



## **Integração político-estratégica na América do Sul: A integração como centro de decisão**

Renato Saraiva<sup>1</sup>

Katiele Rezer Menger<sup>2</sup>

### **Resumo**

O presente trabalho trata dos eixos Econômico-Produtivo, de Infra-Estrutura, e de Segurança e Defesa como as três estruturas que condicionam a Integração Sul-Americana. Seu principal objetivo é apresentar a importância de ações coordenadas entre os três eixos para uma integração que de fato promova o desenvolvimento sócio-econômico do subcontinente. Secundariamente, busca-se desenvolver o modelo de integração político-estratégica de Padula nesses três eixos de integração. Para isso, parte-se do conceito de centros de decisão econômica de Furtado, como conceito-chave que estrutura a concepção de integração, e do conceito de complexos regionais de segurança de Buzan e Weaver, que estrutura o eixo de Segurança e Defesa. Assim, a partir da síntese dessas diferentes abordagens, compreende-se a integração regional como um processo de constituição de um centro de decisão que organiza a produção econômica, os setores de infra-estrutura, e a segurança e a defesa da região, baseado em uma doutrina militar e em capacidades militares próprias. Um terceiro objetivo deste trabalho é contribuir no debate sobre os possíveis rumos da Integração Regional em termos de modelos a serem adotados.

**Palavras-Chave:** América do Sul. Integração Regional. Integração Político-Estratégica. Centro de Decisão.

## **Integración política y estratégica en Sudamérica: La integración es un centro de decisión**

### **Resumen**

Este trabajo trata sobre los ejes Económico-Productivo, Infraestructura y Seguridad y Defensa como las tres estructuras que influyen en la integración de América del Sur. Su principal objetivo es dar a conocer la importancia de una acción coordinada entre los tres ejes para una integración que de facto promueve el desarrollo socio-económico del subcontinente. En segundo lugar, se busca desarrollar el modelo de integración política y estratégica de Padula en los tres ejes de integración. Para esto se hace uso del concepto de centro de decisión económica de Furtado, como un concepto clave que estructura la concepción de integración, y el concepto de complejo regional de seguridad de Buzan y Weaver, que estructura el eje de seguridad y Defensa. Por lo tanto, se entiende la integración regional como un proceso de

<sup>1</sup> Graduando em Relações Internacionais pela UFRGS. Pesquisou durante dois anos sobre o desenvolvimentismo como bolsista de iniciação científica. Atualmente pesquisa sobre desenvolvimento econômico, guerra e competição entre os Estados.

<sup>2</sup> Graduanda em Relações Internacionais pela UFRGS. Pesquisou sobre mudanças políticas e culturais, e sobre teorias do realismo como bolsista de iniciação científica. Atualmente pesquisa sobre América do Sul no Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT).

constitución de un centro de decisión que organiza la producción económica, los sectores de infraestructura, y la seguridad y la defensa de la región, sobre la base de una doctrina militar y de capacidades militares propias. Un tercer objetivo es contribuir al debate sobre la posible orientación de la integración regional en términos de modelos para ser adoptados.

**Palabras-clave:** Sudamérica. Integración Regional. Integración Política y Estratégica. Centro de Decisión.

## **Political and strategic integration in South America: The integration as a decision center**

### **Summary**

This work deals with the Economic and Productive, Infrastructure, and Security and Defence axes as the three structures that influence the South American Integration. Its main objective is to present the importance of coordinated action between the three axes for an integration that actually promote the socio-economic development of the subcontinent. Secondly, it seeks to develop the model of political and strategic integration of Padula in the three axes of integration. For this it uses with the concept of economic decision centers of Furtado, as a key concept that structures the understanding of integration, and the concept of regional security complexes of Buzan and Weaver, which structures the axes of Security and Defence. Thus, regional integration it is understood as a process of constitution of a center of decision that organizes economic production, the sectors of infrastructure, and the security and defense of the region, based on a military doctrine and its own military capabilities. A third objective of the paper is to contribute to the debate on the possible direction of regional integration in terms of models to be adopted.

**Keywords:** South America. Regional Integration. Political and Strategic Integration. Center of Decision.

### **1. Introdução**

O presente trabalho trata dos eixos Econômico-Produtivo, de Infra-Estrutura, e de Segurança e Defesa como as três estruturas que condicionam a Integração Sul-Americana. Seu principal objetivo é apresentar a importância de ações coordenadas entre os três eixos para uma integração que de fato promova o desenvolvimento sócio-econômico do subcontinente. Secundariamente, busca-se desenvolver o modelo de integração político-estratégica proposto por Padula (2010 e 2011) nesses três eixos de integração. Para isso, parte-se do conceito de centros de decisão econômica de Furtado (1962), como conceito-chave que estrutura a concepção de integração, e do conceito de complexos regionais de segurança de Buzan e Weaver (2003), que estrutura o eixo de Segurança e Defesa.

Assim, a partir de uma síntese dessas diferentes abordagens, compreende-se a integração regional como um processo de constituição de um centro de decisão que organiza a produção econômica, os setores de infra-estrutura, e a segurança e a defesa da região, baseado em uma doutrina militar e em capacidades militares próprias. Tal concepção tem como pano de fundo a importância e o papel que a região ocupa no sistema internacional – o tipo de inserção internacional que a define, e as possibilidades de desenvolvimento abertas. No entanto, parte-se da hipótese de que a ideia de integração nesses moldes, baseada em um modelo político-estratégico, não é hegemônica. O modelo de integração concebido sob premissas neoliberais, representado pelo Regionalismo Aberto, domina os projetos de integração da América do Sul. Um terceiro objetivo deste trabalho é justamente contribuir no debate sobre os possíveis rumos da Integração Regional em termos de modelos a serem adotados. Apesar de não ser o foco do artigo a comparação entre ambos os modelos de integração (Político-Estratégico e Regionalismo Aberto), e nem a discussão da execução dos vários projetos de integração, alguns comentários serão feitos nesse sentido, principalmente, na parte que diz respeito à integração infra-estrutural.

Na segunda seção deste artigo, que segue, apresenta-se o conceito de centros de decisão econômica de Furtado, e suas implicações para a concepção do processo de integração, nos três eixos aqui analisados. Na terceira seção, se discute a integração em infra-estrutura, nos modelos político-estratégica e do Regionalismo Aberto, assim como a importância da infra-estrutura para o processo de integração como um todo. Na quarta seção, se desenvolve os temas de segurança e defesa como eixo de integração, a partir do conceito de complexos regionais de segurança. Na quinta e última seção, faz-se algumas considerações finais, em uma síntese do conteúdo desenvolvido ao longo do artigo.

## **2. A integração como constituição de um centro de decisão regional**

O conceito de centros de decisão econômica aparece de forma mais ou menos intuitiva na obra de Celso Furtado. Não há uma formulação que busque explicitar seus elementos em uma definição formal e concisa. Talvez onde o conceito apareça de forma mais clara e melhor desenvolvida seja em sua obra “A Pré-Revolução Brasileira”. Em seu capítulo nono, intitulado de “A Economia Brasileira na Metade do Século XX”, o autor faz uma análise sintética do impacto da industrialização para a dinâmica da economia brasileira, e é nesse contexto que se pode perceber melhor a importância do conceito para sua formulação.

O primeiro elemento ao qual se deve prestar atenção é o fato, destacado por Furtado, de que, até fins da década de 1930, o desenvolvimento econômico do Brasil se processou, basicamente, por indução de fatores externos (FURTADO, 1962, p. 107-108). A economia brasileira crescia à medida que conseguia se integrar em uma linha de expansão do comércio internacional, exportando açúcar, borracha, cacau ou café. Dessa forma, aquilo que permitia crescer em extensão, ocupando novas terras, elevar a produtividade da mão de obra e incorporar novos contingentes da população, era o influxo das forças dinâmicas do mercado mundial em expansão. Em resumo, o autor destaca que a característica constante da economia brasileira, desde a época colonial até fins de 1930, foi a de um desenvolvimento extensivo induzido por fatores externos. Extensivo porque o crescimento da economia, no lugar de engendrar uma diferenciação progressiva do sistema produtivo, com elevação da produtividade, traduzia-se em um movimento horizontal de ocupação extensiva do território nacional. E induzido por fatores externos, porque tanto a prosperidade quanto a depressão, dos ciclos de expansão da economia, tinham seu centro dinâmico fora do país, sendo determinadas pela dinâmica das economias centrais.

Para entender esse último ponto, é importante ter em mente os elementos de fundo que dizem respeito à teorização de Furtado sobre o subdesenvolvimento. Em última instância, quando se diz que o crescimento da economia brasileira era induzido por fatores externos, está se referindo ao fato de que, em uma economia subdesenvolvida, o crescimento e a elevação da produtividade decorrem do aumento da demanda externa por produtos primários. Desse modo, a economia subdesenvolvida se beneficia da acumulação de capital, e do aumento de produtividade e de renda que se processam nos países desenvolvidos, em razão do progresso tecnológico. Da mesma forma, quando se fala em desenvolvimento extensivo, está implícito o fato de que, no modelo econômico subdesenvolvido, o aproveitamento do progresso tecnológico se limita muito mais a modificações nos hábitos de consumo, e a diversificação e introdução de novos produtos do que modificações nos processos produtivos (FURTADO, 1978, p. 134).

Voltando ao texto de “A Pré-Revolução Brasileira”, um segundo elemento diz respeito à mudança qualitativa fundamental pela qual passa a economia brasileira, ao adquirir um elemento dinâmico próprio, no caso, os investimentos industriais apoiados no mercado interno (FURTADO, 1962, 109). A expansão do café, baseada em ampla base salarial, criou um núcleo de mercado interno, sobre o qual se apoiaria o desenvolvimento industrial, e a partir do qual se conteria a pressão recessiva externa nos anos 1930. Quebrou-se, assim, nesse mesmo período, o padrão econômico agroexportador, com a mudança do centro dinâmico do

crescimento da economia brasileira, do setor externo para o setor industrial interno. Muda-se, além disso, o próprio sentido que o crescimento tem para estrutura da economia, passando a significar maior diversificação estrutural, mais altos níveis de produtividade, maior massa de recursos para novos investimentos, expansão mais rápida do mercado interno, e, assim, a possibilidade de se reproduzir e expandir e de superar permanentemente.

Outra consequência é a integração das diferentes regiões econômicas do país. Os investimentos industriais criaram mercados alternativos para diversos produtos regionais de exportação (borracha da Amazônia, açúcar do nordeste), e diminuíram assim a instabilidade à qual estavam sujeitas essas regiões. Dessa forma, o Brasil, superando a fase de economia colonial, evoluiu de uma constelação de ilhas econômicas ligadas diretamente aos mercados externos, para um sistema nacional progressivamente integrado.

Um terceiro e último elemento é o fato de que, como consequência da mudança do centro dinâmico da economia para os investimentos industriais baseados no mercado interno, se transferiu, para o território nacional, o centro principal de decisões relacionadas a vida econômica do país. É típico de uma economia colonial que as decisões básicas de sua vida econômica sejam tomadas sem consulta direta aos interesses mais gerais da comunidade. São decisões condicionadas e impostas, fundamentalmente, pela estratégia dos centros controladores do comércio e das finanças internacionais. O desenvolvimento industrial firmado no mercado interno tornou possível um grau crescente de autonomia no plano das decisões que comandam a vida econômica nacional.

Para o desenvolvimento dessa autonomia foi essencial o domínio nacional de setores básicos da atividade econômica, que, por sua posição estratégica, condicionam o desenvolvimento, tal como a siderurgia e a indústria petrolífera (FURTADO, 1962, p. 111-112). Caso esses setores tivessem sido subordinados aos grupos que dominam o mercado internacional, frisa o autor, essa autonomia poderia ter sido impedida. Foi a conjugação do deslocamento do setor dinâmico da economia, das exportações de produtos primários para os investimentos industriais baseados no mercado interno, com a autonomia em setores básicos da produção industrial, que criou condições para que os centros de decisões de maior transcendência no plano econômico fossem conquistados e postos a serviço de uma política de desenvolvimento nacional.

Observados esses três elementos podemos sintetizar o conceito de centros de decisão econômica como a capacidade de uma sociedade de ter domínio sobre as atividades industriais, e suas técnicas e processos produtivos associados, que condicionam a dinâmica do crescimento e da expansão da economia internacional, sem o domínio das quais não se

encontram em condições de ter controle sobre a própria vida econômica. A expressão material dessa capacidade são as unidades econômicas, as fábricas, indústrias, e outros elementos ligados a administração e organização do sistema produtivo, assim como a própria tecnologia. No entanto, ela não se reduz a isso. Em última instância, os centros de decisão envolvem a articulação de um sistema de produção em função dos interesses de uma coletividade (FURTADO, 1978, p. 55).

A experiência de industrialização do Brasil, conforme descrita por Furtado (1962), e seu conceito de centros de decisão econômica, trazem lições históricas que podem ser aproveitadas para a integração sul-americana. Primeiro, permitem perceber a necessidade de o processo de integração superar a lógica do sistema centro-periferia, na qual os países periféricos e subdesenvolvidos se limitam a exportadores de *commodities* e importadores de produtos de maior valor agregado e maior conteúdo tecnológico, e na qual sua dinâmica econômica é voltada para e definida pelos países desenvolvidos. Nesse sentido, a integração é vista como um instrumento para criar uma nova inserção internacional dos países da região, a partir da constituição de centros de decisão regionais, capacitando os países no domínio dos setores tecnológicos que condicionam a dinâmica do sistema econômico internacional. O que se traduziria na criação de sistemas produtivos regionais, com a integração produtiva regional, e na consequente conquista de maior autonomia e maior soberania no plano das decisões econômicas e políticas. Conforme exploraremos melhor na próxima sessão, o modelo de integração do Regionalismo Aberto, ao contrário, reforça a inserção da região voltada para os países desenvolvidos, sendo apenas um meio de facilitar os investimentos estrangeiros e a exploração dos recursos da região por estes. Dessa forma, o Regionalismo Aberto não permite aos países sul-americanos um grau maior de autonomia e soberania, mantendo, ao contrário, suas históricas dependências externas.

Em segundo lugar, o conceito de centros de decisão pode ser empregado de uma forma multidimensional, para além de uma divisão puramente econômica. É nesse sentido em que, em conjunto com os conceitos de Padula (2011) de integração político-estratégica, e de Buzan e Weaver (2003) de complexos regionais de segurança, o utilizamos para conceber uma integração multidimensional. O conceito de centros de decisão é, assim, aquilo que entrelaça os diferentes eixos de integração (econômico-produtivo, infra-estrutural, e de segurança e defesa). No eixo econômico-produtivo, demonstra a importância da industrialização para a diversificação e integração dos sistemas produtivos, o aumento do mercado interno, da renda, e da qualificação da mão de obra, e o aumento do bem-estar social, e do desenvolvimento tecnológico e do domínio de setores econômicos estratégicos para a

autonomia e a diminuição das vulnerabilidades externas. Conforme ressalta Padula (2010), a integração regional deve conduzir a uma industrialização conjunta dos países da região, com redução de assimetrias e um “nivelamento para cima” dos países menos desenvolvidos. No eixo infra-estrutural, ressalta a relevância de setores básicos e estratégicos da economia, que condicionam o desenvolvimento de toda economia. Nesse sentido, no caso da infra-estrutura em energia, por exemplo, é necessário pensar o planejamento de todos os elementos que constituem o sistema energético, desde o controle e gestão dos recursos naturais, a capacidade de inovação em tecnologias energéticas, até a infra-estrutura de geração, armazenamento e transmissão e uso final de energia (OLIVEIRA, 2012, p. 31). Por fim, no eixo de segurança e defesa, a ideia do domínio sobre o próprio desenvolvimento se traduz em uma doutrina e em capacidades militares, e na construção de uma agenda regional de segurança em torno de problemas concretos, com autonomia frente à intervenção de potências extra-regionais. Todos esses três eixos são fundamentais para a integração, e para a capacidade de planejamento e execução de uma política de desenvolvimento regional.

Nas duas próximas seções, iremos desenvolver o modelo de integração político-estratégico, a partir dos conceitos de centros de decisão econômica e de complexos regionais de segurança, nos eixos de infra-estrutura, e de segurança e defesa, respectivamente.

### **3. Integração infra-estrutural da América do Sul e integração político-estratégica**

A integração infra-estrutural da América do Sul é também essencial para que o subcontinente consiga de fato desenvolver-se autonomamente e constituir seu centro de decisão econômica. A oferta de infra-estrutura é um dos pilares básicos do desenvolvimento socioeconômico, na medida em que o acesso à energia e os sistemas de transporte e comunicações impactam sobre as condições de produção, como os custos e a produtividade (JAEGER, 2014). Além de questões comerciais e socioeconômicas, a infra-estrutura tem um impacto significativo sobre a segurança e a defesa de uma região ou país, garantindo as linhas de abordagem e suprimento militar. Todavia, o modelo que hoje orienta a integração infra-estrutural da América do Sul, o Regionalismo Aberto<sup>3</sup>, tem uma abordagem neoliberal, promovendo eixos de integração estruturados de maneira fragmentada e sob um viés

<sup>3</sup> A ideia do Regionalismo Aberto surge dentro da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), sendo, mais tarde, apoiada pelo Novo Regionalismo, desenvolvido a partir do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Para uma análise mais aprofundada, ver Padula (2010). Segundo o autor: “Nas perspectivas do *regionalismo aberto* e do *novo regionalismo*, a integração regional seria um processo de liberalização comercial intra-regional que trabalharia fundamentalmente como um alicerce (e um estágio) do processo de liberalização comercial internacional, iniciado na Rodada Uruguai do GATT e retomado na Rodada Doha lançada no âmbito da OMC (Organização Mundial do Comércio)” (PADULA, 2010, p. 38).

geoeconômico, e alicerçando o processo de integração do subcontinente sul-americano em uma lógica mercadológica, que visa ampliar os fluxos de comércio e investimento, e aumentar a eficiência alocativa (PADULA, 2011). A grande problemática deste modelo é que ele se restringe a pensar a integração infra-estrutural como um fim em si mesmo. Ou seja, ele não promove um projeto de integração multidimensional, com cunho político-social, e pautado por uma visão estratégica da região.

Há que considerar as graduais mudanças que vem ocorrendo nos espaços que promovem a integração da América do Sul, os quais, paulatinamente, vêm reorientando as premissas do Regionalismo Aberto, inclusive oportunizando que outros modelos disputem sua hegemonia. Em 2008, com a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), e, especialmente, de dois de seus conselhos, o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), há um aumento da importância dada ao papel político-estratégico da integração, que, até os anos 1990, era visto como exclusivamente comercial (BRASIL, 2012).

O Cosiplan, que atua dentro da UNASUL como promotor e executor de ações conjuntas dos 12 países membros da organização para a integração infra-estrutural, é um espaço que permite o debate sobre novas concepções de integração e consolidação dos projetos já existentes (UNASUL, 2015). Em sua criação, ele incorporou os Eixos<sup>4</sup> da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), os quais deveriam, teoricamente, promover uma integração que influenciasse no desenvolvimento socioeconômico dos países (IIRSA, 2012). Entretanto, a atual orientação dos Eixos não tem gerado os resultados esperados (Costa *et al.*, no prelo). Conforme relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento (2008), a IIRSA executou projetos de conexão com baixo impacto regional e não promoveu alternativas inovadoras de financiamento privado ou estatal, não obtendo resultados expressivos e tampouco alcançando seus objetivos. Dados tais resultados, aponta-se para a necessidade de reformular tais eixos, atentando para a importância de relacionar a integração infra-estrutural da América do Sul a um viés político-estratégico, atrelando os eixos estruturantes a um projeto maior de desenvolvimento autônomo, de modo que eles constituam uma infra-estrutura capaz de auxiliar na organização da produção econômica e na segurança e defesa da região.

<sup>4</sup> Os Eixos da IIRSA são os projetos prioritários a serem consolidados para promover a integração infra-estrutural da América do Sul. Exemplo: Eixo Interoceânico Central (Sudeste brasileiro, Paraguai, Bolívia, norte do Chile, sul do Peru), rede de transportes para exportar produtos agrícolas brasileiros e minerais bolivianos pelo Pacífico (IIRSA, 2011).

Assim, introduz-se o conceito de Padula (2011) de integração político-estratégica, o qual concebe a integração sob um marco desenvolvimentista e realista. Esse modelo propõe que os grandes processos estruturantes para a integração da infra-estrutura regional não podem estar submetidos à viabilidade mercadológica, mas devem ser pensados em relação a sua importância estratégica e socioeconômica. Uma das proposições da integração político-estratégica é de que os projetos de ligação para fora estejam conectados com os projetos de integração para dentro. Ou seja, esse modelo pontua a necessidade de conectar obras facilitadoras do transporte e da comunicação externos com ligações intra-regionais (COSTA *et al* no prelo). Por essa via, garante-se um entorno mais estável e desenvolvido, reduz-se os bolsões de pobreza e a violência, minimiza-se os vazios demográficos, incrementa-se o mercado interno e a produtividade, bem como aumenta-se a presença do Estado e da cidadania (JAEGER, 2014).

Para que tais reformulações de fato se materializem, deve-se compreender que os grandes projetos estruturantes para integração de infra-estrutura regional (energia, comunicações, transportes) não podem estar condicionados à contabilidade de custos, nem à capacidade de atrair investimentos ou interesse privado, uma vez que a infra-estrutura condiciona a produtividade de um país e a redução de assimetrias regionais (PADULA, 2011). Segundo Costa *et al* (no prelo), um projeto multidimensional de integração, que comporte ganhos políticos, sociais e econômicos para a região exige um financiamento autônomo e o comprometimento da sociedade com sua execução. Do ponto de vista macroeconômico, só os Estados são capazes de arcar com a parte maior dessa reformulação, uma vez que os interesses privados estão sujeitos a oscilações e não tem o mesmo comprometimento que os Estados com o modelo de desenvolvimento assim estruturado. Coordenar a integração infra-estrutural da América do Sul sob a concepção político-estratégica implicaria, segundo Padula (2011), em promover: autonomia (autossuficiência), complementaridade e interdependência energética regional; industrialização conjunta, geração de emprego e renda; comércio e produção estratégica com redução da vulnerabilidade externa; decisões centralizadas e planejadas, sem excluir as iniciativas descentralizadas; organicidade e sinergias entre projetos, interconectando e articulando a região.

Acredita-se que o modelo de integração infra-estrutural de Padula (2011), desenvolvido acima, poderia ainda interconectar os conselhos da UNASUL por meio de uma agenda maior que guiasse as ações promovidas por eles baseada em um projeto de integração com viés político-estratégico. Facilitando, por exemplo, o trabalho combinado dos Conselhos de Infra-estrutura e Planejamento e de Defesa. Tudo isso contribuiria também como base de

desenvolvimento de um complexo militar industrial sul-americano, fortalecendo o crescimento de indústrias de defesa na região e facilitando a criação de uma identidade regional de defesa.

Na próxima seção, desenvolveremos o modelo de integração político-estratégica no eixo de segurança e defesa, para o qual a infra-estrutura é também fundamental. É a base de sustentação do esforço logístico de abastecimento de tropas em combate na guerra, e, em sentido mais amplo, da Logística Nacional – o esforço de sustentação da estratégia e segurança do Estado, como capacidade de planejamento e dissuasão. Qualquer estratégia e geopolítica tem como pressuposto a realidade infra-estrutural, de modo que o perfil de infra-estrutura adotado gera implicações diretas sobre o perfil de inserção internacional, assim como sobre as capacidades militares de projeção de força. Além disso, na medida em que é uma das bases do bem-estar social, a partir do acesso a bens e serviços, a infra-estrutura impacta diretamente sobre a estabilidade social. Sendo assim um fundamento e alicerce das relações políticas e sociais. Permitindo a inclusão social e a cidadania em áreas periféricas, reduzindo a violência causada pelas desigualdades sociais (JAEGER, 2014).

#### **4. Segurança e defesa como eixos da integração regional**

Buscando desenvolver o eixo de integração na área de defesa e segurança, partir-se-á, nesta análise, do conceito de Buzan e Waever (2003) de Complexos Regionais de Segurança. Considera-se importante tratar dessa área para, mais uma vez, justificar e demonstrar a importância de considerar a integração do subcontinente sul-americano sob um viés político-estratégico e, também, de mostrar a inoperância do Regionalismo Aberto em alçar eixos da integração que não o mercadológico. A área de defesa e segurança, ao promover cooperação, acaba por expandir seus ganhos para além de seu escopo, pois tem o potencial de coordenar os demais eixos de integração sob um viés estratégico.

O estudo de Buzan e Weaver é interessante para o tema da integração regional porque busca desenvolver uma teoria de segurança internacional própria às regiões (SILVA, 2011). Os autores definem os complexos regionais de segurança como “um conjunto de unidades cujos maiores processos de securitização, dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separadamente” (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 44). A ideia de “unidades” é para permitir a adaptação da teoria tanto a atores estatais como não-estatais. No mesmo sentido, a teoria

incorpora diferentes níveis de análise (regional, global, inter-regional, e local). Qual nível de análise ou tipo de ator é predominante é determinado pelas circunstâncias do tempo e lugar.

A ideia principal da teoria dos complexos regionais de segurança é de que parte substancial dos processos de securitização e dessecuritização no sistema internacional se manifestam em *clusters*<sup>5</sup> regionais, os quais são duradouros, ainda que não imutáveis, e distintos dos processos ao nível global. A formação dos complexos regionais tem dois fundamentos básicos, um estrutural e outro geográfico: a anarquia, ou seja, a ausência de uma autoridade central, e seus consequentes balanceamentos de poder; e as pressões da proximidade geográfica, na medida em que as ameaças se propagam mais facilmente em curtas distâncias. Esses dois fatos combinados geram uma interdependência securitária regional, que é mais intensa do que a comparada com os níveis global e inter-regional. Evidentemente que as regiões são penetradas por potências extra-regionais, no caso da América do Sul, pelos Estados Unidos. No entanto, o que Buzan e Weaver sustentam é que, apesar da porosidade das regiões – de sua permeabilidade ao nível global –, seus padrões de rivalidade e conflito são, de modo geral, definidos por fatores internos. Tal formulação é consoante com a perspectiva teórica e epistemológica dos autores, que não busca estabelecer leis gerais rígidas, mas princípios básicos que orientem e organizem estudos empíricos. Afinal, como sublinhamos anteriormente, o nível de análise que é predominante varia segundo o tempo e o espaço.

As principais categorias que definem os complexos regionais de segurança são a territorialidade e a distribuição de poder (polaridade), e os processos políticos de securitização e os padrões de amizade e inimizade. As primeiras têm sua origem nas teorias realistas sobre a competição entre os Estados e a tendência destes de buscar a autosegurança. As segundas, nas teorias construtivistas sobre a construção social dos processos de securitização – em que se torna algo uma questão de segurança do Estado – e de conflito e cooperação. Em conjunto, ambos os referenciais teóricos (realismo e construtivismo) se traduzem em uma análise do equilíbrio regional de poder, e da história política e social da região, os quais formam as rivalidades, alianças e principais problemas de segurança.

A América do Sul se caracteriza como uma região de baixos conflitos interesatais, sendo as principais crises e ameaças à estabilidade regional as questões de criminalidade transfronteiriça, ainda que se dê maior relevância às ameaças internas de cada estado, as quais

<sup>5</sup> Conceito da computação que se refere a computadores interligados que trabalham em conjunto e que podem ser vistos como um único sistema. No caso da teoria dos complexos regionais de segurança, o conceito de *clusters* traduz a ideia de que os problemas de segurança das unidades são inseparáveis, como um sistema.

se materializam, principalmente, nas tensões sociais domésticas, na instabilidade política e nas rivalidades intra-regionais (BUZAN; WEAVER, 2003; SILVA, 2011). As rivalidades históricas entre os Estados sul-americanos têm sua origem no período após as independências, as quais legaram fronteiras contestadas, gerando guerras em torno de sua definição. Na Guerra Fria, período de tensões sociais e intensa polarização política, aumentam as disputas fronteiriças na subregião do Norte Andino, enquanto que, no Cone Sul, elas diminuem. Destaca-se, nesse caso, a posição do Brasil como estabilizador, na medida em que já havia realizado suas definições de fronteira, e opta pela solução de conflitos a partir da mediação diplomática. No período Pós-Guerra Fria, nos anos 1990, a diferenciação entre as duas subregiões progride. O Cone Sul se aproxima de uma comunidade de segurança, com a cooperação entre Brasil e Argentina e a integração do Mercosul. Já o Norte Andino permanece com seus conflitos tradicionais, aumentam as tensões fronteiriças, e, com a problemática das drogas, aumenta o poder de caudilhos e de forças paramilitares, principalmente na Bolívia e Colômbia, causando o enfraquecimento do Estado e a desintegração das sociedades. É tendo em vista essas duas dinâmicas de segurança distintas que Buzan e Weaver dividem o complexo regional da América do Sul em dois subcomplexos, o Norte Andino e o Cone Sul. Os subcomplexos são subunidades com padrões próprios de interdependência securitária, mas que se sobrepõem e são inter-relacionadas, pertencendo ainda ao mesmo complexo regional.

Nos anos 2000, entretanto, Silva (2011) identifica uma nova tendência, de unificação entre o Norte Andino e o Cone Sul. Assim, as três Cúpulas dos Países Sul-Americanos (2000, 2002, 2004)<sup>6</sup> estabeleceriam um novo marco para as relações entre os Estados. A I Cúpula buscou uma maior integração entre as políticas dos Estados, e representou um contraponto às iniciativas dos Estados Unidos com a criação do Plano Colômbia e a proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). A Declaração de Cusco, aprovada na terceira cúpula, demonstra a intenção de uma integração mais abrangente, com a convergência entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN), prevendo a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). A CASA é parte de um processo de criação de mecanismos institucionais para promover a integração de toda a América do Sul, em projetos econômicos, infra-estruturais e securitários (SOUZA, 2014). Em 2008, foi substituída pela União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Tendo continuado com os objetivos de estender a

<sup>6</sup> As Cúpulas foram reuniões bianuais entre os doze Presidentes da América do Sul, para acordar políticas de integração regional e temas de interesse da região. A partir de 2004, foram substituídas pelas Cúpulas de Chefes de Estado e Chanceleres da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA).

integração para além da área econômica e de aproximar o Mercosul e a Comunidade Andina, a UNASUL representa a consolidação da integração de toda América do Sul, superando seus contornos subregionais. Além disso, marca também o consenso entre os países da necessidade de se criar uma nova agenda de segurança para a região, com políticas concretas de integração e uma estratégia comum de dissuasão de potências extra-regionais (SILVA, 2011). Consenso esse que se materializa na criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), sob os auspícios da UNASUL, também em 2008.

O CDS funciona como um fórum regional de diálogo e troca de informações sobre segurança e defesa, não sendo, portanto, uma aliança militar convencional. Em seus trabalhos, tem desenvolvido o conceito de soberania coletiva. Afirmando a importância dos países desenvolverem uma doutrina de segurança comum frente ameaças extra-regionais, principalmente, em defesa de seus recursos naturais (SILVA, 2011). Além de desenvolver uma doutrina comum, o CDS tem como objetivos a criação de uma base industrial de defesa e uma identidade de defesa sul-americana (SOUZA, 2014). Nesse sentido, podemos dizer que a UNASUL, e o CDS, em particular, têm servido como instrumentos de convergência entre os dois subcomplexos do Norte Andino e do Cone Sul. Apesar das fragilidades do processo, como as disparidades entre as capacidades militares dos países, houve um claro avanço no sentido de se criar uma agenda regional de segurança baseada na cooperação e integração.

De qualquer forma, a teoria dos complexos regionais de segurança e o estudo de Buzan e Weaver ainda permanecem como uma referência importante, até mesmo para que se possa avaliar a evolução da configuração do complexo regional da América do Sul. Mesmo que hoje prevaleça uma tendência contrária a observada pelos autores nos anos 1990, a definição dos subcomplexos se mantém como uma ferramenta de análise que permite manter em mente as diferentes realidades de segurança intraregionais, e, portanto, os desafios que se terá pelo futuro para a constituição de uma comunidade de segurança. Se hoje o cenário formulado pelos autores, de divisão e incorporação do Norte Andino pela América do Norte, parece afastado, isso não significa que sua lógica interna estivesse completamente equivocada. Mais do que um problema teórico, o que existe é uma necessidade de constante re-atualização da análise, conforme a dinâmica dos processos sociais e políticos<sup>7</sup>. Necessidade essa que é, inclusive, coerente com a própria teoria dos complexos regionais de segurança, em seus aspectos epistemológicos.

<sup>7</sup> Discordamos aqui de Silva (2011) quando esta diz que a nova tendência de unificação entre os subcomplexos representa uma contradição teórica da teoria dos complexos regionais de segurança.

## 5. Considerações Finais

Neste artigo, buscamos ampliar o estudo de Padula. Desenvolvendo seu modelo de integração político-estratégica a partir dos conceitos de centro de decisão econômica de Furtado, e de complexos regionais de segurança de Buzan e Weaver. E demonstrando a importância de ações coordenadas nos três eixos de integração (Econômico-Produtivo, Infra-estrutural e de Segurança e Defesa). Tanto Furtado como Buzan e Weaver são complementares com o modelo de Padula. Combinados, os dois fornecem uma base de referência para a compreensão do processo de desenvolvimento econômico e das dinâmicas de segurança, respectivamente. Temas esses que são fundantes para a integração regional.

A importância do conceito de centros de decisão para o estudo da integração regional se dá na medida em que permite compreender a dinâmica das sociedades subdesenvolvidas, em que as decisões de sua vida econômica são condicionadas pela expansão do mercado mundial e das estratégias dos grupos que a dominam, e, assim, as consequências que uma integração nos moldes do Regionalismo Aberto tem para as sociedades em questão. Dessa forma, percebe-se que uma integração que permita aos países terem capacidade de decidir sobre seu próprio desenvolvimento passa pela aquisição da capacidade desses países de terem domínio daquelas atividades industriais que condicionam a dinâmica do crescimento e da expansão da economia internacional. Além disso, o conceito de centros de decisão permite retomar a ideia de um projeto multidimensional de integração, com cunho político-social, e pautado por uma visão estratégica da região. É nesse sentido que se propõe aqui que se pense a integração como a constituição de um centro de decisão regional, e que se afirma que essa constituição passa não só pela organização da produção econômica, mas também pelos setores de infra-estrutura, e pela segurança e a defesa da região, o que implica uma doutrina militar e capacidades militares próprias.

A infra-estrutura é um eixo central que condiciona os moldes da integração. São os eixos físicos que conectam o subcontinente de fato, e sua orientação determina à quais interesses um continente integrado busca atender. É errôneo admitir a certeza de que qualquer tipo de integração fortalecerá a América do Sul perante o sistema internacional. Uma vez que eixos de integração orientados exclusivamente para facilitar o escoamento de produção, satisfazendo o mercado externo e ampliando o consumo interno, pouco ou nada contribuirão para um desenvolvimento autônomo.

É necessário que o debate sobre integração infra-estrutural se conecte aos demais eixos da integração e passe a orientar a infra-estrutura da América do Sul sob um viés político e

estratégico. Isso permitiria ligar os Estados interna e externamente, de modo que o Estado se faça presente e atuante em regiões isoladas, e a integração da América do Sul sirva de fato à população e ao fortalecimento das instituições estatais, e não somente ao empresariado e às corporações internacionais.

Por fim, a questão de Defesa e Segurança acaba por ser o eixo que de fato deveria condicionar todos os outros no tocante à Integração Regional. A cooperação nas áreas de defesa e segurança promove ganhos não só na sua área. Ao coordenar políticas de integração que de fato sirvam a um projeto comum de defesa das soberanias e proteção da autonomia dos países sul-americanos sobre seus territórios e recursos naturais, ela fortalece, em todos os eixos, a viabilidade da integração político-estratégica para uma América do Sul de fato desenvolvida e atuante de maneira autônoma no Sistema Internacional. O papel do Brasil, nesse sentido, é fundamental, como elo de ligação entre os dois subcomplexos do Norte Andino e do Cone Sul. O posicionamento brasileiro em relação à violência que se desenvolveu ao longo dos anos 1990 em torno da questão das drogas foi essencial para a aproximação recente que se teve entre os dois, como se viu com a criação da UNASUL em resposta ao Plano Colômbia. Além disso, cabe observar a importância que a temática das drogas pode ter para a unificação da América do Sul.

## Referências

BID [Banco Interamericano de Desenvolvimento]. Disponível em <<http://www.iadb.org/pt/banco-interamericano-de-desenvolvimento,2837.html>> Acesso em 8 de maio de 2015.

BUZAN, Barry; WEAVER, Ole. **Regions and Powers**. Cambridge University Press: Nova York, 2003.

COSTA, Gabriela D. F.; MENGER, Katiele R.; TANCREDI, Letícia M. Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento: A Reformulação dos Eixos da IIRSA. **URGSMUN: UFRGS Model United Nations Journal**. No prelo.

FURTADO, Celso. **A Hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978

FURTADO, Celso. **A Pré-Revolução Brasileira**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

IIRSA. **API: Agenda de Projetos Prioritários de Integração**. Documento, Comitê de Coordenação Técnica, Iirsa, 2011.

JAEGGER, Bruna. **Integração Infraestrutural Sul-americana: impactos sobre a geopolítica e a estratégia regional**. Trabalho de Conclusão de Curso, Porto Alegre, UFRGS, 2014.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa (END)**. Brasília, 2008.

OLIVEIRA, Lucas Kerr de. **Energia como Recurso de poder na Política Internacional: geopolítica, estratégia e o papel do Centro de Decisão Energética**. Tese de Doutorado em Ciência Política, Porto Alegre, UFRGS, 2012.

SARAIVA, Renato. **O conceito de Centros de Decisão Econômica nas obras de Celso Furtado: um esforço de formalização teórica e de aplicação prática na análise das relações internacionais**. Anais I Seminário Internacional de Ciência Política, UFRGS, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/2.-SARAIVA-Renato-O-Conceito-de-Centros-de-Decis%C3%A3o-Econ%C3%B4mica-nas-obras-de-Celso-Furtado-um-esfor%C3%A7o-de-formaliza%C3%A7%C3%A3o-te%C3%B3rica-e-de-aplica%C3%A7%C3%A3o-pr%C3%A1tica-na-an%C3%A1lise-das-rela%C3%A7%C3%B5es-internacionais.pdf>>. Acesso em 16/02/2016.

SILVA, Natasha P. O Complexo Regional de Segurança da América do Sul: um Estudo de Barry Buzan e Ole Waever. **Revista Perspectiva**. Porto Alegre, julho de 2011. v. 5, n. 2, p. 126-141.

SOUZA, Juliana dos Anjos de. **Os obstáculos à integração autônoma e antissistêmica da América do Sul**. Trabalho de Conclusão de Curso, Porto Alegre, UFRGS, 2014.

PADULA, Raphael. As visões dominantes sobre a integração regional: o Regionalismo Aberto e a Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). In: COSTA, Darc (org.). **América do Sul: Integração e Infraestrutura. América do Sul: integração e infraestrutura**. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011a, p. 143-208.

PADULA, Raphael. **Integração Regional de Infra-estrutura e Comércio na América do Sul nos Anos 2000: uma análise político-estratégica**. Tese de Doutorado em Engenharia da Produção, Rio de Janeiro, COPPE/UFRJ, 2010.

UNASUL [União das Nações Sul-Americanas]. **Conselho de Infraestrutura e Planejamento**. Disponível em: <http://www.unasursg.org/es/node/24>>. Acesso em 10 de agosto de 2015.

UNASUL [União das Nações Sul-Americanas]. **Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul**. Santiago, 2008. Disponível em: <[http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/PORT-ESTATUTO\\_CDS.pdf](http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/PORT-ESTATUTO_CDS.pdf)>. Acessado em 14/11/2014.