7º Seminário de Graduação e Pós-Graduação em Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)

12 a 14 de Dezembro de 2024, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre (RS)

Área temática: Economia Política Internacional

INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA E O PODER ESTRUTURAL

Lorena Carolina Conceição Andrade Fonsêca - Mestranda PPGRI-UFBA
Rafael Vieira da Silva - Mestrando PPGRI-UFBA

RESUMO: A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) teve como principal objetivo sanar a ausência de conectividades estruturais no subcontinente a partir do desenvolvimento de projetos de construção e reforma de infraestruturas em diferentes eixos de integração (Diniz Filho e Fernandes, 2017). O projeto surgiu na virada do milênio durante o Primeiro Encontro de Presidentes da América do Sul em Brasília, contando com os chefes de estado da Venezuela, Bolívia, Uruguai, Argentina, Peru, Chile, Paraguai, Equador, Guiana, Suriname, Colômbia e Brasil. Seu extenso plano de ação continha propostas para o desenvolvimento de infraestruturas nas áreas de transporte, energia e comunicações, visando ampliar a competitividade econômica dos países sul-americanos em um mundo globalizado (Souza, 2015). Além disso, em seu escopo programático existiam preocupações de cunho social e ambiental, como o interesse de dialogar com as populações locais sobre os projetos e a busca por harmonizar tais ações com o desenvolvimento sustentável, ainda que esta última tenha sido ofuscada pelos impactos ambientais de seus megaprojetos (Vasconcelos e Lipovetsky, 2020).

Diante dessa breve contextualização, esta pesquisa analisa a trajetória da IIRSA a partir do seguinte questionamento: em que medida a iniciativa serviu como instrumento dos interesses do poder estrutural hegemônico? Através de uma avaliação qualitativa da literatura voltada para descrever os objetivos e os resultados da IIRSA, pretende-se investigar a conexão entre interesses hegemônicos (particularmente dos Estados Unidos) e os desdobramentos desse projeto regional. Para tanto, utiliza-se como aporte teórico primário o conceito de poder estrutural desenvolvido por Susan Strange (1994), que diz respeito à capacidade de um ou mais atores determinarem as estruturas da economia política global que permeia as relações entre os Estados. Busca-se, com isso, entender a IIRSA a partir do olhar da Economia Política Internacional e das nuances que se tornam evidentes diante das contribuições teóricas em torno da ideia de poder estrutural. Situando a iniciativa em um contexto global, aproximam-se os desenvolvimentos em seu âmbito com a atuação dos EUA na América no mesmo período, de modo a tentar encontrar evidências do poder estrutural nos contornos da IIRSA. O trabalho discute o alcance da aplicação deste conceito de poder na compreensão da trajetória da iniciativa, explorando as consequências interpretativas dessa escolha analítica e as possibilidades e limites do uso prático dessa ferramenta conceitual. Como resultado parcial, entende-se que a IIRSA, em especial na ampliação da infraestrutura do setor de transporte, possui uma conexão com a operacionalização dos interesses dos agentes do mercado global ligados aos países hegemônicos, em especial aos EUA. Ainda que a pergunta de pesquisa detenha certo grau de complexidade para que se possa admitir uma resposta causal definitiva, são elencadas evidências de que houve uma instrumentalização dessa iniciativa regional em prol dos

interesses dos atores associados aos EUA, em particular a partir das constrições impostas pelos mecanismos criados e mantidos pelo poder estrutural hegemônico.

PALAVRAS-CHAVES: IIRSA; Poder estrutural; Economia Política Internacional.

1. INTRODUÇÃO

Na história da América Latina, o encontro entre o desenvolvimento econômico e a integração regional tornou-se uma busca consolidada a partir da formação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) no contexto pós-Segunda Guerra Mundial, que projetou a ideia de uma integração a serviço da industrialização regional. Esse contexto abriu caminho para a percepção dos estados no subcontinente sul-americano da necessidade de esforços no sentido de fortalecimento da infraestrutura para possuírem uma maior capacidade de inserção na economia mundial. É, portanto, seguindo estes intentos que surge a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), fruto da vontade dos doze países que compõem o subcontinente ainda nos anos 2000. A IIRSA, proposta feita pelo governo brasileiro em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), tinha por principal objetivo desenvolver grandes empreendimentos que proporcionassem a interação dos países latino-americanos, com intuito de prover melhores condições de comércio intra e extra regional.

Por sua vez, a estudiosa Susan Strange (1994) destacou-se na disciplina de Economia Política Internacional ao analisar a disciplina relacionando não só fatores quantitativos, tradicionalmente valiosos em análises econômicas, mas observando a economia mundial contemporânea a partir de uma lente multidimensional. Isso resultou na formação de sua teoria do poder estrutural, em que desenvolveu de maneira crítica a relação entre política e economia nas relações internacionais, preenchendo uma lacuna que havia na relação entre as duas disciplinas.

Strange (1994) pontua que para compreender a economia política internacional é necessário compreender que se trata de um campo relacional com diversos atores, que influem na construção de resultados, além de perceber o poder advindo de uma multiplicidade de pontos de vista, indo além da ideia linear de causalidade. Para tanto, procurou analisar como se dão as relações de poder para além das relações bilaterais, identificando como agentes podem intervir no sistema e como é formado o poder de decidir como as coisas são feitas.

Partindo destes dois pontos, o presente artigo tem como objeto de análise a IIRSA, sobre a qual, a partir da teoria do Poder Estrutural desenvolvida por Susan Strange, busca-se compreender sua caracterização como mecanismo do poder estrutural, avaliando em que medida a iniciativa possa ter servido como instrumento dos interesses do poder estrutural hegemônico.

O fio desenvolvido ao decorrer deste trabalho é constituído, em primeiro lugar, pela descrição da IIRSA, partindo da sua concepção e contextualização histórica e de suas

pretensões e objetivos. Em seguida, desenvolve-se a explicação da teoria do poder estrutural de Susan Strange e relaciona-a com o objeto de estudo, a saber, a IIRSA. Nesse sentido, busca-se compreender o alcance da aplicação deste conceito de poder na trajetória da iniciativa, a partir da pergunta: “em que medida a iniciativa serviu como instrumento dos interesses do poder estrutural hegemônico?”.

2. IIRSA E A INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL

A IIRSA teve como seu mote a busca por sanar deficiências apresentadas pela falta de conectividades estruturais no subcontinente. O projeto surgiu na virada do milênio, durante o Primeiro Encontro de Presidentes da América do Sul, situado em Brasília, contando com os chefes de estado da Venezuela, Bolívia, Uruguai, Argentina, Peru, Chile, Paraguai, Equador, Guiana, Suriname, Colômbia e Brasil (IIRSA, 2011). Neste âmbito, se diferencia das outras iniciativas desenvolvidas na região pois tem por objetivo o desenvolvimento de setores essenciais para ampliar a capacidade de competitividade econômica frente ao mundo globalizado.

Para Graef (2014), a iniciativa se desenha partindo da constatação da deficiência da infraestrutura desenvolvida na América do Sul, concomitante com a necessidade de responder à urgência e imediatismo presentes nas relações desenvolvidas em um contexto de globalização. A estruturação de projeto era composta não só por estados, mas também teve destaque as instituições financeiras regionais, coordenando interesse público e privado, substituindo a tradicional opção por instituições financeiras internacionais, revelando a busca por autonomia e menor subserviência aos interesses de outras regiões e tomada de decisões feitas por atores próximos a realidade e os desafios enfrentados na América do Sul (Graef, 2014).

Moreira (2006) por sua vez, compreende a IIRSA como um caso de integração Sul-Sul, e a descreve de um ponto de vista fundamentalmente econômico, concebendo-a como uma iniciativa inédita, multi-setorial, que possuía o objetivo do desenvolvimento da infraestrutura atrelada a sustentabilidade ambiental, destacando os pontos-chave de coordenação entre os países integrantes como o fortalecimento de investimentos nacionais, a proposta pela padronização de instrumentos regulatórios, além dos estímulos ao setor privado com novos esquemas de financiamento. Apesar desses aspectos, Moreira (2006) salientou os desafios enfrentados pela iniciativa como a coordenação de interesses e de seus esforços e a conciliação com agendas nacionais e regionais, principalmente no que diz respeito à captação e alocação de recursos diante de uma realidade de alto endividamento, baixa poupança e restrições fiscais.

No século XX a ideia de integração para maior independência e autonomia da região ganha força com pensamento desenvolvimentista no marco da CEPAL, cuja ideia central é a cooperação voltada para o desenvolvimento, que privilegiava o processo de importações e industrialização conjunta dos países da região, com objetivo de diminuir a dependência e a vulnerabilidade externa. Um pouco depois, por volta de 1960, os esforços de diálogo entre os países dão origem ao tratado da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), como destaca Fernandes e Filho (2017), em que os membros se comprometiam a acabar com os problemas de forma gradual no que diz respeito a reciprocidade comercial. Em seguida, já em 1990, há a formação dos blocos econômicos com destaque para o modelo de mercado comum determinado pelo Mercosul e a Comunidade Andina das Nações (CAN), período marcado pela onda do neoliberalismo[1], que é demonstrado através da liberalização e desregulamentação das economias,austeridade fiscais e privatizações onde a formação dos blocos econômicos se consolida como uma maneira de fortalecer os países economicamente. Conforme aponta Moreira (2006), a continuidade de uma economia voltada majoritariamente para recursos naturais e com pouco comércio intra-regional não foi favorável ao desenvolvimento econômico dos países da América do Sul.

Seguindo essa linha temporal, na virada do milênio a IIRSA aparece como a proposta que visava não só a cooperação e a integração, mas também a busca por um desenvolvimento econômico e social partilhados. O plano de ação da iniciativa contava com propostas para o desenvolvimento no transporte, energia e comunicações (Graeff, 2014). A premissa de partida da IIRSA é a construção de eixos de integração, a partir de vários empreendimentos organizados. Araújo Jr. (2009) descreve que o conceito é inspirado nos teóricos clássicos do desenvolvimento regional, com os princípios de economias de aglomeração e polos de crescimento apresentados por Marshall e Perroux, complementarmente ao entendimento da importância da interação entre economia de escala, custo de transporte e distribuição espacial da produção abordado por Krugman.

A IIRSA se diferencia das demais iniciativas já propostas até aquele período na medida em que também possui um escopo social e ambiental, com seus projetos abarcando preocupações com as populações locais e um desenvolvimento sustentável. Assim parâmetros adotados para a escolha dos projetos a serem desenvolvidos foram categorizados considerando a adequação dos investimentos aos ecossistemas, impactos transnacionais, complementaridade entre os projetos que foram divididos em eixos, sinergia

---

[1] Cervo (2000) define o movimento neoliberal na América Latina como uma perspectiva condizente com um mundo globalizado e individualista, em larga medida apoiando a iniciativa privada, a valorização do mercado global e a transferência de ativos nacionais para empresas transnacionais em nome do crescimento econômico e produtivo, o que foi aplicado acriticamente pelos líderes latino-americanos.

derivada da interação entre os eixos direta e indiretamente, e por fim, a possibilidade de criação de emprego e consequentemente renda para os habitantes locais (Araújo Jr., 2009).

Também é destacado a visão geoeconômica do espaço continental abarcado pela iniciativa, que como aduz Fernandes e Filho (2017, p. 6) gira em torno de uma área multidimensional que concentra os comércios já existentes e também os potenciais, com objetivo de padronizar a qualidade dos serviços de infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações com o intuito de apoiar as atividades produtivas dos Eixos de Integração e Desenvolvimento, que ao se concretizar promoveria o desenvolvimento harmônico com a facilitação de acesso a zonas ainda isoladas mas com grande potencial produtivo.

A procura por celeridade para a tomada de decisão na iniciativa, bem como a coordenação de interesses de todos os envolvidos deu origem às duas áreas de atuação definidas. A área diretiva, correspondente à organização da IIRSA, ficou atribuída ao Comitê de Direção Executiva (CDE), composta pelos representantes dos Estados, voltados para decisões políticas sempre em busca da coordenação de interesses e respeito pelos acordos e tratados sobre a iniciativa, contando com reuniões anuais (Fernandes e Filho, 2017; Araújo Jr., 2009).

A área técnica por sua vez foi dividida entre Grupos Técnicos Executivos (GTE) e o Comitê de Coordenação Técnica (CCT). Como descrito no organograma da iniciativa, os GTE são compostos por técnicos ligados aos governos, acompanhando um determinado eixo de integração. O CCT em sua composição agregaria técnicos das instituições financeiras: BID, Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) e Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), com o intuito de promover apoio técnico e financeiro. Por último, a Secretaria do CCT, protagonizada pelo BID, com a função de promover diálogo entre as partes técnicas (CCT), diretiva (CDE) e Coordenações Nacionais (CNs) (Graeff, 2014). O projeto foi dividido em grandes grupos que pretendiam desenvolver dez eixos de integração: 1) Eixo Andino; 2) Eixo Andino do Sul; 3) Eixo da Hidrovia Paraguai – Paraná; 4) Eixo de Capricórnio; 5) Eixo do Amazonas; 6) Eixo do Escudo das Guianas; 7) Eixo do Sul; 8) Eixo Interoceânico central; 9) Eixo Mercosul – Chile; e 10) Eixo Peru – Brasil – Bolívia (IIRSA, 2011).

No que tocou a infraestrutura desenvolvida nos eixos citados, somente em 2004, durante a IV Reunião do Comitê de Direção Executiva da IIRSA, houve avanço em direção aos projetos a serem executados, com a aprovação do CDE foi dado aval inicial a trinta e um projetos principais para a integração - com o passar dos anos mais projetos foram aprovados, chegando ao portfólio de mais de quinhentos, com valores estimados por volta de 100 mil milhões de dólares (Graeff, 2014). A área de concentração primordial destes projetos é o transporte, seguido de energia e comunicação.

No que diz respeito a área de transporte é notório o interesse da região em sanar a precariedade do sistema, posto que este influi diretamente com a possibilidade comercial. A complexidade do sistema na região e os altos custos operam em desfavor não só do comércio dentro da região, mas o escoamento da produção para o mercado global. De acordo com Moreira (2006), a justificativa econômica para a formação da IIRSA é a busca por um avanço mais ágil em comparação com negociações multilaterais complicadas. Em vez de depender de acordos complexos, o objetivo é minimizar as assimetrias no acesso ao mercado. Esse processo permite aos países ganhar relevância e experiência, o que, por sua vez, facilita a maximização de benefícios e a redução de custos:

> Em uma economia mundial onde as economias de escala são abundantes, ao se unirem, esses países poderiam oferecer às suas empresas um mercado interno ampliado, ajudando-as a competir contra seus concorrentes consideravelmente maiores e mais experientes no mundo desenvolvido. Um maior mercado doméstico ajudaria não apenas aumentando a produção das firmas locais, o que reduzir os custos médios e agilizar a aprendizagem, mas também criando condições para o desenvolvimento de uma rede mais ampla de fornecedores (Moreira, 2006, p. 3, tradução nossa).

Ainda de acordo com Moreira (2006), o sub investimento a qual a América do Sul passou entre os anos de 1980 e 1990 devido às políticas adotadas no período, com alta de privatizações e decaimento do investimento público, ampliou o déficit na infraestrutura regional e prejudicou diversas instalações já existentes, como estradas e redes elétricas. Nos anos 2000, foi constatado que o transporte rodoviário, que diz respeito a maior parte do comércio inter-regional, a região se encontrava em desvantagem com o Leste Asiático e os países industrializados. No transporte marítimo também o tempo de deslocamento de cargas entre os portos era bem mais elevado do que em comparação a Ásia. Com a escolha pelo transporte rodoviário, preterindo as ferrovias, fluviais e costeiras, o sistema logístico acabou por se tornar a opção mais cara e com maior impacto ambiental, onde o Brasil foi exemplo dessa dinâmica (Moreira, 2006).

A expectativa com a implementação dos projetos econômicos era que o investimento em infraestrutura promovesse a redução dos custos de insumos intermediários. Esperava-se também que essa abordagem aumentasse a produtividade do trabalho e do capital, facilitando o comércio ao reduzir os custos de transporte. Além disso, acreditava-se que a expansão do mercado impulsionaria a competitividade, promoveria maior especialização e permitiria a obtenção de economias de escala, aumentando a produção e diminuindo os custos médios das mercadorias (Moreira, 2006).

Após a gradual implementação da IIRSA na primeira década do século XXI, com enfoque na coordenação de interesses entre os países envolvidos, a prática demonstrou que a redução das desigualdades inter-regional e aumento de valor agregado não foram

alcançados, em oposição ao resultado esperado, os projetos adotados pela IIRSA exibiram grande dificuldades, reforçada pela crise financeira de 2009, o que propiciou sua mudança de curso e incorporação ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL (COSIPLAN), passando de uma lógica de exportação para uma lógica de desenvolvimento regional (Sebben, 2015). A mudança de foco para o desenvolvimento regional não garantiu uma transformação significativa na prática, pois os desafios de implementação e coordenação entre os países continuaram a limitar o impacto real dos projetos de infraestrutura. A transição da IIRSA para o COSIPLAN, embora bem-intencionada, expôs a falta de mecanismos eficazes para enfrentar as profundas desigualdades regionais e as limitações estruturais de financiamento que persistem na América do Sul.

As contribuições da IIRSA residem, em primeiro, lugar, na criação de projetos para integração física, o que direcionou os esforços para a infraestrutura e a qual ficou registrada no seu planejamento demonstrada com a IV Reunião do Comitê de Direção Executiva da IIRSA em 2004, que ao longo do seu desenvolvimento, até 2010 contou com 524 operações de infraestrutura, representando investimentos de aproximadamente 96 bilhões de dólares. No entanto, dos 31 projetos principais propostos, apenas três foram concluídos, e os demais ainda estavam em estágio de pré-execução (Costa e Gonzales, 2014).

Com relação aos mecanismos inovadores para o financiamento, a iniciativa também previa uma grande influência de bancos multilaterais, devido à conjuntura de escassez de recursos públicos e necessidade de pensar formas de dividir os riscos e responsabilidades entre entes públicos e privados, ampliando possibilidades de financiamento da empreitada. O que pode ser constatado é que não houveram avanços quanto à credibilidade e sustentabilidade da IIRSA. No entanto, mesmo com pouco desenvolvimento das alternativas de financiamento, houve uma expressiva participação de recursos privados, localizados majoritariamente no setor de transporte, em países com tradição da participação do setor privado como o Chile (Costa e Gonzales, 2014).

De acordo com João Mendes Pereira, diplomata brasileiro que chefiava a coordenação geral de assuntos econômicos na América Latina e no Caribe em 2011, a mudança na abordagem adotada pela IIRSA foi justificada pelo fato de que a iniciativa não conseguiu oferecer uma solução eficaz para a integração, não sendo capaz de encontrar mecanismos adequados de financiamento para viabilizar seus objetivos (Sebben, 2015). Dessa forma, a iniciativa não conseguiu consolidar uma infraestrutura que conectasse os países da região de maneira eficaz, limitando o avanço de uma integração econômica ampla e sustentável. A falta de mecanismos de financiamento adequados impediu que muitos projetos saíssem do papel, revelando a necessidade de uma abordagem que incluísse não

apenas a viabilidade técnica, mas também o apoio financeiro efetivo para sua implementação.

3 A IIRSA E O PODER ESTRUTURAL

Susan Strange buscou explorar a relação entre a política e a economia nas relações internacionais, sob um olhar crítico. Ainda nos anos de 1970, ao estudar o ambiente internacional, percebeu um ritmo de mudança desigual no sistema político internacional em comparação ao sistema econômico internacional, que passava despercebido aos teóricos internacionalistas, posto que faziam a distinção a economia e às relações internacionais. A autora também tece críticas aos economistas e cientistas políticos, por manterem separadas de tal forma as áreas do conhecimento, que não os permitiam enxergar as intersecções dos seus objetos de análises (Alencar e Nunes, 2018).

Ao buscar entender como se dá o fenômeno do poder, que é relacional, Strange apresenta um novo ponto de vista, assumindo que o poder é relacional e que se dá através de uma série de atores e variáveis, que por consequência interferem na dinâmica dialética objetivo-resultado, o que acaba com a previsibilidade, e a relação nem sempre ocorra de forma direta:

> Os meios, a negociação, a vontade, somente para citar algumas dessas variáveis interferem na consecução ou não dos objetivos como resultados. Por isso Strange defende que é necessário ver o poder sob um ponto de vista múltiplo, para além das relações de causalidade linear nas quais a economia política internacional norte-americana estava situada (Alencar e Nunes, 2018, p.128).

Seguindo sua pesquisa, Strange se debruça sobre o poder que os Estados Unidos da América possuem na estrutura internacional, negando seu declínio e divergindo de outros teóricos realistas, e questionando dois fatores fundamentais: os Estados Unidos estavam perdendo poder dentro e sobre o sistema e que isso leva a desordens nesse sistema (Strange, 1987). Portanto, para compreender o sistema, a investigação seguiu pela busca em entender como se constituem as relações de poder, e estas não são necessariamente bilaterais, mas com intervenção de um terceiro, ou mesmo como é formado o poder de decidir como as coisas são feitas.

É a partir destas questões, que a autora desenvolve seu conceito de poder estrutural, o definindo como “o poder de moldar e determinar as estruturas da economia política global dentro das quais outros estados, suas instituições políticas, suas empresas econômicas e (não menos importante) seus cientistas e outros profissionais têm que operar” (Strange, 1994, p. 24-25). A compreensão de estrutura para a autora, portanto, pode ser comparada

com um labirinto em que o ator detentor do poder abre e fecha portas, determinando caminhos para os que estão dentro devam seguir, de acordo com seus desejos e interesses (Pustovitovskij e Kremer, 2011, p.11).

De acordo com May (1996), Strange também assume que a estrutura da economia política global está dividida entre quatro pilares inter-relacionados: financeiro, produtivo, segurança e conhecimento. A estrutura financeira, que ganhou muita importância no final do século XX, tornou-se decisiva nas relações econômicas internacionais, descrevendo que o que é investido nas economias modernas não é dinheiro, mas crédito, e este pode ser criado e não necessariamente acumulado. Assim, o que predomina é a capacidade de gerar crédito, de modo que a confiança no sistema financeiro passa a controlar a economia. Para isso, há uma relação direta com a autoridade política, que, aliada aos Estados e às instituições financeiras, define quais moedas podem ser utilizadas e assegura, quando necessário, a realização de transações monetárias.

A estrutura de produção refere-se aos arranjos que definem o que é produzido, por quem e para quem, com quais métodos e em quais condições. A interação entre essa estrutura e os grupos sociais envolvidos influencia tanto os resultados quanto à distribuição de benefícios (May, 1996). Dessa forma, “uma mudança na estrutura produtiva transforma a própria natureza do Estado, alterando suas capacidades e redefinindo suas responsabilidades” (Strange, 1994, p. 89, tradução nossa). Essas transformações podem resultar em novas formas de controle e regulação econômica, refletindo interesses específicos dentro da sociedade. Além disso, o papel do Estado pode se expandir ou se reduzir conforme ele se ajusta às exigências de um ambiente produtivo em constante mudança.

A estrutura de segurança é determinada pela capacidade de prover segurança de um grupo para outro, o que pode gerar vantagens tanto na produção quanto no consumo de recursos, além de conceder direitos e privilégios. No poder estrutural, a segurança perpetua-se sobre duas vertentes: de quem exerce controle e poder sobre a segurança de indivíduos e quem exerce controle e poder sobre as sociedades. Utilizando a visão de balança de poder, Strange descreve que nos poucos conflitos entre atores internacionais na atualidade chega às vias de fato, com a utilização da força. Dessa forma, a segurança não é um elemento central na economia política internacional, mas é um caso especial sujeito às pressões dos outros três pilares (May, 1996).

A estrutura do conhecimento por sua vez, é segunda a autora a fonte de poder mais negligenciada nos estudos de Economia Política Internacional, isso porque o poder nesta estrutura está ligado à capacidade de exclusão, ou seja, negar o acesso e a possibilidade de

transmissão do conhecimento. Esta dinâmica cria diferenciação entre os grupos, subjugando quem não possui o conhecimento aos detentores e também transmissores dele (May, 1996). Além disso, essa exclusão perpetua desigualdades e concentra a influência em grupos que monopolizam o conhecimento.

Além dos quatro pilares estruturais fundamentais já explicitados, Strange também desenvolve a dimensão secundária das estruturas na Economia Política Internacional, que são condicionadas pela interação entre as quatro primeiras, são elas os sistemas de transporte, relações de troca, sistemas de energia, e *welfare* (May, 1996, p.183). Conforme a autora descreve, as relações desenvolvidas a níveis secundários só podem ser entendidas se consideradas as relações de poder nas quatro estruturas primárias (Strange, 1994). Isso significa que os sistemas secundários não existem de forma isolada, mas são profundamente influenciados pela distribuição de poder e pelos interesses dominantes nas esferas de segurança, produção, financeiro e conhecimento.

Ao refletir a realidade que originou a integração regional na América do Sul, pode-se pensar diretamente a visão estrutural de Strange que aponta a interação entre as dependências históricas, institucionais, normativas e mecanismos de interação entre os atores. Portanto, essas condições estruturais em que os atores internacionais operam, criam oportunidades e restrições determinando as relações de poder.

A política neoliberal na América do Sul, pode ser associada como o produto da política dos Estados Unidos e do Consenso de Washington e a implementação de uma política econômica de liberalização do comércio e integração global dos mercados, assumindo que estas práticas seriam benéficas para todos, independentemente da sua conjuntura. A disciplina fiscal a qual a América Latina foi imposta incluía o déficit orçamentário, redução das despesas públicas, reforma tributária, liberalização financeira e das taxas de juros (Vasconcelos e Lipovetsky, 2020).

Como consequência destas medidas, a América do Sul acabou voltada basicamente à produção de bens intermediários, causando prejuízo à competitividade internacional, afetando também os volumes de comércio entre os países da região, agravada pela ausência da infraestrutura e industrialização. Nota-se, portanto, o direcionamento do desenvolvimento da região intrinsecamente ligado às interações de poder ditado pelo agente que operacionaliza esta estrutura, os Estado Unidos da América.

A IIRSA caracterizada pelo novo regionalismo, conforme afirmou Graeff (2014), no desenvolvimento de infraestrutura regional, para que houvesse melhorias nas relações comerciais e econômicas, indo de encontro com os acordos comerciais desenvolvidos no final do século XX na verdade surge com grande interesse do BID, em busca de incluir os

blocos regionais numa cadeia global de comércio. A iniciativa de alargamento da infraestrutura, principalmente no setor de transporte, pode ser vista como a operacionalização dos interesses do mercado global, principalmente no que corresponde à estrutura financeira, com a intervenção dos agentes financeiros, como o BID e outros agentes privados, para o exercício do poder sobre a região.

Por fim, ao investir em estrutura de transporte, a região acabou por operacionalizar uma estrutura que favorece o escoamento da sua produção que continua a ser majoritariamente de baixo valor agregado e não obteve o desenvolvimento industrial e integração que eram necessários para o real desenvolvimento regional, que influi também na perpetuação da lógica de dependência aos países que comandam as estruturas.

Ao priorizar a integração regional no setor da infraestrutura, mais especificamente do transporte, os países envolvidos procuravam maior autonomia no desenvolvimento das suas economias, e para isso utilizaram da coordenação de interesses públicos e privados, principalmente no financiamento dos projetos, no entanto o objetivo por maior independência perante o sistema internacional foi frustrado, ao passo que as instituições privadas tiveram maior protagonismo na iniciativa.

A perpetuação da exploração dos recursos advindos da região foi reiterada pela IIRSA, gerando imensos lucros para as empresas transnacionais que, operacionalizando a construção civil na região, alimentando o ciclo da super exploração. Analisando a IIRSA, este projeto continuou a perpetuar a lógica de exportação de commodities minerais, energéticos, e agrários, o que provoca uma dependência regional em relação às grandes hegemonias do Norte e busca em longo prazo o redirecionamento das suas pontes comerciais para a costa do Pacífico, visando a China, como foco da transição hegemônica.

Conforme demonstrado, a IIRSA, após uma década não atingiu os objetivos almejados, e foi incorporada a mais um novo projeto de integração regional, o COSIPLAN, devido a não obtenção dos resultados alcançados e a conjuntura de crise financeira ocorrida em 2009, demonstrando como a estrutura financeira também atuou como mecanismo do poder dentro do desenvolvimento da região, condicionando o redirecionamento das propostas de desenvolvimento da América do Sul.

A constatação de que o poder estrutural pregado por Strange continua a ser operacionalizado na América do Sul como forma de obter vantagens econômicas resta demonstrado na influência proporcionada pelo ator (os Estados Unidos) que domina as estruturas operacionalizando o poder sobre os demais, neste caso, os estados da América do Sul. Sem a pretensão de explorar ou criar privilégios, ainda operam as estruturas de modo a obter os recursos necessários para a manutenção do poder.

4. CONCLUSÃO

Buscou-se neste artigo entender a IIRSA a partir do olhar da Economia Política Internacional e da ideia de poder estrutural. Situando a IIRSA em um contexto global, conectou-se a iniciativa com a atuação dos EUA na América no mesmo período, de modo que evidenciou-se o poder estrutural nos contornos da IIRSA.

A implementação desse projeto de infraestrutura, sob o prisma de Strange, reforça a dependência estrutural da América do Sul, consolidando os interesses de atores hegemônicos no sistema internacional, como os Estados Unidos, e perpetuando a exploração dos recursos regionais.

Assim, a IIRSA, em vez de promover a emancipação e o desenvolvimento autônomo da região, tornou-se mais um instrumento de integração subordinada, reforçando a posição da América do Sul como fornecedora de matérias-primas e mão de obra barata no sistema econômico global. Essas considerações sobre a IIRSA e seu impacto na dinâmica de poder na América do Sul sublinham a importância de uma abordagem crítica nas discussões sobre políticas de integração e desenvolvimento. Ao iluminar as relações de poder que moldam esses projetos, o artigo contribui para um entendimento mais profundo das desigualdades que persistem no sistema internacional e das implicações para a autonomia dos estados latino-americanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, F. B. A.; NUNES, L. S. F. Susan Strange: poder estrutural e hierarquia monetária, uma breve discussão. **Revista de Geopolítica**, v. 9, n. 1, p. 125-142, 2018.

ARAÚJO JR., J. T. **Infraestrutura e Integração Regional**: O papel da IIRSA. Rio de Janeiro: CINDES, 2009.

CERVO, Amado Luiz. Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 43, n. 2, p. 5-27, 2000.

COSTA, C. E. L.; GONZALEZ, M. J. F. **Infraestrutura e integração regional**: a experiência da IIRSA na América do Sul. 2014. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5325. Acesso em 15 de outubro de 2024.

FERNANDES, M. S.; DINIZ FILHO, L. L. Planejamento territorial da IIRSA: conceitos e projetos. **Revista de Geopolítica**, v. 8, n. 1, p. 1-18, 2017.

GRAEFF, L. R. **IIRSA e a integração sul-americana**: análise dos interesses associados aos projetos regionais de infraestrutura. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/128082. Acesso em 15 de outubro de 2024.

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

MAY, C. Strange fruit: Susan Strange's theory of structural power in the international political economy. **Global Society**, v. 10, n. 2, p. 167-189, 1996.

MOREIRA, M. M. IIRSA economic fundamentals. **Inter-American Development Bank**, 2006. (No. 2415). Disponível em: https://ideas.repec.org/p/idb/brikps/2415.html. Acesso em 15 de outubro de 2024.

PUSTOVITOVSKIJ, A.; KREMER, J. F. Structural power and International Relations analysis: Fill your basket, get your preferences. **Institute of Development Research and Development Policy**, 2011.

SEBBEN, F. D. **Infraestrutura e desenvolvimento**: estudo de caso sobre IIRSA e COSIPLAN. Disponível em: https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/131654. Acesso em 15 de outubro de 2024.

SOUZA, V. H. P. Integração territorial no Mercosul: o caso da IIRSA/COSIPLAN. **Revista Sociedade & Natureza**, v. 27, n. 1, p. 21–36, 2015.

STRANGE, S. **States and markets**. 2. ed. London: Continuum, 1994.

STRANGE, S. The persistent myth of lost hegemony. **International Organization**, v. 41, n. 4, p. 551-574, 1987.

VASCONCELOS, A. G.; LIPOVETSKY, N. O Consenso de Washington e o estado de democrático de direito: o insuperável paradoxo entre premissas dicotômicas. **Direito e Economia**, v. 7, n. 4, p. 131-153, 2020.