Mercosul, o retrato da diplomacia para o abertura de mercados, e a participação em fóruns e instituições internacionais (VISENTINI; SILVA, 2010). O governo seguinte de Luiz Inácio Lula da Silva, incorporado de participação em quase todos os foros relevantes à diplomacia brasileira, deu continuidade à maior parte dos projetos, incluindo a IIRSA. Por outro lado, observa-se então que o governo petista apresentou demasiada preocupação às temáticas de soberania e segurança nacional, em especial ao que se diz respeito à integração da América do Sul e do Mercosul (ALMEIDA, 2004). Logo, Bernal-Meza (2008) acredita que Lula deu prioridade a temáticas de acordos institucionais regionais e de liderança regional com o suporte de países sul-americanos. Entretanto, para Grassi, Silva e Oliveira (2020), o governo brasileiro durante

2003-2007 se afasta do objetivo de confrontar assimetrias, mencionadas acima, e escava ainda mais a desigualdade na região.

Outras pautas foram levantadas durante esse governo, como o meio ambiente e o comércio exterior. Assim, além dos empecilhos financeiros, destacam-se os impactos ambientais frente às construções do Eixo de Capricórnio (Argentina, Brasil, Chile e Paraguai) em virtude de dificuldades em transpor florestas, áreas de reserva e áreas ocupadas por populações originais, cordilheiras e dentre outros fatores de relevância (CRUZ, 2017). De forma geral pode-se dizer que em ambos governos mencionados acima, houveram demasiados intentos de prosseguir com as relações cooperativas com países vizinhos, e até mesmo com os Estados Unidos.

A teoria, previa uma política territorial para o Brasil voltada para projeções internas (Bacia da Prata e Bacia Amazônica) e externas (Pacífico e Atlântico), na tentativa de barrar a influência dos Estados Unidos e da Argentina na América do Sul, projetando o país como potência. De qualquer forma, apresentam-se empecilhos em relação a liderança consolidada do Brasil, sendo estes, de acordo com Grassi, Silva e Oliveira (2020): esforços externos e até internos para desacreditar a liderança regional do Brasil, vendo o país como uma ameaça para seus vizinhos; outro envolveu tentativas de minar a parceria estratégica entre Brasil e Argentina –considerada central para a integração sul-americana–; e, finalmente, a destacada participação da América do Norte na dinâmica regional. Este papel de liderança para o governo de FHC deveria ser limitado à região, pois durante seu mandato procurava diálogo em ambientes cooperativos onde se encontravam outros líderes mundiais, em prol de um maior desenvolvimento no território brasileiro. Logo, para Lula não deveria se estabelecer limitações estruturais para alcançar a liderança, e de fato mantinha como objetivo político a busca de uma “nova geografia comercial” (ALMEIDA, 2004).

Para melhor explanação dos fatores que evidenciam uma falta de investimento frente aos projetos, irei adentrar nas participações de atores externos, enfatizando a preferência dos estados em optarem a favor de uma governança indireta. Se torna notório após diversas análises, que um dos maiores problemas a ser enfrentado se baseia no financiamento dos projetos propostos e a baixa participação do setor privado nestes. Esta dificuldade está diretamente atrelada ao crédito internacional para investimentos do tipo, pois, de fato, existem limitações em relação ao endividamento externo e aos instrumentos de garantia. Simultaneamente, a fragilidade econômica dos países-membros representava um impedimento para a execução dos projetos junto à falta de recursos financeiros já mencionados. Com o

intuito de dominar o território sul-americano em diversas escalas, podemos contemplar a participação de corporações transnacionais, bancos, uma sociedade civil organizada, ONGs e estados nacionais (CRUZ, 2020).

Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, durante seu mandato, optou pela participação do BID na IIRSA, e Lula da Silva visava o financiamento bilateral com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A IIRSA em si não contava com uma fonte direta de investimento, ou seja, cabia a cada país financiar os projetos executados em seu respectivo território, junto a três organizações financeiras. Sendo elas, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia da Prata (FONPLATA), e a Corporação Andina de Fomento (CAF), porém estas atuavam no aporte financeiro de estudos, fóruns e reuniões relacionados a temática, e não nas construções em si (VIRGA; MARQUES, 2020). Segundo os autores Agostinis & Palestini (2021), estas organizações mencionadas acima atuam como orquestradores, que delegam articulações de configurações regionais que, de acordo com o autor, expressam uma relação entre governantes e uma variedade de atores estatais e não-estatais em proveito das realizações de afazeres, em relação ao seus objetivos.

Ao que se diz respeito a IIRSA, o governo de Lula, apesar de tratar da infraestrutura física como fundamental, discordava das formas pelo qual os projetos vinham sendo planejados no subcontinente, especialmente com a ausência do BNDES, assim como a influência das reformas neoliberais atreladas ao BID (JAEGER, 2016). A respeito da relevância do tema para o avanço sustentável da iniciativa, não foi possível avançar com efetividade e rapidez. Foi só com a criação da COSIPLAN que o paradigma logístico foi estabelecido na política externa, visto que agregava na representatividade de grandes potencialidades e empresas.

Observa-se então uma corrente pós-liberal nos governos denominados “progressistas” no começo do século XXI, que fomentaram uma melhor governança da globalização (RASCOVAN, 2021). Silva (2013), argumenta que, na década de 1990, emergiu no Brasil a matriz política de caráter neoliberal, a qual teve orientações no âmbito multilateral com diminuição das relações com países de Terceiro Mundo e adoção dos regimes internacionais, tornando o país atrativo a negócios estrangeiros. No contrário, Valenzuela (2019) explicita que no começo dos anos 2000, os liberais valorizavam uma estratégia pragmática em relação aos regimes internacionais, já os autonomistas prezavam a visão desenvolvimentista. Simões argumenta que houveram tremendas transformações na região da América do Sul, no que diz

respeito às mudanças de ideologias e estratégias perante as agendas. A ascensão dos governos de centro-esquerda e esquerda concordavam em pontos relevantes que deram espaço à região de tornar-se mais homogênea, cooperativa e independente, principalmente dos EUA (SIMÕES, 2019).

No período em análise (2000-2020), houveram dinâmicas que pontuaram tendências de autonomia em relação ao país norte-americano. Durante o governo petista, entende-se que as influências externas, principalmente dos EUA, eram direcionadas à liberação destas e as limitações impostas pelo mesmo (ALMEIDA, 2004). Até 2010, a dependência com os Estados Unidos se tornou menor devido à promoção da região como plataforma e esfera de influência, buscando fugir da tendência do regionalismo aberto (GRASSI; SILVA; OLIVEIRA, 2020).

Lula manteve uma política externa ativa diante de seus dois mandatos, e sua participação em âmbitos multilaterais e o reforço do Brasil como ator de grande peso nas relações internacionais, fez com houvesse uma pretensão de liderança regional em prol do desenvolvimento. Em relação a integração física, o ápice da política externa de seu governo se baseia na centralidade do Brasil na formação e execução da UNASUL – que se tornou o bloco no qual a IIRSA se encontrava inserida – (SIMÕES, 2019), e assim o país passava por um processo de ascensão perante o sistema internacional, além da constante busca de garantia de interesses nacionais (AMORIM, 2016).

Como mencionado anteriormente, o papel do Brasil nos projetos de infraestrutura se direcionaram a uma estratégia geopolítica, provinda de uma longa fase de projeção de liderança regional. Na mesma linha de pensamento, Spektor (2010) categoriza três posicionamentos dos ideais brasileiros frente a região da América do Sul: a primeira é a de que o Brasil pode exercer influência nas relações internacionais sem que isso necessariamente o torne uma potência regional; a segunda é a de que a região pode proteger a ‘autonomia nacional’ em um mundo globalizado; e a terceira, segundo a qual a região pode servir para aumentar o poder, o prestígio e a influência nacional brasileira.

O governo brasileiro reforçava intensamente a inserção do Brasil no cenário internacional e o multilateralismo em prol de um equilíbrio nas RI. Durante as transições de governo, entre direita e esquerda, observa-se direcionamentos liberais e progressistas em uma nova atmosfera política na região do Cone Sul. Os governos chamados progressistas, durante os anos 2000, lograram uma certa fortificação no diálogo de pautas econômicas, sociais e até mesmo de integração física.

## 2.5 POLÍTICA EXTERNA DOS KIRCHNER

Na visão de José Flávio Saraiva (2003), a Argentina sofreu influências no seus tipos de regime em diversos momentos devido à oscilação da trajetória de sua política externa. Ao que concerne a política externa da Argentina, juntamente a sua política interna, a concepção desenvolvimentista prevaleceu até o começo dos anos 1990. O plano para conversão tinha como objetivo de incorporar o neoliberalismo da economia do mercado globalizado, ou seja, o plano era recompor um modelo de acumulação baseado na renda financeira e o desfecho de qualquer resistência social (BERNAL-MEZA, 2003). Adicionalmente, houve uma crise do modelo neoliberal até o final de 2002, e uma mudança de paradigma no âmbito da política exterior do país com a imposição do realismo periférico. Simultaneamente, se torna complexo a explicação das grandes mudanças nas respectivas políticas exteriores no período analisado devido a aplicação da variável “tipo de regime”.

Diante de uma situação frágil do país, Eduardo Duhalde passou a assumir as tarefas presidenciais após outros quatro presidentes que passaram pelo poder em menos de dez dias. Duhalde logrou tomar medidas recuperativas no que diz respeito à economia da Argentina, que se encontrava desestabilizada durante uma grande crise. Conforme a era da esquerda se aproximava na Argentina, o abandono da era desenvolvimentista implicou uma mudança nas alianças externas e um início a um projeto de alinhamento com os Estados Unidos (BERNAL-MEZA, 2003). Poderes de segundo nível, como a própria Argentina, tendem a se preocupar mais com seus vizinhos imediatos e até ver os Estados Unidos como uma fonte útil de estabilidade (SNYDER, 2004).

Em 2003, Néstor Kirchner tomou parte nas eleições e tomou posse frente a um legado com aspectos positivos e recheado de desafios, também (SILVA, 2013). Apesar da ideia de integração regional manter-se no topo das agendas de governos brasileiros, o autor Valenzuela (2019) salienta a falta de esforços do Brasil em alcançar a almejada posição de potência global. No caso argentino, foi apenas no novo governo argentino de Nestor Kirchner, que um esforço foi levantado para o oferecimento de uma nova agenda de respostas conceituais na região do Cone Sul (ALMEIDA, 2004). No mesmo governo, denominado de centro-esquerda, a demanda internacional expandiu de maneira significativa e logo, a economia argentina teve uma boa recuperação até 2008, beneficiando financiamentos públicos de serviços correntes, principalmente em infraestrutura de transporte. A economia argentina atingiu um ritmo de

crescimento ideal, contudo, veio a passar por instabilidades e incertezas (BARBERO; BERTRANOU, 2019).

Embora houveram reconhecimentos em relação a importância de parceria bilateral com os dois países para uma inserção definitiva ao cenário internacional, diversos problemas relacionados ao comércio vieram à tona. Vale ressaltar que a política externa dos dois países se diferenciam entre si, sendo a argentina uma política de governo e a brasileira uma política de Estado. Com tantos obstáculos internos a serem enfrentados, objetivos como a integração regional foram deixados para outra instância.

Cristina Kirchner, esposa de Nestor Kirchner, foi eleita em 2007 nas eleições presidenciais e acabou por atenuar grandes perspectivas a respeito da integração regional entre Argentina e Brasil. Vadell (2006) traz um ponto interessante a ser explorado que concerne a “independência” da região após o afastamento dos Estados Unidos frente a priorização da guerra ao terror pós 2001. Desta forma, países da América do Sul lograram construir e realizar estratégias de desenvolvimento com maior autonomia, no qual Cristina pode se apoiar.

Assim como o Brasil, a Argentina juntamente com outros países vizinhos, exploraram a construção de malhas ferroviárias, vinda de diversas perspectivas, que não resultaram em seu progresso (RASCOVAN, 2017). Na Argentina, diversos governos de centro-esquerda expressavam-se a favor das ferrovias como um fator de desenvolvimento no período analisado, sem contar com algumas reclamações da parte de Nestor Kirchner a respeito da consolidação da Unasul, que se tornou emblemática após a insistência de Cristina Kirchner na agenda de integração. Porém, de acordo com Silva (2009), as relações entre ambos países em torno desenvolvimento econômico e social foi altamente fragilizada devido ao seus enfoques nas estratégias nacionais, mesmo com tanta aproximação em suas ideologias de esquerda (SILVA, 2009).

### **3 GESTÕES DE 2010-2020 E SUAS POLÍTICAS EXTERNAS**

#### **3.1 POLÍTICA EXTERNA DE LULA, DILMA, TEMER E BOLSONARO**

Logo mais a frente com a ex-presidente Dilma Rousseff no poder, nota-se um menor envolvimento em assuntos regionais, que, de certa forma, tinha influência direta com o cenário externo internacional, que enfrentava crises políticas e econômicas causando certa fragilidade no ambiente interno (GRASSI; SILVA; OLIVEIRA, 2019 apud CARVALHO;

GONCALVES, 2016; GRASSI, 2019b), mesmo com a pretensão de dar continuidade a política externa do governo Lula. Pesquisas revelam que a dificuldade enfrentada por Dilma Rousseff estava atrelada a um marco de crise que acontecia internacionalmente, logo este período impactou planos nos âmbitos doméstico, regional e até mesmo global. O governo Rousseff apresentou um perfil relativamente baixo ao que concerne à infraestrutura regional, e sua atuação na esfera global – o qual Simoes (2019) denomina de caráter reativo.

Devido aos custos atrelados ao processo de integração física, a pretensão de liderança regional foi deixada de lado (SARAIVA, 2014), juntamente com um recuo do paradigma logístico, em relação à integração regional e liderança no subcontinente (JAEGER, 2016). Cervo e Lessa (2014, p. 135) explicam como se deu a eficiência ao paradigma logístico de conduta durante o governo Rousseff, e alega que:

Os resultados da queda de eficiência do paradigma logístico de aliança Estado-sociedade são concretos e incidem sobre os fundamentos internos da emergência no cenário internacional: queda do percentual da indústria no PIB, reprimarização econômica, queda das exportações, especialmente de manufaturados, queda do crescimento econômico e, mais grave, quebra da confiança no país do empresariado nacional e estrangeiro.

Conforme Cervo e Lessa (2014) explicam, o declínio internacional do Brasil se deu devido à falta de ação de Rousseff frente aos entraves em âmbito nacional. No período entre 2014-2017, houve uma estagnação nas iniciativas de integração física, observando-se uma desestabilização econômica e política na região da América do Sul, que possivelmente tenha contribuído para o impeachment da presidente em 2016 (VIRGA; MARQUES, 2020). Este processo, segundo Simões (2019), baseia-se na reflexão do centro político voltado para a direita que refletia um período marcado pelo dismantelo com bases ideológicas.

Devido a este fator mencionado acima, o novo governo de Temer vinha à tona com uma ótica de "desideologização" que voltava com a proposta de reaproximação com os Estados Unidos e a prioridade do livre comércio na esfera política e social. Santos (2018) argumenta que estes governos oscilam entre o contexto liberal e conservador com a chegada ao poder de Mauricio Macri na Argentina, Sebastián Piñera no Chile, e mais fortemente com Jair Bolsonaro no Brasil. Portanto, formou-se uma grande polarização na região da América do Sul, devido a países cujos governos se mantinham fortes à ideologia esquerdista e aqueles que retomavam o conservadorismo social (SIMÕES, 2019). Neste sentido, a UNASUL/IIRSA entra em um período de crise, passando por diversos impedimentos com a nova agenda neoliberal que se encontrava em iniciação.

No entanto, em 2018, uma ruptura institucional no governo brasileiro com a eleição de Jair Bolsonaro, considerado de extrema-direita, tendo como prioridade o alinhamento com os EUA, deu espaço a um direcionamento radical na política externa brasileira perante fraturas de políticas governamentais. A nova política externa de Bolsonaro, junto a outros governos, acabou por influenciar com grande peso na ruptura da UNASUL, alegando ser uma "institucionalização de viés ideológico de esquerda" (SIMÕES, 2019, p. 12). Com o intuito de modificar as dinâmicas presentes em governos anteriores, os países de perfil conservador criaram o Foro para o Progresso da América do Sul, o PROSUL, que deu espaço de diálogo e ideias às agendas dos países participantes, pelo contrário da UNASUL que além disso atuava de forma mais elaborada com participação de outros atores, além de possuir uma sede em Quito.

Esta substituição, segundo Simões (2019), serviu apenas como uma ferramenta possível de restabelecer blocos regionais concretizados em outros governos que, de acordo com estes países, são enviesados. Isto acaba por criar um processo denominado de “*overlapping*” de regionalismos.

### **3.2 POLÍTICA EXTERNA DE KIRCHNER, MACRI E FERNANDEZ**

Delega-se ainda que, apesar da ênfase da temática de integração regional a partir dos governos de esquerda, na região, entre 2002-2015, os avanços reais em termos de infraestrutura, políticas de desenvolvimento e articulações sobre o transporte internacional foram escassas. Assim como o Brasil, a Argentina juntamente com outros países vizinhos, exploraram a construção de malhas ferroviárias, vinda de diversas perspectivas, que não resultaram em seu progresso (RASCOVAN, 2017). Na Argentina, diversos governos de centro-esquerda expressavam-se a favor das ferrovias como um fator de desenvolvimento no período analisado. Cristina Fernandez, em 2011, obteve sucesso com a inauguração de um serviço para passageiros entre a capital do país e Montevideo. Porém, o trem motivou uma série de atos políticos que levou ao desfecho da ferrovia poucos meses após sua inauguração (RASCOVAN, 2021). Trazendo outro ponto, de acordo com a análise realizada por Bertranou e Barbero (2019), chegou-se à conclusão de que o kirchnerismo, em relação a políticas públicas voltadas para transporte e suas efetivas elaborações, se caracterizavam por uma baixa institucionalização e curtos prazos.

Ao analisar a saída de Dilma Rousseff e a tomada de posse de Mauricio Macri em 2015 no território argentino, Cruz (2020) reconhece um novo cenário político regional,

alegando uma posição contrária daquela da criação da UNASUL, que foi impulsionada pelo Brasil em prol de expandir o peso e poder geopolítico, assim como sua capacidade de negociação no sistema internacional.

As prioridades do novo governo de Mauricio Macri se voltavam à cooperação e à região da América Latina, porém a política externa se diferenciava de gestões anteriores. Sua política referente ao bloco da UNASUL baseou-se apenas na ideia daquela organização sendo uma grande ferramenta de inserção inteligente do país no mundo. Parece ser apenas uma ideia, porque apesar do país assumir um papel de liderança e presidência no órgão, sua participação agiu em prol do encerramento do mesmo, até que todos os participantes se retirassem e a UNASUL fosse descontinuada (FRENKEL, 2019).

Na Argentina, o auge do neoliberalismo segundo Rascovan (2017), cavou a crise ferroviária o qual causou o abandono de rotas existentes e o cancelamento de novas rotas devido a uma estreita relação com os Estados Unidos da América. Então, a queda dos governos de esquerda e progressistas resultou na cessação das iniciativas efetivas da Unasul e da IIRSA/COSIPLAN, e a integração física se tornou cada vez mais distante de quaisquer visões de avanço na pauta de integração regional.

Ambos países passaram por profundas mudanças ao que concerne a sua inserção internacional. Como já salientado, as posições dos Estados Sul-Americanos, quanto ao tema de infraestrutura, não se encontram homogêneas economicamente, nem politicamente. Entretanto, houve estratégias e iniciativas perante a pauta nos governos do Cone Sul. Conforme a era da direita se aproximava na Argentina, o abandono da era desenvolvimentista implicou uma mudança nas alianças externas e um início a um projeto de alinhamento com os Estados Unidos (BERNAL-MEZA, 2003). Poderes de segundo nível, como a própria Argentina, tendem a se preocupar mais com seus vizinhos imediatos e até ver os Estados Unidos como uma fonte útil de estabilidade (SNYDER, 2004).

Conforme Marques Júnior (2022) expõe, as relações Brasil-Argentina começaram a sofrer turbulências mediante as divergências dos presidentes Jair Bolsonaro e Alberto Fernandez, que influenciaram vários blocos da região, incluindo a recentemente criada PROSUL e o MERCOSUL. Com uma relação meramente afastada entre os dois países, definitivamente por razões ideológicas, rupturas sérias poderiam ser consideradas para os próximos anos, porém há uma tendência de aproximação com a mais recente vitória de Lula.

José Paradiso explica que os países latino-americanos podiam de fato manter-se dentro de uma política de reação frente aos empecilhos presentes no continente, no qual houvesse

uma hegemonia política presente, que pudesse alavancar a integração da região. Ele ainda menciona a falta de atenção que é dada ao tema em questão, principalmente ao que diz respeito aos sistemas políticos e o processo de integração, alegando a falta de uma autoridade comum na região (PARADISO, 2009). No entanto, Roberto Russell e Juan Gabriel Tokatlian (2004) contrapõem que todos os governos, independente de suas condições ideológicas e políticas, possuem o dever de se localizarem no Mundo de acordo com seus objetivos e necessidades acerca de sua inserção territorial.

### **3.3 PARADIGMAS APLICADOS**

Segundo Cervo (2003), o pensamento e a prática política de Fernando Henrique Cardoso nortearam a nova fase do Estado normal. Sua ideia de mudança, estratégia implacável e impotente, bem como a situação da época, foram transformados no modelo de comportamento estatal, que criou a era de Cardoso. FHC acreditava na estratégia neoliberal e no império do mercado como indutor do desenvolvimento. Logo, essa condução se viu falha, pois ao pensar em uma abertura econômica sem nenhuma estratégia de inserção adequada no mundo da interdependência global não valia de nada. Simões (2019) aponta que a eficiência das ideias de políticas voltadas ao livre mercado frente a evolução de desenvolvimento na região começaram a ser questionadas, após ambos países seguirem-a e passarem por graves crises relacionadas àquelas políticas voltadas ao mercado.

Cervo (2008) ao denominar a transição do governo FHC ao governo Lula, aponta que foi “de um neoliberalismo híbrido para um governo híbrido de esquerda”. Com a chegada de Lula no poder e altas expectativas a serem alcançadas, a política industrial interna não logrou incentivar a integração produtiva regional, que trairia com si força aos grupos interessados em projetos de infraestrutura voltados à melhoria do mercado intrarregional. Porém, o Estado logístico operou com efetividade na tentativa de amenizar a dependência financeira e tecnológica. Nesse contexto, o Estado não apenas mantinha sua função de garantir estabilidade econômica, mas auxiliar a própria sociedade para a concretização de seus interesses (JAEGER, 2016). Quanto à infraestrutura, uma perspectiva voltada às vantagens comparativas permaneceu central, junto a redução dos custos de logística e o aumento de vendas de produtos brasileiros no mercado exterior (SEBBEN; SILVA, 2016). Vale ressaltar que a política externa do Brasil tende a ter continuidade, a da Argentina não. Isso pode explicar melhor os descaminhos da IIRSA.

Quer isto dizer, podemos concluir que as ideologias empregada no Brasil e na Argentina, de caráter semelhante, não tiveram influência na construção e institucionalização de um processo eficaz de integração, mas sim suas respectivas estratégias domésticas diante o desenvolvimento, onde o paradigma logístico presente em ambas esferas se divergem em suas práticas. Conclui-se que de fato essa integração se demonstra quase inviável frente à falta de superação político-ideológica, e que a ascensão da região no mundo depende altamente do planejamento da política externa dos países.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em suma, este artigo permite dar visibilidade à importância de políticas públicas e externas acerca da questão de integração física, e por tanto regional, dos países da América do Sul. Com a finalidade de pontuar a trajetória dos governos da Argentina e Brasil perante a problemática ao desenvolvimento ferroviário, a pesquisa se deu por uma série de análises constituídas por artigos, periódicos e documentos que possibilitaram chegarmos a esta conclusão. A maior problemática a ser enfrentada e estudada se trata das divergências frente à região, que impossibilitam sua própria evolução, levando em consideração também, os quadros políticos e econômicos instáveis nos países em análise. Se torna notório uma falta de cooperação e hegemonia entre a sociedade civil e os próprios Estados, o que faz com que haja menos autonomia e vínculos necessários para um processo efetivo de desenvolvimento e integração.

Resumindo, não se pode apenas dizer que um transporte é mais caro que o outro, na verdade o que se deve levar em consideração, é uma logística e um planejamento integrado que possam resolver primeiro os entraves dos países, para depois integrar os departamentos de serviços da região. Mesmo com tantas adversidades a serem superadas, pode-se argumentar que o transporte multimodal ainda deve estar em pauta, pois certamente reflete o resultado de um grande esforço de desenvolvimento do Cone Sul.

Diante do exposto, vê se que o campo, que muito depende das políticas e propostas apresentadas pelos governos, está predisposto a transformações. Nesse sentido, futuros estudos devem se atentar às questões ideológicas que tanto podem influenciar na evolução de projetos de infraestrutura física, como podemos ver na substituição da UNASUL pela PROSUL devido a divergências ideológicas, além de seus efetivos posicionamentos em relação à política externa. Além disso, a superação político-ideológica e a maturidade advinda desta, deve estar presente no futuro desses países, pois se não a nossa evolução e

oportunidade de se projetar no âmbito internacional será escassa por um período indeterminado. Com a mais recente vitória de Lula e Alberto Fernandez, poderemos ver novamente um *overlapping* de regionalismos que presenciaram uma “nova onda rosa”, ainda com muitos desafios a serem enfrentados. Todavia, teremos uma outra oportunidade para se hegemonizar e atuar de forma coordenada em prol do desenvolvimento da região.

Isto posto, nota-se ainda uma grande polarização a ser enfrentada dentro a sociedade civil. Ênfase então que as pessoas que não votam nos políticos vencedores das eleições não merecem ser tratados como inimigos, mas sim como opiniões divergentes que são credores de dignidade, respeito, diálogo e escuta de soluções para os problemas que os países da região enfrentam nos processos de melhoria na administração pública, enquanto o conflito social é maior em regimes democráticos do que em regimes autocráticos.

## REFERÊNCIAS

AGOSTINIS, Giovanni; PALESTINI, Stefano. Transnational governance in motion: regional development banks, power politics, and the rise and fall of South America's infrastructure integration. **Governance**, v. 34, n. 3, p. 765-784, 2021.

ALMEIDA, P. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, p. 162-184, 2004.

BARBERO, J; BERTRANOU, J. Las políticas de transporte en la Argentina: los años de la posconvertibilidad: 2002-2015. Estado Abierto. **Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas**, v. 4, n. 2, p. 201-204, 2019.

BARKAWI, T.; LAFFEY, M. The postcolonial moment in security studies. **Review of International Studies**, Cambridge. v. 32, n. 2, 2006.

BERNAL-MEZA, R. Política exterior de Argentina, Chile y Brasil: perspectiva comparada. **Foreign policy and political regime**. Brasília, p. 237, 2003.

CERVO, Amado. Conceitos em Relações Internacionais. **Rev. Brasil. Polít. Int.**, v. 51, n. 2, p. 8-25, 2008.

\_\_\_\_\_. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 46, n. 2, 2003.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, p. 133-151, 2014.

COSTA, Carlos Eduardo Lampert; GONZALEZ, Manuel José Forero. **Infraestrutura e integração regional: a experiência da IIRSA na América do Sul**. 2014.

CRUZ, D. Redes de infraestruturas e a integração regional na América do Sul: projetos, contradições e intencionalidades. **GeoUERJ**, 2020.

\_\_\_\_\_. Geopolítica e integração regional: uma análise dos projetos de integração regional de transportes entre Brasil e Paraguai. 2017. **Dissertação** (Doutorado em Geografia). - Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2017.

SILVA JUNIOR, Roberto França da. A formação da infra-estrutura ferroviária no Brasil e na Argentina. **Raega-O Espaço Geográfico em Análise**, v. 14, 2007.

FAUSTO, Boris; DEVOTO, Fernando. **Brasil e Argentina**: um ensaio de história comparada (1850-2002). São Paulo: Editora 34, 2004.

FERNANDINO, Gabriel. Uma sistematização de variáveis relacionando transição de regime político e política externa: comparando as redemocratizações argentina e brasileira. **Mural Internacional**, v. 13, 2022.

FERRER, Aldo. Subdesenvolvimento, dependência e integração: os dilemas da relação Argentina-Brasil. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 64, p. 4-11, 1999.

FRENKEL, Alejandro. **Argentina en el Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur (2015-2018)**. 2020.

GRASSI, Jéssica Maria; SILVA, Ana Karolina Morais; OLIVEIRA, Lucas Kerr de. IIRSA, Cosiplan e a atuação brasileira na consolidação da integração de infraestrutura na América do Sul. **Brazilian Journal of Latin American Studies**, v. 19, n. 38, p. 151-187, 2020.

JAEGER, B. **A política externa do governo Dilma Rousseff para a América do Sul (2011-2015): o fim do paradigma logístico?**. 2016. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) - Faculdade de Ciências Econômicas das UFRGS, Porto Alegre, 2016.

LAKE, David A. Why “isms” Are Evil: theory, epistemology, and academic sects as impediments to understanding and progress. **International Studies Quarterly**, v. 55, p. 465-480, 2011.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. Integração regional sul-americana: MERCOSUL, UNASUL, PROSUL e os desafios jurídicos de uma nova inserção internacional da política externa diplomática brasileira na efetividade da democracia e inclusão cidadã. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, v. 7, n. 2, p. 72-92, 2022

MAKOMBE, I.; MGONJA, B. Debating international relations and its relevance to the third world. **African Journal of Political Science and International Relations** v. 3, n. 1, p. 027-037, 2009.

PARADISO, José. Política e integración. **Anales de la Educación Común**, v. 6, n. 10, p. 141-149, 2011.

RASCOVAN, A. International railways in Argentina: rethinking international relations and regional integration studies in the Southern Cone. **Palgrave Macmillan**. *Mobility in History*, v. 8, p. 147-156, 2017.

\_\_\_\_\_. Geopolítica y desarrollo: una mirada a partir del transporte ferroviario en países sudamericanos en el siglo XXI. Geopolítica(s). **Revista de estudios sobre espacio y poder**, p. 23-50, 2021.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: la visión del otro. **Desarrollo Económico**, p. 405-428, 2004.

SANTOS, F. L. B. **Uma história da onda progressista sul-americana (1998-2016)**. São Paulo: Editora Elefante, 2018.

SARAIVA, J. Is it possible to establish a causal nexus between foreign policy and political regime? **Foreign policy and political regime**. Brasília, p. 13, 2003.

SARAIVA, M. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Revista Relações Internacionais**, Lisboa, v. 44, dez. 2014.

SEBBEN, F.; SILVA, P. As políticas industrial e infraestrutural durante o governo Lula: implicações e desafios da adoção do modelo do Estado Logístico para o Brasil. **Rev. Carta Inter.**, Belo Horizonte, v. 11, n. 1, 2016.

SCHVARZER, Jorge. Los ferrocarriles de carga en la Argentina: problemas y desafíos en vísperas del siglo XXI. **CISEA**, Buenos Aires, p. 20, 1999.

SILVA, Roberta Rodrigues Marques da. Estratégias de desenvolvimento nacional ou estratégias compartilhadas de desenvolvimento? as relações Brasil-Argentina nos governos Lula e Néstor e Cristina Kirchner (2003-2010). **Revista Política Hoje**, v. 22, n. 2, p. 151-169, 2013.

\_\_\_\_\_. A Argentina entre as reformas econômicas neoliberais e a redefinição das negociações com o FMI (1989-2007). **Revista de Sociologia e Política**, v. 17, p. 13-37, 2009.

SIMÕES, Renata Moraes. A modificação da postura brasileira na UNASUL: da criação à formalização da saída do bloco (2008-2019) **Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil**, v. 8, n. 1, 2019.

SMOUTS, Marie-Claude. Introdução: A mutação de uma disciplina. In: \_\_\_\_\_ (org.). **As novas relações internacionais: práticas e teorias**. Brasília: UnB, 2004.

SNYDER, Jack. One World, Rival Theories. **Foreign Policy**, n. 145, 2004

SPEKTOR, M. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 53, n.1, p. 25-44, 2010.

VADELL, Javier Alberto. A política internacional, a conjuntura econômica e a Argentina de Néstor Kirchner. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, p. 194-214, 2006.

VALENZUELA, P. Presidentes frente a cancillerías: la formulación de la política exterior en Brasil y Chile entre 1990 y 2010. **Revista Española de Ciencia Política**, v. 49, p. 63-83, 2019.

VIRGA, T; MARQUES, T. A integração física sul-americana no período recente (2000-2020): situação, continuidade, inflexão e reversão. **Revista Tempo do Mundo**, 2020.