

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO” (Unesp)

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (Unicamp)

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC-SP)

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS SAN TIAGO
DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

VICTOR ARRUDA PEREIRA DE OLIVEIRA

A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA FÍSICA NA AMÉRICA DO SUL:
O COSIPLAN NO ÂMBITO DA UNASUL

SÃO PAULO

2016

VICTOR ARRUDA PEREIRA DE OLIVEIRA

A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA FÍSICA NA AMÉRICA DO SUL:

O COSIPLAN NO ÂMBITO DA UNASUL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência parcial para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Integração Regional”.

Orientador: Professor Dr. Marcelo Fernandes de Oliveira.

SÃO PAULO

2016

Oliveira, Victor Arruda Pereira de.

O482 A integração da infraestrutura física na América do Sul : o COSIPLAN no âmbito da UNASUL / Victor Arruda Pereira de Oliveira. – São Paulo, 2016.

178 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Marcelo Fernandes de Oliveira.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2016.

1. América do Sul – Relações exteriores. 2. União de Nações Sul-Americanas. 3. Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento. 4. Integración de la Estructura Regional de Sudamerica (Projeto). I. Título.

CDD 327.8

VICTOR ARRUDA PEREIRA DE OLIVEIRA

A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA FÍSICA NA AMÉRICA DO SUL:

O COSIPLAN NO ÂMBITO DA UNASUL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência parcial para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Integração Regional”.

Orientador: Professor Dr. Marcelo Fernandes de Oliveira.

BANCA EXAMINADORA:

Professor Dr. Marcelo Fernandes de Oliveira (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Professor Dr. Marcelo Passini Mariano (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Professora Dra. Noemia Ramos Vieira (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

São Paulo, 18 de agosto de 2016

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Fundação do Ministério da Educação, pelo apoio institucional e financeiro à minha pesquisa.

Agradeço ao professor Marcelo Fernandes de Oliveira pela orientação e todo o apoio conferido na consecução do presente trabalho.

Também quero reconhecer o apoio de todos os docentes e colegas discentes do PPGRI San Tiago Dantas pela oportunidade de frequentar aulas, palestras, simpósios e eventos que me auxiliaram muito em minha formação acadêmica e foram enriquecedores não apenas para a confecção da presente dissertação, mas para toda a vida. Aproveito a oportunidade para agradecer à Isabela, Giovana, Grazi por todo o apoio, estrutura e colaboração que permitem o funcionamento exemplar do Programa.

Agradeço à Elen de Paula Bueno, minha amada esposa, por todo o apoio, confiança e companheirismo nas mais importantes fases da minha vida. Também quero retribuir e reconhecer o companheirismo da Milka, sempre fiel e leal, me concedendo carinho e compreensão pelas horas reduzidas de passeios e brincadeiras em prol da elaboração da dissertação.

Agradeço ao meu pai, José Guy Oliveira, por todo o apoio depositado nos meus estudos, desde minha infância até a pós-graduação, sem o qual o sonho de realizar um mestrado acadêmico não teria sido possível.

Agradeço à minha mãe, Vitória, e à minha irmã, Ana Isabel, pelo apoio conferido ao longo dessa etapa.

Um agradecimento especial aos meus queridos avós Nena, Walter e Anna por todo o carinho, dedicação, apoio e cuidado em todos os meus anos de vida. Dedico esse trabalho a vocês.

Agradeço a todos os meus professores da graduação e da pós-graduação da USP, UNESP, UNICAMP e PUC-SP por todo o enriquecedor ensino conferido.

RESUMO

A integração da infraestrutura física regional constitui um dos temas mais importantes da agenda multilateral dos países da América do Sul, desde o lançamento, em 2000, da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), posteriormente incorporada como foro técnico do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), órgão da UNASUL. A partir da análise do quadro histórico e teórico dos projetos de integração em matéria de infraestrutura, bem como da análise da política externa brasileira para a integração da infraestrutura física sul-americana, a presente dissertação verifica o panorama dos principais projetos de infraestrutura sul-americanos, a agenda e execução das obras realizadas e as principais fontes de financiamento. À luz da análise do desenvolvimento histórico e dos projetos implementados, conclui-se que conciliar a integração da infraestrutura, suas obras e o desenvolvimento econômico com a preservação do meio-ambiente, a sustentabilidade e a busca de justiça social, consistem nos principais desafios que se colocam para o COSIPLAN atualmente.

Palavras-chave: COSIPLAN, IIRSA, UNASUL, infraestrutura física, integração regional.

ABSTRACT

The integration of regional physical infrastructure is one of the most important issues in the multilateral agenda of South American countries, since the advent, in 2000, of the Initiative for the Integration of the Regional Infrastructure in South America (IIRSA), later incorporated as a technical forum of the South American Council on Infrastructure and Planning (COSIPLAN), an organ of UNASUR. From the analysis of the historical and theoretical framework of integration projects in infrastructure, as well as the analysis of the Brazilian foreign policy for the integration of South American physical infrastructure, this dissertation verify the overview of the main projects of infrastructure in South America, the agenda and the execution of the infrastructure works and the main sources of funding. In the light of the historical analysis and of the implemented projects, it concludes that reconcile the integration of infrastructure, its infrastructure works and economic development with the preservation of the environment, sustainability and the search for social justice, consists the main challenges that arise for COSIPLAN currently.

Keywords: COSIPLAN, IIRSA, UNASUR, physical infrastructure, regional integration.

RESUMEN

La integración de la infraestructura física regional es uno de los temas más importantes de la agenda multilateral de los países de América del Sur, desde el lanzamiento, en 2000, de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), posteriormente incorporada como foro técnico del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), órgano de UNASUR. A partir del análisis del marco histórico y teórico de los proyectos de integración en materia de infraestructura, así como del análisis de la política exterior brasileña para la integración de la infraestructura física suramericana, esta disertación verifica el panorama de los principales proyectos de infraestructura suramericanos, la agenda y la ejecución de las obras realizadas y las principales fuentes de financiamiento. A la luz de la evolución histórica y del análisis de los proyectos implementados, se concluye que conciliar la integración de la infraestructura, sus obras y el desarrollo económico con la preservación del medio ambiente, la sostenibilidad y la búsqueda de la justicia social, consisten en los principales desafíos que el COSIPLAN enfrenta actualmente.

Palabras clave: COSIPLAN, IIRSA, UNASUR, infraestructura física, integración regional.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs).....	105
Figura 2 – Grupos de projetos do Eixo Mercosul-Chile.....	109
Figura 3 – Detalhes dos projetos do Grupo 1 (Belo Horizonte – Buenos Aires) do Eixo Mercosul – Chile.....	111
Figura 4 – Imagem projetada do Projeto Ferroviário Los Andes (Chile) – Mendoza.....	113
Figura 5 – Densidade populacional por regiões administrativas / unidades federativas do Eixo do Amazonas.....	116
Figura 6 – Grupos de projetos do Eixo do Amazonas.....	117
Figura 7 – Projetos da AIC para o período 2005-2010.....	132
Figura 8 – Organograma de funcionamento do COSIPLAN.....	141

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução da Carteira de Projetos da IIRSA por EID de 2003 a 2010.....	137
Tabela 2 – Número de projetos da IIRSA por área e etapa de execução em 2010.....	138
Tabela 3 – Quantidade de Projetos do portfólio do COSIPLAN em 2011 e investimentos em milhões de US\$.....	145
Tabela 4 – Lista de projetos da API por EID, países envolvidos e valor estimado em US\$ milhões.....	148
Tabela 5 – Evolução dos projetos estruturados e projetos individuais da API.....	150

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIC	Agenda de Implementação Consensuada
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALBA	Aliança Bolivariana para os povos da nossa América
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio da América do Sul
AMA	Eixo do Amazonas
AND	Eixo Andino
ANDE	<i>Administración Nacional de Eletricidad</i> (Paraguai)
API	Agenda de Projetos Prioritários de Integração
ASEAN	<i>Association of Southeast Asian Nations</i>
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAF	Corporação Andina de Fomento
CAN	Comunidade Andina de Nações
CAP	Eixo de Capricórnio
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CCT	Comitê de Coordenação Técnica
CDE	Comitê de Direção Executiva
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CEBRI	Centro Brasileiro de Relações Internacionais

CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CELAC	Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIC	Comitê Intergovernamental Coordenador da Bacia do Prata
COPEL	Companhia Paranaense de Energia
COSIPLAN	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
CSEF	Conselho de Economia e Finanças da UNASUL
DAI/MRE	Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores
EASE	Metodologia de Avaliação Ambiental e Social com Enfoque Estratégico
EID	Eixos de Integração e Desenvolvimento
EIA	Estudos de Impacto Ambiental
ENERSUL	Empresa de Energia Elétrica de Mato Grosso do Sul
ESG	Eixo do Escudo Guianês
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul
FONPLATA	Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata
GeoSUL	Rede Geoespacial da América do Sul
GT	Grupo de Trabalho do COSIPLAN
GTE	Grupos Técnicos Executivos
HPP	Eixo da Hidrovia Paraguai – Paraná
IFIs	Instituições Financeiras Internacionais
IFRs	Instituições Financeiras Regionais
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
INDEC	<i>Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina</i>

INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
INTAL	Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe
IOC	Eixo Interoceânico Central
IPrLg	Metodologia de Integração Produtiva e Logística
MCC	Eixo Mercosul-Chile
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores do Brasil
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Brasil
NAFTA	North American Free Trade Agreement
OEA	Organização dos Estados Americanos
OEI	Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, Ciência e Cultura
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAE	Plano de Ação Estratégico
PBB	Eixo Peru-Brasil-Bolívia
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
PIL	Programa de Investimento em Logística
PGEs	Projetos de Grande Escala
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPA	Planos Plurianuais
PPP	Parceria Público-Privada

PSIs	Processos Setoriais de Integração
PTI	Programas Territoriais de Integração
SIG	Sistema de Informação Geográfica
SIGE	Sistema de Informação para Gestão Estratégica
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos
SUR	Eixo do Sul
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
TCA	Tratado de Cooperação Amazônica
TEC	Tarifa Externa Comum
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
VESA	Visão Estratégica para a Integração Física Sul-americana

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	PERSPECTIVAS HISTÓRICA E TEÓRICA DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL.....	20
2.1	Os primeiros esforços de integração da infraestrutura física sul-americana no século XX: ensaios bilaterais.....	22
2.2	A integração da infraestrutura física sul-americana nas décadas de 1960 e 1970: primeiros avanços multilaterais.....	27
2.2.1	O surgimento da Corporação Andina de Fomento (CAF).....	28
2.2.2	O Tratado da Bacia do Prata e a criação do FONPLATA.....	33
2.2.3	O Tratado de Cooperação Amazônica de 1978.....	36
2.3	A integração da infraestrutura física sul-americana nas décadas de 1980 e 1990: avanços no Cone Sul	39
2.3.1	A década de 1980 e a construção da convergência.....	40
2.3.2	O início da década de 1990 e a criação do MERCOSUL.....	45
2.4	Perspectivas teóricas sobre a integração regional e sua aplicabilidade ao processo de integração física na América do Sul.....	47
2.4.1	Young Jong Choi e James A. CAPORASO: uma perspectiva comparada da integração regional.....	48
2.4.2	A contribuição intelectual de Ernest Haas para as teorias da integração regional na visão de seus seguidores e os problemas de sua aplicação na América do Sul.....	54
2.4.3	A importância do estudo das organizações internacionais e das instituições nos processos de integração regional: as análises de Donald Puchala, Beth A. Simmons, Lisa L. Martin e Robert O. Keohane.....	57
2.4.4	A explicação para o ressurgimento do regionalismo na visão de Andrew Hurrell...61	
2.4.5	Aportes teóricos interpretativos da integração da infraestrutura física na América do Sul: um balanço	68
3	A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA FÍSICA SUL-AMERICANA NOS GOVERNOS CARDOSO E LULA DA SILVA.....	70
3.1	A integração sul-americana em dois momentos: a passagem do regionalismo aberto ao regionalismo pós-liberal ou estrutural.....	72

3.2	A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana na agenda da Política Externa Brasileira.....	77
3.3	A agenda do Brasil para a América do Sul sob Cardoso e Lula da Silva: uma análise da interpretação da literatura especializada.....	87
4	OS CAMINHOS DA INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA FÍSICA SUL-AMERICANA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI: O LEGADO DA IIRSA E A ATUAÇÃO DO COSIPLAN NO ÂMBITO DA UNASUL.....	97
4.1	O surgimento da IIRSA e o lançamento do Plano de Ação de Montevideu, de dezembro de 2000.....	98
4.2	A carteira de projetos dos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs).....	106
4.2.1	O Eixo Mercosul-Chile.....	108
4.2.2	O Eixo do Amazonas.....	114
4.3	A evolução institucional da IIRSA antes de sua incorporação no COSIPLAN.....	122
4.3.1	Os primeiros passos da IIRSA após seu lançamento: seus princípios orientadores, a Visão Estratégica para a Integração Física Sul-americana (VESA) e os Processos Setoriais de Integração (PSIs).....	122
4.3.2	O período de planificação da IIRSA (2003-2004).....	129
4.3.3	O período de implementação e consolidação da IIRSA (2005-2010).....	133
4.4	A criação do Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) como órgão da UNASUL e a incorporação da IIRSA como seu foro técnico.....	139
4.4.1	Os Grupos de Trabalho (GTs) do COSIPLAN.....	142
4.4.2	A Agenda de Projetos Prioritários de Integração da América do Sul (API)	144
4.4.3	O Plano de Ação Estratégico (PAE) 2012 - 2022 do COSIPLAN.....	150
4.5	Visões críticas sobre os projetos da IIRSA/COSIPLAN.....	153
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	159
	REFERÊNCIAS	163

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação de mestrado trata da integração da infraestrutura física da América do Sul, com foco na atuação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). Atualmente, o COSIPLAN é o órgão específico da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) voltado a tratar dos temas concernentes à integração da infraestrutura na América do Sul. Sua criação ocorreu em 10 de agosto de 2009, durante a Terceira Reunião do Conselho de Chefas e Chefes de Estado da UNASUL, celebrada em Quito, Equador.

A integração da infraestrutura física sul-americana constitui um dos assuntos mais importantes da agenda regional, desde a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília, em 1º de setembro de 2000, oportunidade na qual foi firmado o Comunicado de Brasília, levando à criação da IIRSA. Constituída como foro de intercâmbio e coordenação sobre temas relativos ao planejamento da infraestrutura entre os governos dos doze países da América do Sul, a IIRSA desenvolveu projetos importantes e efetivos, que igualmente serão analisados.

Nesse sentido, o objetivo da presente dissertação de mestrado é pesquisar os projetos de infraestrutura¹ mais relevantes existentes na América do Sul, a agenda e a execução de algumas obras realizadas, os entraves burocráticos existentes, de cunho político, normativo, institucional ou operacional que dificultam o uso racional e eficiente da infraestrutura básica na região, as principais fontes de financiamento utilizadas, bem como os projetos e os desafios do COSIPLAN. À luz desse estudo, pretende-se aferir até que ponto o desenvolvimento da integração física contribui para o fortalecimento dos projetos de integração regional na América do Sul.

Com efeito, a pesquisa encontra-se no campo da atualidade e da inovação, mormente no âmbito das temáticas que envolvem a integração da América Latina, em especial, da América do Sul. A perspectiva meramente econômica que dominou todo o século XX a

¹ Embora o termo infraestrutura envolva um amplo espectro de temas, abrangendo áreas como transportes, energia, telecomunicações, integração de cadeias produtivas, entre outras áreas, na presente dissertação de mestrado o foco prioritário será o estudo da integração da infraestrutura de transportes na América do Sul.

respeito dos processos de integração modifica-se paulatinamente no presente século, trazendo à baila temáticas políticas, sociais, ambientais e também físico-estruturais.

Dessa forma, compreender a importância do desenvolvimento da integração física torna-se condição indispensável para compreensão e avaliação dos processos de integração e, à luz dessa relevância, a pesquisa mostra-se pertinente tanto no âmbito acadêmico, quanto na própria dinâmica de estudos governamentais. Ressalte-se que a investigação não pretende exaurir questões meramente geográficas ou econômicas. Busca-se, à luz do pensamento de Edgar MORIN (2003), compreender o fenômeno da integração sob perspectivas diversas, levando-se em conta os efeitos econômicos e ambientais, bem como as questões geopolíticas e jurídicas que envolvem a integração física no contexto das relações internacionais sul-americanas. Consoante entendimento do sociólogo e filósofo parisiense:

[...] a hiperespecialização impede de ver o global (que ela fragmenta em parcelas), bem como o essencial (que ela dilui). Ora, os problemas essenciais nunca são parceláveis, e os problemas globais são cada vez mais essenciais. Além disso, todos os problemas particulares só podem ser posicionados e pensados corretamente em seus contextos; e o próprio contexto desses problemas deve ser posicionado, cada vez mais, no contexto planetário. Ao mesmo tempo, o retalhamento das disciplinas torna impossível apreender “o que é tecido junto”, isto é, o complexo, segundo o sentido original do termo. Portanto, o desafio da globalidade é também um desafio de complexidade. Existe complexidade, de fato, quando os componentes que constituem um todo (como o econômico, o político, o sociológico, o psicológico, o afetivo, o mitológico) são inseparáveis e existe um tecido interdependente, interativo e inter-retroativo entre as partes e o todo, o todo e as partes. Ora, os desenvolvimentos próprios de nosso século e de nossa era planetária nos confrontam, inevitavelmente e com mais e mais frequência, com os desafios da complexidade. [...] Efetivamente, a inteligência que só sabe separar fragmenta o complexo do mundo em pedaços separados, fraciona os problemas, unidimensionaliza o multidimensional. Atrofia as possibilidades de compreensão e de reflexão, eliminando assim as oportunidades de um julgamento corretivo ou de uma visão a longo prazo. Sua insuficiência para tratar nossos problemas mais graves constitui um dos mais graves problemas que enfrentamos. [...] Uma inteligência incapaz de perceber o contexto e o complexo planetário fica cega, inconsciente e irresponsável. Assim, os desenvolvimentos disciplinares das ciências não só trouxeram as vantagens da divisão do trabalho, mas também os inconvenientes da superespecialização, do confinamento e do despedaçamento do saber. Não só produziram o conhecimento e a elucidação, mas também a ignorância e a cegueira. (MORIN, 2003, pp. 13-15).

Visando evitar os efeitos negativos da hiperespecialização apontados por MORIN (2003), adotaremos uma perspectiva multidimensional, adaptada à própria realidade da integração da infraestrutura física na América do Sul, que conta com colaborações das mais

variadas áreas do saber, passando por contribuições de teóricos das Relações Internacionais, Ciência Política, Sociologia, Economia, Direito, Geografia, História, Engenharia, entre outras ciências que auxiliam na compreensão da integração da infraestrutura física na América do Sul e que participam, direta ou indiretamente, desse processo.

De forma ampla, os objetivos gerais consistem em analisar os efeitos dos projetos de integração física sob o prisma político, econômico, jurídico, social e ambiental, além de tentar compreender até que ponto o desenvolvimento da integração física contribui para o fortalecimento dos projetos de integração regional sul-americanos. No que concerne aos objetivos específicos, estes buscam investigar os principais projetos em matéria de infraestrutura do continente sul-americano, a agenda e a execução de algumas obras realizadas e as principais fontes de financiamento utilizadas. Ademais, pretendem avaliar os projetos já implementados e os resultados obtidos no âmbito da IIRSA e do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), os quais serão objetos de análise prioritários da pesquisa.

Nesse contexto, no Capítulo 1 analisamos as perspectivas histórica e teórica dos processos de integração na América do Sul, desde os primeiros esforços bilaterais de integração da infraestrutura física sul-americana no século XX, passando pela análise da integração da infraestrutura física ocorrida na América do Sul durante as décadas de 1960 e 1970 e os primeiros avanços multilaterais observados, com ênfase na criação da Corporação Andina de Fomento (CAF), na assinatura do Tratado da Bacia do Prata e no surgimento do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e no Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). Também serão abordados os avanços observados no adensamento da cooperação entre os países do Cone Sul e seus reflexos na integração da infraestrutura física sul-americana nas décadas de 1980 e início da década de 1990, até a criação do MERCOSUL. A análise histórica ganha relevância por situar o atual processo de integração regional dentro de um período histórico mais amplo, algo que possivelmente influencia as negociações contemporâneas relativas à integração regional. A segunda parte do primeiro capítulo será destinada a uma análise das perspectivas teóricas sobre a integração regional e sua aplicabilidade ao processo de integração física na América do Sul.

Já no segundo capítulo analisamos a atuação da política externa brasileira no que se refere à integração da infraestrutura física regional sul-americana, partindo da contextualização da Primeira Reunião de Chefes de Estado Sul-Americanos e do lançamento

da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), ocorrida em 2000, durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Adicionalmente, abordamos a passagem do denominado regionalismo aberto para o chamado regionalismo pós-liberal ou regionalismo estrutural, que passou a dominar o cenário da integração regional a partir da primeira década do século XXI.

Com efeito, o segundo capítulo aborda em linhas gerais a política externa brasileira adotada a partir do ano 2000 até o fim do governo Lula da Silva para os grandes projetos de infraestrutura mapeados e realizados na América do Sul, bem como o papel do Estado em financiar obras de infraestrutura, facilitando a integração física regional. Além do breve mapeamento analítico e histórico, buscando aferir a evolução da importância da IIRSA e do COSIPLAN na política externa brasileira, buscar-se-á prioritariamente identificar e fazer um balanço da literatura existente sobre a integração da infraestrutura física no contexto sul-americano. Dessa maneira, tentaremos identificar quais são as diversas abordagens e interpretações que a literatura fornece para o papel da política externa brasileira na integração da infraestrutura física regional.

Realizada a análise da política externa brasileira para a integração da infraestrutura física sul-americana, no Capítulo 3 analisamos os caminhos da integração da infraestrutura física sul-americana no início do século XXI, o legado da IIRSA e a atuação do COSIPLAN no âmbito da UNASUL. Nessa perspectiva, descrevemos o surgimento da IIRSA e o lançamento do Plano de Ação de Montevidéu em dezembro 2000, sua estrutura de funcionamento, a consecução prática de seus projetos, seus desafios, avanços e entraves, assim como sua posterior incorporação como foro técnico do COSIPLAN, órgão da UNASUL.

Para tanto, foi realizada a análise do lançamento da IIRSA, seu desenho estratégico em torno de Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs), seus princípios orientadores e sua evolução institucional antes de sua incorporação no COSIPLAN, bem como a Agenda de Implementação Consensuada (AIC) 2005-2010, que priorizou trinta e um projetos considerados fundamentais para a integração da infraestrutura física regional, por possuírem um forte impacto na integração física regional. Também foi abordado o desenvolvimento dos chamados Processos Setoriais de Integração (PSIs), que têm o objetivo de mapear os entraves burocráticos de cunho normativo, institucional ou operacional que dificultam o uso racional e eficiente da infraestrutura básica na região, além de propor ações voltadas a superá-los.

O terceiro capítulo trata ainda da criação do COSIPLAN como órgão da UNASUL e da incorporação da IIRSA como seu foro técnico, analisando seu Estatuto e Regulamento. De igual forma, descreve seus grupos de trabalho, a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) e o Plano de Ação Estratégico (PAE) 2012 – 2022, elaborado pelo COSIPLAN. Também são analisadas algumas visões críticas sobre os projetos da IIRSA/COSIPLAN.

Cumprido ressaltar que, enquanto os capítulos 1 e 2 possuem um enfoque epistemológico mais teórico e conceitual, decorrente da própria natureza dos temas abordados, o capítulo 3 adota uma narrativa mais descritiva, empírica e normativa, analisando diretamente alguns dos projetos da IIRSA/COSIPLAN e seus resultados, igualmente utilizando instrumentos como mapas, figuras e tabelas para demonstrar melhor os aspectos sob análise.

2 PERSPECTIVAS HISTÓRICA E TEÓRICA DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL

O objetivo deste capítulo é o estudo da perspectiva histórica e teórica dos processos de integração na América do Sul, perpassando desde projetos que propuseram uma unidade sul-americana ainda no século XIX, até a atualidade, com a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), através da assinatura de seu Tratado Constitutivo em 23 de maio de 2008.

Nesse sentido, será utilizada metodologicamente uma abordagem histórico-analítica, voltada a demonstrar quais são os elementos que, em diferentes contextos históricos, possibilitaram a emergência de maior cooperação entre os países sul-americanos, ensejando a ideia de integração. A análise histórica ganha relevância por situar o atual processo de integração regional dentro de um período histórico mais amplo, algo que possivelmente influencia as negociações contemporâneas relativas à integração regional². Além disso, é a perspectiva histórica que permite a identificação de forma mais aprimorada das linhas de continuidade da integração, sem negar a existência de disputas políticas, ideológicas ou conflitos de interesse (VIDIGAL, 2015, p. 320). Assim, a compreensão da criação da UNASUL ficará melhor contextualizada, possibilitando uma análise mais aprimorada dos objetivos e limites da integração regional que impactam na atuação do COSIPLAN.

² Um exemplo da importância da análise histórica do processo de integração regional e de sua influência no contexto contemporâneo de integração na América do Sul pode ser observado na criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), antecessora direta da UNASUL. A CASA surge na Declaração de Cuzco, de 8 de dezembro de 2004, no contexto de realização da III reunião de presidentes da América do Sul, que também elaborou a declaração de Ayacucho, de 9 de dezembro de 2004. A Declaração de Cuzco foi motivada pela celebração das históricas batalhas independentistas de Junín e Ayacucho, assim como da convocação do Congresso Anfictiônico do Panamá (1826), se referindo à existência de uma “identidade comum sul-americana” na formação da CASA, atrelada a “valores comuns” sul-americanos, tais como: “a democracia, a solidariedade, os direitos humanos, a liberdade, a justiça social, o respeito à integridade territorial e à diversidade, a não-discriminação e a afirmação de sua autonomia, a igualdade soberana dos Estados e a solução pacífica de controvérsias [...]”; considerando ainda que “[...] o desenvolvimento das regiões interiores do espaço sul-americano contribuirá para aprofundar o projeto comunitário, bem como para melhorar a qualidade de vida destas zonas que se encontram entre as de menor desenvolvimento relativo” e que “Sua determinação de desenvolver um espaço sul-americano integrado no âmbito político, social, econômico, ambiental e de infraestrutura, que fortaleça a identidade própria da América do Sul e que contribua, a partir de uma perspectiva sub-regional e em articulação com outras experiências de integração regional, para o fortalecimento da América Latina e do Caribe e lhes outorgue uma maior gravitação e representação nos foros internacionais.”. Íntegra das declarações de Cuzco e Ayacucho consultadas no documento *Comunidade Sul-Americana de Nações* (Brasília: Funag, 2005, p. 30).

Ao menos desde o Congresso Anfictiônico do Panamá³, realizado em 1826, as tentativas de aproximação entre os países sul-americanos sempre tiveram, além das semelhanças históricas e culturais, a presença de especificidades regionais, tais como a busca pela autonomia e a resistência contra-hegemônica. O fator autonomia versus dependência econômica não pode ser olvidado no estudo do regionalismo sul-americano, tendo em vista a vinculação frequente do subcontinente à agenda da política externa dos Estados Unidos e o histórico de intervencionismo desse país na América Latina.

Autores como VIGEVANI e RAMANZINI JÚNIOR (2014) consideram o conceito de autonomia como historicamente enraizado na América Latina, mormente na política externa brasileira, ao afirmarem que:

Na América Latina, a partir da década de 1970, a ideia de autonomia tem sido pensada como um meio de ‘libertar’ os países da região de sua dependência externa. De fato, a origem da utilização do conceito é remota, e para alguns países da periferia ela aparece no século XIX. No Brasil, fases como a do nacionalismo, da Política Externa Independente (governos Jânio Quadros e João Goulart) e do Pragmatismo Responsável (governo Ernesto Geisel) refletem o grau de enraizamento do conceito. (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 522).

Entretanto, um processo de integração mais completo, capaz de realmente criar uma “união” sul-americana deve ser capaz de, não apenas repelir ameaças extrarregionais, como também criar instituições sólidas, perenes e eficazes, com o objetivo da consecução prática de projetos voltados a integrar o espaço sul-americano. Como nos recorda OLIVEIRA:

Nessa direção, a primeira tarefa será romper com a herança colonial que legou à região padrões de relacionamento orientados para fora, em direção às metrópoles e atualmente visando os mercados desenvolvidos e da China. Vigevani [...] demonstrou que os processos de integração regional na América do Sul eram configurados exclusivamente para rebater ameaças externas comuns momentâneas que exigiam urgência pragmática, sem consideração das necessidades reais de integração. Por exemplo, no século XIX, quando “os projetos de união [...] tinham como origem principal a preocupação comum que causavam as ameaças de reconquista da antiga metrópole.” Esse significado de integração deve ser alterado e seus vetores substituídos. Ao

³ O Congresso Anfictiônico do Panamá foi realizado entre 22 de junho e 15 de julho de 1826 na Cidade do Panamá. Convocado pelo *Libertador* Simón Bolívar com o objetivo de criar uma confederação de Estados Latino-americanos, contou com a participação efetiva da então República da Grã-Colômbia, do México, do Peru e da República Federal da América Central. Ao seu término, foi firmado o *Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpétua de las Repúblicas de Colômbia, Centroamérica, Perú y Estados Unidos Mexicanos*, contendo um total de 31 artigos. Destes, destacam-se os artigos 2º e 3º, que estabelecem uma aliança defensiva entre os países signatários para repelir qualquer forma de ameaça às suas respectivas independências e tentativas de dominação estrangeira. (BUENO, 2013).

invés de conceber a integração a partir de inputs externos, os países sul-americanos devem enxergá-la na lógica das suas respectivas convergências, planejá-la e executá-la prioritariamente para dentro da região ainda que sem perder de vista as condições do mundo global. (OLIVEIRA, 2014, p. 153).

Nesse sentido, o presente capítulo aborda, em sua primeira parte, os primeiros esforços bilaterais de integração da infraestrutura física sul-americana no século XX; a integração da infraestrutura física sul-americana nas décadas de 1960 e 1970 e os primeiros avanços multilaterais observados, com ênfase na criação da Corporação Andina de Fomento (CAF), no Tratado da Bacia do Prata e no surgimento do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA); o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e os avanços observados no adensamento da cooperação entre os países do Cone Sul e seus reflexos na integração da infraestrutura física sul-americana nas décadas de 1980 e início da década de 1990, com a criação do MERCOSUL.

A segunda parte do capítulo é destinada a uma análise das perspectivas teóricas sobre a integração regional e sua aplicabilidade ao processo de integração física na América do Sul.

2.1 Os primeiros esforços de integração da infraestrutura física sul-americana no século XX: ensaios bilaterais

O modelo econômico agrário-exportador, herdado do período colonial e prevalente na maior parte dos países sul-americanos ao menos até a década de 1930 dificultou maiores contatos intrarregionais. Com uma pauta de exportações marcadamente dominada por produtos primários voltados aos mercados europeus ou norte-americano, as relações comerciais entre os países sul-americanos, salvo pontuais exceções, possuíam baixa densidade.

Como explicam Mario Rapoport e Eduardo Madrid, a época das economias primário-exportadoras da América Latina pode ser melhor compreendida ao se considerar a organização da economia internacional e da divisão internacional do trabalho:

Frente ao crescimento sustentado da demanda de matérias-primas para abastecer os centros industriais, uma conjunção de fatores induziu os países

latino-americanos a aumentar sua capacidade de produzir para exportar. Um dos fatores foi o do progresso técnico no setor manufatureiro e no de transporte, ocorrido nos países centrais, e que permitiu mobilizar maiores recursos materiais e humanos. Outro fator foi o da necessidade de alimentos para atender à demanda de uma crescente massa de trabalhadores urbanos nos países industriais. O fator predominante foi, porém, o da expansão de uma economia internacional caracterizada pelos princípios do livre-comércio, num esquema de divisão internacional do trabalho em função das vantagens comparativas de cada país. Tal expansão possibilitou a inserção das nações da América Latina no mercado mundial com estruturas econômicas basicamente primário-exportadoras. (RAPOPORT; MADRID, 2015, p. 228).

Dessa forma, os primeiros investimentos realizados em infraestrutura na América do Sul se pautaram pelo objetivo de escoar a produção do interior para o litoral, onde os produtos primários sul-americanos eram então embarcados, majoritariamente, para a Europa ou Estados Unidos. O modelo agrário-exportador, somado às desconfianças políticas mútuas e às consideráveis distâncias geográficas existentes, além das dificuldades técnicas e financeiras para empreender obras de vulto necessárias à integração física regional, acabaram por transformar a maioria das fronteiras dos países sul-americanos em pontos de afastamento, divisão de espaços territoriais e de baixa densidade nas comunicações.

Diante da ausência de instituições políticas multilaterais que coordenassem esforços para empreender a integração física sul-americana na primeira metade do século XX, as primeiras ações nesse sentido foram iniciativas bilaterais. Sem a pretensão de ser exaustivo na análise desse período histórico mais distante da realidade iniciada a partir do lançamento da IIRSA em 2000, abordaremos alguns tratados bilaterais firmados pelo Brasil com seus vizinhos sul-americanos que tratavam especificamente de temas concernentes à integração física.

Em 25 de fevereiro de 1938, o Brasil assinou com a Bolívia o denominado *Tratado sobre Ligação Ferroviária*, pelo qual o governo brasileiro aportaria o valor de um milhão de libras-ouro (Artigo III) voltado a construir uma ferrovia conectando a cidade de Santa Cruz de la Sierra à fronteira brasileira em Corumbá (MS). Para PALOSCHI (2011), o objetivo do governo Vargas era atrair a Bolívia para a esfera de influência brasileira, o que fortaleceria a presença do Brasil no centro da América do Sul. Contudo, já prenunciando dificuldades técnicas e de financiamento que também serão a tônica de muitos projetos de infraestrutura posteriores, o referido autor observou a existência de uma “grande dificuldade e de elevado custo” para que a obra se concretizasse:

O Pantanal tem como característica o regime de cheia sazonal, o que, associado a um relevo plano e à imensa largura dos rios Paraguai e Paraná,

conforma o quadro desafiador da construção de uma ferrovia de uso contínuo na região. O uso de balsas e as interrupções frequentes do serviço afastaram as empresas que, por décadas, sucederam-se sem sucesso na empreitada. (PALOSCHI, 2011, p. 18).

A área energética também ganhou atenção nas relações bilaterais, através da celebração, na mesma data, do *Tratado sobre a saída e o aproveitamento do petróleo boliviano*, que previa em seu Artigo VII o consentimento do governo boliviano em conceder a “[...] empresas brasileiro-bolivianas o privilégio da construção de oleodutos que, partindo dos centros de produção de petróleo na faixa sub-andina boliviana, se dirijam à fronteira brasileira ou a um porto sobre o rio Paraguai”.⁴

É igualmente importante considerar que no período em análise, o tráfico comercial intra sul-americano incrementou-se em decorrência do crescimento da indústria de alguns países e da melhora dos transportes internos, que permitiram a circulação entre os países sul-americanos de produtos tradicionalmente importados, como os têxteis e o carvão (RAPOPORT; MADRID, 2015, p. 253).

Com a Argentina, o Brasil firmou outros importantes tratados bilaterais na área de transportes ainda nas décadas de 1930 e 1940. Em 19 de maio de 1935 foi assinado o *Tratado de Comércio e Navegação*, estabelecendo a “inteira liberdade de navegação entre as Partes contratantes” (Artigo I), bem como a liberdade de trânsito terrestre e fluvial para nacionais brasileiros e argentinos (Artigo XII). No mesmo mês também foi firmado o *Protocolo para a construção da Ponte Internacional sobre o Rio Uruguai*, que visava permitir a conexão terrestre entre as cidades de Uruguaiana (RS) e Paso de los Libres, na Argentina.

Posteriormente, em 2 de junho de 1948, foi firmado o *Acordo sobre Transportes Aéreos regulares entre os Estados Unidos do Brasil e a República da Argentina*, reconhecendo a importância do transporte aéreo para a circulação de pessoas e mercadorias entre os dois países, bem como estabelecendo os serviços aéreos internacionais regulares entre ambos os países (Artigo I). Através desse tratado, Brasil e Argentina passaram a ter conexões aéreas regulares, conforme consta do quadro anexo do *Acordo*, permitindo a rápida ligação de Buenos Aires ao Rio de Janeiro, bem como da capital argentina às cidades brasileiras de Porto Alegre,

⁴ A íntegra dos Tratados referidos neste subcapítulo pode ser consultada no endereço eletrônico da Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores, DAI/MRE. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/>. Acesso em 2 de fevereiro de 2016.

São Paulo e Guaíra (PR), consideradas locais de escala na ligação principal entre o Rio de Janeiro e Buenos Aires.

Demonstrando a relevância que a infraestrutura de transportes possuía na agenda bilateral, a *Ponte Internacional sobre o Rio Uruguai* foi inaugurada pessoalmente pelos presidentes Eurico Gaspar Dutra e Juan Domingo Perón em maio de 1947 (DORATIOTO, 2014, p. 123), doze anos após sua previsão em um protocolo específico. A importância da presença presidencial nessa ocasião assume relevo ainda mais acentuado se considerarmos que, no período estudado - década de 1940 - a diplomacia presidencial era uma exceção, sendo que o número de viagens presidenciais ao exterior era significativamente mais reduzido do que na atualidade.

Entretanto, PALOSCHI (2011, p. 19) ressalva que “o interesse argentino na integração física era muito superior ao do governo brasileiro nas áreas de trânsito de fronteira, comércio bilateral e aproveitamento energético da foz do rio Iguazu”. Isso porque, na opinião de diversos analistas, o governo Dutra era mais alinhado ao sistema interamericano sob hegemonia norte-americana, enquanto Perón propunha a denominada *Terceira Via*, defendendo a integração econômica sul-americana através do Pacto ABC (Argentina, Brasil, Chile) e se negando à adesão automática à esfera dos EUA ou da União Soviética (DORATIOTO, 2014, p. 122).

Com o Paraguai a atuação bilateral na área de transportes foi igualmente significativa em meados do século XX. Em 26 de junho de 1951 foi assinado em Assunção o *Acordo sobre Transportes Aéreos regulares*, criando rotas regulares responsáveis por conectar as cidades de Corumbá (MS), São Paulo e Rio de Janeiro à capital paraguaia, o que dinamizou o contato entre ambos vizinhos em uma época em que a conexão terrestre era extremamente precária, demorada e difícil.

Ainda na mesma década, em 20 de janeiro de 1955 foi celebrado um acordo entre o Brasil e o Paraguai visando a construção em território paraguaio da rodovia responsável por ligar a cidade de Coronel Oviedo, no centro do país, à cidade de Porto Presidente Franco, vizinha de Foz do Iguazu. Buscando completar a conexão terrestre fronteiriça, Brasil e Paraguai também assinaram o *Acordo para a construção de uma Ponte Internacional sobre o Rio Paraná*, em abril de 1956, oportunidade na qual o governo paraguaio expressou seu desejo de:

[...] facilitar o maior desenvolvimento da política de crescente vinculação entre os povos do Paraguai e do Brasil, consubstanciada pelos Acordos

realizados por troca de notas em 20 de janeiro de 1956, [e seu] máximo interesse em que seja construída uma ponte internacional sobre o rio Paraná, que permita a ligação da rodovia Porto Presidente Franco-Coronel Oviedo, em território paraguaio, a Paranaguá-Foz do Iguaçu, em território brasileiro, e concretize a união rodoviária entre os dois países. O Governo paraguaio, grandemente interessado em suprimir um obstáculo natural que embaraça as correntes de intercâmbio entre as duas nações irmãs, solicita ao Governo brasileiro que tome a si o encargo da construção da referida ponte. (*Acordo para a construção de uma Ponte Internacional sobre o Rio Paraná*, assinado pelo governo do Brasil e do Paraguai em 26 de abril de 1956).

Na busca da integração terrestre em diferentes pontos fronteiriços, o Brasil também firmou com o Paraguai o *Acordo para a Construção da Rodovia Concepción – Ponta Porã*, em 5 de março de 1960. Conjuntamente com o *Acordo Brasileiro-Paraguaio para a construção de uma Ponte Internacional sobre o Rio Apa*, de 1967, esses acordos visavam a busca de recursos voltados ao financiamento das respectivas obras, consideradas importantes por possibilitar a conexão fronteiriça entre Brasil e Paraguai em diferentes localidades.

Na fronteira sul do Brasil, a integração física bilateral com o Uruguai também foi buscada através da assinatura de acordos semelhantes aos firmados com a Argentina e com o Paraguai no mesmo período. Dessa forma, o *Acordo sobre transportes aéreos entre os Estados Unidos do Brasil e a República Oriental do Uruguai*, de 28 de dezembro de 1956, permitiu a conexão aérea regular entre ambos os países, criando as rotas responsáveis por unir as cidades brasileiras de Porto Alegre, Pelotas, São Paulo e Rio de Janeiro a Montevideú, bem como conexões entre Porto Alegre e Melo, no interior do Uruguai, adensando a rede aérea entre os dois países para além de suas então respectivas capitais.

Na área de transportes terrestres, a conexão rodoviária foi buscada através da celebração da *Declaração Conjunta sobre a Ponte Internacional do Rio Quaraí*, a ser construída entre a cidade gaúcha de Quaraí e a cidade uruguaia de Artigas. Essa *Declaração Conjunta* de 1956, foi complementada pelo *Acordo para a Constituição de Comissão Mista para a Construção da Ponte Quaraí-Artigas*, de 26 de abril de 1963 e por uma segunda declaração conjunta de outubro de 1965, na qual o Brasil se obrigou a pagar as despesas da obra em moeda brasileira, sendo que o Uruguai se comprometeu a reembolsar o governo brasileiro em 50% do valor das despesas da construção da ponte (conforme disposto no item 3 da *Declaração Conjunta de 1965*). Também foram consideradas prioritárias por ambos os governos, as rodovias BR-471 e *Ruta 9*, que se encontram na cidade de Chuí (item 5 da *Declaração*) e a reconstrução da já existente *Ponte Internacional da Barra do Chuí*, cujo

financiamento ficou a cargo do Uruguai, mediante a obrigação brasileira de reembolsar o governo uruguaio em 50% dos custos (item 6 da *Declaração*).⁵

Diferentemente do que ocorreu na região do Cone Sul, onde alguns importantes acordos bilaterais na área de infraestrutura de transportes foram firmados entre o Brasil e seus vizinhos ainda em meados do século XX, não houve iniciativas similares nas fronteiras amazônicas. Com exceção do *Convênio Rádio-Elétrico* assinado com a Colômbia em 1936 e ratificado em 1938 e dos *Acordos sobre Transportes Aéreos*, celebrados com o Peru em 1953 e com a Colômbia em 1958, não foram firmados outros tratados relevantes em matéria de infraestrutura com os demais vizinhos brasileiros na região amazônica.

A maior concentração demográfica e da atividade econômica e industrial brasileira nas regiões Sudeste e Sul do país são fatores interpretativos relevantes para a compreensão da maior densidade de acordos de integração física do Brasil com seus vizinhos do Cone Sul, face uma quase ausência de acordos similares até a década de 1960 com seus vizinhos amazônicos. Além da concentração populacional e econômica no Sudeste e no Sul do país – regiões adjacentes das fronteiras do Cone Sul –, a própria ausência de uma malha de infraestrutura desenvolvida internamente entre as regiões Norte e Centro-Oeste - Sudeste e Sul brasileiras criava obstáculos adicionais a uma maior integração da fronteira norte com vizinhos como o Peru, a Colômbia e a Venezuela.

2.2 A integração da infraestrutura física sul-americana nas décadas de 1960 e 1970: primeiros avanços multilaterais

A partir da década de 1960 surgem os primeiros avanços multilaterais da integração da infraestrutura física sul-americana. A criação da Corporação Andina de Fomento (CAF) em fevereiro de 1968 e o Convênio Constitutivo de 12 de junho de 1974, que criou o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) significaram importantes

⁵ Declaração Conjunta sobre a Ponte Internacional do Rio Quará e Interconexão Rodoviária, de 15 de outubro de 1965.

Íntegra disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1965/b_37 . Acesso em: 4 de fevereiro de 2016.

avanços do período, que assumirão importância significativa no financiamento de projetos da IIRSA e do COSIPLAN.

É importante também destacar a assinatura do Tratado da Bacia do Prata em 23 de abril de 1969, primeiro tratado multilateral firmado por países sul-americanos que trata da temática da integração da infraestrutura física regional. Na região amazônica, foi firmado o Tratado de Cooperação Amazônica em julho de 1978, que, subscrito por Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, reuniu pela primeira vez todos os países amazônicos em um esforço cooperativo visando melhor aproveitar os potenciais da região amazônica, buscando estabelecer uma “[...] adequada infraestrutura de transportes e comunicações, o incremento do turismo e do comércio fronteiriço”⁶ entre os países signatários.

Como pano de fundo ao desenvolvimento de acordos multilaterais que trataram diretamente da integração da infraestrutura, também foi firmado o Tratado de Montevideu de 18 de fevereiro de 1960 (TM60), que criou a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC). Posteriormente, o Tratado de Montevideu de 1980 (TM80) a substituiu pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)⁷. Embora não tratem diretamente da integração da infraestrutura física sul-americana, adquirem importância pela busca da integração comercial na região.

2.2.1 O surgimento da Corporação Andina de Fomento (CAF)

A CAF surge como um organismo financeiro dos países andinos, destinado a fomentar projetos de desenvolvimento e aportar recursos necessários ao financiamento de obras de infraestrutura da sub-região andina. Dessa forma, em 1966 é assinada a *Declaração de Bogotá*, pela Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, que, conjuntamente com o

⁶ Tratado de Cooperação Amazônica. Disponível na página eletrônica da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), em <http://otca.info/portal/tratado-coop-amazonica.php?p=otca>. Acesso em: 5 de fevereiro de 2016.

⁷ Com um formato mais flexível do que a ALALC, a ALADI visava a gradual liberalização comercial na América Latina, tendo como objetivo o estabelecimento, a longo prazo, de um mercado comum latino-americano (Artigo 1º do TM80). Para tanto, criou um sistema de preferência regional, abrangendo todos os Estados-membro (Artigo 5º), mas também permitindo a celebração de acordos de alcance parcial (Artigo 7º e seguintes), dinamizando a criação de blocos regionais, dos quais o Mercosul é um exemplo. Dessa forma, a ALADI pode ser entendida como uma espécie de “acordo-quadro” ou “guarda-chuva” da integração regional na América Latina, já que funciona como depositária de outros acordos de alcance parcial ou sub-regionais.

*Acordo de Cartagena*⁸ de 1969 são os documentos responsáveis pela criação do denominado Pacto Andino ou Grupo Andino, atual Comunidade Andina (CAN).

A *Declaração de Bogotá*, que é considerada a “coluna vertebral” da CAF e do *Grupo Andino*, aprovou um programa de ação imediata para os países andinos, propondo “[...] a aplicação de medidas de integração econômica e a coordenação das políticas dos países participantes em âmbito comercial, industrial, financeiro e em serviços de cooperação técnica.”⁹ Nesse sentido, foi proposta a criação de uma corporação de fomento (a CAF), além de ter sido constituída uma *Comissão Mista* para atender tais funções.¹⁰

Menos de um ano após a assinatura da *Declaração de Bogotá*, a *Comissão Mista* elaborou o esboço do que viria a ser o *Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento*¹¹ na qual idealizou a CAF como uma agência fomentadora da integração e do desenvolvimento dos países andinos e como um banco multilateral. Posteriormente, o *Acordo de Cartagena*, aprovado em maio de 1969 consolidou a estrutura política do bloco andino – então conhecido como *Pacto Andino* – e sugeriu a adoção de um modelo comum de desenvolvimento comercial, econômico e social para que os países andinos pudessem obter maiores vantagens dentro do esquema de cooperação regional então vigente, a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC).¹²

Os países andinos visavam, sobretudo, adensar os mecanismos de cooperação e liberalização comercial sub-regional aproveitando-se de suas características similares, sem terem de ofertar as mesmas vantagens aos demais países da ALALC, pois temiam eventuais efeitos adversos de uma liberalização comercial generalizada diante de países sul-americanos

⁸ O *Acordo de Cartagena*, também conhecido como “[...] Acordo de Integração Sub-Regional, contemplava, entre outros aspectos, a liberação comercial e a programação industrial conjunta [dos países andinos].” (CAF, 2010, p. 9).

⁹ Histórico completo disponível na página eletrônica da CAF. Disponível em: <http://www.caf.com/pt/sobre-a-caf2/breve-historico/>. Acesso em: 5 de fevereiro de 2016.

¹⁰ Ibid.

¹¹ *Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento*, assinado em Bogotá em 7 de fevereiro de 1967. A íntegra do documento está disponível em: <http://www.caf.com/media/125601/caf-convenio-constitutivo-10032015.pdf>. Acesso em: 6 de fevereiro de 2016.

¹² Breve histórico da CAF. Disponível em: <http://www.caf.com/pt/sobre-a-caf2/breve-historico/>. Acesso em: 6 de fevereiro de 2016.

mais industrializados¹³, como era o caso do Brasil e da Argentina. Buscava-se, sobretudo, o crescimento harmônico e equilibrado da sub-região¹⁴.

Consoante seu *Convênio Constitutivo*, a CAF é considerada uma pessoa jurídica de direito internacional público (Artigo 1), e tem por objeto a promoção do desenvolvimento sustentável e da integração regional, através da prestação de serviços múltiplos aos seus clientes dos setores públicos e privados dos países acionistas (Artigo 3). Entre suas funções, conforme disposto no Artigo 4, estão as de:

a) Efectuar estudios destinados a identificar oportunidades de inversión y dirigir y preparar los proyectos correspondientes; b) Difundir entre los países del área los resultados de sus investigaciones y estudios, con el objeto de orientar adecuadamente las inversiones de los recursos disponibles; c) Proporcionar directa o indirectamente la asistencia técnica y financiera necesaria para la preparación y ejecución de proyectos multinacionales o de complementación [...]. (Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento, assinado em Bogotá em 7 de fevereiro de 1967).

Efetivamente, a CAF inicia suas operações em 8 de junho de 1970, quando sua sede é instalada em Caracas, capital venezuelana. Desde suas primeiras iniciativas, os financiamentos providos pela CAF possuíam caráter marcadamente integracionista. Durante a década de 1970, financiou projetos de expansão de diversas pequenas empresas privadas visando aumentar a produtividade e facilitar a exportação intra-andina, além de financiar seu primeiro projeto de integração de infraestrutura física entre dois países sul-americanos, já em 1972 (CAF, 2010, p. 9).

Muito antes que a IIRSA fosse formulada, a CAF já financiava importantes projetos de integração de infraestrutura física na América do Sul, como foi o caso da *Ponte Internacional sobre o Rio Limón*. Através de um empréstimo concedido em 1972, a CAF financiou a construção da ponte, cuja estrutura, de 670 metros de comprimento, atravessa o Rio Limón no estado venezuelano de Zulia, na fronteira com a Colômbia, facilitando a conexão terrestre entre os dois países vizinhos. Apenas quatro anos mais tarde, a CAF financiou pela primeira vez a

¹³ Sobre a existência de assimetrias no interior da ALALC é importante recordar que as indústrias dos maiores países da região tendiam a ser mais competitivas do que complementares, e tais rivalidades criaram sérios obstáculos políticos para se avançar no sistema de integração econômica regional (RAPOPORT; MADRID, 2015, p. 266). Assim, a dificuldade em avançar dentro do sistema estabelecido pelo Tratado de Montevideu de 1960 (TM60) que criou a ALALC, levou ao adensamento dos sistemas sub-regionais de integração na América do Sul.

¹⁴ Convênio Constitutivo da CAF. (op. cit., 2015, p. 3).

construção de um importante oleoduto no norte do Peru, realçando sua vocação para financiar obras de infraestrutura (CAF, 2010, pp. 17-22).

Ainda na década de 1970, a CAF financiou projetos de telecomunicações voltados à instalação de estações terrestres de micro-ondas na Bolívia, no Equador, no Peru e na Venezuela. Na área energética, apoiou a expansão de refinarias da Empresa Colombiana de Petróleos. Nas décadas seguintes, a atuação da CAF no financiamento da integração da infraestrutura física regional continuou destacada, através de empréstimos conferidos para a conclusão da estrada Chimoré-Yacapaní na Bolívia, que integra o sistema troncal andino e o projeto de integração denominado *Carretera Bolivariana Marginal de la Selva*, estrada estratégica que consta da carteira de projetos do Eixo Andino da IIRSA. A iniciativa constituiu o primeiro financiamento para a construção de vias que formam parte dos corredores de integração física sul-americana. Também foi custeada pela CAF a construção da ponte sobre o Rio San Miguel, importante conexão terrestre entre o Equador a Colômbia, em 1988 (CAF, 2010, p. 21).

Dessa forma, o estudo da atuação da CAF no financiamento de projetos voltados à integração da infraestrutura física sul-americana em um período pré-IIRSA ganha relevo, ao demonstrar que a criação de instituições multilaterais nas décadas de 1960 e 1970 fomentou a expansão de projetos de infraestrutura na América do Sul. Ainda que o objetivo da CAF não fosse exclusivamente o de financiar a integração da infraestrutura física, sua criação pode ser considerada como um grande avanço na integração física regional.

Até o início da década de 1960 - período imediatamente anterior ao ora analisado - a inexistência de instituições multilaterais sul-americanas que fomentassem de alguma forma a integração da infraestrutura física regional constituiu um grande entrave para que projetos dessa natureza avançassem. Daí o predomínio de iniciativas bilaterais e esparsas, ainda não inseridas em um quadro de integração física regional maior.

Portanto, estudar o contexto de criação da CAF e sua atuação nas três primeiras décadas de operação que precedem o lançamento da IIRSA em 2000 assume considerável relevância, ao demonstrar que o desafio de integrar a infraestrutura regional sul-americana não teve início somente na virada do século XX para o século XXI. Na década de 1990, poucos anos antes do surgimento da IIRSA, a CAF, que incorporou o Brasil como acionista a partir de 1992, financiou relevantes projetos de integração física envolvendo o território brasileiro.

Em 1996 concedeu empréstimo no valor de US\$ 86 milhões para financiar a construção do Corredor Viário de Integração Brasil-Venezuela, através da melhoria e pavimentação de trechos da estrada BR-174 entre Manaus e Santa Elena do Uairén, na fronteira com a Venezuela, com um comprimento de 970,5 quilômetros, uma plataforma de 9 metros de largura e acostamentos de 1 metro. No ano seguinte, aportou mais US\$ 55 milhões para custear a interconexão elétrica entre o Brasil e a Venezuela e mais US\$ 100 milhões para obras do gasoduto Brasil-Bolívia, demonstrando sua importância no financiamento da integração energética regional (CAF, 2010, p. 216).

Na interpretação de Eduardo GUDYNAS (2008, p. 23), a importância da CAF, da FONPLATA e de outras Instituições Financeiras Regionais (IFRs) assume relevância significativa como alternativas às “Instituições Financeiras Internacionais” (IFIs), como o BID, o FMI e o Banco Mundial. Para esse autor, a partir da segunda metade da primeira década do século XXI, as IFRs passaram a demonstrar um protagonismo crescente, majoritariamente associado ao surgimento dos governos progressistas na América do Sul. O mesmo autor ainda recorda o peso significativo que a CAF assumiu no financiamento de obras de infraestrutura na América do Sul, sobretudo a partir da primeira década do século XXI:

A corporação [CAF] virou a principal fonte de financiamento em alguns países andinos, superando tanto o BID como o Banco Mundial. Na realidade, entre 2002 e 2006, concedeu aos países andinos quase 12 bilhões de dólares (48% do total dos fundos aprovados por agências multilaterais nessa região). Contudo, ampliou sua integração acionária e seus membros. Atualmente, é composta por 17 países da América Latina e da Espanha, e com 15 bancos privados da região andina. Sua sede principal é em Caracas, com escritórios em vários outros países. A corporação financia empreendimentos clássicos de infraestrutura, como água e saneamento, interconexões entre países e, particularmente, aqueles vinculados à Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA), participando de seu Comitê de Condução Técnica (CCT), junto ao BID e ao Fonplata. Mais recentemente, começou a conceder empréstimos setoriais para uso contingente. A carteira de empréstimos cresceu de 6 172 milhões em 2003 para US\$ 9 622 milhões em 2007. Seus principais destinos em 2007 foram 22.3 % em projetos no Equador, 18.8% para o Peru, 17% destinados à Colômbia e 15.3% para a Venezuela. (GUDYNAS, 2008, p. 25).

2.2.2 O Tratado da Bacia do Prata e a criação do FONPLATA

Firmado em Brasília em 23 de abril de 1969 o *Tratado da Bacia do Prata*¹⁵ assume considerável relevância no estudo da integração da infraestrutura física sul-americana por ter sido o primeiro tratado a fazer referência direta e específica à integração física regional. Sua assinatura ocorreu no contexto da *I Reunião Extraordinária de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata*, convocada pelo governo brasileiro, à qual compareceram os chanceleres da Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai.

O *Tratado* visava fundamentalmente conferir um sistema jurídico internacional ao aproveitamento dos recursos naturais da Bacia do Prata, propondo sua exploração integrada, racional e harmônica (VILELA, 1984, p. 147) além de criar um marco jurídico e político para a integração física na sub-região, envolvendo temas relativos à interconexão rodoviária, ferroviária, fluvial, aérea e elétrica (VIDIGAL, 2015, p.321). O preâmbulo do *Tratado* nos informa que os chanceleres da Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai estavam “persuadidos de que a ação conjugada permitirá o desenvolvimento harmônico e equilibrado, assim como o ótimo aproveitamento dos grandes recursos naturais da região” além de assegurar “sua preservação para as gerações futuras através da utilização racional dos aludidos recursos”¹⁶.

Por seu turno, o *Artigo 1º* dispõe que as “Partes Contratantes convém em conjugar esforços com o objetivo de promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata e de suas áreas de influência direta e ponderável”. Demonstrando a relevância da integração da infraestrutura física na região platina, o *Parágrafo único* do mesmo artigo ainda determina, em sua alínea “d”, a promoção de programas e obras que visem “ao aperfeiçoamento das interconexões rodoviárias, ferroviárias, fluviais, aéreas, elétricas e de telecomunicações”.¹⁷

É importante recordar a dimensão geográfica da área abrangida pelo *Tratado*, considerando que o “sistema fluvial do Prata desenvolve-se numa extensão aproximada de 3.100.000 km²”, compartilhada por “Brasil (1.415.000 km²), Argentina (920.000 km²),

¹⁵ A íntegra do *Tratado da Bacia do Prata* está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/anexo/and6708470.pdf. Acesso em: 9 de fevereiro de 2016.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

Paraguai (410.000 km²), Bolívia (205.000km²) e Uruguai (150.000 km²)” (VILELA, 1984, p. 148). Dessa forma, os projetos de integração de infraestrutura física nessa vasta área localizada na porção centro-meridional da América do Sul visava dinamizar, induzir e facilitar o “intercâmbio de bens e serviços e os projetos diretamente produtivos, que assegurem a máxima rentabilidade do investimento, bem como um aumento apreciável na taxa de crescimento dos países interessados” (VILELA, 1984, p. 150).

Nos anos que antecederam a assinatura do *Tratado da Bacia do Prata*, ocorreram duas importantes reuniões dos chanceleres dos países platinos que merecem ser mencionadas por seus frutos posteriores. Em 27 de fevereiro de 1967 foi realizada uma reunião de chanceleres dos países da Bacia do Prata, da qual resultou a denominada *Declaração Conjunta de Buenos Aires*, na qual os países da região acordaram a realização de um programa de obras multinacionais, bilaterais e nacionais úteis ao progresso da sub-região platina e decidiram constituir um Comitê Intergovernamental Coordenador (CIC), responsável pela tomada de decisões pelo voto unânime de seus membros, com a missão de centralizar informações e coordenar a ação conjunta dos governos interessados. O CIC visava, prioritariamente, facilitar e assistir a livre-navegação no Prata, através do estabelecimento de novos portos fluviais e o aperfeiçoamento dos já existentes; realizar estudos hidrelétricos com vistas à integração energética da Bacia; favorecer a interconexão rodoviária, fluvial, ferroviária e aérea, a construção de condutos e estabelecer um sistema eficiente de telecomunicações; e ainda promover a complementação regional através da promoção e da implantação de indústrias de interesse para o desenvolvimento da Bacia (VILELA, 1984, p. 151).

A outra reunião relevante foi celebrada em Santa Cruz de la Sierra em maio de 1968, na qual ficou acertada a realização periódica das reuniões dos chanceleres dos países do Prata, a aprovação do Estatuto do Comitê Intergovernamental Coordenador (CIC) e ainda a determinação para que o CIC elaborasse um projeto de tratado, objetivando “assegurar a institucionalização do Sistema da Bacia do Prata, a ser apresentado à consideração dos governos e, subseqüentemente, aprovado numa reunião extraordinária” (VILELA, 1984, p. 152), que veio a ser a reunião dos chanceleres em Brasília responsável por aprovar o *Tratado da Bacia do Prata*.

Um dos frutos das reuniões periódicas dos chanceleres e da atuação do CIC foi a criação do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), cujo convênio constitutivo foi subscrito na VI reunião de chanceleres, realizada em Buenos Aires

em 1974. Com sede em Santa Cruz de la Sierra, o FONPLATA tem como missão atuar como um indutor do financiamento do desenvolvimento da Bacia do Prata, através da concessão de empréstimos e do assessoramento técnico aos seus países membros¹⁸. Nesse sentido, assume relevância no financiamento de obras e projetos da carteira da IIRSA e do COSIPLAN, como veremos nos próximos capítulos.

Também é relevante registrar que, desde sua criação, o FONPLATA parece trazer uma preocupação prática em corrigir as assimetrias sub-regionais existentes na bacia platina. Para que ocorresse o início de suas operações, o Brasil e a Argentina aportaram cada um o valor inicial de US\$ 6,67 milhões de dólares em 1976, ao passo que Bolívia, Paraguai e Uruguai tiveram um prazo maior e deveriam contribuir com US\$ 2,22 milhões de dólares cada um (VILELA, 1984, p. 168). De forma similar ao que ocorre com o atual Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), os financiamentos do FONPLATA devem conferir preferência a projetos bolivianos, paraguaios ou uruguaios. Ainda que essas medidas possam ser consideradas tímidas, sobretudo diante dos pequenos valores inicialmente aportados ao FONPLATA, demonstram a preocupação com a existência de assimetrias na sub-região da Bacia do Prata.

Analisando os motivos que teriam levado o Brasil à assinatura e promoção do *Tratado*, Francisco Doratioto aponta aspectos econômicos, afirmando que interessava ao Brasil melhorar o sistema de comunicações e transporte na região platina. Em sua interpretação, isso favoreceria a integração física platina por meio da utilização dos recursos hídricos para a navegação e a produção de energia elétrica, além de melhorar a infraestrutura de comunicações e transporte, viabilizando maiores relações entre centros econômicos importantes, gerando intercâmbio comercial e criando condições para posterior integração econômica regional. Indica ainda o referido autor que o Brasil inclusive se antecipou à celebração do *Tratado* através da atuação bilateral, ao firmar com o Paraguai em 1966 a *Ata das Cataratas*, que levaria futuramente à criação da usina hidrelétrica binacional de Itaipu. No seu entendimento havia uma real necessidade brasileira de recorrer às fontes energéticas dos rios do Prata para atender à demanda decorrente da expansão econômica do Centro-Sul do Brasil. (DORATIOTO, 2014, pp. 139 - 144).

¹⁸ Resenha histórica do FONPLATA. Disponível em: <http://www.fonplata.org/index.php/fonplata/nuestra-historia>. Acesso em 10 de fevereiro de 2016.

2.2.3 O Tratado de Cooperação Amazônica de 1978

O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), assinado em Brasília em 3 de julho de 1978 por todos os países sul-americanos que integram a Bacia Amazônica – Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela – representou o primeiro esforço cooperativo na região amazônica, trazendo impactos na integração da infraestrutura física dessa importante sub-região da América do Sul.

Havia então a preocupação dos países signatários de “lograr a plena incorporação de seus territórios amazônicos às respectivas economias nacionais.” (Preâmbulo do Tratado de Cooperação Amazônica)¹⁹. Essa preocupação refletia a realidade não apenas do Brasil, que, conforme já mencionado, tinha sua maior concentração demográfica e atividade econômica concentrada na porção centro-sul de seu território. Países como Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, embora tivessem parcelas consideráveis de seus respectivos territórios dentro da Bacia Amazônica, também encontravam dificuldades em integrar suas regiões amazônicas às partes economicamente mais dinâmicas e historicamente ocupadas pela maioria de suas populações.

A realização da *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano* ocorrida seis anos antes, em junho de 1972 em Estocolmo²⁰, contribuiu significativamente para o aumento da preocupação com a preservação do meio ambiente, aumentando a pressão internacional sobre os países amazônicos em relação à utilização de seus recursos naturais e a consequente degradação ambiental ocorrida na Amazônia. Atentos a essa questão, os países signatários do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) consideraram a necessidade da manutenção do equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente, ao mesmo tempo em que proclamaram que a utilização e o “aproveitamento exclusivo dos recursos naturais em seus respectivos territórios é direito inerente à soberania do Estado e seu exercício não terá outras restrições senão as que resultem do Direito Internacional” (Artigo IV). Dessa

¹⁹ A íntegra do Tratado de Cooperação Amazônica está disponível na página eletrônica da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), em http://otca.info/portal/admin/_upload/tratado/O_TRATADO_DE_COOPERACAO_AMAZONICA_PT.pdf. Acesso em: 12 de fevereiro de 2016.

²⁰ Durante a *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano* foi proclamada a Declaração de Estocolmo de 1972, contendo 26 princípios internacionais em matéria ambiental. Disponível em: <http://www.unep.org/documents.multilingual/default.asp?documentid=97&articleid=1503>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2016.

forma, utilizaram o tratado para, simultaneamente, reafirmar as respectivas soberanias nacionais sobre a região amazônica, ao mesmo tempo em que demonstravam, ainda que retoricamente, certa preocupação ambiental.

Especificamente em relação à integração da infraestrutura física na região amazônica, adquiriu relevo o disposto no Artigo X do tratado:

As Partes Contratantes coincidem na conveniência de criar uma infraestrutura física adequada entre seus respectivos países, especialmente nos aspectos de transportes e comunicações. Consequentemente, comprometem-se a estudar as formas mais harmônicas de estabelecer ou aperfeiçoar as interconexões, rodoviárias, de transportes fluviais, aéreos e de telecomunicações, tendo em conta os planos e programas de cada país para lograr o objetivo prioritário de integrar plenamente seus territórios amazônicos às suas respectivas economias nacionais. (Artigo X do Tratado de Cooperação Amazônica, de 3 de julho de 1978).

A disposição legal constante no Artigo X demonstra uma dupla preocupação dos países sul-americanos em relação à Amazônia: (i) buscar a integração através de uma “infraestrutura física adequada entre seus respectivos países” e (ii) ser objetivo prioritário a integração plena dos territórios amazônicos às respectivas economias nacionais. Essa dupla preocupação já demonstra a enorme dificuldade da tarefa de integrar a infraestrutura física da sub-região amazônica entre os países vizinhos, quando, na maioria dos casos, as respectivas regiões amazônicas sequer estavam integradas internamente perante as economias nacionais dos Estados signatários.

Ao mencionar o lançamento do I Plano Nacional de Desenvolvimento e a importância atribuída pelo então governo brasileiro ao projeto da Rodovia Transamazônica, Jonas Paloschi nos recorda que, antes de atender objetivos de integrar a infraestrutura física intrarregional, a obra era interpretada pelos militares como estratégica para completar a integração nacional brasileira:

O projeto da Transamazônica pretendia internalizar o desenvolvimento, ampliar a fronteira agrícola, promover a exploração dos recursos da região amazônica e redirecionar o fluxo migratório do sentido Nordeste-Sudeste para Nordeste-Norte. Lançado no âmbito do Programa de Integração Nacional e iniciada a obra ainda em 1970, a BR-270 jamais seria completada em toda sua extensão projetada. Apesar de não ter sido possível realizar o projeto em toda sua extensão, dada a falta de viabilidade econômica, a Transamazônica teve grande destaque no discurso do “Brasil Potência”, sendo defendida pelos militares como símbolo do regime. Do ponto de vista da integração sul-americana, a obra seria marco tanto para a ligação bioceânica como para a

maior conectividade entre os países amazônicos. Entretanto, a desconsideração das vantagens do transporte multimodal e a dificuldade de se manter rodovias pouco utilizadas em meio altamente adverso resultaram em uma obra de pouca utilidade no marco da integração. Na verdade, não estava entre os objetivos da transamazônica promover a integração com outros países: as metas principais eram desenvolver o Nordeste e ocupar a Amazônia. (PALOSCHI, 2011, p. 28).

A preocupação em dinamizar a cooperação sub-regional também aparece no Artigo III do TCA, que garante ampla liberdade de navegação no curso do Rio Amazonas e demais rios amazônicos internacionais. O objetivo dessa norma era impulsionar o comércio e os contatos intrarregionais através da livre-navegação dos rios amazônicos, principal meio de transporte na sub-região.

Lançou-se, ainda, o Conselho de Cooperação Amazônica, visando dar maior institucionalidade e continuidade aos objetivos do TCA. Conforme disposto no Artigo XXI, representantes diplomáticos de alto nível dos países amazônicos deveriam se reunir anualmente, buscando velar pelo cumprimento dos objetivos e finalidades do Tratado, avaliar o cumprimento dos projetos de interesse bilateral ou multilateral, entre outras atribuições.

O Tratado igualmente previu a realização de reuniões dos Ministros de Relações Exteriores dos países amazônicos sempre que estes assim julgassem conveniente e oportuno, deixando já previamente agendada uma primeira reunião a ser celebrada dois anos após sua entrada em vigor (Artigo XX). Dessa forma, criava-se uma institucionalidade mínima e um canal de contato e diálogo multilateral formal antes inexistente entre os países amazônicos.

Interpretando os objetivos políticos do Brasil em relação à iniciativa amazônica, é relevante considerar a ocorrência das crises do petróleo durante a década de 1970, que provocaram um aumento acelerado dos preços desse importante recurso energético, fazendo crescer, da perspectiva brasileira, a necessidade de aproximação da Venezuela, maior produtor de petróleo da América do Sul. Assim, o Itamaraty buscou contornar as animosidades decorrentes da repressão venezuelana à ditadura militar então vigente no Brasil. A criação do Conselho de Cooperação Amazônica adensava as parcas relações sub-regionais, ao passo que as reuniões de Ministros das Relações Exteriores “criavam o hábito da cooperação regional”, nas palavras do chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro. (PALOSCHI, 2011, pp. 34-35).

Por seu turno, a geógrafa Bertha Becker, ao analisar os desafios e perspectivas da integração regional da Amazônia sul-americana, considera que a perspectiva da integração

amazônica é crucial em interesses estratégicos para a sub-região, porque unirá esforços para o estabelecimento de padrão de desenvolvimento regional apto a aprimorar a utilização dos recursos naturais amazônicos, podendo igualmente induzir a integração dos respectivos países, gerando condições de vida digna aos grupos sociais amazônicos. Igualmente, considera o TCA como uma iniciativa concreta nessa direção, ao abordar campos importantes e variados, embora pondere que o Tratado foi prematuro, com resultados aquém da expectativa (BECKER, 2010, p.27-28).

Já o cientista político e historiador Luiz Alberto Moniz Bandeira enxerga uma tentativa de aproximação do Brasil junto a países membros do Pacto Andino, através do esforço mútuo de integração física em suas respectivas fronteiras. Visava, assim, “enlaçar, física e economicamente, os mercados do Pacífico aos centros industriais do Atlântico.” (BANDEIRA, 2014, p. 505).

2.3 A integração da infraestrutura física sul-americana nas décadas de 1980 e 1990: avanços no Cone Sul

A década de 1980 assistiu à redemocratização dos países sul-americanos, abrindo espaços para a diminuição de rivalidades entre países vizinhos e possibilitando o exercício de políticas de cooperação em um contexto democrático, que trouxeram resultados importantes para a integração regional na década de 1990. O presente item buscará analisar a evolução da integração da infraestrutura nesse período, com maior ênfase no Cone Sul, onde surge um processo avançado de cooperação, responsável por ensejar a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em 1991. A preocupação prioritária será analisar como o tema “integração da infraestrutura” foi abordado nesse período, sendo o processo geral de avanços na integração regional secundário para o escopo e objetivo do presente subcapítulo, a não ser quando esse se relaciona diretamente com o tema infraestrutura. PALOSCHI (2011, p. 39) anota a centralidade do estudo do Cone Sul para os estudos de integração da infraestrutura física, por considerar ser essa porção da América do Sul a única na qual já havia uma rede de densidade considerável em termos de conexão de transportes e energia, algo que não ocorria em outras áreas sul-americanas, marcadas por baixa densidade de contatos e por um quadro de afastamento.

2.3.1 A década de 1980 e a construção da convergência

Durante a década de 1980 teve início um importante processo de distensão bilateral que, iniciado por Brasil e Argentina, acabou criando a convergência e a sinergia necessárias para aprofundar a integração no Cone Sul. A rivalidade prevalecente na década anterior foi paulatinamente sendo substituída pelo diálogo e pela concertação política, rendendo frutos importantes, responsáveis por criar uma atmosfera propícia ao avanço da agenda da integração. A assinatura do Acordo Tripartite de Cooperação Técnica e Operacional entre Itaipú e Corpus, firmado por Argentina, Brasil e Paraguai, em outubro de 1979, significou o fim de uma longa contenda que afetava negativamente as relações bilaterais Brasil-Argentina, além de denotar um ponto de inflexão entre a disputa geopolítica e a política de cooperação no Prata (BANDEIRA, 2014; FAJARDO, 2004)²¹.

Analisando o início desse momento histórico de distensão na Bacia do Prata, Francisco DORATIOTO recorda a atuação de João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979 – 1985), ainda no último governo da ditadura militar brasileira, mas já em um contexto de abertura gradual:

Instalado o clima de distensão no Prata, [...] Figueiredo visitou o Paraguai em maio de 1980, ocasião em que devolveu documentos e objetos pessoais de Francisco Solano López, que se encontravam no Brasil desde o final da guerra desse país contra a Tríplice Aliança, em 1870. De Assunção, Figueiredo viajou para Buenos Aires, para a primeira visita oficial de um [mandatário] brasileiro a essa capital desde 1935, com a participação de empresários e ministros brasileiros. Na ocasião foram assinados vários acordos para estimular a integração econômica e um de cooperação nuclear o qual, pela sensibilidade do tema, mostrava que as relações bilaterais tinham alcançado um novo patamar de entendimento. (DORATIOTO, 2014, p. 157).

²¹ A disputa sobre a utilização dos recursos hídricos da Bacia do Prata durante a década de 1970 recebe atenção exclusiva e dedicada na dissertação de mestrado de José Marcos Castellani Fajardo, defendida em 2004 perante o Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O nível de detalhamento da disputa em torno da construção das Hidrelétricas Itaipu Binacional (Brasil-Paraguai) e de Corpus (projeto binacional entre a Argentina e o Paraguai) foge ao escopo e aos propósitos do presente subcapítulo. Cabe ressaltar que a controvérsia auxiliou na manutenção da atmosfera de rivalidade existente entre as chancelarias brasileira e argentina, somente sendo encerrada através da assinatura do Acordo Tripartite, celebrado em Ciudad Presidente Stroessner, em 19 de outubro de 1979. Um maior detalhamento sobre a controvérsia pode ser encontrado na dissertação de FAJARDO (2004), disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/6148/000437450.pdf?sequence=1>. Acesso em: 29 de fevereiro de 2016.

De importância específica para a área de infraestrutura, a visita de Figueiredo à Argentina significou a assinatura dos protocolos de cooperação²² para o lançamento conjunto de um satélite de comunicações, de outro protocolo prevendo a interconexão entre os sistemas elétricos dos dois países e de um acordo para a construção de uma ponte internacional sobre o Rio Iguazu (BANDEIRA, 2014, p. 506), que acabaria por conectar fisicamente o estado brasileiro do Paraná à Argentina, encurtando rotas rodoviárias importantes para o comércio bilateral. Menos de dois anos após a visita de Figueiredo à Buenos Aires, tem início a guerra das Malvinas (Ilhas Falklands para os britânicos), ocasião na qual o governo brasileiro, ainda que oficialmente tenha declarado sua neutralidade no conflito, adotou uma postura colaborativa e simpática à reivindicação argentina. A posição de solidariedade brasileira no conflito ganhou a simpatia da população argentina, possibilitando o avanço dos entendimentos bilaterais. Sobre a atuação brasileira no conflito das Malvinas/Falklands, afirma Moniz Bandeira:

O Brasil, reiterando antiga posição, defendeu-lhe o direito sobre as Malvinas / Falklands, assumiu a representação dos seus interesses em Londres e procurou evitar que a Grã-Bretanha empreendesse ataques ao seu território continental, o que levaria a dar ainda maior apoio à Argentina. Aliás, somente por discordar da ação armada como meio para resolver o litígio, o governo Figueiredo manteve uma posição de neutralidade, mas uma neutralidade imperfeita, favorável, na prática, à Argentina. [...] Figueiredo determinou [o fornecimento] à Argentina de uns doze ou quatorze Xavante, caças a jato, os primeiros fabricados pelo Brasil e que já estavam saindo de uso na Força Aérea. [...] O Brasil cedeu também alguns aviões EMB 111, fabricados pela Embraer e já em uso pela Força Aérea Brasileira, a fim de que patrulhassem o litoral e acompanhassem a movimentação da esquadra britânica. [...] militares brasileiros, ao que tudo indicou, envolveram-se, sigilosamente, na Guerra das Malvinas. E esta participação direta e indireta só não alcançou maior proporção [...] porque o conflito logo terminou com a vitória da Grã-Bretanha. (BANDEIRA, 2014, p. 520).

A aproximação bilateral entre Brasil e Argentina ganhou ainda mais vigor com os respectivos processos de redemocratização ocorridos em meados da década de 1980 em ambos os países. Findo o desastre político, econômico e social, com o fracasso da ditadura militar argentina e a derrota na guerra das Malvinas para a Grã-Bretanha, teve início o processo de redemocratização no país platino, culminando com a eleição do democrata-radical Raúl

²² Luiz Alberto Moniz BANDEIRA (2014, p. 506), destaca ainda a assinatura de outros protocolos de cooperação bilateral que, ainda que não tenham implicação direta na integração da infraestrutura, demonstravam importante avanço nos entendimentos bilaterais entre Brasil e Argentina. São eles: “[...] protocolo de cooperação na área militar, para a fabricação conjunta de caças e mísseis; entendimentos no campo da energia atômica visando possibilitar a ambos países o domínio do ciclo completo da tecnologia nuclear; o comprometimento argentino em fornecer 240 toneladas de urânio ao Brasil; vários acordos de fornecimento entre a Sidebras e Fabricaciones Militares Argentina; acordo para eliminar a bitributação e a evasão fiscal; acordo de cooperação científica e tecnológica; acordo sobre saúde animal.”

Alfonsín (1983-1989) para presidência em outubro de 1983. No Brasil, o processo de redemocratização culminou na realização de eleições indiretas – escolha do novo presidente através de eleição realizada no Colégio Eleitoral – na qual Tancredo Neves (PMDB) foi eleito presidente em 15 de janeiro de 1985, falecendo antes de tomar posse e sendo sucedido pelo vice-presidente, José Sarney.

O primeiro encontro entre ambos os presidentes civis e já em período democrático ocorreu ainda em novembro de 1985, quando Sarney e Alfonsín se encontraram em Foz do Iguaçu com o objetivo de inaugurar solenemente a ponte internacional sobre o Rio Iguaçu, denominada Tancredo Neves, em homenagem ao recém-falecido presidente eleito do Brasil. Na oportunidade, foram firmados diversos acordos bilaterais, aprofundando a cooperação argentino-brasileira já ensaiada nos últimos anos da ditadura militar.

Especificamente na área de integração da infraestrutura física, ganham relevância alguns itens da *Declaração de Iguaçu*, como o item 5, que recordava a relevância da inauguração da ponte internacional sobre o Rio Iguaçu para a conexão física entre os dois países, posto ser essa a primeira obra concluída do gênero, desde a inauguração da ponte internacional que liga as cidades de Uruguaiana (RS) e Paso de Los Libres, ocorrida trinta e oito anos antes, em 1947; o item 22, que estabelecia a intenção de promover a complementação crescente entre os sistemas de transportes, energia e telecomunicações dos dois países, destacando a necessária participação das indústrias brasileira e argentina e das respectivas empresas estatais no esforço integracionista; o item 23 que determinou a criação de uma Subcomissão voltada a analisar as conexões viárias e ferroviárias, as pontes, os portos e vias navegáveis, os problemas relativos ao transporte rodoviário, marítimo, fluvial e aéreo, assim como os relativos às comunicações, devendo essa subcomissão ser coordenada pelos Ministérios de Transportes e Comunicações de ambos países; o item 24, que criou subcomissão análoga para tratar da integração física bilateral na área de energia e o item 27, aprofundando a complementação elétrica entre os sistemas brasileiro e argentino²³. Interessava ao Brasil aprofundar a cooperação com a Argentina, visando formar, de São Paulo a Buenos Aires um polo gravitacional apto a fomentar o processo de integração na América do Sul, com vistas a se

²³ A íntegra da *Declaração de Iguaçu*, que também destaca a busca pelo aprofundamento da integração regional com outros países latino-americanos (item 8); o apoio histórico do Brasil à soberania argentina sobre as Malvinas (item 14) e a importância dos processos de democratização para aprofundar a integração na América do Sul (item 32) pode ser consultada em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b_74. Também foi assinado na mesma oportunidade a *Declaração Conjunta sobre Política Nuclear*, prevendo seu uso exclusivamente para fins pacíficos (item 1). Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b_73. Acesso em 2 de março de 2016.

ampliar, futuramente, para os demais países sul-americanos, abarcando até os membros do Pacto Andino (BANDEIRA, 2014, p. 541).

Dando sequência ao aprofundamento da cooperação bilateral, foi assinada em julho de 1986 a *Ata para a Integração Brasileiro-Argentina*, estabelecendo a criação do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), acordando a integração em variadas áreas através de seus protocolos, entre os quais a integração energética (Protocolo 8), cooperação de indústrias aeronáuticas (Protocolo 12), hidrocarbonetos (Anexo I ao Protocolo 8), setor elétrico (Anexo II ao Protocolo 8), transporte terrestre (Protocolo 14), transporte marítimo (Protocolo 15), comunicações (Protocolo 16).²⁴ Em novembro de 1988, transcorridos apenas três anos da *Declaração de Iguazu*, Sarney e Alfonsín assinaram o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que previa em seu artigo 3 a remoção gradual de todos os obstáculos tarifários e não-tarifários ao comércio de bens e serviços nos territórios dos dois países, a ser concluída no prazo máximo de dez anos. O tratado também previa a harmonização das políticas de transporte e comunicações em seu quarto artigo.²⁵

Ainda que a cooperação bilateral Brasil – Paraguai não tenha avançado tanto quando comparada ao desenvolvimento logrado nas relações com a Argentina durante a década de 1980, alguns acordos são dignos de nota. Quando da visita de Figueiredo a Assunção, em abril de 1980, a *Declaração Conjunta* assinada por ambos Chefes de Estado, destacou no item 10 a assinatura do Tratado de Interconexão Ferroviária, celebrado na mesma data por ambos os mandatários, visando possibilitar a ligação do Paraguai a portos brasileiros, principalmente ao de Paranaguá (PR). O mesmo item 10 também recordava a importância da Ponte da Amizade, que estabeleceu a conexão rodoviária entre ambos países em 1965. Na mesma *Declaração*, o item 11 destacava a concessão de empréstimo brasileiro ao Paraguai no valor de 11,2 milhões de dólares destinado ao financiamento da construção da rodovia Yby-Yaú - Pedro Juan Caballero, em território paraguaio, alcançando a fronteira brasileira em Ponta Porã (MS) e o item 12 a assinatura de dois contratos bilaterais de interligação entre os sistemas de energia elétrica do Paraguai e do Brasil, entrelaçando as redes da *Administración Nacional de*

²⁴ A íntegra da *Ata para a integração Brasileiro-Argentina* e seus protocolos doze primeiros protocolos está disponível em http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1986/b_30. Os demais protocolos e anexos estão no Relatório da Comissão de Execução do PICE, disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1986/b_58. Acesso em 2 de março de 2016.

²⁵ Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina, assinado em 29 de novembro de 1988. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1988/b_100. Acesso em 2 de março de 2016.

Eletricidad (ANDE) com as redes da Companhia Paranaense de Energia (COPEL) e da Empresa de Energia Elétrica de Mato Grosso do Sul (ENERSUL).²⁶

Com o Uruguai a cooperação foi intensificada a partir da redemocratização em ambos os países, ocorrida em 1985. Em agosto do mesmo ano, o presidente José Sarney realizou visita a Montevidéu, oportunidade na qual firmou *Declaração Conjunta* com seu colega Julio Sanguinetti, na qual ambos presidentes declaravam a importância da redemocratização como fator relevante para impulsionar a integração latino-americana (item 1) e concordavam com a ampliação e a extensão das relações bilaterais para áreas importantes de integração da infraestrutura física, envolvendo a cooperação nas áreas de energia, transportes e telecomunicações (item 19)²⁷. Em agosto do ano seguinte, Sanguinetti retribuiu a visita de Sarney, ocasião na qual foi assinada em Brasília a *Ata de Cooperação Econômica Brasil – Uruguai*²⁸, demonstrando o adensamento das relações bilaterais.

De maneira geral, enquanto a integração bilateral entre Argentina e Brasil avançava, o Paraguai, ainda sob a ditadura de Alfredo Stroessner (1954-1989) se isolava diante do quadro de redemocratização experimentado nos demais países do Cone Sul. O exercício de sua política externa foi dificultado diante da impossibilidade de exercitar o jogo de barganha com o qual estava acostumado, ora aproximando-se da Argentina, ora do Brasil, conforme suas conveniências (DORATIOTO, 2014, pp. 164-165). Além do Paraguai, outros países sul-americanos, como o Uruguai e a Bolívia também perderam a possibilidade de utilização da tradicional política pendular, que ao explorar a rivalidade Brasil-Argentina, lhes possibilitava a obtenção de vantagens econômico-comerciais. (BANDEIRA, 2014, p. 543).

A redemocratização ocorrida no Uruguai, em 1984, com a eleição de Julio María Sanguinetti (1985-1990) para a presidência e o término do governo ditatorial de Alfredo Stroessner em 1989 no Paraguai possibilitaram a ampliação da integração bilateral já exercitada por Brasil e Argentina a esses outros futuros sócios do MERCOSUL.

²⁶ Declaração Conjunta dos mandatários de Brasil e Paraguai, firmada em Assunção, em 11 de abril de 1980. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1980/b_24/at_download/arquivo Acesso em 17 de março de 2016.

²⁷ Declaração Conjunta dos presidentes do Brasil e do Uruguai, assinada em Montevidéu, em 14 de agosto de 1985. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b_39 . Acesso em 17 de março de 2016.

²⁸ Ata de Cooperação Econômica Brasil – Uruguai, assinada em Brasília, pelos respectivos presidentes, em 13 de agosto de 1986. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1986/b_41 . Acesso em 18 de março de 2016.

2.3.2 O início da década de 1990 e a criação do MERCOSUL

A literatura especializada destaca a ocorrência de uma importante viragem política na passagem da década de 1980 para a década de 1990 que afetou significativamente o processo de adensamento da cooperação bilateral Brasil-Argentina, posteriormente estendido ao Uruguai e ao Paraguai. As eleições de Fernando Collor de Mello (1990-1992) em dezembro de 1989 no Brasil e a de Carlos Saúl Menem (1989 – 1999) na Argentina representaram a ascensão de governos identificados com o neoliberalismo econômico nos dois maiores países da América do Sul. Abandonava-se o caráter marcadamente desenvolvimentista e industrializante da integração bilateral ensaiada nos anos anteriores por Sarney e Alfonsín para substituí-lo pela rápida liberalização comercial. Aliada à essa viragem política ocorrida pela eleição de novos presidentes nos dois maiores países sul-americanos, acontecimentos internacionais ocorridos entre 1989 e 1991, como o aprofundamento do processo de globalização da economia, a queda do Muro de Berlim e o fim da União Soviética, concorreram para alterar a velocidade de um processo de integração bilateral pensado inicialmente como flexível e gradual (BANDEIRA, 2014, p. 743).

Nesse sentido, a onda liberalizante, ao invés de solapar o projeto integracionista já ensaiado na década anterior no Cone Sul, acelerou essa tendência, ainda que em um novo contexto econômico global e com um outro enfoque político. Como destaca Sonia de Camargo:

[Na década de 1990] a integração regional de países em desenvolvimento se apresentava como a melhor estratégia para vencer os desafios trazidos pela globalização econômico-financeira que, com sua exigência de competitividade na esfera mundial e com seus atores e sistemas crescentemente internacionalizados e transnacionalizados, conduziam os Estados emergentes a tentar ampliar a escala de sua atividade produtiva e a reforçar as formas de governança regional. [...] No que se refere à Argentina e ao Brasil, vemos que, em termos econômicos, deu-se uma convergência entre os governos de Carlos Menem e Collor de Mello, ambos adotando políticas econômicas de corte neoliberal com forte ajuste estrutural, abertura do mercado e privatização de empresas públicas, paradigma que se expressou, regionalmente, em uma nova concepção de integração, “o regionalismo aberto”. Nesse contexto, o Mercosul, que iniciara seu caminho por uma integração intra-industrial, que tinha como base a assinatura de protocolos referentes às diferentes atividades produtivas do Brasil e da Argentina, sofreu uma mudança de rumo adotando uma política de liberalização linear e automática no intercâmbio de bens, deixando de lado o aprofundamento de outras estratégias de cooperação, além da comercial, que já começara a apresentar um dinamismo significativo (CAMARGO, 2006, pp. 63-65).

Esse enfoque essencialmente comercialista do MERCOSUL transparece no próprio Tratado de Assunção de 26 de março de 1991, assinado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, membros fundadores do bloco. A preocupação com a integração da infraestrutura física, destacada em diversos acordos bilaterais firmados na década de 1980, conforme demonstrado acima, parece não ter a mesma centralidade no documento que formaliza o início do projeto mercosulino. A preocupação com o melhoramento das “interconexões físicas” só aparece, de forma secundária, no preâmbulo do tratado, que igualmente não dedica maior atenção e efetividade na busca da integração nas áreas de transportes, telecomunicações ou energia. O Artigo 1 afirma claramente que os Estados-parte decidem constituir um Mercado Comum, que implica na “livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias”, sendo que a coordenação de políticas macroeconômicas, inclusive nas áreas de transportes e comunicações, tem a “finalidade de assegurar condições adequadas de concorrência” entre os membros do MERCOSUL²⁹. A preocupação com a integração de infraestrutura física deixa de ser prioritária e trabalhada de forma autônoma, como ocorreu em vários acordos bilaterais celebrados na década de 1980 e voltaria a ocorrer a partir dos anos 2000, com o lançamento da IIRSA.

Do ponto de vista específico da integração da infraestrutura física, o Mercosul, ao menos inicialmente, não trouxe avanços significativos, sobretudo se comparáveis aos avanços representados pelo lançamento da IIRSA nove anos após a criação do bloco. De qualquer forma, sua criação foi extremamente importante do ponto de vista comercial, econômico e político, ajudando a adensar profundamente as relações entre seus membros, ampliar o comércio exterior intra-bloco e funcionar como importante mecanismo de concertação política regional, inclusive com importantes expressões globais, vide atuação concertada e em bloco nas negociações do projeto da Iniciativa para as Américas, lançada pelo governo George Bush (1989-1993) através do chamado acordo *Quatro mais um*, pelo qual os países mercosulinos passaram a negociar

²⁹ A leitura integral dos demais artigos do Tratado de Assunção de 1991 deixa transparecer, de forma ainda mais clara, a centralidade da liberalização comercial buscada pelos governos argentino, brasileiro, paraguaio e uruguaio no momento de criação do MERCOSUL. A preocupação com a integração da infraestrutura física não ganha atenção específica em nenhum artigo do tratado, com exceção de seu Anexo V, que determina a criação dos Subgrupos de Trabalho do Grupo Mercado Comum, sendo o Subgrupo 5 voltado à coordenação de políticas macroeconômicas na área de Transportes Terrestres e o Subgrupo 9 voltado à discussão da Política Energética. Porém, como já destacado, o enfoque era de coordenação de políticas macroeconômicas visando assegurar condições adequadas de concorrência e não prevendo um maior desenvolvimento da integração física de forma direta e específica. Íntegra do tratado disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0350.htm. Acesso em 19 de março de 2016.

como bloco – e não mais unilateralmente – com os EUA a eventual criação de uma área de livre comércio hemisférica (BANDEIRA, 2014, p. 562).

O lançamento da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) em 1993 pelo chanceler Celso Amorim, durante o governo Itamar Franco (1992-1994) e o desenvolvimento da atuação mercosulina na segunda metade da década de 1990, já durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) serão analisados mais detalhadamente no segundo capítulo, voltado a discutir especificamente a política externa brasileira para a integração da infraestrutura física sul-americana nos governos Cardoso e Lula da Silva.

2.4 Perspectivas teóricas sobre a integração regional e sua aplicabilidade ao processo de integração física na América do Sul

O presente item analisa os aportes das teorias de integração regional e cooperação e sua possível aplicabilidade interpretativa ao processo de integração física da América do Sul, iniciado com o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), em setembro de 2000, quando da realização da Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, celebrada em Brasília, oportunidade na qual os presidentes sul-americanos firmaram o *Comunicado de Brasília*, lançando o esboço da IIRSA e dando início ao desafio de integrar a infraestrutura física regional sul-americana.

Para tanto, analisamos os aportes teóricos trabalhados nas obras de relevantes estudiosos da integração, tais como Young Jong CHOI e James A. CAPORASO (2002), em seu capítulo intitulado *Comparative Regional Integration*; John Gerard RUGGIE, Peter J. KATZENSTEIN, Robert O. KEOHANE e Philippe C. SCHMITTER (2005), presentes no artigo *Transformations in World Politics: The Intellectual Contributions of Ernst B. Haas*; Donald J. PUCHALA (1984) em *The Integration Theorists and the Study of International Relations*, os estudos teóricos sobre a importância das instituições presentes no capítulo *International organizations and institutions*, de autoria de Beth SIMMONS e Lisa MARTIN (2002) e na obra *Power and Governance in a Partially Globalized World* de Robert O. KEOHANE (2002), e, por fim, a visão de Andrew HURRELL (1995) sobre o ressurgimento do regionalismo na política internacional.

Com base nesses aportes teóricos, pretendemos verificar a importância das teorias da integração para o estudo da integração da infraestrutura física na América do Sul, bem como

verificar sua aplicabilidade (ou inaplicabilidade) em relação a certas especificidades do regionalismo sul-americano.

Nesse sentido, consideramos ser essencial saber trabalhar com diversas teorias e construir um marco teórico próprio, o que não implica na necessidade obrigatória de se filiar totalmente a uma única teoria. As Relações Internacionais, como área do conhecimento e disciplina dotada de teorias próprias, precisa de alguma forma dar conta da realidade. As teorias das Relações Internacionais estão conectadas à realidade, cientes de que os objetos que precisamos explicar dependem de acontecimentos cotidianos, aptos a influenciar os próprios rumos dos debates teóricos. Assim, para os efeitos da análise realizada nesse item, entenderemos teoria como uma ferramenta apta a simplificar certas variáveis existentes, ganhando maior importância e qualidade conforme sua capacidade interpretativa e explicativa.

2.4.1 Young Jong Choi e James A. CAPORASO: uma perspectiva comparada da integração regional

Em seu capítulo intitulado *Comparative Regional Integration*, Young Jong CHOI e James A. CAPORASO (2002) estudam o regionalismo em perspectiva comparada, partindo da constatação da existência de três regiões fortemente integradas do ponto de vista econômico no mundo, que se destacam em relação às demais: a Europa, a América do Norte e o leste da Ásia. (CHOI; CAPORASO, 2002, p. 480). Essa constatação é interessante para o estudo do desafio de integrar a infraestrutura física da América do Sul, posto que as regiões apontadas pelos referidos autores são bem integradas do ponto de vista da infraestrutura, sobretudo em transportes e telecomunicações e, mesmo em energia, no caso da Europa, quando comparadas ao subcontinente sul-americano, que ainda padece de diversas deficiências na integração de sua infraestrutura física.

Tentando estabelecer uma definição de integração regional, CHOI e CAPORASO (2002) retomam três critérios para definir as regiões, presentes na obra de Bruce RUSSET (1967), intitulada *International Regions and the International System*, na qual RUSSET considerava (i) a proximidade física e a separação; a (ii) interdependência e a (iii) homogeneidade como critérios relevantes no estudo das regiões. Entretanto, CHOI e CAPORASO (2002) discordam da continuidade da relevância central anteriormente atribuída

a esses critérios, pois acreditam que as melhorias tecnológicas existentes nos transportes e comunicações tenham diminuído o impacto das barreiras físicas.

Essa constatação de CHOI e CAPORASO, sobre a eventual perda de relevância dos critérios apontados por RUSSET em 1967, pode ser válida no contexto europeu, onde a infraestrutura de transportes altamente desenvolvida e com redes densas de conectividade por via aérea, ferroviária, rodoviária, marítima e fluvial superou barreiras físicas e encurtou distâncias. Entretanto, essa constatação teórica não pode ser livremente adaptada para o estudo da integração regional em qualquer parte do mundo. No caso particular da América do Sul, as três principais barreiras físicas existentes (Andes, Pantanal / Chaco Boliviano e Amazônia) ainda são fatores centrais que dificultam uma maior integração física do subcontinente³⁰.

Uma outra forma de definir uma região, segundo CHOI e CAPORASO (2002) seria identificar a existência de fortes laços econômicos e densas transações econômicas intrarregionais. Entretanto, essa definição de região pode se adequar ao regionalismo europeu e ao NAFTA, mas não à América do Sul³¹ e a outras regiões do mundo, como a ASEAN. Segundo a tabela³² 25.2, apresentada por CHOI e CAPORASO (2002, p. 492), que demonstra a porcentagem das exportações intrarregionais em relação ao total exportado por cada região, entre 1970 e 1998, apenas a União Europeia e o NAFTA alcançaram porcentagens superiores a 50% de suas exportações no âmbito intrarregional.

³⁰ Em seu artigo intitulado *Oportunidades y Desafíos de la Integración Sudamericana: Una Perspectiva Andina*. In: A América do Sul e a integração regional. Brasília: Funag, 2012, Rosário Santa Gadea DUARTE, ex-coordenadora nacional para a IIRSA do Ministério das Relações Exteriores do Peru e doutora em economia internacional pela Universidade de Paris X, demonstra a importância que a descontinuidade geográfica ainda possui na América do Sul, gerando desafios adicionais à integração física do subcontinente: “América del Sur es fuente de una inmensa riqueza en recursos naturales, biodiversidad y pisos ecológicos, entre otros, pero al mismo tiempo, es un territorio caracterizado por la discontinuidad en términos geográficos (Cordillera de los Andes, Amazonía, Pantanal, etc.) lo cual plantea grandes retos para su articulación y ocupación eficiente. La integración física para generar ‘puentes’ que permitan unir el territorio es particularmente importante en este subcontinente.” (DUARTE, 2012, p. 167).

³¹ Os fluxos de comércio intrarregionais ainda são considerados baixos na América Latina como um todo, assim como na América do Sul, sobretudo quando comparamos nossa sub-região à União Europeia. Segundo estudos de 2010 realizados pela CEPAL e referidos por L. M. BONO e L. B. BORDAZAR (2011), “El promedio de la región de América Latina y el Caribe representa el 20 % en su conjunto, en tanto en el MERCOSUR se llegó a la cifra del 25% sobre finales de la década del noventa (CEPAL, 2010: 21) y en la actualidad representa alrededor del 18% del comercio intrazona. En la Unión Europea, las cifras del intercambio comercial representan el 67%.” (BONO; BORDAZAR, 2011, p. 34). Esse seria mais um fator contributivo para a necessidade imperiosa de melhorar a integração da infraestrutura física na América do Sul, permitindo assim aumentar o volume de trocas comerciais intrarregionais. Essa preocupação aparece delineada tanto no *Comunicado de Brasília* de 2000, como em alguns discursos presidenciais realizados durante as Reuniões de Presidentes Sul-Americanos, que antecederam a formação da CASA e da UNASUL.

³² Tabela 25.2 extraída de CHOI; CAPORASO, 2002, p. 492.

Table 25.2 *Intra-regional exports as a percentage of all exports in major regional arrangements, 1970–1998*

	1970	1980	1985	1990	1995	1998
European Union	59.5	60.8	59.2	65.9	62.4	55.2
NAFTA	36.0	33.6	43.9	41.4	46.2	51.7
MERCOSUR	9.4	11.6	5.5	8.9	20.3	25.1
ASEAN	22.3	17.2	18.6	18.9	24.3	20.4
APEC	57.9	57.9	67.7	68.5	72.0	69.7

Source: World Bank (2000: 327)

No caso do MERCOSUL, embora as exportações intrarregionais tenham obtido significativa densidade e aumentado muito após a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, responsável pela criação do bloco, alcançando 25,1% de exportações intrarregionais em 1998, a região ainda não conseguiu alcançar níveis de transações econômicas intrarregionais próximos dos existentes na União Europeia.

Finalmente, CHOI e CAPORASO (2002) também criticam o critério da homogeneidade como definidor das regiões, em decorrência de suas imprecisões metodológicas. Para os autores isso decorre do fato de que:

A large number of variables fit within this framework: similarity of values, of economic systems, of political systems, of way of life, of level of economic development and so on. The difficulty with the homogeneity criterion is that so many things can be assessed from this vantage point and it is not clear which ones count in terms of external criteria. Is Europe a homogenous entity, more so than say Latin America which has notable similarities in terms of language, religion and ethnic backgrounds? (CHOI; CAPORASO, 2002, p. 482).

Assim, os autores acabam por concluir que os três critérios supra referidos, podem, no máximo, ser utilizados como “hipóteses de trabalho” (CHOI; CAPORASO, 2002, p. 482). Entretanto, os teóricos também consideram importante atentar para o relevante papel assumido pelas instituições no âmbito dos estudos regionalistas, sustentando que as instituições são cruciais para se estudar o regionalismo hodiernamente.

Nesse aspecto específico - importância das instituições no estudo do regionalismo – os aportes teóricos propostos pelos autores auxiliam muito na compreensão do estudo da integração física na América do Sul. A IIRSA, já citada anteriormente, foi incorporada, a partir de 2009, em um organismo próprio, o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) dentro da estrutura da União de Nações Sul-Americanas

(UNASUL), uma organização internacional sul-americana criada com o objetivo de adensar a integração regional, conforme disposto no Artigo 2 de seu Tratado Constitutivo:

A União de Nações Sul-americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados. (Art. 2, Tratado Constitutivo da UNASUL, firmado em Brasília, em 23 de maio de 2008).

No que se refere ao processo de integração sul-americano outra dificuldade de análise surge: a perspectiva de fortalecimento da soberania dos Estados, igualmente expressa no Artigo 2 do Tratado Constitutivo da UNASUL, pode levar a problemas quando aplicada ao próprio conceito de integração. Por definição, é difícil pensar em integração sem perda de parcela da autonomia estatal. Para os neofuncionalistas, como Ernest HAAS (1971), integração inclui necessariamente a criação de instituições. Caso instituições internacionais não sejam criadas, o processo seria melhor classificado como uma cooperação internacional e não um processo de integração.

Assim, para o neofuncionalismo existem alguns pressupostos para a integração, algo que inclusive foi muito criticado por outros teóricos. Esses pressupostos seriam: (i) a necessidade de existência de democracias liberais; (ii) perda de autonomia estatal e (iii) um alto-nível de interdependência econômica.

Ainda que possamos ter organizações de cooperação sem perda de autonomia estatal, processos de integração implicam necessariamente em um adensamento de institucionalidade e perda relativa da autonomia dos Estados-membros para as instituições regionais de integração criadas. Nesse sentido, Marcelo Passini Mariano explica que:

Os processos de integração regional podem ser concebidos como a criação de instituições que buscam algum tipo de adaptação às pressões internacionais e, para isso, configura-se um movimento de redefinição das capacidades do Estado Nacional em direção ao ente regional. Esse movimento é caracterizado pela perda de algumas autonomias nacionais para as instituições comunitárias [...]. [Entretanto], A lógica discursiva nacionalista [presente na América do Sul a partir do início do século XXI] enfatiza a necessidade de manutenção da soberania, o que pode gerar tensões com os processos de integração que pressupõem, para seu desenvolvimento, justamente a perda de autonomias do Estado nacional para o ente regional. (MARIANO, 2014, pp. 238-239).

Outro aspecto destacado por CHOI e CAPORASO (2002) no que se refere à teoria neofuncionalista da integração regional consiste no denominado efeito *spillover*, que estaria ligado a um processo de desnacionalização das funções governamentais e de aumento da lealdade regional. Assim, para esses autores:

Once integration begins in initial settings (presumably the least controversial ones), there are prospects for expanding cooperative habits into other areas. This process of task expansion is labeled spillover. Spillover could be purely functional, with linkages among different sectors serving as the transmission belts of integration (trade might imply increasing coordination of monetary policy, for example), or it could rely on tactical linkages among sectors by agents in a bargaining process. (CHOI; CAPORASO, 2002, p. 485).

Após apontarem críticas que a teoria neofuncionalista recebeu de outros teóricos da integração regional, bem como os limites de sua aplicabilidade para o estudo do regionalismo contemporâneo, os autores concluem afirmando que “ainda que o funcionalismo continue sendo importante atualmente, ele existe menos como um programa de pesquisa separado e mais como uma influência importante para outras teorias.” (CHOI; CAPORASO, 2002, p. 486). Assim, na visão desses autores, o neofuncionalismo deve ser interpretado mais por sua influência em outras teorias do que como um programa de pesquisa, como uma teoria própria.

Já o liberalismo intergovernamental, nos termos formulados por seu maior expoente e fundador, Andrew MORAVCSIK (1993), apresenta como ideia básica a noção de que o interesse econômico e social está na base do processo de integração, mas esses interesses devem ser mobilizados para serem ativados. Nesse ponto reside outro aspecto relevante de como as teorias da integração auxiliam na análise do processo de integração física na América do Sul.

De certa forma, a IIRSA e o COSIPLAN seriam exemplos de interesses econômicos e sociais presentes na base do processo de integração. Com efeito, já havia uma demanda econômica e social desde a criação da ALALC, em 1960 e da ALADI, em 1980, perpassando também aspectos abordados em diversos tratados bilaterais sobre infraestrutura, bem como quando da criação da CAF (1967), do Tratado da Bacia do Prata (1969) e do Tratado de Cooperação Amazônica (1978) visando melhorar a conectividade entre os países sul-americanos. Entretanto, ainda não havia a mobilização política necessária para tanto, que começou a ganhar contornos claros somente em 2000, a partir do *Comunicado de Brasília* e do lançamento da IIRSA, tendo sido adensada com a criação do COSIPLAN no âmbito da UNASUL.

Retomando a perspectiva comparada dos processos de integração regional elaborada por CHOI e CAPORASO, é importante considerar que os referidos autores ainda tecem breves considerações sobre os aportes teóricos do construtivismo para o estudo da integração regional, fazendo referências a vários trabalhos que abordam o construtivismo, entre os quais cabe destacar as obras de WENDT (1999); ADLER e BARNETT (1998) e CHECKEL (1998, 1999, 2001). Embora CHOI e CAPORASO considerem esses estudos ainda muito limitados à integração europeia, considerando o “papel das ideias, normas e identidades, opostos a fatores materiais” como o núcleo da análise construtivista, o emprego desses mecanismos de análise pode ser útil em determinados contextos, embora enfrentem diversos desafios metodológicos, entre os quais a insuficiência de estudos empíricos realizados sob o prisma construtivista, o que, de certa forma, pode limitar um pouco o próprio debate metodológico que a teoria pretende travar.

Tentando transpor alguns aportes construtivistas ao estudo do processo de integração sul-americano, consideramos que, em alguns aspectos, a teoria construtivista pode ser interessante para estudar a construção da UNASUL, já que em seu processo há um forte peso histórico-ideológico, normativo e identitário³³. Simón Bolívar é celebrado nacionalmente na quase totalidade dos países sul-americanos, tendo presença marcante em ao menos cinco deles (Bolívia, Peru, Equador, Colômbia e Venezuela), sendo um elemento identitário importante no processo de integração regional sul-americano.

³³ Um exemplo da importância da análise construtivista do processo de integração regional e de sua influência no contexto contemporâneo de integração na América do Sul pode ser observado na criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), antecessora direta da UNASUL. A CASA surge na Declaração de Cuzco, de 8 de dezembro de 2004, no contexto de realização da III reunião de presidentes da América do Sul, que também elaborou a declaração de Ayacucho, de 9 de dezembro de 2004. A Declaração de Cuzco foi motivada pela celebração das históricas batalhas independentistas de Junín e Ayacucho, assim como da convocação do Congresso Anfictiônico do Panamá (1826), se referindo à existência de uma “*identidade* comum sul-americana” na formação da CASA, atrelada a “*valores comuns*” *sul-americanos*, tais como: “a democracia, a solidariedade, os direitos humanos, a liberdade, a justiça social, o respeito à integridade territorial e à diversidade, a não-discriminação e a afirmação de sua autonomia, a igualdade soberana dos Estados e a solução pacífica de controvérsias [...]” (Declaração de Cuzco, 2004). Íntegra das declarações de Cuzco e Ayacucho consultadas no documento Comunidade Sul-Americana de Nações (Brasília: Funag, 2005, p. 30).

2.4.2 A contribuição intelectual de Ernest Haas para as teorias da integração regional na visão de seus seguidores e os problemas de sua aplicação na América do Sul

O artigo *Transformations in World Politics: The Intellectual Contributions of Ernst B. Haas*, de autoria de quatro de seus seguidores - John Gerard RUGGIE, Peter J. KATZENSTEIN, Robert O. KEOHANE e Philippe C. SCHMITTER - busca fazer um balanço das importantes contribuições teóricas desenvolvidas por Haas, que impactaram fortemente os estudos relativos à integração regional. Segundo RUGGIE; et al (2005):

Haas was deeply engaged in every major debate in the IR field well into the 1990s, including transnationalism, interdependence theory, regime theory, the role of ideas and knowledge in international policy making, and the ascendancy of neorealism and neoliberalism as well as the social constructivist rejoinder to them. (RUGGIE; et al, 2005, p. 272).

Um aspecto relevante a ser recordado consiste na identificação, realizada por Haas, por seus seguidores e por outros teóricos da integração regional de que a preocupação prioritária da integração europeia pode ser vista como uma forma de evitar futuras guerras. Daí a preocupação em criar a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e compartilhar a produção e comercialização do carvão e do aço, recursos fundamentais para a indústria bélica. Com efeito, no caso europeu, a perspectiva de defesa e da necessidade de evitar a ocorrência de uma nova guerra de proporções catastróficas formou um dos pilares da integração regional.

No caso sul-americano, esta perspectiva também já esteve presente, como no contexto da realização do Congresso Anfictiônico do Panamá, em 1826 e da reação a pretensões recolonizadoras na região. Desde 1826, as tentativas de aproximação entre os países sul-americanos sempre tiveram, além das semelhanças históricas e culturais, a presença de especificidades regionais, tais como a busca pela autonomia e a resistência contra-hegemônica. O fator autonomia³⁴ versus dependência econômica não pode ser olvidado no estudo do regionalismo sul-americano, tendo em vista a vinculação frequente do subcontinente à agenda

³⁴ VIGEVANI e RAMANZINI JÚNIOR (2014, pp. 517 a 552) consideram o conceito de autonomia como historicamente enraizado na América Latina, mormente na política externa brasileira: “Na América Latina, a partir da década de 1970, a ideia de autonomia tem sido pensada como um meio de ‘libertar’ os países da região de sua dependência externa. De fato, a origem da utilização do conceito é remota, e para alguns países da periferia ela aparece no século XIX. No Brasil, fases como a do nacionalismo, da Política Externa Independente (governos Jânio Quadros e João Goulart) e do Pragmatismo Responsável (governo Ernesto Geisel) refletem o grau de enraizamento do conceito”.

da política externa dos Estados Unidos e o histórico de intervencionismo desse país na América Latina. Ademais, a manutenção das soberanias nacionais através da construção de um espaço sul-americano autônomo passou a ser um argumento valorativo central da integração sul-americana, que compartilha valores comuns decorrentes do passado colonial explorador e das lutas travadas pela independência nacional, caracterizadas por importante viés emancipatório (MARIANO, 2014).

Hodiernamente a integração buscada também pode ser interpretada como uma resposta a atores extrarregionais, sobretudo os EUA, o que parece evidente no processo de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), deslocando temas de segurança antes tratados na esfera hemisférica, ao abrigo da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), para a esfera decisória regional, ao abrigo do CDS e da UNASUL. Todavia, o foco do processo de integração na América do Sul, diferentemente do caso europeu, estaria mais centrado na necessidade de superar entraves históricos ao desenvolvimento, garantir o desenvolvimento e o crescimento econômico, integrar a infraestrutura regional e aumentar as trocas – comerciais e culturais - entre os povos sul-americanos, que, muitas vezes, ainda são menores do que as trocas realizadas com atores extrarregionais.

Conforme demonstrado por teóricos que estudaram a fundo o processo de integração que levou à formação da União Europeia, desde o início o processo de integração europeu contou com elementos - ainda que tímidos - de supranacionalismo, visando inclusive conter os excessos provocados por nacionalismos exacerbados que levaram à duas guerras mundiais. Na América do Sul, a intergovernabilidade e o foco na atuação do poder executivo de cada país dificultam a prática da supranacionalidade, inclusive taxativamente rejeitada pelos formuladores da política externa brasileira.

Embora uma análise discursiva dos documentos elaborados pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil dificilmente seja capaz de identificar críticas expressas e diretas à supranacionalidade, estando essa palavra praticamente ausente dos discursos do corpo diplomático brasileiro, a atuação da diplomacia do Brasil, enquanto burocracia, leva a crer que a importância desse assunto é tão significativa para o país, que o termo é ocultado propositalmente, sendo suprimido, evitando-se a realização desse debate. Uma constatação lógica que pode ser feita é a de que, para a política externa brasileira, a ideia de autonomia é

fundamental³⁵. Claramente, a adoção de mecanismos supranacionais implica em uma perda de autonomia do Estado para uma organização internacional, quebrando com a lógica de defesa irrefutável da autonomia nacional. A resistência brasileira a mecanismos supranacionais traz como principal efeito “a manutenção do caráter intergovernamental” das instituições de integração na América do Sul, o que se ajustaria ao “objetivo de preservar a autonomia do país, mesmo em se tratando da integração latino-americana” (MARIANO, 2014, p. 233).

Isso limitaria sobremaneira o aprofundamento da integração, pois diversos problemas do regionalismo sul-americano, como “a diminuição das disparidades setoriais e regionais, a solução de conflitos, a diminuição dos impactos sociais, o financiamento da integração”, podem ser compreendidos como dependentes da “existência de estruturas institucionais comuns, arranjos jurídicos amplos e de uma burocracia permanente” (MARIANO, 2014, p. 233).

Outra ressalva importante a ser feita quando da tentativa de aplicação da teoria neofuncionalista na América do Sul reside no fato de que Haas era cético quanto a expandir sua análise para a integração em outras regiões que não a europeia, enxergando a integração como um processo descontínuo sobretudo em outras áreas do mundo que não a Europa. Não podemos utilizar o modelo europeu como parâmetro absoluto e sem ressalvas de comparação, esquecendo das peculiaridades e especificidades de cada região. Entretanto, isso não significa a impossibilidade de utilizar aportes teóricos neofuncionalistas para a interpretação do regionalismo sul-americano. Ao contrário, esses aportes consistem em uma importante ferramenta interpretativa, desde que sejam tomadas precauções no sentido de considerar as especificidades sul-americanas.

De acordo com o próprio Haas, não existe uma “lei universal da integração” deduzida do modelo europeu (RUGGIE; et al., 2005, p. 280). Isso dificulta sua adoção como paradigma de estudo na integração sul-americana, ainda que alguns de seus aportes possam ser utilizados com as ressalvas necessárias, algumas das quais elaboradas pelo próprio teórico.

Outra limitação da teoria neofuncionalista apontada pelos seguidores de Haas consiste em não conferir uma resposta adequada à problemática da expansão territorial da

³⁵ Para Marcelo P. Mariano, “A autonomia na política externa brasileira pode ser entendida como um conceito essencial ou estruturante do seu comportamento no sistema internacional.” Ainda para o mesmo autor, “O termo autonomia, no caso brasileiro, remete à ideia de ampliação das margens de atuação ou de escolha do Estado perante as limitações impostas pelo sistema internacional. Portanto, ela é relativa, depende muito do contexto doméstico e/ou internacional em que a política externa está sendo implantada.” (MARIANO, 2014, pp. 231-232).

integração, a partir da incorporação de novos Estados a um processo de integração regional, como ocorreu na União Europeia e agora ocorre na recente ampliação do MERCOSUL³⁶. Para RUGGIE; et al:

A very important limitation of neofunctionalism should be noted. It focuses exclusively on the extension of the integrative process to new tasks and on the expansion of common authority. It says nothing about the incorporation of new members, which has been a major dynamic feature of the EU. How, when, why, and under what conditions a regional organization will expand territorially is simply not contemplated by the neofunctionalist approach. (RUGGIE; et al, 2005, p. 280).

2.4.3 A importância do estudo das organizações internacionais e das instituições nos processos de integração regional: as análises de Donald Puchala, Beth A. Simmons, Lisa L. Martin e Robert O. Keohane

Donald Puchala, escrevendo ainda em 1984, inicia seu capítulo sobre os teóricos da integração regional e o estudo das relações internacionais³⁷ sustentando que as constatações dos teóricos da integração relativos à unificação política internacional são menos importantes do que a amplitude de suas contribuições ao estudo contemporâneo das relações internacionais (PUCHALA, 1984, p. 315). Posteriormente, o autor passa a analisar especificamente o transnacionalismo, focando na obra de Karl Deutsch, o neofuncionalismo, através das contribuições de Ernest Haas e o debate envolvendo os estudos de integração e a disciplina de relações internacionais.

Sobre o transnacionalismo, Puchala esclarece que Karl Deutsch diferenciava o processo de integração, daquilo que ele entendia por amalgamação:

Here Deutsch specifies that integration is to be distinguished from amalgamation, in that the former has to do with the formation of communities, and the latter with the establishment of organizations, associations, or political institutions. Communities are groups of people who have attributes in

³⁶ Inicialmente formado pelos quatro Estados Parte que foram signatários do Tratado de Assunção de 1991 (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), o MERCOSUL foi ampliado em 12 de agosto de 2012, com o ingresso definitivo da Venezuela como Estado Parte. Em 17 de julho de 2015, durante a Cúpula do MERCOSUL realizada em Brasília, a Bolívia assinou seu protocolo de adesão como Estado Parte, processo que ainda dependerá da ratificação do poder legislativo dos atuais cinco Estados Parte para o ingresso definitivo da Bolívia no bloco. Além disso, verifica-se uma expansão do MERCOSUL ao incorporar todos os demais países sul-americanos como Estados associados.

³⁷ Donald J. PUCHALA, *The Integration Theorists and the Study of International Relations*. In: KEGLEY, Charles W.; WITTKOPF, Eugene R. (orgs.). *The Global Agenda: issues and perspectives*. New York: Random House, 1984.

common, who display mutual responsiveness, confidence, and esteem, and who self—consciously self-identify. A minimum condition of community is a shared expectation among members that their conflicts will be peacefully resolved. This minimum community is called a security community. (PUCHALA, 1984, p. 316).

Por amalgamação Deutsch entendia a união de duas ou mais unidades independentes em um governo compartilhado, através do estabelecimento de organizações internacionais. Além da diferença realizada por Deutsch entre o que ele considerava ser integração e amalgamação, outra diferenciação importante reside no fato de Deutsch considerar a construção de identidades como um fator previamente necessário à construção de uma comunidade de segurança. Já para HAAS (1971), o importante é a questão do interesse, que já estaria dado.

Outro debate importante travado entre esses teóricos se refere à possibilidade do emprego do método comparativo. Deutsch, ao estudar aquilo que denominou como “comunidades de segurança”, adotou o método da comparação, que sempre está colocado no estudo de integração regional. Entretanto, esse emprego da comparação foi alvo de críticas de Haas, para quem o argumento de Deutsch tinha um problema de comparação, na medida em que comparava objetos que não seriam comparáveis. Cumpre acrescentar que hodiernamente há uma diversidade muito grande de esquemas de cooperação e de integração, o que leva ao aumento dos estudos de integração regional em uma perspectiva comparada.

Um aspecto relevante a ser sublinhado no estudo dos processos de integração regional se refere ao papel ocupado pelas instituições e pelas organizações internacionais. Para B. SIMMONS e L. MARTIN (2002), as instituições se transformaram em um fenômeno comum da vida internacional. Assim, as autoras sugerem que os estudos das instituições internacionais provavelmente se beneficiarão caso realizem um olhar aprimorado do trabalho teórico sobre instituições desenvolvido no contexto doméstico.

Fazendo referência ao início dos estudos das instituições, as autoras supramencionadas consideram que as organizações internacionais foram as primeiras instituições a receber a atenção dos estudiosos das relações internacionais, sobretudo por possuírem uma agenda definida e por serem dotadas de uma importante socialização de influências. Entretanto, a partir da década de 1970, a aparente irrelevância das “organizações

internacionais formais” levou ao surgimento de uma concepção alternativa sobre instituições, tendo o início do estudo dos “regimes internacionais” (SIMMONS; MARTIN, 2002).

Assim, segundo as autoras, os regimes internacionais podem ser definidos como regras, normas, princípios e procedimentos:

The events of the early 1970s gave rise to the study of ‘international regimes’, defined as rules, norms, principles and procedures that focus expectations regarding international behavior [...]. The regimes movement represented an effort to theorize about international governance more broadly [...]. It demoted the study of IOs as actors and began instead to focus on rules or even “understandings” thought to influence governmental behavior. (SIMMONS; MARTIN, 2002, p. 193).

Embora as autoras reconheçam a existência de problemas de definição e de conceituação quando trabalhamos com a categoria de regimes internacionais, consideram que o “estudo dos regimes internacionais aportou uma contribuição importante ao suplementar os aspectos técnicos das organizações internacionais com o estudo de normas e regras que governariam o comportamento dos Estados.” (SIMMONS; MARTIN, 2002). Isso teria permitido uma estrutura mais unificada para a análise de instituições formais e informais segundo essas autoras.

Entretanto, a partir da década de 1990, o termo “regimes internacionais” passa a ser substituído por “instituições internacionais”:

The regimes literature gave rise to such definitional confusion that scholars in the 1990s have sought a simpler conception as well as a new label. The word ‘institution’ has now largely replaced ‘regime’ in the scholarly IR literature. Though a range of usages exists, most scholars have come to regard international institutions as sets of rules meant to govern international behavior. Rules, in turn, are often conceived as statements that forbid, require or permit particular kinds of actions. John Mearsheimer (ironically a neorealist who does not believe that institutions are effective) provides a useful definition of institutions as ‘sets of rules that stipulate the ways in which states should cooperate and compete with each other’ [...]. (SIMMONS; MARTIN, 2002, p. 194).

A definição apresentada por John Mearsheimer sobre as instituições pode ser contrastada, segundo as autoras, com a apresentada por Robert Keohane, quem define instituições como um feixe de regras formais e informais persistente e conectado, capaz de prescrever papéis comportamentais, obrigar atuações e definir expectativas (SIMMONS;

MARTIN, 2002). Assim, para Keohane e outros liberais, que sofreram influências do pensamento de Joseph S. Nye, o conceito de instituição abarcaria qualquer tipo de arranjo, formal ou informal. Uma instituição consistiria em um feixe de arranjos formais ou informais que influenciam no comportamento dos atores internacionais, estabelecendo ou indicando comportamentos, expectativas ou limitando as ações dos atores.

Em sua obra intitulada “*Power and Governance in a Partially Globalized World*”, Robert O. KEOHANE (2002) ressalta a importância do papel das ideias, da religião e das normas, trabalhando a questão da legitimidade e da importância das instituições. Entretanto, quando pensa o papel do Estado nesse processo, às vezes parece mais próximo do pensamento de alguns realistas. Enquanto a vertente inicial do pensamento de Keohane, exposto no fim da década de 1970 era mais focada na percepção da interdependência³⁸, vista como um pressuposto liberal que levaria à existência das instituições, em “*Power and Governance in a Partially Globalized World*” a noção de interesse ainda é essencial, mas não exclusiva. Assim, para KEOHANE (2002), as inovações tecnológicas possibilitam novas formas de atuação dos diferentes atores internacionais. Dessa forma, o Estado reagiria visando diminuir sua vulnerabilidade, o que abrange uma série de interesses que podem ser reforçados.

Caso aceitemos a existência de interdependência como um pressuposto válido, abrem-se duas possibilidades de relacionamento para os Estados na esfera internacional: conflito ou cooperação. Daí deriva a ideia de que o papel das instituições é diminuir as possibilidades de conflitos e aumentar as possibilidades de cooperação. Logo, as instituições tentam legitimar as ações tomadas por seus participantes. Esse pensamento pode ser classificado como uma noção institucionalista desenvolvida por Keohane, na qual a instituição tem um papel importante na legitimação das ações políticas dos Estados na arena internacional.

Igualmente há em sua obra a ideia institucionalista segundo a qual as instituições reduzem custos de transação. Logo, para Keohane as instituições ganham relevância e são importantes no estudo da política internacional:

I argued that institutions perform important tasks for states, enabling them to cooperate. In particular, institutions reduce the costs of making, monitoring, and enforcing rules – transaction costs – provide information, and facilitate the making of credible commitments. In this theory, the principal guarantors of compliance with commitments are reciprocity (including both threats of

³⁸ *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little-Brown, 1977. Obra conjuntamente escrita por Robert O. Keohane e Joseph S. Nye Jr.

retaliation and promises of reciprocal cooperation) and reputation (KEOHANE, 2002, p. 3).

Também existe a ideia de que os Estados influenciam as instituições, assim como as instituições igualmente influenciam o comportamento estatal. Na medida em que os atores interagem no âmbito institucional e repetem suas ações, o resultado dessa interação começa a modificar a forma do comportamento estatal. Para KEOHANE (2002), o fato do Estado buscar uma instituição adquire relevância, pois o Estado incorpora em seu comportamento algum tipo de norma, algo que, para o realismo, não ocorreria, já que no pensamento realista, essa incorporação normativa por parte do Estado não existe, a não ser que ocorra de forma temporária e movida por interesses estatais claramente definidos.

Aplicando-se alguns dos aportes teóricos suscitados por Donald Puchala, Beth A. Simmons, Lisa L. Martin e Robert O. Keohane ao processo de integração regional sul-americano, podemos sustentar que um processo de integração mais completo, capaz de realmente criar uma “união” sul-americana deve ser capaz de, não apenas repelir ameaças extrarregionais, como também criar instituições sólidas, perenes e eficazes, com o objetivo da consecução prática de projetos voltados a integrar o espaço sul-americano.

2.4.4 A explicação para o ressurgimento do regionalismo na visão de Andrew Hurrell

Preocupando em melhor compreender e explicar o ressurgimento do regionalismo na política internacional de meados da década de 1990, Andrew Hurrell publicou, em 1995, importante artigo intitulado “*Explaining the resurgence of regionalism in World Politics*”³⁹, contribuindo significativamente para os estudos da integração regional. Sua análise visa conferir uma conceituação mais aprimorada para o tema, discutindo o que devemos entender por regionalismo e explorar suas principais variantes. Além disso, busca discutir quais são as principais teorias das relações internacionais aptas a explicar as dinâmicas do regionalismo.

HURRELL (1995, p. 332) identifica quatro importantes características daquilo que denomina como sendo um “novo regionalismo”. Essas quatro características identificadas pelo autor seriam:

³⁹ Andrew Hurrell. *Explaining the resurgence of regionalism in world politics. Review of International Studies*, 21, 1995, pp. 331-358.

- (i) Emergência do regionalismo Norte-Sul, como exemplifica o NAFTA e alguns casos de regionalismo asiático;
- (ii) Ampla variedade no nível de institucionalização dos diferentes grupos regionais;
- (iii) Caráter multidimensional dos diferentes arranjos existentes e;
- (iv) Crescimento da conscientização regional em todo o mundo.

Quanto à aplicabilidade dessas características ao regionalismo sul-americano, é possível interpretar que, ao menos três delas, nos ajudam na compreensão dos diferentes esquemas de cooperação e de integração regional existentes na América do Sul. Há uma ampla variedade no nível de institucionalização dos diferentes blocos sul-americanos, que buscam conferir respostas a diferentes realidades, necessidades e interesses. Além disso, é possível também identificar o caráter multidimensional desses processos, sendo também crescente a conscientização regional no continente, traduzida na criação da UNASUL em 2008 e da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) em 2010.

Sobre as variantes do regionalismo, o autor considera que os termos região e regionalismo são ambíguos, o que dificulta sua definição. Avalia que é importante a adoção de “limites geográficos”, sem os quais os termos se tornam difusos e intratáveis e resgata a centralidade da necessidade de deixar de lado os egoísmos nacionais para que se encontrem novas formas de cooperação (HURRELL, 1995, pp. 333-334).

Passando para a análise das variantes do regionalismo, o teórico considera ser didaticamente importante dividir o termo regionalismo em cinco diferentes categorias, sendo elas: (i) regionalização; (ii) consciência e identidade regional; (iii) cooperação regional interestatal; (iv) integração econômica regional promovida pelo Estado e (v) coesão regional⁴⁰.

Por *regionalização*, é denominado o processo de crescimento da integração social dentro de uma região e processos indiretos de interação econômica e social. Pode ser também descrito como integração informal ou como “regionalismo soft”. Surge, no entendimento do autor, como resultado da atuação dos mercados e dos agentes privados e de forma autônoma e não-coordenada. Assim, a regionalização não é decorrente da atuação consciente e organizada

⁴⁰ Tradução livre das categoriais que Andrew Hurrell (1995) denomina como: (i) regionalization; (ii) regional awareness and identity; (iii) regional inter-state cooperation; (iv) State-promoted regional economic integration e (v) regional cohesion.

dos Estados. Ao contrário, resulta da interação econômica e social autônoma e informal de uma determinada região (HURRELL, 1995, p. 334-335).

Já os termos *consciência regional e identidade regional* são considerados inerentemente imprecisos, sendo que as discussões sobre consciência regional conferem grande ênfase à linguagem, à retórica e ao discurso do regionalismo. Assim, para o teórico, a consciência regional seria uma percepção compartilhada de pertencimento a uma comunidade particular, envolvendo fatores comuns identitários, como uma mesma cultura, história e religião.

Trazendo essa discussão para a realidade sul-americana, devemos recordar que, no âmbito do regionalismo sul-americano e da UNASUL estão presentes importantes fatores identitários, que envolvem um passado colonial comum de quase toda a região como ex-colônias de exploração de países ibéricos, além de um processo de independência, que, para os países hispano-americanos, significou a necessidade de travar lutas nacionais conjuntas e a existência de libertadores compartilhados, como elucidam os casos de Simón Bolívar, personagem central na independência da Venezuela, Colômbia, Equador, Peru e Bolívia, e de José de San Martín, que participou destacadamente da independência da Argentina, do Chile e do Peru.

A terceira categoria do regionalismo é a *cooperação regional interestatal*, interpretada por Hurrell como arranjos cooperativos voltados a proteger e aumentar o papel do Estado e o poder do governo, diferentemente do que ocorreria em esquemas de integração regional:

Unlike some brands of regional integration, such cooperative arrangements are very clearly statist, designed to protect and enhance the role of the state and the power of the government. They involve a reassertion and extension of state authority as part of a process by which states are increasingly willing to trade a degree of legal freedom of action for a greater degree of practical influence over the policies of other states and over the management of common problems (HURRELL, 1995, p. 337).

Dessa forma, a *cooperação regional interestatal* não envolveria necessariamente a criação de instituições formais, podendo se basear em estruturas mais flexíveis, como através de reuniões periódicas presidenciais ou de ministros de relações exteriores, formato utilizado no âmbito do Tratado da Bacia do Prata, conforme vimos acima. Ademais, mesmo em blocos sul-americanos mais recentes, características da cooperação regional interestatal estão muito presentes. Um

bom exemplo é a UNASUL, que já em seu preâmbulo faz referência ao “irrestrito respeito à soberania” de seus Estados-membro, além de propugnar pelo “fortalecimento da soberania e independência dos Estados” no Artigo 2 de seu Tratado Constitutivo, demonstrando um viés destinado a proteger e aumentar o papel do Estado e o poder dos respectivos governos sul-americanos.

A integração econômica regional promovida pelo Estado é compreendida como o conjunto de políticas e decisões governamentais voltadas a reduzir barreiras comerciais e facilitar a circulação de capitais, pessoas e serviços entre os países que se integram. Dessa forma, estágios iniciais de integração tendem a focar na diminuição ou eliminação de barreiras comerciais e, posteriormente, na formação de uma união aduaneira. Caso esse processo de integração venha a se expandir, a agenda de integração tende a abarcar barreiras não-tarifárias, regulação de mercados e o desenvolvimento de políticas econômicas comuns no nível macroeconômico e microeconômico. Em decorrência do exemplo da integração europeia, que culminou com a formação da União Europeia, esse modelo tende a ser denominado simplesmente de *integração econômica regional*, embora a integração econômica seja apenas um dos aspectos de um fenômeno integracionista mais geral (HURRELL, 1995, p. 337).

Por seu turno, Bela BALASSA (1966, p. 11) conceitua integração econômica, simultaneamente, como um processo e uma situação. Quando encarada como processo, implica medidas destinadas à abolição de discriminações entre unidades econômicas de diferentes Estados. Já como situação pode corresponder à ausência de várias formas de discriminação entre economias nacionais.

Esquematizando os conceitos explicados por BALASSA (1966), podemos chegar ao seguinte quadro evolutivo do processo de integração: (i) zona de livre-comércio; (ii) união aduaneira; (iii) mercado comum; (iv) união econômica e (v) união total. Grosso modo, a integração econômica interpretada como processo levaria a diferentes graus ou níveis de integração, sendo o primeiro e mais básico a criação de uma zona de livre-comércio, significando a abolição das barreiras tarifárias existentes entre os países-membros. Caso esse processo tenha êxito, pode ocorrer um adensamento da integração, atingindo-se os demais níveis sucessivos do processo.

Finalmente, a quinta categoria de regionalismo analisada por Andrew Hurrell é denominada de *coesão regional*. O autor a compreende como uma combinação dos diferentes

processos de integração regional que, em algum momento, podem levar ao surgimento de uma unidade regional coesa e consolidada.

Uma das consequências básicas que a *coesão regional* acarreta é a de impor custos para os países que dela não fazem parte, os “outsiders”. Isso ocorreria tanto através de acordos econômicos de preferência regional quanto por meio da ocorrência de uma mudança de distribuição do poder político (HURRELL, 1995, p. 338).

Igualmente acarretam consequências para os membros de uma determinada região, na medida em que:

For those inside the region, regionalism matters when exclusion from regional arrangements imposes significant costs, both economic and political (such as loss of autonomy or a reduction in foreign policy options), and when the region becomes the organizing basis for policy within the region across a range of important issues. (HURRELL, 1995, p. 338).

Um dos custos significativos apontados pelo teórico que podemos observar no regionalismo sul-americano e que impacta diretamente os países-membros do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é a proibição da assinatura unilateral de acordos de livre-comércio extrabloco. Decorrente do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC) e da adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou blocos regionais, nos termos do Artigo 1 do Tratado de Assunção de 1991, esse seria um dos principais custos que o MERCOSUL acarreta para seus membros, podendo ser considerado como uma desvantagem e um entrave na formulação da política comercial extrabloco de seus membros. A proibição da assinatura unilateral de acordos de livre-comércio estaria engessando a capacidade de atuação individual dos membros do MERCOSUL no comércio internacional, impactando negativamente em suas trocas comerciais extrabloco. Ademais, uma crítica que pode ser suscitada é a de que essa proibição seria uma desvantagem do projeto mercosulino, aliada à dificuldade do MERCOSUL em negociar acordos de livre-comércio em bloco com outras organizações internacionais ou Estados⁴¹, já que essas negociações demandam o consenso dos países mercosulinos, que muitas vezes é difícil de ser alcançado.

⁴¹ De acordo com informações fornecidas pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE), até fevereiro de 2016 o MERCOSUL possuía apenas dois acordos extrarregionais de livre-comércio vigentes, sendo eles o *Acordo de Livre Comércio MERCOSUL–Israel* e o *Acordo de Preferências Tarifárias MERCOSUL–Índia*. Foram ainda firmados outros três acordos extrarregionais que estavam em processo de ratificação, sendo eles o *Acordo de Livre Comércio MERCOSUL–Palestina*, o *Acordo de Livre Comércio MERCOSUL–Egito* e o *Acordo de Preferências Tarifárias MERCOSUL–Southern African Customs Union (SACU)*. Além desses, cabe lembrar o acordo em negociação entre o MERCOSUL e a União Europeia, que após vários anos de negociação ainda não foi concluído.

Analisando como as teorias neorrealista, neofuncionalista e institucionalista interpretam o regionalismo na política internacional, Andrew Hurrell apresenta uma sistematização dos principais aspectos destacados por cada corrente teórica vis-à-vis ao regionalismo. Iniciando pelo *neorrealismo*, o teórico destaca que, para os neorrealistas, o regionalismo é interpretado como a formação de alianças regionais. A região é enxergada em seu contexto frente ao restante do sistema internacional. Assim, na visão neorrealista, os grupos regionais se formariam em resposta a desafios externos, não havendo diferenças essenciais entre as dinâmicas econômicas e políticas do regionalismo. A integração regional não decorreria da busca da prosperidade e do bem estar, mas do relacionamento íntimo existente entre riqueza econômica e poder político e da preocupação inevitável dos Estados com os ganhos e perdas relativos em sua atuação internacional. Na América do Sul, o surgimento de grupos regionais seria interpretado pelos neorrealistas como uma resposta à atuação de potências extrarregionais mais fortes e da desarticulação produzida com o fim do bloco terceiro-mundista, combinado ao medo da marginalização e da vulnerabilidade em eventuais atuações solo desses atores considerados mais fracos. Nesse caso, a contribuição residiria na aplicação do conceito de hegemonia e contra-hegemonia como fatores relevantes no processo de integração regional, já que o próprio regionalismo sul-americano pode ser interpretado como uma resposta à histórica atuação hegemônica e intervencionista dos EUA na América do Sul (HURRELL, 1995, p. 340-342).

Outra teoria que para Hurrell é central para os estudos do regionalismo é o *neofuncionalismo*, já abordado anteriormente. Para o autor, ainda que tenha sido muito criticado, o neofuncionalismo desempenhou um papel central no desenvolvimento das teorias da integração europeia. A predição central do neofuncionalismo reside na interpretação de que

Informações disponíveis em:

http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=695&catid=140&Itemid=593&lang=pt-BR . Acesso em 22 de fevereiro de 2016.

Em 1º de abril de 2016 entrou em vigor o terceiro acordo extrarregional de livre-comércio do MERCOSUL celebrado com a *Southern African Customs Union (SACU)*. Conforme informações disponibilizadas pelo MRE em 4 de abril de 2016, “Entre os setores produtivos do MERCOSUL que se beneficiarão das preferências comerciais no âmbito do Acordo encontram-se: químico, têxtil, siderúrgico, plástico, automotivo, eletroeletrônico e de bens de capital, além de produtos agrícolas”. Acrescenta ainda o MRE que “As exportações brasileiras para o bloco sul africano somaram US\$ 1,36 bilhão em 2015, com saldo comercial positivo para o Brasil de cerca de US\$ 720 milhões. O impacto benéfico do Acordo poderá ser sentido principalmente no setor industrial, uma vez que dois terços das exportações brasileiras para a SACU (US\$ 908 milhões em 2015) são formados por produtos manufaturados.”.

Informações disponíveis em:

http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13717:entrada-em-vigor-do-acordo-de-preferencias-comerciais-mercosul-sacu&catid=42:notas&lang=pt-BR&Itemid=280 . Acesso em 5 de abril de 2016.

o processo de integração pode se tornar autossustentado. Isso decorreria do fato de que, para os neofuncionalistas, os crescentes níveis de interdependência dariam início a um processo contínuo de cooperação capaz de eventualmente levar à integração política. Uma vez iniciado, o processo de integração seria contínuo, tendendo a um aumento constante de complexidade. Para resolver essa complexidade crescente, instituições supranacionais foram enxergadas como as ferramentas mais efetivas para resolver problemas comuns. Isso levaria a um verdadeiro processo de *spillover* ou transbordamento, quando instituições supranacionais inicialmente constituídas para resolver questões técnicas e temas não-controversos, transbordariam para o campo da alta política, provocando uma redefinição da identidade em torno da unidade regional. Dessa forma, a criação de uma instituição levaria à criação de novas instituições, em um processo crescente de complexidade e institucionalidade da integração, resultando em uma mudança de lealdades, não tão mais presas ao Estado-nação, mas focadas nas instituições (HURRELL, 1995, p. 348).

Porém, o próprio Ernest Haas, um dos principais teóricos do neofuncionalismo, revisando sua teoria desenvolvida em *The Uniting of Europe* (1958) em artigo publicado em 1967, relativizou o efeito “spill-over”, demonstrando que nem sempre a integração econômica conduz automaticamente à unidade política, utilizando a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC) como exemplo dos limites desse fenômeno⁴². Dessa forma, nem mesmo para Haas a ramificação ocorre indefinidamente, podendo ocorrer retrocesso.

Sobre a aplicação da teoria *institucionalista* aos estudos regionais, Hurrell destaca o argumento dessa corrente de que os níveis crescentes de interdependência gerariam uma continuada demanda pela cooperação internacional. Do mesmo modo, na interpretação institucionalista, regras, instituições e normas seriam geradas justamente porque auxiliam os Estados em lidar com problemas comuns, aumentando a prosperidade. Estudar as instituições adquire relevância na medida em que essas possuem impacto no cálculo dos atores e na forma como os Estados definem seus interesses, além de prover ganhos no contexto regional. Um dos focos dos institucionalistas reside justamente nas interações intrarregionais (HURRELL, 1995, p. 350-357). De igual modo, é importante recordar a relevância que a política doméstica assume nos estudos institucionais, sendo inclusive um de seus pressupostos teóricos. Existe no institucionalismo a ideia de que na medida em que os atores interagem no âmbito institucional, e passam a repetir essa interação, o resultado desse processo começa a modificar a forma do

⁴² Ernest B. HAAS. *The Uniting of Europe and The Uniting of Latin America*. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 5, 1967, pp. 315-344.

comportamento individual de cada ator. De quantitativo, o processo se torna paulatinamente em qualitativo.

2.4.5 Aportes teóricos interpretativos da integração da infraestrutura física na América do Sul: um balanço

Com base nos aportes teóricos analisados, verificamos que as teorias da integração podem contribuir de modo a ampliar as diversas perspectivas de estudo da integração da infraestrutura física na América do Sul, sobretudo as principais vertentes e grandes temas debatidos em matéria de integração. À luz das teorias citadas e analisadas ao longo desse capítulo, pudemos constatar quatro grandes vertentes principais que permeiam os processos de integração: transações econômicas, instituições regionais, perda relativa de autonomia e fatores identitários. O grau de intensidade ou de vulnerabilidade de cada uma dessas vertentes dependerá de fatores relacionados ao espaço e ao tempo em que se desenvolvem. Nessa seara, os avanços tecnológicos exercem influência considerável nos processos de integração, sobretudo ao criar novas possibilidades de superação de barreiras físicas, encurtando distâncias e aproximando os povos, ainda que, para DUARTE (2012, p. 167) a descontinuidade geográfica e as três grandes barreiras naturais existentes na América do Sul (Amazônia, Andes e Pantanal/Chaco) conformam grandes desafios para sua articulação e ocupação eficiente, devendo a integração de infraestrutura ser responsável por criar as pontes de comunicação necessárias.

Se para CHOI e CAPORASO (2002) a Europa constitui exemplo de região fortemente integrada, cabe-nos indagar qual modelo de integração física almejamos no subcontinente sul-americano e até que ponto as barreiras físicas existentes podem significar menos um fator de desagregação e mais um ponto de união na adoção de políticas comuns que visem a preservação e a sustentabilidade dos ecossistemas existentes e de nossa biodiversidade. Daí a importância das tecnologias que aproximem sem destruir e que integrem sem desmatar ou desalojar.

Partimos da constatação segundo a qual a integração da infraestrutura física pode contribuir para o incremento das transações comerciais, bem como para o fortalecimento das instituições regionais e para a aproximação de identidades. Entretanto, a resistência dos Estados sul-americanos em abrir mão de parcela de sua autonomia pode representar o maior entrave ao

fortalecimento de instituições supranacionais que sobrevivam aos momentos de crises econômicas mundiais e sobretudo às mudanças governamentais de cada país.

Com efeito, compartilhamos da ressalva elaborada por HAAS (1967) de que sua análise não pode ser livremente e automaticamente expandida para interpretar a integração no mundo extra-europeu, enxergando a integração como um processo descontínuo sobretudo em outras áreas do mundo que não a Europa. Não podemos utilizar o modelo europeu como parâmetro absoluto e sem ressalvas de comparação, esquecendo das peculiaridades e especificidades de cada região, que devem ser consideradas para uma análise mais completa, capaz de trabalhar a complexidade que permeia os estudos de integração regional.

3 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA FÍSICA SUL-AMERICANA NOS GOVERNOS CARDOSO E LULA DA SILVA

Realizado o exame das perspectivas histórica e teórica dos processos de integração na América do Sul, o presente capítulo analisa a atuação da política externa brasileira no que se refere à integração da infraestrutura física na América do Sul, partindo da contextualização da Primeira Reunião de Chefes de Estado Sul-Americanos, quando foi lançada a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Com efeito, abordaremos em linhas gerais a política externa brasileira adotada a partir do ano 2000 até o fim do governo Lula da Silva para os grandes projetos de infraestrutura mapeados e realizados na América do Sul, bem como o papel do Estado em financiar obras de infraestrutura, facilitando a integração física regional. Além do breve mapeamento analítico e histórico, buscando aferir a evolução da importância da IIRSA e do COSIPLAN na política externa brasileira, buscar-se-á prioritariamente identificar e fazer um balanço da literatura especializada existente sobre a integração da infraestrutura física no contexto sul-americano. Desse modo, tentaremos identificar quais são as diversas abordagens que a literatura fornece para o papel da política externa brasileira na integração da infraestrutura física regional.

Comungando com a opinião de SILVA e COSTA (2013) de que o Brasil foi o formulador do conceito de América do Sul no início do século XXI, além de ser o país mais relevante do subcontinente em termos econômicos e políticos, é possível constatar que a continuidade da integração física sul-americana dependerá muito da inserção internacional do Brasil e de sua política externa. Esses autores consideram que:

Se a política externa brasileira estiver adotando a América do Sul como elemento central para a inserção do país no sistema internacional, a tendência é que a integração esteja tendo instituições densas e aprofundadas. Se, ao contrário, a América do Sul for importante, mas não central para a política externa do Brasil, então possivelmente estará ocorrendo no período em destaque uma integração com nível mínimo de aprofundamento institucional. (SILVA; COSTA, 2013, p. 237).

Essa visão também é compartilhada por MARIANO, que considera que a compreensão da dinâmica de integração da infraestrutura na América do Sul “passa necessariamente pela compreensão de como o Estado brasileiro se conecta aos objetivos dos processos de integração e cooperação vigentes no território sul-americano” (MARIANO, 2014, p. 230).

Considerando essa centralidade do Brasil no contexto sul-americano, analisaremos como a literatura especializada interpretou a atuação do Brasil na América do Sul, a partir do Comunicado de Brasília e do lançamento da IIRSA em 2000, focalizando sempre que possível em interpretações que, além de abordarem o papel do Brasil na América do Sul de forma mais geral, tratem especificamente da atuação do país no que se refere à integração da infraestrutura sul-americana. Igualmente, buscar-se-á trabalhar a questão do regionalismo e sua relação com o conceito de desenvolvimento⁴³, tendo em vista que desde o início do século XX a política externa brasileira é colocada a serviço do desenvolvimento nacional, debatendo se hodiernamente a integração da infraestrutura seria uma nova estratégia de desenvolvimento da política externa brasileira.

Dessa forma, ganha importância a discussão da passagem do denominado regionalismo aberto para o regionalismo pós-liberal ou regionalismo estrutural, caracterizando o papel primordial do setor público como fomentador da criação da infraestrutura regional, bem como as parcerias do Estado com grupos empresariais, tanto na realização de obras de infraestrutura, quanto nos benefícios e ganhos econômicos possibilitados pelo aumento da integração.

Para tanto, partiremos da constatação de que foi criada uma ordem regional sul-americana na primeira década do século XXI que difere da visão liberal e linear da política internacional vigente nos anos 1990, pautada na lógica da globalização e da normatização crescentes, com o internacional transbordando para áreas cada vez maiores e conseqüentemente diminuindo a atuação pública dos Estados, privilegiando uma noção de governança global. Ao

⁴³ Para MARIANO, o conceito de desenvolvimento consiste em “[...] elemento essencial na política externa brasileira, pois, não sendo um país plenamente desenvolvido em suas capacidades, sua ação externa busca condições para que isso venha a se viabilizar. É importante frisar que desenvolvimento, no caso brasileiro, é o elemento essencial àquilo que se relaciona à ação do governo, diferentemente da autonomia, que se relaciona diretamente com a ação do Estado. Por se relacionar mais com a ação governamental, o desenvolvimento é um elemento de intensa variação.” Ainda segundo o mesmo autor, a noção de desenvolvimento para a política externa brasileira ganha relevo, pois confere “[...] suporte internacional para as medidas governamentais que buscam alternativas à condição de país não desenvolvido ou, na ausência dessa orientação, de se proteger da aceitação de acordos ou limitações internacionais que diminuam a capacidade presente ou futura do Estado nacional em estabelecer políticas domésticas que tenham esse objetivo” (MARIANO, op. cit., p. 232).

contrário, tentaremos demonstrar como voltou a ganhar força de forma expressiva - desde a realização da Primeira Reunião de Chefes de Estados Sul-Americanos, convocada em agosto de 2000 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso - o papel do Estado brasileiro como condutor e promotor do desenvolvimento nacional, utilizando a política externa para tal objetivo, havendo um claro nexos entre o contexto doméstico e o contexto internacional no que se refere ao desafio de integrar a infraestrutura regional sul-americana.

3.1 A integração sul-americana em dois momentos: a passagem do regionalismo aberto ao regionalismo pós-liberal ou estrutural

Os processos de integração na América do Sul podem ser analisados à luz de duas principais fases que os caracterizaram no século XX: o denominado Velho Regionalismo e o Regionalismo Aberto. Em ambos os períodos, a busca de uma América do Sul integrada teve como marca principal a reunião de particularidades ligadas à história, à geografia, à cultura e aos aspectos sociais e econômicos da região. A diferença entre estas fases se baseia nas distintas orientações político-econômicas dos Estados e na formulação de políticas externas em consonância com os objetivos econômicos e políticos domésticos, além das influências exógenas, sempre marcadas pela crescente abertura ao comércio multilateral.

O termo regionalismo aberto começou a ser empregado a partir da década de 1990 em uma série de documentos e publicações⁴⁴ da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). De forma geral, o termo regionalismo aberto na concepção cepalina da década de 1990 pode ser compreendido como um regionalismo que não cria obstáculos às regras e ao funcionamento do sistema multilateral de comércio. Criam-se preferências, sem que sejam criados obstáculos ao livre-comércio. Importante recordar que o termo regionalismo aberto surge em uma conjuntura de predomínio de uma visão favorável à liberalização comercial, nos moldes propostos pelo Consenso de Washington. Mais do que um conceito analítico ou acadêmico, o termo regionalismo aberto pode ser utilizado para se delimitar um período histórico no qual se propunha a utilização do regionalismo com o objetivo de realizar uma maior liberalização comercial. De uma forma mais específica, a CEPAL denominou de regionalismo aberto o processo que surge da conciliação de dois fenômenos importantes: a interdependência nascida de acordos especiais de caráter preferencial e aquela impulsionada pelos sinais de

⁴⁴ Uma publicação que detalha o sentido do regionalismo aberto na concepção cepalina é o documento intitulado *El regionalismo abierto: América Latina y el Caribe en la economía internacional* (CEPAL, 1996).

mercado. Assim, os compromissos integradores entre governos devem ser funcionais aos objetivos de alcançar uma crescente competitividade internacional dos países (CEPAL, 1996, p. 27, *tradução nossa*).

Já os termos regionalismo pós-liberal ou regionalismo estrutural, conforme veremos mais adiante, são termos empregados por parte da literatura que enxerga a existência de uma nova forma de regionalismo a partir do início do século XXI, rompendo com alguns paradigmas do regionalismo aberto e incorporando novos temas e agendas à integração regional. Ainda que a interpretação varie conforme a análise de cada autor, há consenso quanto a uma presença marcante do papel do Estado como coordenador das ações de integração regional entre os teóricos do regionalismo pós-liberal ou regionalismo estrutural.

Genericamente, é possível considerar que o paradigma economicista e liberal dirigiu os processos de integração sul-americanos durante a maior parte da segunda metade do século XX. Conquanto seja possível observar os traços característicos do desenvolvimentismo e do neoliberalismo nas duas principais fases desse período, a preocupação econômica, seja com intensa ou fraca presença estatal, preponderou tanto na formulação das agendas políticas dos Estados, quanto no âmbito das teorias econômicas e de integração regional.

O legado europeu no mesmo século e as novas formulações teóricas demonstraram a complexidade do fenômeno da integração, cujos interesses envolvidos incontestavelmente extrapolam os aspectos meramente econômicos. Assim, a integração pode ser compreendida como um fenômeno multifacetado, complexo quanto à variedade de temas e dinâmico em termos de introdução de novos temas (CELLI, 2006).

A teoria neofuncionalista das relações internacionais ganhou forças dentro da experiência do processo de integração europeu e contou com relevantes aportes de Ernst HAAS (1971), teórico que pincelou a relevância das instituições na formação de comunidades entre Estados. O efeito *spillover*, como vimos no primeiro capítulo, sustenta que a integração de determinada função contribui para a integração de outras funções, o que cria uma demanda pela criação de organizações internacionais e de uma normatividade comum. Em outras palavras, o desenvolvimento de instituições políticas, além de outras formas de cooperação capazes de aprimorar a integração regional se tornam essenciais para a própria integração econômica.

Diferindo do regionalismo europeu, que seguiu particularidades próprias na segunda metade do século XX, a integração regional sul-americana contou com um novo

contexto na passagem do século XX para o XXI. O denominado Regionalismo Aberto, caracterizado pela crescente interdependência econômica e pela liberalização da economia internacional, pautado pelas ideias neoliberais, mostrou seus primeiros sinais de enfraquecimento diante de economias fragilizadas e altamente dependentes das formulações da política externa norte-americana. Para Vigevani e Ramanzini Júnior a integração sul-americana não se adapta aos padrões teóricos neofuncionalistas:

A integração no Cone Sul e na América do Sul, portanto no Mercosul e na Unasul, de certa forma destoa das teorias desenvolvidas por neofuncionalistas (Matlary, 1994; Haas, 2004) e por liberal-intergovernamentalistas (Moravcsik, 1994, 2005). Para os primeiros, integração significa um fenômeno de *spill over* voltado à atenuação do poder nacional, tendencialmente direcionado ao favorecimento da supranacionalidade. Para os segundos, a interação combinada dos interesses nacionais garante a integração. Para os liberal-intergovernamentalistas, a autonomia nacional subsiste, mas a permanência e o avanço da integração resulta da combinação de interesses nacionais. Defendemos a ideia de que para o Estado brasileiro, para suas instâncias formuladoras de política externa, os diferentes blocos regionais do qual participa devem contribuir para o fortalecimento da autonomia dos estados-membros. (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 525).

Ao menos desde o Congresso Anfictiônico do Panamá, realizado em 1826, as tentativas de aproximação entre os países sul-americanos sempre tiveram, além das semelhanças históricas e culturais, a presença de especificidades regionais, tais como a busca pela autonomia e a resistência contra-hegemônica. O fator autonomia *versus* dependência econômica não pode ser olvidado no estudo do regionalismo sul-americano, tendo em vista a vinculação frequente do subcontinente à agenda da política externa dos Estados Unidos e o histórico de intervencionismo desse país na América Latina. A Primeira Conferência Internacional Americana, realizada em Washington entre outubro de 1889 e abril de 1890, pode ser compreendida como uma fase inicial na formação de um sistema interamericano segundo os desígnios da potência hegemônica.

Dessa forma, o pan-americanismo denotava a expressão político-ideológica do processo de expansão externa dos Estados Unidos, que tentavam garantir o continente americano como um sistema de Estados sob sua liderança, visando o estabelecimento de uma área protegida de mercados e fonte de produtos primários, debilitando a presença de potências europeias na região. É justamente nesse contexto que se explica a convocação da Primeira Conferência Interamericana, que teve como finalidade principal a viabilização de mecanismos de paz e de comércio supervisionados pelos EUA. Igualmente foi proposta a criação de uma

união aduaneira continental, calcada na livre circulação de bens e serviços entre seus países, mas cuja implementação falhou em virtude da oposição argentina, país cujas exportações então competiam com a produção estadunidense no mercado internacional e que necessitava preservar e ampliar seus mercados na Europa (RAPOPORT; MADRID, 2015, p. 230).

Desde então, e de forma aparentemente contraditória, tornou-se comum a vinculação de interesses nacionais de países sul-americanos à política externa norte-americana, com maiores resistências por parte de determinados governos, mormente a maior parte dos governos brasileiros. Com as breves exceções dos governos Dutra, Castelo Branco e início do governo Collor de Mello, o Brasil se negou ao alinhamento na maior parte do século XX. Inicialmente apenas presente na política externa brasileira, a posterior resistência à formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) por parte dos demais países sul-americanos no século XXI veio ao encontro do tradicional dilema acima mencionado.

As transformações no cenário geopolítico na passagem do século XX para o século XXI, culminando com os impasses nas negociações multilaterais, na atenção prioritária da política externa norte-americana ao Oriente Médio, o fracasso da ALCA, a ascensão dos governos de esquerda na América Latina e a Diplomacia Moderada formulada pelo Brasil, contribuíram para o advento de uma nova fase no âmbito dos processos de integração na América do Sul. A ascensão dos governos de esquerda na América do Sul é conceituada por Gilberto Dupas e Marcelo Fernandes de Oliveira como consequência do abandono ao qual a maioria da população sul-americana foi relegada após a chamada “década perdida dos anos 1980” seguida da década de 1990 na qual ocorreu a implementação de políticas neoliberais que agravaram a desigualdade social já existente:

O impacto da deterioração socioeconômica resultante da adesão acrítica ao discurso e às práticas neoliberais na década de 1990, somado à incapacidade das lideranças tradicionais de dar respostas aos desejos e às demandas da população latino-americana, produziam um quadro político extremamente complexo na região neste início do século XXI. Por um lado, cada vez mais os estados nacionais vêm sendo percebidos como aparelhos com baixa capacidade de resolver problemas decorrentes da era da globalização. Por outro lado, esses mesmos estados vêm sendo ocupados por novas lideranças carismáticas e populares, as quais assumem publicamente o compromisso de romper com o passado e oferecer alternativas societárias com capacidade de formulação de projetos políticos inovadores, os quais supostamente permitiriam aos excluídos partilhar o estoque de riquezas coletivas e apropriar-se de parte do novo fluxo gerado pela fase excepcional de exportações de matérias-primas motivada pela demanda chinesa. DUPAS; OLIVEIRA (2008, p. 235).

Essa nova fase no âmbito dos processos de integração na América do Sul é denominada por alguns autores de Regionalismo Pós-Liberal (VEIGA; RIOS, 2007), ou também chamado de Regionalismo Estrutural (COUTINHO; LIMA, 2007) o qual ampliou a agenda de formulações políticas em termos de integração, incluindo novos temas como infraestrutura, energia, meio ambiente, segurança, educação, entre outros. Na conceituação formulada por Pedro da Motta Veiga e Sandra P. Rios (2007, p. 5), o Regionalismo Pós-Liberal estaria vinculado a uma crítica ampla ao paradigma liberal que inspirava as iniciativas de integração intrarregionais durante a década de 1990, além de contestar grande parte da agenda doméstica de política econômica de cunho liberalizante nos países da região. Para esses autores, o Regionalismo Pós-Liberal oscilaria assim entre uma agenda integracionista de cunho “desenvolvimentista” —que tem dificuldades para lidar com a agenda da liberalização comercial— e uma agenda claramente anti-liberal e de formação de coalizões de países afins ideologicamente. Dessa forma, o Regionalismo Pós-Liberal:

Emerge, através de iniciativas bastante heterogêneas como a CSAN [Comunidade Sul-Americana de Nações] e a ALBA [...] [e] pretende expressar, no campo das relações intra-regionais, uma nova ordem de prioridades e uma nova agenda diretamente relacionada ao deslocamento para a esquerda do eixo de poder político em diversos países da região. Esse fenômeno se insere em um marco internacional mais amplo, favorável ao protecionismo e ao nacionalismo econômico (inclusive nos países desenvolvidos), e tem alguns pontos de convergência com o novo regionalismo asiático, em que objetivos comerciais de liberalização (eventualmente apenas parcial) são complementados, na agenda da integração, por fins de cooperação. (VEIGA; RIOS, 2007, p. 7).

Como expõe LIMA (2013, pp. 167-201), a própria mudança nas prioridades estratégicas dos Estados Unidos nos últimos anos, passando a priorizar a Ásia-Pacífico, a Europa e o Oriente Médio, além das mudanças profundas ocorridas na América do Sul, fortaleceu o afastamento relativo entre a parte norte e a sul do hemisfério. Nesta conjuntura, ampliaram-se as possibilidades de exercício de políticas externas com maior grau de autonomia em relação ao centro e mesmo algumas de natureza claramente anti-hegemônicas. Ademais, a manutenção das soberanias nacionais através da construção de um espaço sul-americano autônomo passou a ser um argumento valorativo central da integração sul-americana, que compartilha valores comuns decorrentes do passado colonial explorador e das lutas travadas pela independência nacional, caracterizadas por importante viés emancipatório (MARIANO, 2014).

A União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), que pode ser compreendida como um projeto diplomático brasileiro⁴⁵, nasceu no âmbito do Regionalismo Pós-Liberal e denota a relevância da perspectiva política como suporte ao próprio desenvolvimento da integração econômica⁴⁶. Um dos principais temas essenciais para propiciar a integração econômica diz respeito à integração física e a premente necessidade de melhorias no setor de infraestrutura para impulsionar o desenvolvimento regional.

3.2 A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana na agenda da Política Externa Brasileira

A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) teve sua fase embrionária na Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília entre os dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000. Celebrada no contexto das comemorações dos quinhentos anos do Descobrimento do Brasil, a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul reiterou o espírito de busca por uma agenda comum na região. Observadas a evolução da estabilidade política e o crescimento econômico regional, os Chefes de Estado reunidos reconheceram a necessidade de ampliação dos temas pertinentes ao aprofundamento das relações de cooperação com foco no fortalecimento da democracia e na infraestrutura de integração.⁴⁷ Como bem recorda Karen dos Santos Honório, ressaltando o papel-chave desempenhado pelo Brasil⁴⁸ no lançamento da iniciativa de integrar a infraestrutura

⁴⁵ Diversos autores consideram a criação da UNASUL como um projeto da diplomacia brasileira para a América do Sul. Entre outros, destacam tal aspecto Clodoaldo BUENO e Amado Luiz CERVO, ao considerarem que “[...] a Unasul não exerce apenas o papel de mediador entre interesses brasileiros e objetivos globais da política exterior. O polo de poder recém-criado, o ente América do Sul, ao adquirir operacionalidade, realiza diretamente interesses brasileiros.” (CERVO; BUENO, 2012, p. 551). De igual forma, Leandro Freitas COUTO (2010), em seu artigo *Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula*, publicado na Revista Civitas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), atribui a iniciativa da criação da UNASUL à casa de Rio Branco.

⁴⁶ A relevância política do caráter da integração regional ganhou maior densidade durante o governo Lula, assumindo o aspecto de um regionalismo pós-liberal. Nesse sentido, agregam SILVA e COSTA (op. cit., 2013, p. 253-254) que: “Com o governo Lula, as críticas à IIRSA soaram em torno de seu caráter neoliberal, com forte influência dos EUA via BID, e que reproduziam a ideia já citada anteriormente de corredores de exportação. Ou seja, tinha-se a reprodução das conexões da região com o exterior, mas não se tinham as possibilidades das conexões intra-regionais se fortalecerem e tornarem mais complementares às suas economias.”

⁴⁷ *Comunicado de Brasília, 1º de setembro de 2000. MRE – Notas à Imprensa.*

⁴⁸ Para o ex-diretor de Planejamento e Secretário Adjunto na Secretaria de Planejamento e Investimentos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) entre 1998 e 2003 e posteriormente Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos de 2004 a 2007 e ex-coordenador da IIRSA, Ariel Cecílio Garces PARES (2009) *apud* SILVA; COSTA (2013, p. 248), ao lado do Brasil, “[...] o Peru também teve papel essencial para impulsionar a IIRSA, já que a ideia de sua constituição culmina com a atividade desenvolvida através dos *corredores bioceânicos* executados entre Brasil – Chile – Argentina, e que tinha uma vertente Paraguai – Bolívia – Peru já em desenvolvimento. A ideia de corredores bioceânicos é coincidente com o conceito de corredores de exportação, existente no seio da diplomacia brasileira durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.”. No

regional, a IIRSA também pode ser compreendida como consequência da metodologia de planejamento da infraestrutura do governo brasileiro no final dos anos 1990 para a região:

[...] a necessidade de um planejamento sistemático da infraestrutura regional encontra suas raízes no modelo adotado pelo Ministério de Planejamento para a elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs), 1996-1999/2000-2003, baseados nos cinturões de desenvolvimento, renomeados eixos de integração e desenvolvimento pelo governo, pensados por Eliézer Batista da Silva. (HONÓRIO, 2013, p. 170).

Conforme disponibilizado em relatório realizado pela Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, Ciência e Cultura (OEI), durante a reunião foi firmado o Comunicado de Brasília, registrando o entendimento político sobre a importância de desenvolver uma visão regional capaz de incorporar e ampliar as então consideradas visões estritamente nacionais na elaboração de planos para as áreas de infraestrutura.⁴⁹

Este enfoque regional objetivava criar sinergias evidentes para o desenvolvimento da infraestrutura física da América do Sul. Igualmente, o *Comunicado* fixou entendimento acerca do conceito de eixos regionais de desenvolvimento, os futuros Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) da IIRSA/COSIPLAN que serão analisados especificamente no capítulo 3. A noção de eixos favorecia a adoção de projetos de infraestrutura voltados para o desenvolvimento econômico e social sustentável das regiões envolvidas e buscava promover uma visão integrada nas áreas de energia, transportes e telecomunicações⁵⁰.

mesmo sentido, Rosário Santa Gadea DUARTE, ex-coordenadora nacional para a IIRSA do Ministério das Relações Exteriores do Peru e doutora em economia internacional pela Universidade de Paris X, demonstra a importância que a chancelaria peruana atribui à integração física do subcontinente, destacando a essencialidade da integração da infraestrutura física na América do Sul nos seguintes termos: “Sostenemos que la integración física es esencial en la construcción sudamericana no sólo porque es un ‘componente’ o un ‘soporte’ de cualquier otra dimensión (económica y social) de la integración, sino porque es un enfoque distinto, que parte del territorio, para abordar los temas del desarrollo. Esa es, a nuestro juicio, la contribución más significativa que ha tenido el trabajo de la Iniciativa IIRSA a lo largo de la última década, a través de la aplicación de una metodología de planificación territorial indicativa, para ordenar la cartera de proyectos de integración física sudamericana, bajo una perspectiva regional consensuada. Parece solamente un tema técnico pero en realidad tiene una connotación muy importante en el ámbito de la sostenibilidad económica, social, ambiental y política de la región. [...] En efecto, América del Sur es fuente de una inmensa riqueza en recursos naturales, biodiversidad y pisos ecológicos, entre otros, pero al mismo tiempo, es un territorio caracterizado por la discontinuidad en términos geográficos (Cordillera de los Andes, Amazonía, Pantanal, etc.) lo cual plantea grandes retos para su articulación y ocupación eficiente. La integración física para generar “puentes” que permitan unir el territorio es particularmente importante en este subcontinente.”(DUARTE, 2012, p. 167).

⁴⁹ Relatório realizado pela Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, Ciência e Cultura (OEI), disponível em sua biblioteca digital no seguinte endereço eletrônico: <http://www.oei.es/oeivirt/cimeira0.htm>. Acesso em 9 de março de 2015.

⁵⁰ Especificamente em relação ao desenvolvimento de uma rede de fibra ótica sul-americana, voltada a fortalecer a integração das comunicações na América do Sul, VIGEVANI; ARAGUSUKU (2013), destacam os avanços obtidos após treze anos da assinatura do Comunicado de Brasília: “A integração da infraestrutura é uma das ações

Além disso, os presidentes sul-americanos tomaram conhecimento da existência de um Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul, elaborado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em coordenação com a Corporação Andina de Fomento (CAF). O Plano de Ação sugeriu a institucionalização de um mecanismo de seguimento multilateral para o setor de infraestrutura, e identificou as seguintes áreas prioritárias de trabalho: (i) a coordenação dos planos nacionais de investimentos; (ii) a compatibilização e harmonização dos aspectos regulatórios e institucionais e a (iii) identificação de formas inovadoras de financiamento público e privado.⁵¹ Sublinhando a importância do Brasil na formulação da IIRSA, bem como das agências multilaterais de fomento, sublinham SILVA; COSTA (2013) que:

O Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos do MPOG à época do lançamento da IIRSA era José Paulo Silveira, principal responsável pelo Plano Avança Brasil do Governo FHC e que teve importante participação na criação e implementação da IIRSA, do ponto de vista do planejamento regional. De Eliezer (concepção) para Silveira (efetivação), houve uma mudança do foco em regiões, ao invés de Estados, e do foco econômico e nos recursos já existentes, para o foco interdisciplinar (simultaneamente centrado em aspectos econômicos, sociais e tecnológicos). O erro ocorreu, segundo Eliezer, em função da complexidade do Federalismo brasileiro, da falta de recursos orçamentários e financeiros, num ambiente de crise nacional e poucos recursos internacionais. Explica-se, dessa forma, a busca pelas agências de financiamento multilaterais, como BID, Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e Corporação Andina de Fomento (CAF), para o financiamento da IIRSA (SILVA; COSTA, 2013, p. 249).

que avançam notavelmente no processo da Unasul. A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), lançada no ano 2000, foi incorporada como órgão técnico do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da Unasul. Nessa temática, o foco é a cooperação nas áreas de integração física, energética, logística e ciência e tecnologia. A ideia da importância desse tema origina-se na consideração de seu sentido estratégico, conectado às demandas econômicas, sociais e culturais dos países, com destaque à necessidade de superação das assimetrias. Uma decisão relevante, presente em documento do COSIPLAN de março de 2012, refere-se à criação de uma rede de conectividade sul-americana, cujo objetivo é viabilizar a infraestrutura de comunicação na região composta de uma rede de fibras óticas terrestres e submarinas a fim de melhorar a qualidade das comunicações, diminuir custos, garantir que uma parte maior de transferência de dados ocorra na própria região e promover o intercâmbio de conteúdos gerados no subcontinente.” (VIGEVANI; ARAGUSUKU, 2013, p. 177).

⁵¹ Relatório realizado pela Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, Ciência e Cultura (OEI), disponível em sua biblioteca digital no seguinte endereço eletrônico: <http://www.oei.es/oeivirt/cimeira0.htm> . Acesso em 9 de março de 2015.

Igualmente, no Comunicado de Brasília⁵², os presidentes sul-americanos ainda observaram, entre outros tópicos importantes, o seguinte em matéria de integração da infraestrutura regional sul-americana:

36. [...] que o impulso da integração transfronteiriça se fortalece porque decorre, entre outros fatores, da proximidade geográfica, da identidade cultural e da consolidação de valores comuns. As fronteiras sul-americanas devem deixar de constituir um elemento de isolamento e separação para tornar-se um elo para a circulação de bens e pessoas, conformando-se assim um espaço privilegiado de cooperação. 37. Integração e desenvolvimento da infraestrutura física são duas linhas de ação que se complementam. [...] Avanços no campo da infraestrutura, por sua vez, reverterão em novos impulsos para a integração, criando-se assim uma dinâmica que deve ser incentivada. Esse cenário seria ainda beneficiado por uma política de investimentos com perspectiva regional e não apenas nacional. [...] 40. Os Presidentes destacaram o papel motriz da energia, das redes de transporte e das comunicações para a integração dos países da América do Sul. Nesse sentido, os projetos de infraestrutura para a integração devem ser complementados pela adoção de regimes normativos e administrativos que facilitem a interconexão e a operação dos sistemas de energia, de transportes e de comunicações. (Comunicado de Brasília, 2000).

Com efeito, na Primeira Reunião de Presidentes Sul-Americanos, foi confirmada a relevância da integração e do desenvolvimento da infraestrutura física como duas linhas de ação que se complementam. A formação do espaço econômico depende, indubitavelmente, da complementação e expansão de novos projetos de integração orientados pelos princípios da sustentabilidade social e ambiental⁵³, da capacidade de atração de capitais extrarregionais e da geração de efeitos multiplicadores intrarregionais. Sob um aspecto físico e espacial, a IIRSA retomava a aplicação de conceitos elaborados por Eliezer Batista, que ocupou o Ministério de Minas e Energia e presidiu a Companhia Vale Doce no governo João Goulart (1961-1964). O mesmo conceito presente na formulação dos EIDs derivaria de uma concepção previamente já existentes nos Planos Plurianuais (PPAs) do Brasil para os períodos de 1996-1999 e 2000-2003, que também trabalham com essa noção de “eixos de desenvolvimento” (SILVA; COSTA, 2013, p. 248).

Ademais, como destaca o estudo *IDeAL 2011* elaborado pela CAF e intitulado “*La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina - Diagnóstico estratégico y*

⁵² A íntegra do *Comunicado de Brasília* está disponível na seção de “Notas à Imprensa” do Portal do Itamaraty e pode ser consultada no seguinte endereço eletrônico: www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/01/comunicado-de-brasilia. Acesso em 11 de março de 2015.

⁵³ Para DUPAS e OLIVEIRA (op. cit., 2008, pp. 251), um bom exemplo da integração da infraestrutura física sul-americana que segue o princípio da sustentabilidade ambiental pode ser encontrado no Fundo de Promoção de Projetos de Infraestrutura Sustentável (Proinfra), ligado à CAF. Para os autores, essa experiência “poderia servir de referência” ao modelo de obras de integração regional.

propuestas para una agenda prioritária”, a integração da infraestrutura ainda possibilita significativos ganhos para os povos sul-americanos, contribuindo para o desenvolvimento em várias dimensões:

La infraestructura contribuye con ese objetivo de desarrollo en varias dimensiones: favorece la mejor calidad de vida, la inclusión social y las oportunidades para las comunidades aisladas, a la vez que promueve el crecimiento de la economía y la competitividad de sus empresas. Por otra parte facilita la integración del espacio nacional, la interconexión regional, la descentralización y la circulación interna. Igualmente, puede contribuir con la diversificación del tejido productivo, mediante la promoción del desarrollo y la internacionalización de empresas nacionales o regionales vinculadas con la infraestructura y sus servicios. (...) Para que [América del Sur] logre una posición más relevante en la economía global y permita una mejora sustancial de calidad de vida a sus habitantes debe mantener un ritmo de crecimiento sostenido. Ese crecimiento debe ser de calidad, eficiente, incluyente, sustentable y respetuoso de la diversidad cultural. La infraestructura debe formar parte de este modelo de desarrollo, junto con otras políticas públicas clave como la gestión ordenada de las finanzas públicas, la innovación, la inclusión y la integración regional. (BARBERO, 2011, pp. 9 – 22).

Nesse primeiro momento, ainda sob inspiração do Regionalismo Aberto, os Presidentes reunidos discutiram acerca da necessidade de financiamento tendo em vista a prevalência de instituições do setor privado e de instituições financeiras multilaterais, entre as quais, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e o Banco Mundial (BM). Os presidentes enfatizaram o papel motriz da energia, das redes de transporte e das comunicações para integração dos países da América do Sul. Como destacam BUENO e CERVO, esta integração atendia a desígnios formulados pela diplomacia brasileira:

A integração da América do Sul foi alçada ao nível de condição prévia para a integração hemisférica pela diplomacia brasileira. Os argumentos a favor dessa estratégia eram três: a expansão dos interesses comerciais e empresariais brasileiros sobre a região, a consequente elevação de seu desempenho e competitividade e a percepção de que a proposta norte-americana [ALCA] destinava-se a alijar a hegemonia brasileira em benefício próprio (CERVO; BUENO, 2012, p. 521).

Para a diplomacia brasileira tratava-se de ganhar tempo face ao avanço das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), e, sobretudo, impedir que países como a Argentina, o Chile e, eventualmente, o Uruguai aderissem antecipadamente à

proposta norte-americana, esfacelando a estratégia da política externa brasileira em relação ao Cone-Sul. Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2012) ainda nos recordam dos objetivos da diplomacia brasileira no momento da convocação da Primeira Reunião de Presidentes Sul-Americanos realizada por Fernando Henrique Cardoso, ao considerarem que a diplomacia brasileira atuou firmemente e foi eficaz ao impedir a fragmentação do Cone-Sul, que poderia ocorrer caso a defecção da Argentina e do Chile se consumasse. Como nos informam os referidos autores, os governos argentino e chileno naquele momento consideravam antecipar a implantação da ALCA de 2005 para 2003. Neste contexto, Cardoso relançou a ideia da ALCSA⁵⁴ a ser construída por acordos comerciais entre o Mercosul e a Comunidade Andina, com a possível adesão do Chile.

Nesse mesmo contexto de utilização do regionalismo sul-americano pela política externa brasileira como reação às iniciativas hemisféricas dos Estados Unidos, recorda MELLO que esta estratégia já era utilizada desde o início dos anos 1990 pelo Brasil:

Com a conclusão das negociações do Nafta ao final de 1992, as perspectivas de relacionamento dos Estados Unidos com a América Latina passariam também a contemplar a possibilidade de que o novo bloco incorporasse outros membros entre os países da região, para a qual os primeiros candidatos seriam o Chile e talvez a Argentina. Nesse momento, o Brasil foi caracterizado como o caso desviante, pelo atraso na estabilização monetária e na implementação das reformas econômicas, e por ser o único país a demonstrar um desinteresse explícito com relação também a essa segunda possibilidade nas iniciativas dos Estados Unidos para a região. Além da prioridade conferida à conformação do Mercosul, a diplomacia brasileira deu então início à expansão de sua estratégia regionalista, buscando, na América do Sul, alternativas ao regionalismo liderado pelos Estados Unidos. Em dezembro de 1992, o Brasil anunciou o lançamento da Iniciativa Amazônica, que visava a negociação de acordos de complementação econômica com os países-membros do Tratado de Cooperação Amazônica (Bolívia, Equador, Colômbia, Venezuela, Peru, Suriname e Guiana). No ano seguinte, absorvendo a proposta da Iniciativa Amazônica, o Brasil lançou o projeto de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa), que visava congrega os países do Mercosul, do Grupo Andino e o Chile, mediante a negociação de uma rede de acordos de livre-comércio. [...] Também nesse período, a gestão de Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty deu início à substituição do termo “América Latina” por “América do Sul” no discurso diplomático brasileiro, no qual

⁵⁴ VIGEVANI e RAMANZINI JÚNIOR (op. cit., 2014, pp. 517 a 552) enxergam uma linha de continuidade na política externa brasileira dos governos Itamar Franco, FHC e Lula para a América do Sul, transformando a ideia da ALCSA no que acabou por se definir como UNASUL: “O ex-presidente Itamar Franco [através de seu ministro das relações exteriores, Celso Amorim], com apoio do Mercosul, da Colômbia e da Venezuela, em 1993 convoca reunião dos países sul-americanos para a criação, em dez anos, da Área de Livre Comércio Sul-Americana, a ALCSA. Cardoso e Lula deram continuidade a este movimento, formalizado como instituição regional em 2008. Entre seus objetivos está o fortalecimento de mecanismos de cooperação regional, buscando articular um espaço econômico e político sul-americano, preservando os espaços nacionais de formulação de política.”.

excluía explicitamente o México e qualquer relação de proximidade com o Nafta, delimitando a nova esfera geográfica da estratégia regionalista brasileira. (MELLO, 2002, p. 39).

No início dos anos 2000, o Consenso de Guayaquil sobre Integração, Segurança e Infraestrutura para o Desenvolvimento, estabelecido no âmbito da Segunda Reunião de Presidentes da América do Sul de 2002, dando continuidade à agenda de reuniões de presidentes do subcontinente, reiterou a importância do fortalecimento da infraestrutura como fator fundamental para a integração econômica sul-americana, sob o prisma da sustentabilidade econômica, ambiental e desenvolvimento institucional. Nesse segundo encontro, os Presidentes destacaram as primeiras iniciativas formuladas pelos doze países, entre as quais, o *Plano de Ação*, que inicialmente continha a identificação de 162 projetos ligados às áreas de transporte, energia e telecomunicações⁵⁵.

Nessa esteira de realização de reuniões de presidentes sul-americanos fomentadas pela diplomacia brasileira, identificam VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA (2003) que na política externa do governo Cardoso, à luz da perspectiva da “autonomia pela integração”, prevaleceu a política de atuar simultaneamente nos três tabuleiros das negociações comerciais multilaterais nas quais o país estava envolvido: OMC, Mercosul-União Europeia e ALCA. De forma secundária, uma tímida política voltada para pontos estratégicos na América do Sul teve início, mormente no que diz respeito aos projetos de integração física, como a interligação das redes de energia elétrica e gasodutos. A preocupação demonstrada pelo governo Cardoso na efetivação de instrumentos reais de ação, utilizando recursos da Corporação Andina de Fomento, do BNDES, do Fundo da Bacia do Prata, sugeria patamares mais realistas para a implementação da política regional. Ainda assim, a ideia de interesses comuns, por haver certa identidade e uma visão semelhante da região, não se fortaleceu suficientemente a ponto de tornar o tema da integração o grande articulador de interesses naquele período, seja no Brasil seja nos países vizinhos (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Ao analisar a política externa do governo Cardoso para a esfera regional, VISENTINI (2013) recorda que desde o período em que atuou como Ministro das Relações Exteriores, ainda no governo de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso deu início à

⁵⁵ Documentos Unasul. Disponíveis em: <http://www.comunidadandina.org/unasur/documentos.htm>. Acesso em 28/05/2015.

substituição da ênfase na América Latina⁵⁶ pela América do Sul, delimitando uma nova esfera geográfica de política regionalista. Essa política tornou-se ainda mais necessária com as crises internacional e doméstica existentes no segundo mandato de Cardoso. Segundo o autor, o cenário mundial em que o governo baseara sua inserção internacional começava a se desarticular. O discurso governamental de adesão submissa à globalização neoliberal foi substituído pela crítica à *globalização assimétrica*. Nesse cenário, durante a Cúpula de Brasília, realizada em 2000, optou-se por priorizar a construção da infraestrutura de transporte⁵⁷ e comunicações entre os países sul-americanos:

A proposta foi denominada IIRSA, Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana. Tratava-se de inverter uma tendência histórica, pois eles sempre estiveram voltados para o mar (e para o mercado mundial) e de costas uns para os outros. A ocasião para o lançamento da iniciativa sinalizava a estruturação de uma reação (ainda que modesta) a movimentos norte-americanos: o lançamento do Plano Colômbia e a aceleração da ALCA (VISENTINI, 2013, p. 108).

Posteriormente, com o início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, os projetos da IIRSA continuaram com a criação da Agenda de Implementação Consensuada (AIC), aprovada para o período de 2005 a 2010, a qual delineou trinta e um projetos prioritários concernentes à integração física da região e que será abordada de forma mais detalhada no capítulo 3. Além dos projetos na área de transportes, envolvendo rodovias, portos, aeroportos e hidrovias, a AIC contempla ainda temas concernentes à energia (gasodutos, oleodutos, redes de energia elétrica), logística (transporte, fretes e seguros) e comunicações.

Investigando qual lógica de política econômica embasaria a integração da infraestrutura na América do Sul, BONO e BORDAZAR (2011) afirmam que, em que pese a preponderância da lógica de livre-comércio presente no *Plano de Ação* da IIRSA, a ascensão

⁵⁶ Um exemplo da “ênfase na América Latina” da política externa brasileira anterior à gestão de FHC como ministro das relações exteriores de Itamar Franco pode ser encontrado na própria Constituição Federal de 1988, que no parágrafo único de seu Artigo 4º aduz: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.” (Constituição Federal, 1988).

⁵⁷ Gilberto DUPAS e Marcelo Fernandes OLIVEIRA (op. cit., 2008, p. 250) enfatizam a importância da integração da infraestrutura de transportes no ainda fragmentado espaço sul-americano, visando superar barreiras que historicamente transformaram as fronteiras em locais de divisão e não de união: “Transporte e logística são um passo importante nessa direção. O objetivo seria criar corredores modais de transporte eficazes na construção da infraestrutura transul-americana com função articuladora do território e da integração regional. Esse passo inicial é importante porque facilita e estimula o transporte de matérias-primas aos centros de produção e, posteriormente, a distribuição dessa produção aos mercados consumidores nacionais, regionais e internacionais.”.

de governos que não se identificavam com o neoliberalismo na região não implicou seu abandono. Ao contrário, sustentam as referidas autoras que:

Asimismo, el Proyecto [de IIRSA] se presenta en un contexto en el cual la región ostenta un profundo déficit en la infraestructura existente, que se ha puesto de manifiesto en los últimos años debido al crecimiento sostenido que presentan los países y que demandan, más que nunca, la necesidad de desarrollar más infraestructura que provea de mayores redes de conectividad física y sean capaces de acompañar y dinamizar el intercambio comercial. Este es uno de los motivos por el cual los diferentes Estados de la región han decidido mantener el proyecto de la Iniciativa IIRSA, a pesar de los cambios políticos acaecidos en los distintos Estados (con fundamentos contrarios a los parámetros neoliberales) y que podrían haber demandado cambios en la propuesta, sobre todo en lo que respecta a los ejes de desarrollo. (BONO; BORDAZAR, 2011, p. 34).

O financiamento dos projetos foi aportado por diferentes fontes contando com importante apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e da Corporação Andina de Fomento (CAF). Os investimentos predominantemente públicos dos respectivos governos nacionais, além de investimentos públicos em parcerias com o setor privado (PPP's), constituíram as principais fontes de financiamento dos projetos desenvolvidos. Assim, analistas passaram a identificar a ocorrência de uma importante simetria entre o discurso diplomático e os investimentos diretos externos brasileiros na América do Sul, como acentuado por HONÓRIO (2013), que igualmente lembra não existir consenso na literatura especializada sobre mudanças essenciais na política externa do Brasil para o subcontinente na passagem do governo Cardoso para o governo Lula da Silva.

Entretanto, especificamente em relação ao financiamento da integração, há autores que enxergam mudanças importantes ocorridas na primeira década do século XXI na política externa brasileira para a América do Sul. Nesse sentido, constata-se uma mudança significativa da política externa brasileira para a região, sobretudo a partir do apoio brasileiro para a criação do Banco do Sul, verificando que determinadas políticas sinalizariam mudanças em relação a posturas anteriormente adotadas pelo Brasil no espaço sul-americano. Nesse sentido, enxergam uma flexibilização da atitude brasileira em relação ao financiamento da integração:

Há tentativas mais ou menos articuladas de conectar a autonomia nacional com os objetivos de cooperação e integração sul-americana. A questão do financiamento da integração, tema em relação ao qual o Brasil havia resistido,

parece passar por modificação [...]. A crítica brasileira, sobretudo do Ministério da Fazenda e do Banco Central, referia-se ao risco da utilização de critérios não rigorosos na administração de instituições regionais de financiamento, por isto insistiu em regras precisas para a criação do Banco do Sul. Em setembro de 2009, com apoio do Brasil, foi assinado o Convênio Constitutivo do Banco do Sul, com sede em Caracas; contou com a adesão da Argentina, Bolívia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela. [...] Uma das motivações da posição do Brasil de apoio ao Banco do Sul está relacionada à impossibilidade de utilizar recursos do BNDES para financiar investimentos de empresas estrangeiras fora do Brasil. VIGEVANI e RAMANZINI JÚNIOR (2014, p. 536).

Por outro lado, em que pese o apoio formal do Brasil ao Banco do Sul, outros autores consideram o apoio brasileiro como sendo demasiadamente tardio, tendo, inclusive, prejudicado e atrasado sua criação. MARIANO (2014, p. 271) recorda que o Banco do Sul não foi uma iniciativa da diplomacia brasileira, tendo sido formulado e proposto pela Venezuela e pela Argentina. Além disso, recorda o autor que, dos sete países signatários de seu Convênio Constitutivo, o Poder Executivo do Brasil foi um dos últimos a encaminhar a solicitação de sua ratificação, tendo feito essa solicitação somente em fevereiro de 2012, já no segundo ano do primeiro mandato de Dilma Rousseff.

Analisando a política regional do governo Lula da Silva, VIGEVANI, RAMANZINI JÚNIOR e CORREIA (2008) consideram que esta apresenta elementos de continuidade e de ruptura quando comparada ao governo de Cardoso. Assim, o país permanece com o papel de mediador de crises na região e, refletindo parcialmente sua política doméstica, a política externa de Lula seria caracterizada por um perfil simultaneamente desenvolvimentista e pragmático, adaptado ao pragmatismo demandado pela globalização. Ainda segundo esses autores, conceitos tradicionalmente presentes na história da política exterior brasileira, tais como autonomia⁵⁸ e soberania foram renovados, adquirindo um papel central a partir de 2003, havendo ênfase na importância atribuída aos esforços de integração do subcontinente.

⁵⁸ Consideram VIGEVANI e RAMANZINI JÚNIOR (op. cit., 2014, pp. 517 a 552), ser a autonomia o objetivo precípua de qualquer Estado, marcando historicamente a atuação da diplomacia brasileira em diferentes momentos históricos: “Numa perspectiva histórica, a autonomia é um objetivo primordial de qualquer Estado-nação, mesmo tendo características que se adaptam ao longo do tempo. [...] O conceito admite diferentes abordagens em função da configuração do sistema internacional em um determinado período histórico, bem como das visões de mundo da população e das elites. Historicamente, para o Estado brasileiro, a ideia de autonomia significou, frente ao mundo exterior, capacidade de decisão diante dos centros de poder internacional, viabilizando a possibilidade de o país realizar reais escolhas. Isso valeu em diferentes momentos com maior ou menor intensidade, mas é um fio condutor constante, válido até os dias de hoje, na segunda década do século XXI. Até certo ponto, o Mercosul e a Unasul não seriam vistos como limitadores de autonomia de ação, ao contrário, o compartilhamento de interesses aumentaria as capacidades externas. Esta política manteve-se em diferentes governos, desde 1985, com o início do governo José Sarney.”

A partir de 2008, com a criação da UNASUL, o processo de integração regional ganhou maior densidade no subcontinente, também impactando a integração da infraestrutura regional, que, a partir de 2009, estará ao abrigo do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), ganhando assim um órgão próprio e específico para a temática. Ainda que o Tratado Constitutivo da UNASUL sublinhe os avanços obtidos pelo Mercosul e pela Comunidade Andina, acaba por incorporar outras modalidades de integração regional⁵⁹, permitindo novas formas de cooperação e superando o foco anterior centrado quase que exclusivamente em transações comerciais, como destaca Soares de LIMA:

Nessa nova configuração, a principal iniciativa de regionalização foi a criação da Unasul, em 2008, incorporando todos os doze países da América do Sul, que surge não como alternativa aos regimes comerciais existentes, mas como uma forma de ir além da mera integração comercial, permitindo outras modalidades de cooperação regional e, mais importante, superando as restrições geradas pela existência dos respectivos regimes comerciais existentes na região. Ao contrário do que afirmam algumas análises correntes, a Unasul não pretende substituir nenhum dos regimes existentes, até porque não se constituiu como regime comercial, mas exatamente para propiciar que possam existir iniciativas de cooperação regional em diversos outros campos, como o militar, energético, logístico e de infraestrutura, produtivo, na área da saúde pública e mesmo na coordenação de temas de segurança como a questão das drogas e do narcotráfico. Seus objetivos declarados são o desenvolvimento econômico, a redução das assimetrias e a erradicação da pobreza, além de reforçar a região como zona de paz e livre de armas nucleares (LIMA, 2013, p. 182).

3.3 A agenda do Brasil para a América do Sul sob Cardoso e Lula da Silva: uma análise da interpretação da literatura especializada

Avaliando a agenda do Brasil para a América do Sul em perspectiva histórica, VIGEVANI e CEPALUNI (2007) consideram que o tema da integração regional sul-americana, sobretudo o Mercosul, foi central na agenda brasileira desde a democratização do país em 1985. Na administração Cardoso, o processo de integração regional era visto como um instrumento com o qual o Brasil poderia disputar um espaço político e econômico maior no mundo. O governo Lula da Silva, embora mantivesse o interesse pelo Mercosul, acentuou fortemente o

⁵⁹ SILVA e COSTA (op. cit., 2013, p. 272) consideram a Unasul como uma instituição política “guarda chuva”, sendo uma organização internacional, com personalidade jurídica de direito internacional e que abriga em seu interior diversos Conselhos que exprimem diferentes aspectos da integração que, somados, conformam uma América do Sul em integração. Assim, a integração da infraestrutura física se abriga no COSIPLAN, Conselho específico voltado à consecução do planejamento e execução das obras de infraestrutura voltadas a conectar de forma mais aprimorada e eficaz os países sul-americanos.

peso do projeto da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA)⁶⁰, posteriormente transformada na UNASUL. Houve uma ênfase retórica acompanhada do desenvolvimento da IIRSA. Dessa forma, a integração regional esteve no topo da agenda externa do país e a administração de Lula da Silva buscou manter o equilíbrio nas relações com os países da região para capitalizar a aparente convergência em relação à integração e evitar agravar situações potencialmente conflituosas. Segundo os autores, as mudanças percebidas na política externa do governo Lula da Silva tiveram algumas diretrizes:

(1^a) contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo; (2^a) fortalecer as relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais; (3^a) adensar relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural etc.; e (4^a) evitar acordos que possam comprometer a longo prazo o desenvolvimento. Essas diretrizes, ao longo do primeiro período de governo, de 2003 a 2006, provavelmente desdobrando-se no segundo período, implicaram ênfases precisas: (1^a) aprofundamento da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa); (2^a) intensificação das relações entre países emergentes como Índia, China, Rússia e África do Sul; (3^a) ação de destaque na Rodada Doha e na Organização Mundial do Comércio, assim como em algumas outras negociações econômicas; (4^a) manutenção de relações de amizade e desenvolvimento das relações econômicas com os países ricos, inclusive com os Estados Unidos; (5^a) retomada e estreitamento das relações com os países africanos; (6^a) campanha pela reforma do Conselho de

⁶⁰ A CASA surge na Declaração de Cuzco, de 8 de dezembro de 2004, no contexto de realização da III reunião de presidentes da América do Sul, que também elaborou a declaração de Ayacucho, de 9 de dezembro de 2004. A Declaração de Cuzco, motivada pela celebração das históricas batalhas independentistas de Junín e Ayacucho, assim como da convocação do Congresso Anfictiônico do Panamá (1826), se refere à existência de uma “identidade comum sul-americana” na formação da CASA, atrelada a “valores comuns” tais como: “a democracia, a solidariedade, os direitos humanos, a liberdade, a justiça social, o respeito à integridade territorial e à diversidade, a não-discriminação e a afirmação de sua autonomia, a igualdade soberana dos Estados e a solução pacífica de controvérsias [...]”; considera que “[...] o desenvolvimento das regiões interiores do espaço sul-americano contribuirá para aprofundar o projeto comunitário, bem como para melhorar a qualidade de vida destas zonas que se encontram entre as de menor desenvolvimento relativo” e que “Sua determinação de desenvolver um espaço sul-americano integrado no âmbito político, social, econômico, ambiental e de infraestrutura, que fortaleça a identidade própria da América do Sul e que contribua, a partir de uma perspectiva sub-regional e em articulação com outras experiências de integração regional, para o fortalecimento da América Latina e do Caribe e lhes outorgue uma maior gravitação e representação nos foros internacionais.” Para tanto, estabelece que “O espaço sul-americano integrado se desenvolverá e se aperfeiçoará impulsionando os seguintes processos [...] (ii) O aprofundamento da convergência entre o MERCOSUL, a Comunidade Andina e o Chile, através do aprimoramento da zona de livre comércio, apoiando-se, no que for pertinente, na Resolução 59 do XIII Conselho de Ministros da ALADI, de 18 de outubro de 2004, e sua evolução a fases superiores da integração econômica, social e institucional. Os Governos do Suriname e Guiana se associarão a este processo, sem prejuízo de suas obrigações sob o Tratado revisado de Chaguaramas. (iii) A integração física, energética e de comunicações na América do Sul como base do aprofundamento das experiências bilaterais, regionais e sub-regionais existentes, com a consideração de mecanismos financeiros inovadores e as propostas setoriais em curso, que permitam uma melhor efetivação dos investimentos em infraestrutura física para a região. [...] (v) A transferência de tecnologia e de cooperação horizontal em todos os âmbitos da ciência, educação e cultura. (vi) A crescente interação entre as empresas e a sociedade civil na dinâmica de integração desse espaço sul-americano, levando em consideração a responsabilidade social empresarial.” (Declaração de Cuzco, 2004). Íntegra das declarações de Cuzco e Ayacucho consultadas no documento *Comunidade Sul-Americana de Nações* (Brasília: Funag, 2005, p. 30).

Segurança das Nações Unidas, visando um lugar de membro permanente para o Brasil; e (7ª) defesa de objetivos sociais que permitiriam maior equilíbrio entre Estados e populações (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 292).

Continuando a análise de como a literatura especializada conceituou a agenda da política externa brasileira para o regionalismo no governo Lula da Silva, VISENTINI (2013) entende que o Brasil atribuiu uma importância estratégica à iniciativa de desenvolver a infraestrutura física na América do Sul, aprofundando qualitativamente a política esboçada pelo governo Cardoso. Com isso, o que se observou foi o retorno da América do Sul ao protagonismo diplomático e ao processo de integração que acabou se realizando em três níveis: o Mercosul, a IIRSA e a UNASUL. Na visão do mesmo autor, contribuiu para esse processo capitaneado pelo Brasil a mudança de posição da Argentina. O presidente Néstor Kirchner (2003-2007), no plano internacional, manifestou a intenção de estreitar a cooperação com o Brasil, resgatar o Mercosul e contribuir ativamente para a integração sul-americana.

Um importante indicador de posição regional do Brasil passou a ser o seu nível de cooperação técnica e financeira com os seus vizinhos. Na América do Sul, o Brasil passou a financiar projetos de infraestrutura, engajados em iniciativas de cooperação técnica. No plano financeiro, o BNDES começou a emprestar dinheiro para projetos de infraestrutura realizados por empresas brasileiras em outros países do continente, algo que não era permitido anteriormente (SARAIVA, 2010). Também ocorreu aumento significativo dos investimentos e da atuação de empresas brasileiras na América do Sul, podendo ser destacados os realizados pela Petrobrás, Gerdau, Bunge, Banco Itaú, Vale do Rio Doce, AmBev, BR Foods, TAM Mercosul, Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, OAS, entre outras (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR; CORREIA, 2008).

No que se refere à atuação do BNDES, há autores que enxergam uma mudança paulatina em relação ao papel desempenhado pelo banco, que passa a acompanhar o desenvolvimento do governo Lula da Silva e de sua política externa. Assim, o BNDES passou a financiar projetos de infraestrutura por fora da estrutura da IIRSA. Após 2005, a atuação conjunta e preponderante da CAF e do BNDES teria marginalizado a atuação do BID em muitos projetos da IIRSA, criando um ambiente propício à incorporação da Iniciativa na UNASUL, que acabou por se efetivar a partir de 2009. A atuação do BNDES é entendida como coordenada com a internacionalização de diversas grandes empresas públicas e privadas sediadas no Brasil, que expandiram sua atuação na América do Sul (SILVA; COSTA, 2013, p. 253).

Entretanto, a atuação das denominadas “campeãs nacionais” nem sempre é avaliada como positiva a partir das perspectivas de nossos vizinhos sul-americanos, como nos recorda SANAHUJA:

La autopercepción de Brasil como un “líder benigno” no siempre se corresponde con la visión de sus vecinos, a menudo caracterizada por la desconfianza y los recelos hacia su poder. Algunos vecinos consideran las posiciones políticas y diplomáticas de Brasil como “hegemónicas”. El comportamiento de algunos de sus actores públicos y privados, como BNDES, Petrobras o Odebrecht es, frecuentemente, similar a otras corporaciones multinacionales foráneas (SANAHUJA, 2012, p. 59).

Como pudemos observar o desafio de integrar a infraestrutura física da América do Sul, lançado formalmente na Primeira Reunião de Chefes de Estado Sul-Americanos, realizada em Brasília durante o governo Cardoso, foi incorporado pelo governo Lula da Silva, ganhando maior densidade ao longo dos anos através da participação de importantes agências de fomento, como a CAF, o FONPLANTA, o BID, e, sobretudo, o BNDES, incorporado esta lógica através das linhas de financiamento abertas a empresas brasileiras que expandiram suas atuações e investimentos no subcontinente. Nesse contexto, VIGEVANI e RAMANZINI JÚNIOR (2014) sustentam a presença da ideia de autonomia nacional na política externa brasileira, formulada inovadoramente em termos de coordenação para a integração regional:

A absorção da iniciativa da IIRSA pela formação do Cosiplan, assim como a formação do Conselho de Defesa Sul-Americano e o apoio à formação do Banco do Sul representam novidades importantes na forma como o Brasil atua em temas que exigem coordenação. [...] [Sobre] a ideia e a práxis de autonomia na política externa brasileira e sua relação com as posições do país nos processos de integração regional no Cone Sul e na América do Sul, é relevante observar que o elemento que articula as questões de segurança e defesa, integração da infraestrutura e financiamento da integração é a ideia de autonomia nacional, neste caso, articulada com a ideia de cooperação e integração setorial. [...] Comparativamente à política brasileira para o Mercosul, no caso da Unasul a autonomia parece se conectar mais diretamente com alguns dos objetivos da cooperação, ao menos nas três dimensões discutidas. Deixando mais claro: o Mercosul é desenhado como união alfandegária visando um mercado comum (do Sul); portanto, por definição, há um horizonte de abdicação de segmentos de autonomia e de soberania. Parte dos problemas do Mercosul referem-se, como discutimos, a esta questão, não apenas no que toca ao Brasil, mas repetem-se para Argentina, Paraguai e Uruguai. Os Estados, assim como as respectivas sociedades, tanto as elites quanto a população em geral, consideram que o foco de seu desenvolvimento depende da própria capacidade nacional. No caso da Unasul, exatamente por se privilegiar a ideia de autonomia nacional e de soberania sobre o território nacional, convergem interesses muito diferentes e ideologias extremamente

distantes, como a de governos conservadores; o Chile na administração Piñera; e de governos populares-distribucionistas, como o de Chávez, na Venezuela. O elemento unificador é o respeito à autonomia e à estabilidade. Isto interessa ao Brasil. (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, pp. 540-541).

Nessa perspectiva, o anseio pela integração física passou a fazer parte, de forma perene, da política externa brasileira, independente das singularidades, particularismos e nuances ideológicas de cada governo. Caso correta, essa constatação reforçaria a análise de parte da literatura que entende que em política externa normalmente não há grandes viragens diplomáticas, sendo possível modificar algumas questões pontuais, mas mantendo certa coerência lógica, o que é significativo em relação à história da política externa brasileira, geralmente identificada como tendo poucos momentos de ruptura de paradigmas. No caso específico brasileiro, a existência de um “corpo diplomático burocrático e especializado” também é apontada como elemento importante para a manutenção desta continuidade (MARIANO, 2014, p. 236).

Até o presente momento, o governo Dilma Rousseff parece corroborar essa constatação, ao menos no que se refere especificamente à integração da infraestrutura física sul-americana, ainda que seja possível enxergar uma perda de densidade da América do Sul no discurso diplomático brasileiro quando a gestão Dilma Rousseff é comparada com a de Lula da Silva. Nessa direção, em discurso proferido por ocasião da Sessão Plenária da V Reunião de Chanceleres do Fórum de Cooperação América Latina-Ásia do Leste, celebrada em Buenos Aires em 25 de agosto de 2011, o então chanceler brasileiro, Antonio de Aguiar Patriota sustentou que o impulso à integração física, promovido pelo COSIPLAN é “fundamental para uma inserção competitiva na economia global e para o desenvolvimento socioeconômico da região”. Ainda segundo Antonio Patriota, a “inauguração da Rodovia Interoceânica Sul, por exemplo, ampliou a rede de rodovias entre o Atlântico e a costa do Pacífico, o que permite uma maior conexão entre os mercados da América Latina e da Ásia” (PATRIOTA, 2013, p. 269).

Posteriormente, em discurso pronunciado por ocasião da reunião ordinária do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores da UNASUL, realizada em Assunção em 17 de março de 2012, Patriota voltou a fazer menção específica ao entusiasmo da diplomacia brasileira com a agenda da integração da infraestrutura física na América do Sul, também presente no discurso proferido por ocasião do Diálogo de Alto Nível do 34º Período de Sessões da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), celebrada em San

Salvador, capital de El Salvador, em 31 de agosto de 2012, quando sustentou que a UNASUL tem se revelado instrumental no processo de integração regional⁶¹. Para o ex-chanceler:

A região tem-se beneficiado da atuação do organismo não apenas na esfera da concertação política, mas também na da integração da infraestrutura física e da coordenação financeira. A primeira é pautada pelos projetos desenvolvidos no âmbito do COSIPLAN. (PATRIOTA, 2013, p. 447).

Ainda foi destacada a construção do Corredor Ferroviário bioceânico, responsável pela interligação entre o Brasil, o Paraguai, a Argentina e o Chile, e a pavimentação da estrada Lindem-Lethem, responsável por concluir a conexão rodoviária entre Brasil e Guiana, sendo essa iniciativa listada entre os 31 projetos prioritários do COSIPLAN (PATRIOTA, 2013, p. 448).

Igualmente, em entrevista concedida ao Jornal Folha de São Paulo em 17 de maio de 2012 e intitulada *Uma âncora regional e outra, global*, o então Ministro das Relações Exteriores de Dilma Rousseff afirmou que:

[...] não há dúvida de que a América do Sul constitui prioridade estratégica. A gente tem na América do Sul uma oportunidade histórica excepcional. É uma região de democracia, de cooperação, com potencial energético e agrícola e cada vez mais competitiva. E sabemos que, para se projetar internacionalmente, como tem feito, o Brasil se beneficiará enormemente se dispuser de uma América do Sul coordenada, com melhor infraestrutura. O COSIPLAN [...] reuniu-se recentemente em São Paulo e contou com a liderança da Ministra do Planejamento, Miriam Belchior. O COSIPLAN tem projetos da ordem de 14 bilhões de dólares para infraestrutura. (PATRIOTA, 2013, p. 90).

Modelos diferentes de inserção internacional e distintas visões de mundo relativas à integração regional continuam a existir no contexto sul-americano, sendo que a força dos

⁶¹ A íntegra dos discursos do então Ministro de Estado das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, pode ser consultada na obra **Política Externa Brasileira: discursos, artigos e entrevistas, 2011-2012** (Brasília: Funag, 2013).

princípios da soberania⁶² e da não intervenção dificultariam os intentos de aprofundar⁶³ a integração (CERVO; BUENO, 2012). Nos últimos anos, a liderança brasileira no processo de integração regional também tem sido falha, como aponta OLIVEIRA:

A diplomacia brasileira desenvolve uma retórica integracionista de alto impacto, mas desprovida de demonstrações práticas, tais como investimentos maciços em projetos comuns que beneficiem os parceiros sul americanos. A conduta do governo brasileiro na região se mantém presa na lógica neorealista, de preservação irrestrita da soberania nacional. Dificultando o *aggiornamento* regional necessário para aprofundar o regionalismo sul americano e induzir novas racionalidades econômicas em benefício de todos (OLIVEIRA, 2014, p. 154).

Além disso, há também certo receio dos vizinhos brasileiros da existência de um “imperialismo brasileiro” (SANAHUJA, 2012), argumento que ganhou força a partir do significativo crescimento econômico e da expansão de empresas brasileiras na América do Sul observados na última década. Embora tais impasses e problemas existam, “condições favoráveis explicam, de outro lado, o êxito parcial do processo de integração: o crescimento

⁶² Acerca das dificuldades que os formuladores de política externa do governo Lula tinham em relação ao aprofundamento da integração regional com a consequente cessão de parcela da soberania nacional, DUPAS e OLIVEIRA (op. cit., 2008, pp. 240-241) consideram que: “No segundo mandato do governo Lula, a linha adotada pelos formuladores da política brasileira na integração regional é a de que a liderança regional é, de fato, essencial para uma inserção internacional de maior qualidade do país. Porém, consolidar essa liderança, atando o destino do país a um processo de integração regional mais profundo com os países sul-americanos, requer cessão de soberania e – por isso mesmo – parece encontrar resistências concretas. Ainda há uma tendência prevalecente nas lideranças do país a resistir à consolidação de regras regionais que limitem a capacidade unilateral de ação brasileira no mundo. Simultaneamente, essas mesmas lideranças buscam angariar vantagens a partir de sua posição regional. Afinal, também para o Brasil ampliar a institucionalidade do bloco por mecanismos supranacionais significaria engessamentos e limitações advindas de uma governança regional que poderiam limitar as pretensões internacionais do Brasil. Esse impasse sinaliza aos parceiros sul-americanos que o maior país da região manifesta restrições ao alienar sua vontade nacional em prol de objetivos comuns, numa aritmética de custos-benefícios que pode trabalhar contra a lógica da integração e seus efeitos benéficos.”

⁶³ Sobre os dilemas que envolvem o aprofundamento da integração regional sul-americana e o papel da política externa brasileira, SILVA e COSTA (op. cit., 2013, p. 243) acrescentam que: “Aos Estados mais fortes, como o Brasil, fica o dilema de ter que aprofundar a integração e buscar novas e mais densas instituições ou deixar que os problemas se acumulem e se criem outros canais de soluções que não passem pela redefinição de soberanias e autonomias. É certo que o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva iniciou uma nova era na integração regional para o Brasil, com maior ênfase na América do Sul, embora, exista uma direção clara nesta linha já a partir do ano de 2000. Em diversos momentos, o discurso do presidente Lula enfatiza esta integração e suas ações dão conta de repercutir seus discursos, de forma que se pode dizer da seriedade das convicções e das intenções do Brasil para com a integração regional.” Ainda para esses autores, “O governo Lula foi o catalisador das iniciativas para a América do Sul de parte da Diplomacia brasileira. Essa parte da Diplomacia é aquela convicta de que o país pode e deve ser líder regional sem ter que se impor e que pode fazer concessões sem perder poder e soberania. [...] As ações do Itamaraty em torno de Seminários, Cúpulas, encontros e palestras sobre a integração sul-americana se intensificou no período do governo Lula. Da mesma forma, intensificaram-se as publicações da Fundação Alexandre de Gusmão, órgão ligado ao MRE, sobre diferentes enfoques e pontos de vista da integração e dos problemas da América do Sul.”

econômico no início do século e o aumento da inclusão social, além da constituição de reservas financeiras e da disponibilidade de estoques de energia” (CERVO; BUENO, 2012, p. 552).

A política externa brasileira para a integração da infraestrutura regional sul-americana insere-se na transição, no apagar do século XX para o século XXI, do Regionalismo Aberto para o Regionalismo Estrutural (ou Pós-Liberal) que, conforme demonstrado, ampliou a agenda de formulações políticas em termos de integração, incluindo novos temas como infraestrutura, energia, meio ambiente, segurança, educação, entre outros. Propondo um enfoque conceitual inovador acerca do regionalismo, Soares de LIMA diferencia processos de integração de regionalismo, criticando avaliações negativas da integração sul-americana que, no seu entendimento, decorrem de uma idealização de modelos que são distintos do contexto sul-americano. Assim sustenta que:

[...] proponho que se distinga entre os processos de integração e os de regionalização. Do ponto de vista conceitual, integração implica redução ou eliminação de restrições à livre troca de bens, serviços, capitais e pessoas e, em alguns casos, delegação de soberania a uma autoridade supranacional. Em suma, integração pressupõe a formação de um espaço econômico integrado e coordenação regional de políticas públicas. O regionalismo, por outro lado, implica processos de cooperação em áreas diversas, militar, política, econômica, energia, técnica, e reflete prioridades de política externa, sendo relevante a dimensão geoestratégica. O regionalismo, ao contrário dos processos de integração, tem objetivos bem menos ambiciosos e, por ser uma dinâmica majoritariamente intergovernamental, envolve graus muito variados de coordenação de políticas governamentais e quase nenhuma delegação de soberania, a não ser no que diz respeito à coordenação específica das questões em negociação. (LIMA, 2013, p. 178).

Nesse sentido, no entendimento da referida autora seria um equívoco tentar comparar qualquer arranjo existente na América do Sul com a União Europeia, posto que o modelo europeu “cada vez mais vai sendo considerado uma exceção de difícil reprodução em outros processos de integração.” (LIMA, 2013, p. 177).

À luz da literatura apresentada ao longo do capítulo, é possível delinear as principais vertentes interpretativas da política externa brasileira, nos governos Cardoso e Lula da Silva, em matéria de integração da infraestrutura sul-americana e política regionalista:

- a) Desde o início dos anos 1990, a diplomacia brasileira deu início à expansão de sua estratégia regionalista, buscando, na América do Sul, alternativas ao regionalismo liderado pelos Estados Unidos (MELLO, 2002);

- b) Malgrado Fernando Henrique Cardoso tenha priorizado, à luz da perspectiva da “autonomia pela integração”, a política de atuar simultaneamente nos três tabuleiros das negociações comerciais multilaterais nas quais o país estava envolvido, sendo eles a OMC, o Mercosul-União Europeia e a ALCA, houve uma paulatina mudança de perspectiva no final do seu governo, com uma tímida política voltada para pontos estratégicos na América do Sul, mormente no que diz respeito aos projetos de integração física, como a interligação das redes de energia elétrica e gasodutos (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003);
- c) O receio, por parte da diplomacia brasileira, do avanço das negociações da ALCA e da respectiva adesão de países como Argentina, Chile e Uruguai levou à convocação da Primeira Reunião de Presidentes Sul-Americanos em 2000, realizada por Cardoso. Nesse sentido, parte da literatura sustenta que a diplomacia brasileira atuou firmemente e foi eficaz ao impedir a fragmentação do Cone-Sul, que poderia ocorrer caso a defecção da Argentina e do Chile se consumasse (BUENO; CERVO, 2012);
- d) Fernando Henrique Cardoso, desde o período em que atuou como Ministro das Relações Exteriores, ainda no governo de Itamar Franco, deu início à substituição da ênfase na América Latina pela América do Sul, delimitando uma nova esfera geográfica de política regionalista. Essa política se tornou ainda mais necessária com as crises internacional e doméstica existentes em seu segundo mandato. O discurso governamental de adesão submissa à globalização neoliberal foi substituído pela crítica à globalização assimétrica. Assim, a Reunião de Presidentes Sul-Americanos em Brasília, também denominada de Cúpula de Brasília, realizada em 2000, optou por priorizar a construção da infraestrutura de transportes e comunicações entre os países sul-americanos (VISENTINI, 2013);
- e) O governo Lula da Silva, embora mantivesse o interesse pelo Mercosul, acentuou fortemente o peso do projeto da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), posteriormente transformada na UNASUL. Houve uma ênfase retórica acompanhada do desenvolvimento da IIRSA. Por isto, a integração regional esteve no topo da agenda externa do país durante a administração de Lula da Silva (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007);
- f) A diplomacia brasileira, durante o governo Lula da Silva, atribuiu à iniciativa de desenvolver a infraestrutura física na América do Sul uma importância estratégica, aprofundando qualitativamente a política esboçada pelo governo Cardoso. Com isso, o

- que se observou foi o retorno da América do Sul ao protagonismo diplomático e ao processo de integração, que acabou se realizando em três níveis: o Mercosul, a IIRSA e a UNASUL (VISENTINI, 2013);
- g) Na América do Sul, o Brasil passou a financiar projetos de infraestrutura, engajados em iniciativas de cooperação técnica (SARAIVA, 2010), bem como na expansão dos interesses comerciais e empresariais brasileiros sobre a região (CERVO; BUENO, 2012). Nesse diapasão, ocorreu aumento significativo dos investimentos e da atuação de empresas brasileiras na América do Sul, podendo ser destacados os realizados pela Petrobrás, Gerdau, Bunge, Banco Itaú, Vale do Rio Doce, AmBev, BR Foods, TAM Mercosur, Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, OAS, entre outras (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR; CORREIA, 2008);
- h) A principal iniciativa de regionalização foi a criação da UNASUL, em 2008, incorporando todos os doze países da América do Sul, que surge não como alternativa aos regimes comerciais existentes, mas como uma forma de ir além da mera integração comercial, permitindo outras modalidades de cooperação regional e, mais importante, superando as restrições geradas pela existência dos respectivos regimes comerciais existentes na região (LIMA, 2013);
- i) Por derradeiro, VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR; CORREIA (2008) consideram que a política externa do governo Lula da Silva apresenta elementos de continuidade e de ruptura em relação ao governo Cardoso, havendo ênfase na importância atribuída aos esforços de integração do subcontinente.

Finalmente, como ressalta GUIMARÃES (1999), o espaço sul-americano tem desafios que são comuns a todos os países da região e que somente podem ser superados em conjunto, pela união de seus esforços, não sendo possível uma solução individual para nenhum país do continente. Nessa perspectiva, assume relevo fundamental a integração da infraestrutura física em um subcontinente marcado por considerável extensão geográfica e significativas barreiras naturais, algo a ser cada vez mais considerado pela diplomacia brasileira no sentido de possibilitar a construção de arranjos junto aos seus vizinhos e fortalecer seu poder global⁶⁴.

⁶⁴ Nesse aspecto, SILVA e COSTA (op. cit., 2013, p. 245) concordam com GUIMARÃES (op. cit., 2006) ao sustentarem que: “A América do Sul parece ser um elemento importante da estratégia do Brasil como plataforma de inserção de suas pretensões no Sistema Internacional. Pensando no aporte de recursos até agora [2013] investido na concretização da IIRSA, é de se supor que sim. Da priorização dos presidentes em torno dos projetos IIRSA, feita em 2007 até agora, menos de 1/3 foi posto em prática, em função, principalmente, da escassez de recursos. Isso deveria estar sendo feito pelo parceiro líder e mais abastado neste momento, o Brasil. Por outro lado, a IIRSA foi incorporada à estrutura institucional da UNASUL, o que reflete uma nova etapa de infraestrutura que reforça a

4 OS CAMINHOS DA INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA FÍSICA SUL-AMERICANA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI: O LEGADO DA IIRSA E A ATUAÇÃO DO COSIPLAN NO ÂMBITO DA UNASUL

Realizada a análise da política externa brasileira para a integração da infraestrutura física sul-americana no capítulo precedente, passaremos agora a analisar o legado da IIRSA e a atuação do COSIPLAN no âmbito da UNASUL. Dessa forma, o presente capítulo descreve a estrutura institucional da IIRSA, a consecução prática de alguns de seus projetos, seus desafios, avanços e entraves, bem como sua posterior incorporação como foro técnico do COSIPLAN e a continuidade dos projetos de integração da infraestrutura já sob abrigo institucional da UNASUL.

Para tanto, será realizada a análise do lançamento da IIRSA no contexto da Primeira Reunião de Chefes de Estado e de Governo da América do Sul, celebrada em Brasília em agosto 2000, suas principais fontes de financiamento, seu desenho estratégico em torno de Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs), com maior detalhamento em relação aos Eixos Mercosul-Chile e do Amazonas, ambos fundamentais para o Brasil e escolhidos respectivamente por sua importância econômico-demográfica e abrangência territorial. Também merecerá atenção a Agenda de Implementação Consensuada (AIC) 2005-2010 e sua reformulação em nova roupagem, já pelo COSIPLAN, através da Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), a partir de 2011.

Cumprе ressaltar que, enquanto os capítulos anteriores possuem um enfoque epistemológico mais teórico e conceitual, decorrente da própria natureza dos temas abordados, o presente capítulo é mais empírico, normativo e descritivo, analisando diretamente as fichas técnicas dos projetos da IIRSA/COSIPLAN e seus resultados, igualmente utilizando instrumentos como mapas, gráficos e tabelas para demonstrar melhor os aspectos abordados.

institucionalidade da UNASUL. A mudança na estrutura do Itamaraty iniciada em 2003 também reforça a posição estratégica da América do Sul em termos de ação, figurando a região com uma subsecretaria, no lugar de apenas mais um departamento dentro da estrutura das Américas”.

4.1 O surgimento da IIRSA e o lançamento do Plano de Ação de Montevideu, de dezembro de 2000

A IIRSA foi lançada durante a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília entre os dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000. A reunião foi histórica por reunir pela primeira vez todos os presidentes sul-americanos, sem a presença de atores extrarregionais, para tratar de temas concernentes à integração regional. A cúpula teve um aspecto político relevante, ao observar a evolução da estabilidade política alcançada, com a superação de ciclos anteriores de governos autoritários que marcaram o subcontinente durante várias décadas do século XX.⁶⁵ O alcance pleno da democracia e de transições estáveis na região foi considerado pelos presidentes sul-americanos e por diversos analistas como um marco importante a ser celebrado, possibilitando novas formas de cooperação internacional.

Igualmente, o encontro visava fortalecer laços econômicos regionais, buscando adensar os fluxos de comércio regional⁶⁶, voltados ao crescimento econômico, reconhecendo a necessidade imperiosa de ampliar e aprofundar as relações de cooperação propiciadas pelo fortalecimento da democracia e focadas na infraestrutura de integração. Nessa direção, o Comunicado de Brasília⁶⁷ lançou as bases da integração da infraestrutura física regional em seus itens 36 a 46 e também tratou de outros temas importantes para o contexto sul-americano, tais como a consolidação da democracia (itens 20 a 28), comércio regional (itens 29 a 35), drogas ilícitas e delitos conexos (itens 47 a 52) e informação, conhecimento e tecnologia (itens 53 a 59).

⁶⁵ Um breve histórico do lançamento da IIRSA pode ser consultado na página da Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, Ciência e Cultura (OEI). Disponível em: <http://www.oei.es/oeivirt/cimeiral.htm>. Acesso em 5 de outubro de 2015.

⁶⁶ Os fluxos de comércio intrarregionais ainda são considerados baixos na América Latina como um todo, assim como na América do Sul, sobretudo quando comparamos nossa sub-região à União Europeia. Segundo estudos de 2010 realizados pela CEPAL e referidos por L. M. BONO e L. B. BORDAZAR (2011), “El promedio de la región de América Latina y el Caribe representa el 20 % en su conjunto, en tanto en el MERCOSUR se llegó a la cifra del 25% sobre finales de la década del noventa (CEPAL, 2010: 21) y en la actualidad representa alrededor del 18% del comercio intrazona. En la Unión Europea, las cifras del intercambio comercial representan el 67%.” (BONO; BORDAZAR, 2011, p. 34). Esse seria mais um fator contributivo para a necessidade imperiosa de melhorar a integração da infraestrutura física na América do Sul, permitindo assim aumentar o volume de trocas comerciais intrarregionais. Essa preocupação aparece delineada tanto no Comunicado de Brasília de 2000, como em alguns discursos presidenciais realizados durante as Reuniões de Presidentes Sul-Americanos, que antecederam a formação da CASA e da UNASUL.

⁶⁷ Íntegra do Comunicado de Brasília consultada e disponível em http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/comunicado_brasilia_esp.pdf. Último acesso realizado em 04 de junho de 2015.

A reunião de mandatários sul-americanos também produziu frutos auspiciosos em relação aos então principais problemas regionais, emitindo uma declaração de apoio ao processo de paz na Colômbia, voltado a alcançar uma “paz firme, duradoura e a reconciliação entre os colombianos”⁶⁸ e uma declaração sobre as Ilhas Malvinas, condenando a situação de colonialismo ainda persistente no Atlântico Sul e propondo o reestabelecimento das negociações entre a Argentina e o Reino Unido voltadas a encontrar uma solução pacífica durável para a disputa de soberania sobre o território das ilhas⁶⁹. Dessa forma, ficou demonstrada a existência de consensos importantes entre os presidentes da região relativos a questões de segurança e defesa envolvendo a América do Sul, que poderiam ser vistas como eventuais entraves ao avanço da integração.

Especificamente em relação à integração da infraestrutura física regional, o Comunicado de Brasília destacou a necessidade de uma concertação política regional capaz de incorporar e ampliar as então consideradas “visões estritamente nacionais na elaboração de planos para as áreas de infraestrutura”. O *Comunicado* sublinhou que “o impulso da integração transfronteiriça se fortalece porque decorre da proximidade geográfica, da identidade cultural e da consolidação de valores comuns”. Nesse sentido, “as fronteiras sul-americanas devem deixar de constituir um elemento de isolamento e separação para tornar-se um elo para a circulação de bens e pessoas, conformando-se assim um espaço privilegiado de cooperação” (item 36 do Comunicado de Brasília, 2000).

Destaca ainda o *Comunicado* que “a integração e o desenvolvimento da infraestrutura física são duas linhas de ação que se complementam”, sendo que a formação do espaço econômico sul-americano buscado pelos países sul-americanos “dependerá da complementação e expansão de projetos existentes e da identificação de novos projetos de infraestrutura de integração, orientados por princípios de sustentabilidade social e ambiental” (item 37). Além disso, “os Presidentes consideraram prioritária a identificação de obras de interesse bilateral e sub-regional”, contando os projetos infraestruturais com financiamento compartilhado pelos “governos, pelo setor privado e pelas instituições financeiras multilaterais, entre as quais se destacam o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Corporação Andina

⁶⁸ *Declaración de apoyo al proceso de paz en Colombia*, de 1º de septiembre de 2000. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/declaracion_de_apoyo_al_proceso_de_paz_en_colombia.pdf. Último acesso em: 10 de julho de 2015.

⁶⁹ *Declaración sobre Malvinas*, de 1º de septiembre de 2000. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/declaracion_%20sobre_malvinas.pdf. Último acesso em: 10 de julho de 2015.

de Fomento, o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata e o Banco Mundial” (item 38); que a prioridade será conferida às áreas de “energia, transportes e comunicações para a integração dos países da América do Sul”, portanto, devendo “os projetos de infraestrutura para a integração ser complementados pela adoção de regimes normativos e administrativos que facilitem a interconexão e a operação dos sistemas” dessas áreas (item 40). Analisando os itens do Comunicado de Brasília que sublinham a importância da integração da infraestrutura regional pode-se considerar que a integração física é enxergada no documento como uma premissa para que a integração ocorra em outras áreas, como na economia e no campo social e cultural. Dessa forma, a integração física seria uma *conditio sine qua non* para uma integração mais consolidada e perene nas demais áreas.

No campo dos transportes, a prioridade foi conferida às denominadas redes multimodais, articulando melhor as vias terrestres, fluviais, marítimas e aéreas, voltadas a facilitar o trânsito fronteiriço de pessoas, veículos e cargas, além de contribuírem para a dinamização do comércio e dos investimentos no conjunto da região (item 41). Finalmente, os itens 45 e 46 frisam a importância da participação da iniciativa privada no processo de modernização e ampliação da infraestrutura física regional.

Além da agenda para a infraestrutura constante de itens específicos do Comunicado de Brasília, na reunião os presidentes sul-americanos ainda tomaram “conhecimento do Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul, elaborado pelo BID em coordenação com a CAF”, que foi anexo ao *Comunicado*. Como já explicitado no capítulo anterior, o referido *Plano de Ação*, considerado o esboço da IIRSA, sugere “a institucionalização de um mecanismo de seguimento multilateral para o setor de infraestrutura”, identificando áreas prioritárias tais como a “(i) coordenação dos planos nacionais de investimentos”; a “(ii) compatibilização e a harmonização dos aspectos regulatórios e institucionais” e a “(iii) identificação de formas inovadoras de financiamento público e privado.”⁷⁰

⁷⁰ Relatório realizado pela Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, Ciência e Cultura (OEI), disponível em sua biblioteca digital no seguinte endereço eletrônico: <http://www.oei.es/oeivirt/cimeira0.htm>. Último acesso em 4 de junho de 2015.

O documento do *Plano de Ação* circulado entre os mandatários sul-americanos se fundamenta nos seguintes princípios básicos para o desenvolvimento da infraestrutura regional na América do Sul⁷¹:

- (i) Desenhar uma visão integral da infraestrutura, que abarque todos seus componentes e sinergias, afirmando que a integração não pode se restringir às áreas de transporte, energia e telecomunicações, devendo contemplar igualmente a infraestrutura socioambiental;
- (ii) Enquadrar os projetos em uma planificação estratégica organizada a partir da integração e do desenvolvimento regional sul-americano, coordenando as diferentes obras executadas pelos países da região, para aproveitar os investimentos com maior eficiência;
- (iii) Reformar e atualizar os sistemas regulatórios e as instituições que regulamentam a utilização das infraestruturas nacionais, buscando um maior grau de harmonização regulatória, capaz de facilitar novos investimentos e otimizar os já existentes. Para tanto, propõe-se a modernização das agências públicas, de seus procedimentos, tecnologias e recursos;
- (iv) Fortalecer as capacidades dos Estados na formulação de políticas, planos e marcos regulatórios, com o objetivo de desempenhar eficazmente a promoção e a proteção da concorrência, a regulação embasada em critérios técnicos e econômicos, diminuindo o papel de monopólios nos mais variados setores;
- (v) Harmonizar as políticas, os planos e os marcos regulatórios institucionais existentes nos diferentes Estados;
- (vi) Valorizar a dimensão ambiental e social dos projetos, visando minimizar os impactos não desejados dos mesmos;
- (vii) Adotar práticas políticas voltadas a possibilitar que os projetos de integração regional melhorem a qualidade de vida e as oportunidades das populações locais;
- (viii) Incorporar mecanismos de participação e consenso, buscando uma participação ativa e efetiva das comunidades afetadas e do setor privado

⁷¹ O *Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul*, em sua versão integral em espanhol, pode ser consultado nos documentos disponíveis no endereço eletrônico da IIRSA http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/plan_de_accion_para_integracion_infraestructura_regional%20en%20am%C3%A9rica%20del%20sur.pdf. Acesso em 4 de junho de 2015.

envolvido no financiamento, construção e operação dos projetos de infraestrutura;

- (ix) Desenvolver novos mecanismos regionais para a programação, execução e gestão dos projetos de integração física;
- (x) Otimizar o uso das fontes de financiamento, desenvolvendo estratégias comuns e soluções inovadoras.

Para dar consecução prática aos dez princípios básicos, o *Plano de Ação* também apresentou um método de trabalho voltado a alcançar seus objetivos. Nessa perspectiva, considera a necessidade de existência de um cronograma de ação definido e decide criar um *Comitê de Direção Executiva (CDE)* integrado por representantes designados pelos governos sul-americanos, pertencentes a entidades que os respectivos governos considerem pertinentes (geralmente, ministros das pastas de planejamento, infraestrutura ou similares) e *Grupos Técnicos Executivos (GTE)*, compostos por especialistas e funcionários designados pelos governos da região. Previu-se a criação de um *GTE* para cada eixo de integração, com previsão de atuação enquanto durarem as respectivas obras, devendo cada *GTE* contar com o apoio de organismos regionais, sub-regionais e internacionais para a consecução de suas tarefas específicas. Os *GTEs* teriam como funções analisar a harmonização dos marcos regulatórios e os métodos para a identificação integrada dos projetos, entre outras tarefas específicas pertinentes a cada eixo de integração.⁷²

Finalmente, um *Comitê de Coordenação Técnica (CCT)*, a ser integrado pelos representantes das principais agências de fomento da IIRSA – CAF, BID e FONPLATA – auxiliaria aos governos no monitoramento e na implantação do *Plano de Ação* em áreas fundamentais, tais como a identificação e avaliação integrada dos projetos e a mobilização dos recursos financeiros para o desenvolvimento dos mesmos. Também foi estipulado prazo até 31 de dezembro de 2000 para que o *Comitê de Coordenação Técnica* apresentasse propostas detalhadas dos eixos, setores e áreas temáticas que conformariam o *Plano de Ação*, indicando as ações consideradas prioritárias no curto prazo, bem como o seguimento gradual do Plano com base em prazos estipulados.⁷³

Cumprindo o prazo estipulado, o *CCT*, integrado pelo BID, pela CAF e pelo FONPLATA apresentou os detalhes do *Plano de Ação* no contexto da Reunião dos Ministros

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid.

de Transportes, Telecomunicações e Energia da América do Sul, realizada em Montevidéu nos dias 4 e 5 de dezembro de 2000. Entre outros aspectos, é importante destacar a consolidação institucional obtida pelos mecanismos para a implementação e o acompanhamento da IIRSA, tais como a atribuição de sua direção ao *Comitê de Direção Executiva (CDE)*, que se estruturaria em torno de uma presidência e duas vice-presidências, além de uma secretaria, exercida conjuntamente pelo BID, pela CAF e pelo FONPLATA. Ficou previsto que o *CDE* deveria reunir-se semestralmente e contar com o apoio, suporte e participação decisória em suas tarefas dos Ministérios das Relações Exteriores, Economia ou Fazenda e Planejamento dos países sul-americanos. Já o *Comitê de Coordenação Técnica (CCT)* organizou-se em torno de uma secretaria colegiada, composta pelas instituições que o compunham, além de realizar reuniões a cada seis meses e contar com uma sede permanente e funcionários próprios no BID-INTAL (Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe) localizado em Buenos Aires. A nível operativo, os *Grupos Técnicos Executivos* seriam designados para cada eixo específico da integração, contando com um gerente e um assistente técnico, cargos a serem exercidos por especialistas contratados pelo BID, pela CAF e pelo FONPLATA. Coube também a cada *GTE* definir suas respectivas metas de curto, médio ou longo prazo, variando de dois anos até dez anos, de acordo com as especificidades de cada eixo de integração ou processo setorial.⁷⁴

O *Plano de Ação*⁷⁵ apresentado em Montevidéu também identificou os eixos de integração e desenvolvimento prioritários, sendo estes eixos objeto de atenção específica pela IIRSA:

- (i) Eixo Mercosul: interligando São Paulo, Montevidéu, Buenos Aires e Valparaíso, no Chile;
- (ii) Eixo Andino: conectando Caracas, Bogotá, Quito, Lima e La Paz;
- (iii) Eixo Interoceânico Brasil-Bolívia-Peru-Chile, interligando São Paulo, Campo Grande, Santa Cruz de La Sierra, La Paz e os portos de Ilo e Matarani no Peru e Arica e Iquique no Chile;
- (iv) Eixo Venezuela – Brasil – Guiana – Suriname;

⁷⁴ O documento intitulado “*Reunión de Ministros de Transportes, Telecomunicaciones y Energía de América del Sur – Plan de Acción para la integración de la infraestructura regional en América del Sur*”, lançado por ocasião da reunião realizada em Montevidéu nos dias 4 e 5 de dezembro de 2000 traz maiores detalhes sobre a organização do Comitê de Direção Executiva (CDE), do Comitê de Coordenação Técnica (CCT) e dos Grupos Técnicos Executivos (GTÉs) da IIRSA. O documento original, pode ser acessado em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Montevideo%20final.pdf. Acesso em 10 de junho de 2015.

⁷⁵ Ibid.

- (v) Eixo Multimodal Orinoco – Amazonas – Rio da Prata;
- (vi) Eixo Multimodal do Amazonas, composto pelo território da Bacia Amazônica presente no Brasil, na Colômbia, no Equador e no Peru;
- (vii) Eixo Marítimo do Atlântico;
- (viii) Eixo Marítimo do Pacífico;
- (ix) Eixo Neuquén – Concepción, ligando o sudoeste argentino com o porto de Concepción, no centro-sul do Chile;
- (x) Eixo Porto Alegre – Jujuy – Antofagasta, conectando o Rio Grande do Sul com o noroeste argentino e o porto de Antofagasta no Chile;
- (xi) Eixo Peru-Brasil, interligando os estados do Acre e de Rondônia com o país vizinho.

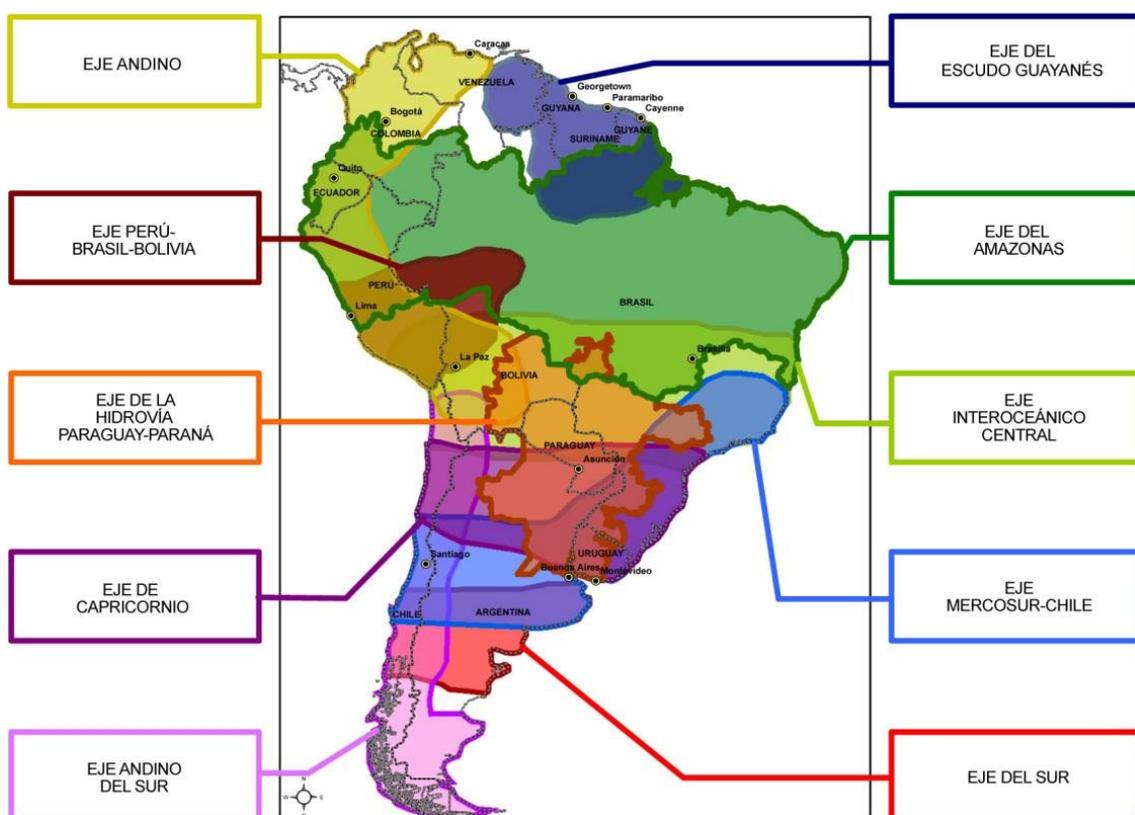
Na formulação desses eixos, cuja maioria possui um caráter nitidamente interoceânico, cortando o continente sul-americano em diferentes faixas responsáveis por conectar a costa leste (Oceano Atlântico) à costa oeste (Oceano Pacífico), BONO e BORDAZAR (2011) identificam a lógica liberal, de fomentar o livre-comércio, como sendo preponderante na formulação inicial da IIRSA:

La Iniciativa IIRSA en sus comienzos se afianza sobre la lógica del libre comercio y eso queda evidenciado en el diseño de los “Ejes de Integración y Desarrollo”, los cuales implican fundamentalmente propiciar el desarrollo de las regiones a través de la profundización del comercio, el intercambio de la producción y la inserción de la región en el mercado internacional, con la programación de diez ejes interoceánicos que atraviesan el subcontinente de este a oeste. (BONO; BORDAZAR, 2011, p. 33).

Posteriormente, os eixos tiveram algumas modificações de denominação e foram transformados nos dez Eixos de Integração e Desenvolvimento da IIRSA, sendo eles o *Eixo Mercosul – Chile*, que além de conectar São Paulo a Valparaíso, passando por Montevideu e Buenos Aires, passou a compreender também o território paraguaio; o *Eixo Andino*, abarcando, de norte a sul, a Venezuela, a Colômbia, o Equador, o Peru e a Bolívia, permaneceu praticamente inalterado em termos de nomenclatura e territórios abrangidos; o *Eixo Interoceânico Central*, que passou a também incorporar o Paraguai; o *Eixo do Escudo das Guianas*, nova denominação do eixo Venezuela – Brasil – Guiana – Suriname; os projetos do Eixo Multimodal Orinoco – Amazonas – Rio da Prata foram incorporados pelo novo *Eixo da Hidrovia Paraguai – Paraná* em sua porção sul e pelo *Eixo do Amazonas* em sua porção norte;

o Eixo Marítimo do Atlântico foi renomeado para *Eixo do Sul*, abrangendo os territórios argentinos e chilenos localizados entre os paralelos 37 e 43 de latitude sul, onde se destacam as cidades argentinas de Bahía Blanca e Trelew e as chilenas Concepción, Temuco e Puerto Montt, que antes integravam o também renomeado Eixo Neuquén - Concepción; o Eixo Marítimo do Pacífico igualmente foi renomeado para *Eixo Andino do Sul*, englobando territórios chilenos e argentinos no extremo-sul do subcontinente; o Eixo Porto Alegre – Jujuy – Antofagasta, englobando territórios entre os paralelos 20 e 30 de latitude sul, foi renomeado para *Eixo de Capricórnio* e, finalmente, o anterior Eixo Brasil-Peru passou a englobar também o extremo norte boliviano, visando uma maior integração na tríplice fronteira Brasil – Peru – Bolívia. O mapa abaixo (figura 1) auxilia na ilustração dos respectivos eixos, os territórios abrangidos, bem como as áreas de superposição, englobadas por mais de um eixo.

Figura 1: Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs).



Fonte: *Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA, 2004, p. 17*. Adaptado para melhor visualização conforme disponível em iirsa.org e geosur.info.

4.2 A carteira de projetos dos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs)

Os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) são definidos pela própria IIRSA como “faixas multinacionais de território onde se concentram espaços naturais, assentamentos humanos, zonas produtivas e fluxos comerciais”. Além da subdivisão do território sul-americano em dez EIDs, conforme demonstrado na figura 1, foram mapeados posteriormente os principais desafios existentes para uma maior integração da infraestrutura física dentro do espaço de cada eixo, bem como entre os diferentes eixos, visando superar entraves históricos ao desenvolvimento, articular a integração territorial e melhorar a qualidade de vida das populações locais.

Um conceito teórico da geografia que ganha relevância no estudo da integração da infraestrutura física sul-americana, com destaque especial no estudo dos EIDs é o conceito de *geoeconomia*. Proveniente de trabalhos desenvolvidos por teóricos da economia espacial na Alemanha, a *geoökonomie* é um campo de conhecimento que busca introduzir a dimensão espacial como elemento essencial do estudo da economia. Dessa forma, a principal noção que historicamente serviu de base à geografia econômica, o componente do mercado nacional, hodiernamente teria uma capacidade menor de explicar o comportamento dinâmico da produção e circulação de bens e serviços, em virtude das condições de integração transfronteiriças das cadeias produtivas. Igualmente perderia relevância explicativa a noção de limites rígidos, como uma linha divisória entre os territórios e mercados nacionais, em decorrência da fluidez dos circuitos internacionais de bens e capitais, assumindo especial importância a dimensão da conectividade entre as cidades, que não depende mais da distância física entre elas, mas sim de uma estrutura de fluxos mantidos por agentes públicos e privados, que refletiriam novas formas de inserção no mercado mundial. Por seu turno, a capacidade de delimitação de um campo econômico dotado de estabilidade, capaz de atrair investimentos de capitais globais, passa a estar diretamente dependente da consolidação e operação das redes logísticas, que não podem mais ser concebidas como um conjunto de redes separadas (energia, transportes, comunicações), mas sim uma estrutura integrada, multimodal e interdependente, que é fundamental para garantir o controle sobre porções selecionadas do território, que constituem os novos domínios, de onde se projetam ramos ou linhas de expansão que abrem fronteiras em novas zonas de influência no mercado mundial (EGLER, 2001). Nessa perspectiva, a *geoeconomia* demandaria uma reestruturação produtiva e dos sistemas logísticos,

algo que aparece como preocupação na elaboração dos Eixos de Integração de Desenvolvimento.

Para cada eixo, foi elaborada uma carteira de projetos voltada à integração da infraestrutura física. Adotando como critérios metodológicos a combinação da relevância demográfica (população de cada eixo) e a relevância territorial (área de abrangência do eixo), passaremos a analisar em maior grau de detalhamento os principais projetos do *Eixo Mercosul-Chile* (141 milhões de habitantes e área de abrangência de 3,2 milhões de km²) e do *Eixo do Amazonas* (132,7 milhões de habitantes e área de abrangência de 8,1 milhões de km²)⁷⁶.

Antes da análise dos EIDs selecionados, é necessário recordar uma importante crítica trazida pela metodologia empregada na criação desse modelo de planificação territorial. A divisão territorial da América do Sul em EIDs é enxergada de forma crítica por alguns autores que consideram que essa estratégia privilegia corredores de exportação voltados “para fora”, não adensando adequadamente a integração regional no interior da América do Sul e estando direcionada prioritariamente para atender fluxos globais de comércio, que visualizam o continente sul-americano como um espaço prioritário para obtenção de matérias-primas. É nesse sentido a crítica de Raphael Padula:

Estes princípios fundamentais para as ações da IIRSA somam-se a lógica geográfica embutida no desenho voltado “para fora” de seus “Eixos de Integração e Desenvolvimento”, diretamente influenciado pelo *regionalismo aberto* e pela priorização da concepção de corredores de exportação; que é totalmente atrelada à lógica neoliberal de conexão entre logística e inserção nos fluxos de comércio internacionais (PADULA, 2010, p. 182).

Para esse autor, essa visão centrada em “corredores de exportação” é equivocada pois sua ênfase residiria somente na formação de uma área de livre comércio regional e sua respectiva conexão com o mercado global. Melhor seria uma provisão mais adequada de infraestrutura trabalhando em ambos os sentidos – livre comércio regional e conexão global – apta a facilitar fluxos e cruzar o território, criando mais oportunidades à integração regional (PADULA, 2010, p. 60).

⁷⁶ O *Eixo da Hidrovia Paraná-Paraguai* possui população de 119 milhões de habitantes e abrange um território de 4,2 milhões de km², sendo o terceiro mais populoso e o que possui a segunda maior área de abrangência entre os EIDs. Entretanto, grande parte de seu território e população está em área de sobreposição com os eixos Mercosul – Chile, Interoceânico Central e de Capricórnio, motivo pelo qual os *Eixos do Amazonas e do Mercosul-Chile*, por abrangerem diferentes sub-regiões da América do Sul e sem sobreposição entre eles foram escolhidos como mais relevante e representativos para a análise detalhada de seus projetos. Dados demográficos e territoriais disponíveis no infográfico *Ejes de Integración y Desarrollo*, da página eletrônica da IIRSA: http://www.iirsa.org/ejes_fe/Infographic/Index#homelink. Acesso em 22 de março de 2016.

4.2.1 O Eixo Mercosul-Chile

O *Eixo Mercosul-Chile* pode ser considerado como o coração econômico, financeiro e demográfico da América do Sul. Em sua área de abrangência residem mais de 141 milhões de habitantes, dispersos pela porção centro-norte da Argentina – principal força econômica e demográfica do país, onde estão as cidades de Buenos Aires, Córdoba, Rosário, La Plata e Mar del Plata, as cinco cidades mais populosas da Argentina⁷⁷ -, pela região sul e pelos estados de São Paulo e Minas Gerais, que, somados, abrigam parcela considerável da população brasileira, bem como significativa parcela do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, com importante presença na produção industrial, agrícola e terciária nacional, também concentrando importantes centros de produção de ciência e tecnologia da América do Sul, assim como a quase totalidade do território paraguaio, uruguaio e porção considerável do Chile, incluindo a capital, Santiago e os portos de Coquimbo e Valparaíso⁷⁸.

Segundo dados disponibilizados pela IIRSA, o *Eixo Mercosul-Chile* concentra parcela importante de suas exportações em minérios e produtos agrícolas, destacando-se as exportações de cobre, soja, petróleo cru, minério de ferro e farinhas de sementes oleaginosas. Como essas exportações representam somente 34% do total das exportações do eixo, é possível constatar a existência de uma economia diversificada na área abrangida pelo EID, também importante exportador de produtos industrializados. Além de um mercado de mais de 140 milhões de habitantes, o eixo ainda se destaca por possuir um PIB elevado comparativamente aos demais e pela importante presença nos setores de serviços, agroindustriais, indústrias de transformação e produção agropecuária.⁷⁹

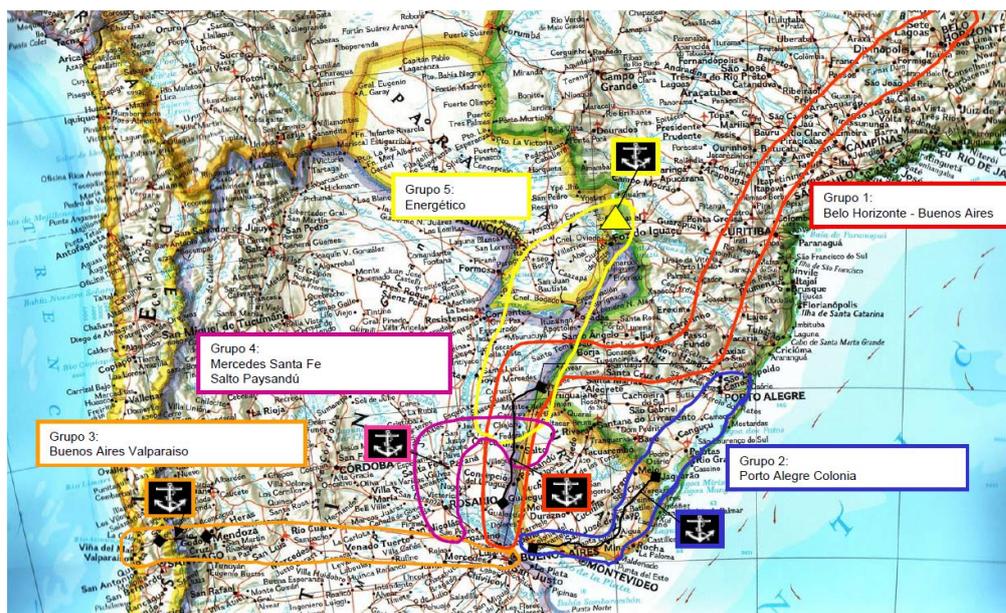
Durante a Vª. Reunião do *Comitê de Direção Executiva* da IIRSA, realizada em dezembro de 2003, em Santiago do Chile, foi apresentado o documento intitulado “*Cartera de Proyectos de los Ejes de Integración y Desarrollo*”, que planejou as obras-âncora do EID Mercosul-Chile em cinco grupos, conforme demonstrado na figura 2.

⁷⁷ Dados extraídos dos resultados do Censo de 2010 elaborado pelo Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) da Argentina. Disponível em: <http://www.indec.mecon.ar/> .

⁷⁸ Informações disponíveis em: <http://www.iirsa.org/Page/PageDetail?id=124&menuItem=68> . Acesso em 21 de março de 2016.

⁷⁹ Dados disponibilizados pelo sítio eletrônico [iirsa.org](http://www.iirsa.org), relativos ao *Eje MERCOSUR-Chile*. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Page/PageDetail?id=124&menuItem=58> . Acesso em 10 de junho de 2015.

Figura 2: Grupos de projetos do Eixo Mercosul-Chile.



Fonte: *Cartera de Proyectos de los Ejes de Integración y Desarrollo*, 2003, p. 2.

No grupo 1, que interliga a região metropolitana de Belo Horizonte até a fronteira com a Argentina, atravessando os estados brasileiros de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul e o nordeste argentino para finalmente chegar até a região metropolitana de Buenos Aires, foi estabelecida como fundamental - obra âncora - a duplicação da denominada *Ruta Nacional 14*, entre Paso de los Libres, cidade argentina que faz fronteira com Uruguai, no Brasil e Gualeguaychú, também na Argentina, 450 quilômetros mais ao sul e fronteira com a cidade uruguaia de Fray Bentos, cortando, de norte a sul, as províncias argentinas de Misiones, Corrientes e Entre Ríos. A duplicação da *Ruta Nacional 14* já foi concluída, após receber um investimento total de 780 milhões de dólares, sendo 385 milhões financiados pelo BID e outros 395 milhões custeados pelo Tesouro Nacional argentino⁸⁰.

Outros projetos do grupo 1, conforme delineados pelo documento “*Cartera de Proyectos de los Ejes de Integración y Desarrollo*” de 2003, incluíam a construção de um anel rodoviário em Belo Horizonte; a conclusão da duplicação do trecho São Paulo – Curitiba, na Rodovia Régis Bittencourt (BR-116); a duplicação da estrada ligando Palhoça (SC), município

⁸⁰ A totalidade dos detalhes técnicos e operacionais do projeto âncora de Duplicação da Rodovia Nacional nº 14, entre Paso de Los Libres e Gualeguaychú pode ser consultada em: http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=251. A referida obra também foi objeto de destaque na imprensa argentina, que ressaltou a importância de sua duplicação na matéria intitulada *Habilitan al tránsito el tramo de 500 km. de la autovía nacional 14*, do portal de notícias TELAM, publicada em 25 de dezembro de 2012. Disponível em: <http://www.telam.com.ar/notas/201212/2445-habilitan-al-transito-el-tramo-de-500-km-de-la-autovia-nacional-14.html>. Acesso em 22 de junho de 2015.

vizinho de Florianópolis até Osório (RS), cidade da região metropolitana de Porto Alegre; a recuperação do trajeto entre a capital gaúcha e Uruguaiana, já na fronteira com a Argentina; a construção dos trechos norte e sul do Rodoanel em São Paulo e a ampliação e modernização dos portos catarinenses de São Francisco do Sul e Itajaí e dos aeroportos internacionais de Guarulhos (GRU) e Campinas (VCP), ambos localizados no Estado de São Paulo.

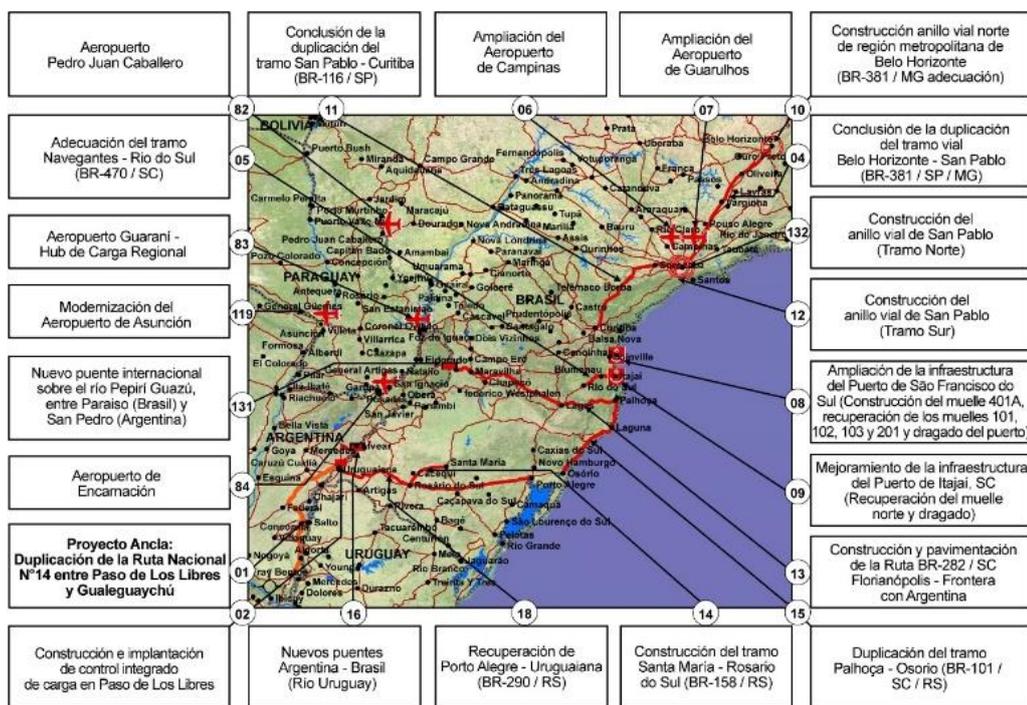
Desses projetos, com exceção do anel rodoviário de Belo Horizonte, que ainda está em fase de pré-execução, aguardando a liberação dos 200 milhões de dólares a serem aportados pelo governo do Estado de Minas Gerais para o início das obras, previsto para 2015⁸¹, todos os demais estão em fase de execução, com recursos já liberados e obras em andamento, sendo que a recuperação do trecho entre Porto Alegre e Uruguaiana, na fronteira com a Argentina, já se beneficia com a conclusão da construção do trecho Santa Maria - Rosário do Sul (BR-158 / RS), com mais de 160 km construídos, ao custo de 30 milhões de dólares, financiados pelo governo federal brasileiro⁸² e a conclusão do trecho norte do Rodoanel em São Paulo é oficialmente prevista para junho de 2017⁸³. Também já estão praticamente concluídas as obras de modernização e ampliação do aeroporto internacional de Guarulhos (GRU) e de Campinas-Viracopos (VCP).

⁸¹ Construção Do Anel Viário Norte Da Região Metropolitana de Belo Horizonte (BR-381 / MG Adequação). Detalhes do projeto disponíveis em: http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=260&x=9&idioma=PO . Acesso em 22 de junho de 2015.

⁸² Os detalhes individuais de cada projeto, custos e responsáveis pelo financiamento podem ser consultados em: <http://www.iirsa.org/proyectos/FichaGrupo.aspx?h=45>. Acesso em 22 de junho de 2015.

⁸³ <http://www.dersa.sp.gov.br/Empreendimentos/GrupoEmpreendimento.aspx?idGrupo=2>.

Figura 3: Detalhes dos projetos do Grupo 1 (Belo Horizonte – Buenos Aires) do Eixo Mercosul – Chile.



Fonte: IIRSA – iirsa.org. Disponível em: http://www.geosur.info/geosur/iirsa/pdf/es/g1_mer.jpg. Acesso em 22 de junho de 2015.

No grupo 2 do Eixo Mercosul-Chile, responsável pela conexão entre a cidade brasileira de Porto Alegre e a uruguaia Colônia do Sacramento, a obra principal, qualificada como obra-âncora, consistiu na adequação do chamado *Corredor Río Branco - Montevideo - Colonia - Nueva Palmira*, que envolve as diversas rodovias uruguaias, cortando o país de nordeste a sudoeste. O referido corredor teve suas obras concluídas no segundo semestre de 2014, após receber 276,185 milhões de dólares, custeados majoritariamente pelo Tesouro Nacional uruguaio (119,185 milhões de dólares), mas contando também com 70 milhões de dólares financiados pelo BID, 17,3 milhões pela CAF, 56 milhões pelo Banco Mundial, 4,3 milhões pelo Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e ainda 9,4 milhões de capitais privados⁸⁴. Observa-se aqui uma convergência e sinergia positiva e importante entre o FOCEM/MERCOSUL e um projeto da carteira da IIRSA, incorporado pelo COSIPLAN/UNASUL.

⁸⁴ A íntegra com os detalhes do projeto pode ser consultada em: http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=269. Último acesso em: 10 de junho de 2015.

O grupo 2 também possui outros importantes projetos em sua carteira, destacando-se a construção da ponte Internacional Jaguarão-Rio Branco, na fronteira entre o Brasil e o Uruguai, a ampliação do porto gaúcho de Rio Grande, a adequação do trecho entre as cidades gaúchas de Pelotas e Rio Grande e a construção da central termoeétrica de ciclo combinado de *Puntas del Tigre*, no Uruguai. Desses projetos, todos já estão em fase de execução, com exceção da nova Ponte Internacional Jaguarão-Rio Branco, que ainda está em fase de pré-execução, com investimentos estimados em 93,5 milhões de dólares, a serem custeados em caráter binacional pelo Brasil e pelo Uruguai.⁸⁵

Por seu turno, o grupo 3, interligando o porto chileno de Valparaíso a Buenos Aires, tem como projeto âncora a construção da ferrovia Los Andes – Mendoza, também denominada de Ferrovia Transandina Central. Com custos estimados em 5,1 bilhões de dólares, o projeto binacional chileno-argentino ainda não foi iniciado, estando em fase de pré-execução e aguardando a alocação dos vultosos recursos necessários para a consecução da referida obra, que também envolve significativas dificuldades técnicas, como a necessidade de construção de um túnel cujo comprimento é estimado entre 30 e 50 quilômetros pela ficha técnica do projeto, em decorrência do relevo acidentado da fronteira argentino-chilena, cortada pela Cordilheira dos Andes⁸⁶.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Para efeitos comparativos da dificuldade técnica e dos vultosos custos do referido túnel, é interessante observar os números do Túnel Base de São Gotardo (Suíça), o mais longo do mundo (57,5 km de extensão), inaugurado em 1º de junho de 2016. Mesmo em um país com considerável tradição de obras ferroviárias e experiência na construção de túneis que cortam os Alpes, a obra levou mais de 17 anos para ser construída e demandou investimentos da ordem de US\$ 12,5 bilhões, mais que o dobro do estimado para o projeto sul-americano. Maiores informações na matéria *As impressionantes cifras do túnel mais longo do mundo* – BBC Brasil, 1º de junho de 2016. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/internacional-36424081> . Acesso em 2 de junho de 2016.

Figura 4: Imagem projetada do Projeto Ferroviário Los Andes (Chile) – Mendoza.



Fonte: *Argentina y Chile ahora unidos por un túnel. Noticia de 1º de diciembre de 2013.* Disponível em: <http://www.taringa.net/posts/noticias/16236990/Argentina-y-Chile-ahora-unidos-por-un-tunel.html> . Acesso em 6 de julho de 2015.

Já outros projetos do grupo 3, como a ampliação do aeroporto internacional de Santiago do Chile (SCL) e a ampliação do porto de Valparaíso estão em fase inicial de execução, enquanto a construção de um novo complexo na fronteira chileno-argentina de *Los Libertadores*, consistindo na otimização do chamado Sistema Cristo Redentor, que será realizado exclusivamente pelo governo chileno, ainda não recebeu a liberação dos 70 milhões de dólares necessários para sua construção e também se encontra em fase de pré-execução. Por fim, o grupo 3 ainda conta com outro ambicioso projeto do ponto de vista das obras de engenharia necessárias para realizá-lo, consistindo na construção do chamado Túnel Binacional *Las Leñas*, que cortaria a Cordilheira dos Andes, permitindo uma conexão mais célere e eficiente entre o Chile e a Argentina por via rodoviária. O projeto, com investimentos estimados em um bilhão e duzentos milhões de dólares, ainda está em fase de pré-execução, aguardando a aprovação de seu financiamento por parte dos governos chileno e argentino.⁸⁷

A interligação entre Mercedes – Santa Fé na Argentina e Salto e Paysandú no Uruguai constitui o objetivo do grupo 4 do *Eixo Mercosul – Chile* e apresentou como projeto âncora a reconstrução e a ampliação da Rodovia Nacional 186 na Argentina, com a modernização do túnel subfluvial entre Paraná e Santa Fé, construído na década de 1960. A obra de modernização custou 40 milhões de dólares ao tesouro nacional argentino e já foi concluída. Outros projetos incluem a duplicação de várias rodovias nacionais do centro-norte da Argentina, a maioria em fase de execução e o melhoramento da passagem da fronteira

⁸⁷ <http://www.iirsa.org/proyectos/FichaGrupo.aspx?h=11> . Último acesso em 23 de junho de 2015.

uruguaio-argentina em Paysandú, ainda em fase de pré-execução, aguardando investimentos de 12 milhões de dólares por parte do governo uruguaio.⁸⁸

Completando o *Eixo Mercosul-Chile*, o grupo 5 foi denominado de *grupo energético* e tem como projeto âncora o já existente sistema binacional de Itaipu, na fronteira entre o Brasil e o Paraguai. Outros projetos do grupo 5 envolvem a construção da central nuclear Atucha II, que iniciou operações em 2014, após receber investimentos de 740 milhões de dólares por parte do governo argentino; a conclusão da construção do gasoduto *Aldea Brasileira – Uruguaiana – Porto Alegre*, cujo trecho entre a fronteira argentina e Uruguaiana foi concluído em maio de 2000, aguardando a execução da construção de uma planta compressora em Uruguaiana (RS) e da construção do trecho Uruguaiana – Porto Alegre do gasoduto, atualmente em execução⁸⁹.

A grande concentração de investimentos nacionais, em projetos no mais das vezes com teor acentuadamente domésticos, ao passo que muitos dos projetos multilaterais ou bilaterais ainda se encontram em fase de pré-execução, pode ser um importante indício de significativos entraves existentes no desafio de integrar a infraestrutura física regional. Isso decorreria do próprio caráter da ideia do regionalismo aberto, muito presente no momento de criação da IIRSA, implicando na escolha de projetos de integração de infraestrutura que são “selecionados mais pelas demandas internas dos Estados e pelo interesse de articulação com os mercados internacionais do que por uma visão estratégica de integração sul-americana” (MARIANO, 2014, p. 245).

4.2.2 O Eixo do Amazonas

Entre todos os EIDs, o *Eixo do Amazonas* é o que apresenta a maior área territorial. Sua área de influência abrange 8.060.911 quilômetros quadrados, correspondente a 45% do território sul-americano. Esse vasto território engloba a totalidade das regiões Norte (exceto Roraima), Nordeste e os estados de Mato Grosso, Goiás e o Distrito Federal no Brasil, a totalidade do território continental equatoriano, a porção centro-norte do Peru e praticamente

⁸⁸ <http://www.iirsa.org/proyectos/FichaGrupo.aspx?h=12>. Último acesso em 23 de junho de 2015.

⁸⁹ http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=315&x=9&idioma=PO. Último acesso em 23 de junho de 2015.

todo o território colombiano ao sul de Bogotá. Estende-se do Pacífico ao Atlântico nordestino, abrangendo não apenas a Bacia Amazônica, mas vastas áreas adjacentes e possui três capitais dentro de sua área de influência: Brasília, Lima e Quito. De seus 132,7 milhões de habitantes, a maioria reside nas costas do Pacífico peruano, equatoriano e colombiano ou no Nordeste brasileiro, havendo maior dispersão demográfica na Bacia Amazônica, com exceção de algumas grandes cidades, como Manaus, Belém e Iquitos.⁹⁰

Demograficamente, o *Eixo do Amazonas* adquire relevância fundamental para o Equador e para o Peru, englobando 99,6% e 73,9% de suas respectivas populações nacionais. O Brasil possui 40,8% de sua população residente na área de abrangência do eixo, enquanto na Colômbia o peso demográfico é menor, alcançando 23,7% dos colombianos. Em termos ambientais, a região adquire destaque por abrigar a maior biodiversidade do planeta Terra. Existem mais de duas mil unidades ambientalmente protegidas dentro do território do eixo, alcançando uma superfície aproximada de 2,35 milhões de quilômetros quadrados, destacando-se os estados brasileiros do Amazonas e do Pará que, juntos, possuem mais de 1,4 milhões de quilômetros quadrados protegidos.⁹¹ Obviamente a importância do meio-ambiente e a riqueza da biodiversidade amazônica são aspectos extremamente relevantes no processo de integração da infraestrutura física no EID. Qualquer obra física causará impactos ambientais e a exigência da elaboração de Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e de Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) são elementos normativos importantes presentes na legislação brasileira⁹².

Economicamente, o eixo corresponde a 19,3% do PIB sul-americano, alcançando uma produção bruta superior a 840 bilhões de dólares, correspondente a 28,8% do total da produção bruta somada de Brasil, Colômbia, Peru e Equador⁹³.

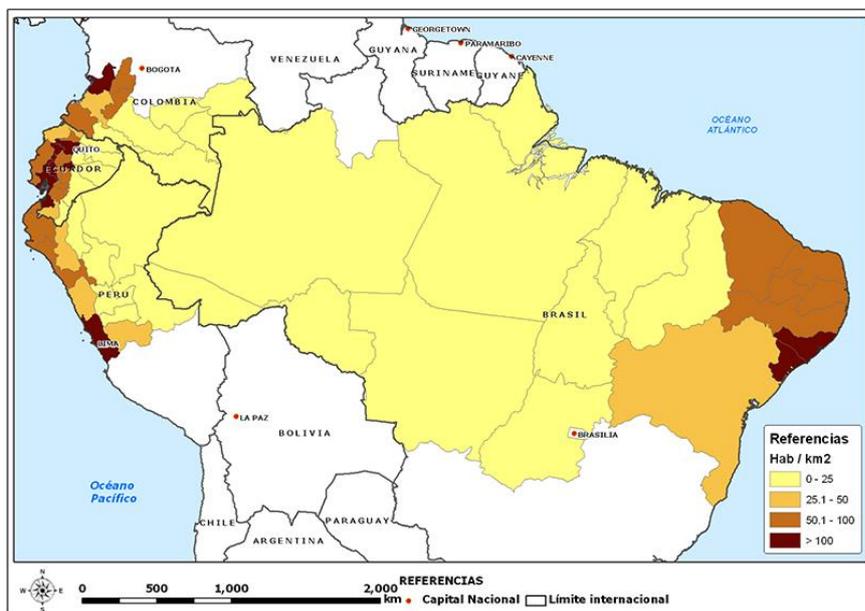
⁹⁰ A incorporação dos nove estados do Nordeste ao Eixo do Amazonas ocorreu apenas em 2013, quando os projetos da IIRSA já estavam ao abrigo do COSIPLAN. Dados demográficos e territoriais extraídos do infográfico *Ejes de Integración y Desarrollo*, da página eletrônica da IIRSA: http://www.iirsa.org/ejes_fe/Infographic/Index#homelink. Acesso em 24 de março de 2016.

⁹¹ Ibid.

⁹² A Constituição da República Federativa do Brasil dispõe em seu Art. 225, §1º, inciso IV que: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. §1º: Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público: IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;”.

⁹³ Os dados são referentes à 2013, conforme disponíveis no Infográfico da IIRSA: http://www.iirsa.org/ejes_fe/Infographic/Index#ama. Acesso em 24 de março de 2016.

Figura 5: Densidade populacional por regiões administrativas / unidades federativas do Eixo do Amazonas.



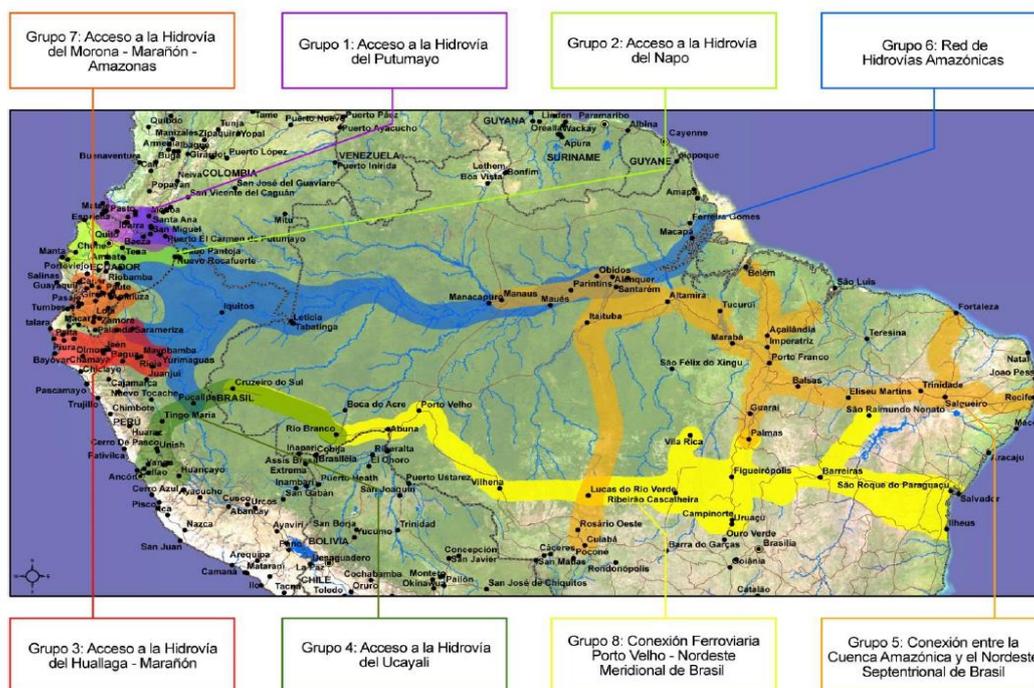
Fonte: Infográfico dos EIDs da IIRSA/COSIPLAN. Disponível em: http://www.iirsa.org/ejes_fe/Infographic/Index#ama. Acesso em 25 de março de 2016.

A infraestrutura física existente e a projetada na carteira de projetos COSIPLAN/IIRSA é determinada pela diversidade territorial, demográfica e econômica do *Eixo do Amazonas*. A presença da Cordilheira dos Andes em sua porção oeste e da Bacia do Amazonas, a maior bacia hidrográfica do mundo, configuram realidades bastante diversas dentro do mesmo eixo, sendo sua porção ocidental caracterizada pelos Andes e sua conexão com a costa do Pacífico, onde predomina o transporte rodoviário, permitindo a ligação física dos Andes com a rede portuária localizada no litoral peruano, equatoriano e colombiano. Já na Bacia do Amazonas, predomina o transporte fluvial, que a conecta com alguns portos atlânticos, como os de Belém e Macapá. Do total de mais de dois milhões de quilômetros de rodovias existentes dentro do eixo, apenas 11,8% estão pavimentadas, existindo uma rede ferroviária de cargas ainda bastante incipiente, que não ultrapassa os 37 mil quilômetros. Por outro lado, o sistema portuário é relativamente bem desenvolvido, ainda que não totalmente integrado. Está composto por quarenta portos principais, marítimos e fluviais, que se distribuem ao longo da costa do Pacífico, do Rio Amazonas e seus principais afluentes e do Atlântico nordestino.⁹⁴ O

⁹⁴ Dados disponíveis no infográfico *Ejes de Integración y Desarrollo*, da página eletrônica da IIRSA: http://www.iirsa.org/ejes_fe/Infographic/Index#homelink. Acesso em 28 de março de 2016.

Eixo do Amazonas está subdividido em oito grupos, conforme demonstra a figura 6 abaixo e cujos projetos passaremos brevemente a analisar.

Figura 6: Grupos de projetos do Eixo do Amazonas.



Fonte: Documento *Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo del Eje del Amazonas para la actualización de la Cartera del Cosiplan y de la API, de 18 de junio de 2015*. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cartera15_reunion_por_eje_informe_final_AMA.pdf. Acesso em 28 de março de 2016.

O grupo 1, denominado *Acesso à Hidrovia do Putumayo*, objetiva aprimorar a logística de integração entre áreas produtivas do sul da Colômbia e sua integração com o norte equatorial, melhorar a logística de integração dessa área com o Brasil e o Peru, além de potencializar a interconexão do continente com a costa do Pacífico. Para tanto, apresenta como projeto-âncora o Corredor Rodoviário Tumaco - Pasto - Mocoa - Puerto Asís, integrando o extremo sul do Pacífico colombiano com a Bacia Amazônica, o que possibilitará, após sua conclusão, interligar o Porto de Belém do Pará no Atlântico ao Porto de Tumaco no Pacífico

colombiano, utilizando-se dos transportes multimodais rodoviário e fluvial⁹⁵. Embora a distância em linha reta entre ambas as cidades seja de 3393 quilômetros, atualmente a conexão rodoviária existente obriga uma longa jornada de mais de 7580 quilômetros, atravessando a Colômbia, Venezuela, Roraima e trechos da Transamazônica no Amazonas, até chegar a Belém⁹⁶. O projeto, em fase de execução, envolve a pavimentação e reabilitação de um total de 463 quilômetros de estradas e conta com investimentos de 404,8 milhões de dólares, custeados por uma parceria público-privada.

O grupo 2 busca facilitar o acesso da *Hidrovia do Rio Napo* e tem como funções estratégicas fortalecer a integração nacional equatoriana, interligando a região amazônica com as regiões serranas e costeiras do centro e norte do país, consolidando uma via fluvial equatoriana de integração internacional amazônica, até o porto de Manaus. Os projetos do grupo potencializarão a interconexão entre o interior do continente e a costa do Pacífico, através do melhoramento da navegabilidade do Rio Napo. O projeto-âncora do grupo 2 consiste na construção do Porto Fluvial de Providência, na Amazônia equatoriana, voltado à transferência de carga do modal rodoviário para a navegação fluvial. Atualmente, se encontra em estado de execução e está orçado em 25 milhões de dólares, custeados integralmente pelo tesouro nacional equatoriano.⁹⁷

Por seu turno, o grupo 3 também tem por objetivo fomentar a integração hidroviária. Denominado grupo de *Acesso à Hidrovia Huallaga-Marañón* objetiva melhorar as condições de navegação e logística de acesso às hidrovias que envolvem os rios que denominam o grupo, localizados no norte do Peru, em região fronteira com o Equador. Quando concluídas, suas obras terão importante fator de integração física na região, interligando a Amazônia peruana na rede de hidrovias amazônicas, possibilitando a interligação dos portos peruanos de Paita e Bayóvar a cidades como Iquitos, Manaus, Belém e Macapá. Ademais, articulará as regiões sul e sudeste equatorianas com o norte peruano, interligando essas regiões através do transporte fluvial com a costa atlântica brasileira. O projeto-âncora do grupo 3 consistiu na pavimentação da rodovia Tarapoto – Yurimaguas, com 125 quilômetros de extensão, concluída em meados de 2013. Com um investimento total que alcançou mais de 231 milhões de dólares, a obra, integrante da Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) foi um raro exemplo de

⁹⁵ Ficha do projeto Corredor Rodoviário Tumaco - Pasto - Mocoa - Puerto Asís. Disponível em: http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=2 . Acesso em 29 de março de 2016.

⁹⁶ Distâncias e rotas calculadas através dos sites travelmath.com (linha reta) e GoogleMaps (rota rodoviária).

⁹⁷ Ficha do projeto Puerto de Providência. Disponível em: http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1357 . Acesso em 29 de março de 2016.

predominância de financiamento privado, já que do total de investido, 179 milhões foram aportados através de financiamentos privados, 45 milhões pelo BID e 7,6 milhões pelo tesouro peruano. Sua conclusão permitiu melhorar o trânsito entre o porto fluvial de Yurimaguas, onde foi construído um novo terminal portuário e toda a rede rodoviária peruana.⁹⁸ Também existe um projeto de construção de um importante centro logístico em Yurimaguas.

Os grupos 4 e 7 também buscam interligar, respectivamente, territórios do centro do Peru e da fronteira peruana-equatoriana à rede de hidrovias amazônicas (grupo 6), o maior em extensão e que percorre praticamente o mesmo traçado do Rio Amazonas e seus principais afluentes, conectando o território brasileiro dos estados do Amazonas, Pará e Amapá à Colômbia, Equador e Peru.

O grupo 5 visa dinamizar a conexão entre a Bacia Amazônica com o nordeste setentrional brasileiro, aprimorando as conexões existentes entre Manaus e Belém, com Fortaleza, Recife e Palmas. Seu projeto-âncora consiste na construção da Ferrovia Nova Transnordestina, projetada para ser a mais importante ferrovia de integração dos estados nordestinos, objetivando elevar a produtividade do agronegócio e da indústria mineral da região rumo aos portos pernambucano de Suape e cearense de Pecém, habilitados para receber navios de grande calado. Sua construção, segundo dados da IIRSA/COSIPLAN, reduzirá os custos logísticos e favorecerá a modicidade tarifária; minimizará as desigualdades regionais e sociais; reorganizará o escoamento da produção agrícola e mineral e ainda atrairá empreendedores, ao expandir a malha ferroviária brasileira. Quando as obras forem concluídas, resultarão em 1728km de ferrovias interligando os estados do Piauí, Ceará e Pernambuco⁹⁹. A obra está inserida no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)¹⁰⁰ e no Programa de Investimento em Logística (PIL)¹⁰¹, ambos coordenados pelo governo federal brasileiro.

⁹⁸ Ficha do projeto da rodovia Tarapoto – Yurimaguas. Disponível em: http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=17. Acesso em 29 de março de 2016.

⁹⁹ Ficha do projeto Ferrovia Nova Transnordestina Fase I. Disponível em: http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1376. Acesso em 29 de março de 2016.

¹⁰⁰ O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), foi criado em 2007, durante o segundo mandato do presidente Lula. Segundo descrição do governo federal, o PAC visa “promover a execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável”. Maiores informações sobre o PAC podem ser consultadas em: <http://www.pac.gov.br/>. Acesso em 30 de março de 2016.

¹⁰¹ O Programa de Investimento em Logística (PIL) teve sua primeira fase lançada em agosto de 2012, contemplando a concessão de rodovias, ferrovias, portos e aeroportos a serem explorados pela iniciativa privada. Sua participação no âmbito da Nova Ferrovia Transnordestina está inserida no contexto da execução da obra pela concessionária TLSA. Maiores informações sobre o PIL podem ser obtidas em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/programa-de-investimento-em-logistica>.

Também integralmente localizado dentro do território brasileiro, o grupo 8 busca a conexão ferroviária de Porto Velho e do cinturão da produção de soja existente ao redor do município de Lucas do Rio Verde (MT), tanto com o nordeste meridional brasileiro, especialmente através dos portos de Ilhéus e Salvador, quanto com as redes hidrográficas amazônicas. Estrategicamente, as obras de infraestrutura física do grupo, com destaque para o transporte ferroviário, dinamizariam o comércio intrarregional, além de possibilitar uma distribuição logística de insumos e produtos para diferentes mercados, conectados através de portos do Pacífico e do Atlântico. A utilização do transporte ferroviário é considerada como outra vantagem, por ser energeticamente e ambientalmente mais eficiente do que o modal rodoviário, ainda predominante no transporte de cargas na área de influência do grupo. O projeto-âncora consiste na construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste, atualmente em execução de sua primeira fase, que construirá 1022 quilômetros de ferrovias entre o Porto de Ilhéus e a cidade de Barreiras, no interior da Bahia. Será uma importante nova alternativa logística para o escoamento da produção agrícola e mineral realizada na região centro-oeste, reduzindo o custo de transporte de grãos, etanol e minérios destinados aos mercados internos e externos. Com um custo total estimado em 2 bilhões de dólares custeados pelo governo federal brasileiro, a previsão é de conclusão dos trabalhos até fevereiro de 2018.¹⁰²

A forma como a região amazônica foi incorporada no planejamento da IIRSA foi objeto de críticas da literatura especializada. Algumas críticas consideram que a Amazônia foi incorporada como um mero corredor de exportação voltado para a costa, especialmente para o litoral do Pacífico, internacionalizando o acesso dos recursos da região aos países centrais, como Estados Unidos e Japão, e outras potências asiáticas emergentes (com destaque para China), colocando-os a serviço da acumulação de poder e capital desses países (PADULA, 2010, p. 160) em detrimento de um verdadeiro desenvolvimento sustentável que traga ganhos para os habitantes da região amazônica.

Por seu turno, Bertha BECKER (2005) também se soma às vozes críticas em relação aos danos ambientais e sociais provocados pela expansão da fronteira agrícola brasileira para territórios amazônicos, visando à produção de commodities em áreas de florestas devastadas. Por outro lado, a geógrafa enxerga a possibilidade de ganhos importantes caso a integração seja baseada na circulação fluvial, no seu entendimento merecedora de um investimento substancial,

¹⁰² Ficha do projeto Ferrovia de Integração Oeste-Leste fase I (Ilhéus-Barreiras). Disponível em: http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1392 . Acesso em 30 de março de 2016.

já que historicamente consiste no principal meio de transporte da região amazônica, adquirindo importância fundamental no transporte de cargas de alto valor agregado.

Nesse sentido, compartilhamos das críticas e preocupações levantadas por PADULA (2010) e BECKER (2005) e, acreditamos que, para minimizar os impactos ambientais perversos decorrentes das consequências provocadas pela construção de algumas obras de infraestrutura, sobretudo rodovias que incentivem o modelo de “espinha de peixe”¹⁰³ ou hidrelétricas que inundem milhares de quilômetros quadrados, o planejamento de infraestrutura na Amazônia deve adotar um rigor ainda maior nos estudos de prévio impacto ambiental e analisar minuciosamente o custo-benefício de cada projeto, atentando para eventuais externalidades negativas para o meio-ambiente e para as populações diretamente atingidas¹⁰⁴. Consideramos essencial que os modais de transporte fluvial e aéreo sejam privilegiados sempre que possível, pois seus impactos ambientais são significativamente menores do que os causados pela construção de rodovias ou ferrovias, que necessariamente implicam no desmatamento de centenas de quilômetros, potencialmente gerando especulação e aumento do desmatamento em áreas próximas ao traçado de novas rodovias ou ferrovias.

Dessa forma, é necessário substituir a noção de ocupação dos territórios amazônicos por uma dimensão de desenvolvimento sustentável e consolidado para as populações que já habitam a região. Isso implica em redimensionar a noção do planejamento de infraestrutura para a região, passando a privilegiar novos modais e minimizando os impactos causados por projetos de infraestrutura convencional:

A opção por uma integração física, baseada na infraestrutura convencional privilegia as rodovias e as hidrelétricas que, segmentando grandes blocos florestais e atraindo forte migração, provocam intenso desflorestamento, como vem ocorrendo também no Peru e na Colômbia. Tal opção não se resume a problemas ambientais – vem provocando também problemas de governabilidade. Por um lado, a forte crítica ambientalista; ela realça que a degradação ambiental provocada pela IIRSA ameaça pôr em risco os ecossistemas Amazônicos e também os dos Andes e do Cerrado. Por outro lado, os movimentos sociais organizados transnacionalmente por meio da

¹⁰³ Segundo interpretação do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), a construção de estradas na Amazônia brasileira é uma das grandes indutoras do desmatamento, provocando o fenômeno conhecido como espinha de peixe. Após a construção da estrada principal, são abertas trilhas e estradas vicinais ou secundárias perpendiculares à estrada principal. Esse processo provoca o desmatamento e o surgimento de clareiras cada vez maiores nas áreas florestais que, vistas através de imagens de satélite ou por fotografias aéreas, se parecem com a imagem de espinhas de peixe.

¹⁰⁴ Uma tentativa importante da IIRSA/COSIPLAN em avaliar os impactos ambientais de seus projetos surgiu em julho de 2007, conforme veremos mais adiante. A denominada Metodologia de Avaliação Ambiental e Social com Enfoque Estratégico (EASE), é uma importante ferramenta de avaliação ambiental desenvolvida pela IIRSA e incorporada pelo COSIPLAN, que permite identificar, caracterizar e avaliar as consequências ambientais e sociais de cada projeto, seus riscos e oportunidades de desenvolvimento sustentável associados ao território.

formação de redes sociais contestam o pressuposto da IIRSA de promover o desenvolvimento equilibrado dos países sul-americanos; pelo contrário, afirmam que ela tende a provocar maior fragmentação socioterritorial na América do Sul, na medida em que serve apenas aos territórios do setor agropecuário exportador para integrar mercados (BECKER, 2010, p. 33).

4.3 A evolução institucional da IIRSA antes de sua incorporação no COSIPLAN

Conforme visto no Capítulo 1, a necessidade de integrar a infraestrutura física sul-americana consistiu em uma preocupação de vários governantes da região, ao menos desde as primeiras décadas do século XX. Embora esforços às vezes isolados e incipientes, constituem o histórico esforço de integração da infraestrutura física regional. Seja através da atuação bilateral ou de organismos multilaterais existentes antes mesmo do lançamento da IIRSA – como a CAF, o FONPLATA e o Tratado de Cooperação Amazônica – a integração da infraestrutura física existiu como realidade durante o século XX. Entretanto, o lançamento da IIRSA em 2000 modificou a intensidade dessa realidade.

A integração física do subcontinente, que sempre foi considerada uma necessidade, ganhou um novo impulso e um canal de discussão e implementação privilegiado com a IIRSA. Para explicar didaticamente sua evolução institucional, separaremos a evolução da IIRSA em três períodos, sendo eles: (i) os primeiros passos posteriores ao seu lançamento (2001-2002); (ii) o período de planificação (2003-2004) e (iii) o período de implementação e consolidação (2005-2010).

4.3.1 Os primeiros passos da IIRSA após seu lançamento: seus princípios orientadores, a Visão Estratégica para a Integração Física Sul-Americana (VESA) e os Processos Setoriais de Integração (PSIs)

Após seu lançamento entre os dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, durante a Cúpula de Brasília, cujo contexto já foi abordado com maior profundidade no Capítulo 2 e no item 3.1 da presente dissertação, passaremos agora a analisar a evolução institucional da IIRSA nos anos subsequentes. É importante recordar que ainda em dezembro de 2000 foi formulado o Plano de Ação da IIRSA, apresentado em Montevideu, conforme acima já analisado.

Nos dias 26 e 27 de maio de 2002 foi celebrada em Brasília a Terceira Reunião do Comitê de Direção Executiva (CDE), responsável por definir os princípios orientadores da IIRSA. A reunião contou com a presença do então presidente brasileiro, Fernando Henrique Cardoso, bem como do presidente do CDE, Guilherme Gomes Dias, que também ocupava o cargo de ministro do Planejamento do Brasil, além dos presidentes da CAF, do BID e do FONPLATA¹⁰⁵.

Os princípios orientadores da IIRSA se basearam na ideia de que a melhoria da infraestrutura sul-americana é parte de um processo mais amplo, que deve garantir o desenvolvimento sustentável e a geração de emprego e recursos para as populações envolvidas. Importante notar que ao longo do desenvolvimento da IIRSA e das sucessivas reuniões ministeriais e presidenciais de trabalho, esses princípios orientadores foram atualizados e fortalecidos, à luz de novas interpretações e significados que foram surgindo no processo contínuo de integração regional.¹⁰⁶

Um dos primeiros princípios orientadores da IIRSA é a noção de regionalismo aberto, compreendida no sentido de uma América do Sul como um espaço geoeconômico plenamente integrando, sendo necessária uma significativa redução das barreiras comerciais internas e a resolução dos principais gargalos de infraestrutura, bem como a harmonização dos sistemas de regulação e operação das atividades produtivas regionais. Na interpretação do CDE/IIRSA exposta em sua terceira reunião, a abertura comercial seria um elemento fundamental, por permitir simultaneamente a identificação dos setores produtivos dotados de alta competitividade global, bem como permitir uma visão sul-americana como uma economia integrada. Isso permitiria distribuir uma maior parte dos benefícios comerciais na região, protegendo a economia regional de flutuações dos mercados globais¹⁰⁷. Essa preocupação de evitar impactos negativos provocados por crises financeiras internacionais estava muito presente entre os participantes da reunião em maio de 2002 e tinha profundo senso prático. Sobretudo após as turbulências econômicas provocadas pela crise financeira asiática em 1997, pela crise financeira russa de 1998, pela abrupta desvalorização do real brasileiro em 1999 e pela grave crise econômica que havia afetado a Argentina, adquirindo dramaticidade extrema

¹⁰⁵ Ata da Terceira Reunião do CDE, celebrada em Brasília durante os dias 26 e 27 de maio de 2002. Íntegra disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cde3_acta.pdf . Acesso em 31 de março de 2016.

¹⁰⁶ Princípios Orientadores da IIRSA. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=54> . Acesso em 31 de março de 2016.

¹⁰⁷ Princípios Orientadores da IIRSA. *Regionalismo abierto*. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=54> . Acesso em 31 de março de 2016.

no fim de 2001, quando o país teve cinco presidentes em um período de doze dias, expressando a profundidade e intensidade da crise que afetava o maior parceiro sul-americano do Brasil (GARCIA, 2013, p. 58). Importante recordar que ao longo do desenvolvimento da IIRSA o princípio orientador do regionalismo aberto foi mitigado e atualizado segundo as novas interpretações dos governos que foram eleitos na maior parte dos países sul-americanos na primeira década do século XXI.

O segundo princípio orientador da IIRSA, já explicado pormenorizadamente acima, consiste justamente nos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs), coadunando uma visão geoeconômica da região, segundo a qual o espaço sul-americano é organizado em faixas multinacionais que concentram fluxos comerciais existentes e potenciais, nas quais se busca estabelecer um padrão mínimo de qualidade de serviços de infraestrutura de transportes, energia e telecomunicações, visando apoiar as atividades produtivas de cada EID. Essa organização espacial estaria voltada à promoção de cadeias produtivas em maiores economias de escala, fomentando tanto o aumento do consumo interno nas regiões como a exportação de produtos para os mercados globais. Nessa perspectiva da IIRSA, os EIDs servem como facilitadores de acesso a zonas de alto potencial produtivo que eventualmente se encontram isoladas ou subutilizadas em decorrência da ausência de infraestrutura física ou da deficiência de qualidade da infraestrutura existente.¹⁰⁸

Já o terceiro princípio orientador da IIRSA é o desenvolvimento sustentável, tanto em seu aspecto econômico, quanto social, ambiental e político-institucional. A sustentabilidade do desenvolvimento na conceituação da IIRSA estaria calcada nesses quatro pilares, sendo a sustentabilidade econômica alcançada mediante a promoção da eficiência e da competitividade nos processos produtivos, enquanto a sustentabilidade social se traduziria na melhoria da qualidade de vida proporcionada pelo crescimento econômico. Já a sustentabilidade ambiental, em consonância com a definição onusiana, também presente na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Rio-92, implica no uso racional dos recursos naturais e da conservação do patrimônio ecológico para as gerações futuras. Finalmente, a sustentabilidade político-institucional se traduz na criação de condições para que os agentes públicos e privados possam ter a segurança jurídica e a estabilidade necessárias para que contribuam com o processo de desenvolvimento e integração regional.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Ibid, *Ejes de Integración y Desarrollo*.

¹⁰⁹ Ibid, *Sostenibilidad Económica, Social, Ambiental y Político-institucional*.

O quarto princípio orientador é o aumento do valor agregado da produção sul-americana. Seguindo conceitos cepalinos, o desenvolvimento e a integração regional são interpretados como mecanismos importantes para diversificar a produção, mediante um melhoramento constante da qualidade e da produtividade dos bens e serviços, que devem se utilizar da inovação e da geração de conhecimento para que a economia gere cada vez mais riqueza para a sociedade. Dessa forma, esse princípio propõe uma reorientação das cadeias produtivas para setores de alta competitividade global, capitalizando as vantagens comparativas dos países sul-americanos e fortalecendo a complementariedade das economias nacionais como forma de ampliar o valor agregado gerado.¹¹⁰

Em um contexto de aumento contínuo da utilização de ferramentas que caracterizaram a revolução técnico-científica, as tecnologias da informação são definidas como o quinto princípio orientador da IIRSA. Seu uso intensivo, combinado com inovações nas áreas de informática e comunicações são interpretados como importantes ferramentas para encurtar distâncias, superando barreiras geográficas da região e transformando os sistemas produtivos regionais, gerando impactos nos sistemas educativos, no fornecimento de serviços públicos e governamentais e na própria organização da sociedade civil. O sexto princípio orientador sugere ainda uma maior convergência normativa, no sentido de compatibilizar as normas que orientam os investimentos em matéria de infraestrutura, enquanto o sétimo princípio propõe a coordenação público-privada, dividindo a responsabilidade dos investimentos em infraestrutura entre os governos e os agentes privados da região. Nessa visão, caberia prioritariamente aos governos a planificação e orientação geral dos projetos, enquanto os agentes privados viabilizariam não apenas a execução e a operação dos projetos, mas, sempre que possível, seu financiamento.¹¹¹

A Visão Estratégica da Integração Física Sul-Americana (VESA) consistiu em um dos objetivos iniciais da IIRSA, voltado a garantir o crescimento econômico sustentável na região, com base na busca da igualdade social, a partir da concepção de que a integração física é uma condição necessária para o desenvolvimento. A VESA surgiu durante a quarta reunião do CDE, realizada em julho de 2003 em Caracas, oportunidade na qual foi lançado o documento *Ferramenta de Trabalho para o Desenho de uma Visão Estratégica da Integração*

¹¹⁰ Ibid, *Aumento del Valor Agregado de la Producción*.

¹¹¹ Ibid, *Convergência Normativa y Coordinación Público-Privada*.

*Física Sul-Americana*¹¹². Esse documento define uma proposta estratégica para a América do Sul em 2020, tentando mapear um caminho para o desenvolvimento sustentável, reconhecendo a importância do crescimento econômico com distribuição de renda e respeito ao meio-ambiente, por sua contribuição à qualidade de vida e potencial econômico para o turismo e indústrias ligadas à biodiversidade. Do ponto de vista econômico-social, destaca ainda a importância do controle inflacionário, da redução dos déficits públicos e do início da formalização dos mercados de trabalhadores informais como tarefas importantes na busca de maior equidade social. Por seu turno, a integração da infraestrutura física é exaltada por suas potencialidades econômicas e também como ferramenta importante para a integração dos povos sul-americanos, no sentido de aproximar os cidadãos da América do Sul, para que todos “se sintam em casa” em toda a região.¹¹³

Para tanto, propõe a construção do que denomina de *capital institucional*, sendo esse o fortalecimento contínuo das instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais que contribuem para o desenvolvimento. Na visão da VESA, o crescimento do *capital institucional* passa pelo fortalecimento do Poder Judiciário em todos os países da região, pela estabilidade e pelo cumprimento dos contratos públicos e privados (segurança jurídica) e pelo império da lei como sendo necessários para a atração de investimentos estrangeiros. Isso assumiria relevância especial nos projetos de infraestrutura, reduzindo a incerteza dos investidores que, por seu turno, baratearia os retornos exigidos, permitindo a consecução de projetos adicionais. A VESA ainda propõe a necessidade de investimentos em qualificação profissional, como forma de aumentar o *capital humano* na região e possibilitar uma maior equidade social. Propugna ainda pela necessidade de aumentar os *investimentos em inovação, ciência e tecnologia* e pela manutenção e fortalecimento da *estabilidade macroeconômica*. A criação de *cadeias de produção, de negócios e de consumo regionais*, aptas a incrementar o comércio intrarregional é enxergada em sua dimensão estratégica, assim como o aproveitamento sustentável das riquezas naturais sul-americanas, o acesso ao financiamento

¹¹² O documento trata dos princípios orientadores da IIRSA, faz uma análise do desenvolvimento comparado da América do Sul e de sua inserção internacional, bem como aborda as condicionantes globais do desenvolvimento sul-americano, além de definir a denominada Visão Estratégica Sul-Americana (VESA). A íntegra do documento está disponível no site da IIRSA e pode ser consultada em (versão original em espanhol): http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cde4_caracas03_vesa.pdf. Acesso em 1º de abril de 2016.

¹¹³ *Herramienta de Trabajo para el diseño de una Visión Estratégica de la Integración Física Suramericana*. Caracas, julho de 2003.

para o desenvolvimento e o avanço da integração da infraestrutura e da coordenação logística na América do Sul.¹¹⁴

Conforme se pode notar, a análise presente na VESA tenta realizar uma proposta consensual de desenvolvimento sustentável e integrado para os países sul-americanos através da dimensão da integração da infraestrutura física. Dessa forma, o documento trabalha com conceitos e ideais caros ao neoliberalismo econômico, traduzidos na importância atribuída à estabilidade macroeconômica, chegando a apregoar a autonomia e a crescente independência dos bancos centrais, bem como a manutenção da solidez e da responsabilidade fiscal, além de defender a segurança jurídica dos investidores estrangeiros. Entretanto, também incorpora elementos importantes de uma visão de mundo mais identificada com as ideologias de esquerda, ao criticar a concentração econômica e propor a redução das desigualdades sociais, ao demandar uma melhoria da qualidade de vida através do investimento público na formação de capital humano, através de políticas públicas que melhorem o acesso à saúde e à educação e ao defender a preservação dos recursos naturais da região através do desenvolvimento sustentável, criticando a destruição econômica predatória causadora de sérios problemas ambientais. Essa presença de valores ideológicos aparentemente contraditórios no documento e a busca de construção de uma visão estratégica consensual entre os diferentes países sul-americanos provavelmente reflete o momento de sua elaboração – julho de 2003 – e a transição paulatina que então ocorria de governos neoliberais para governos mais identificados com o espectro político da esquerda ou com visões econômicas críticas às políticas ortodoxas na região. José Luis Fiori detalha o impacto do que denomina de “giro à esquerda” na busca de uma “integração autônoma” da América do Sul, ainda que isso não tenha implicado em um abandono imediato da ortodoxia econômica:

No início do século XXI, a América do Sul fez um “giro à esquerda”. Em poucos anos, quase todos os seus países elegeram novos governos de orientação nacionalista, desenvolvimentista ou socialista, que mudaram o rumo político-ideológico do continente, durante a primeira década do século. Todos os novos governos de esquerda ou progressistas opuseram-se às ideias e políticas neoliberais que haviam sido hegemônicas na década de 1990, mas mantiveram a política macroeconômica ortodoxa daquele período e só, aos poucos, foram mudando – em alguns casos – sua estratégia econômica, sem ter conseguido alterar ainda, substantivamente, o modelo tradicional de inserção da economia sul-americana. Mesmo assim, todos os novos governos mudaram, quase imediatamente, a política externa do período anterior e passaram a apoiar ativamente a integração autônoma da América do Sul,

¹¹⁴ Ibid.

opondo-se ao intervencionismo norte-americano no continente. (FIORI, 2011, p. 8).

Para além do documento criado, a VESA ganhou dimensão ao realizar sucessivas oficinas de trabalho ou “*talleres de trabajo*” sobre a visão estratégica da integração física sul-americana, se constituindo em um importante lócus de diálogo entre os técnicos da IIRSA e a sociedade civil como um todo, com destacada participação e contribuição da comunidade acadêmica. O Comitê de Coordenação Técnica (CCT) atuou conjuntamente com o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) na primeira rodada das oficinas de trabalho nacionais VESA, realizada em 2005, oportunidade na qual a visão estratégica sul-americana foi debatida com integrantes da sociedade civil tanto do setor público, como do setor privado, contando ainda com a participação da academia, de movimentos sociais e de movimentos ambientalistas.¹¹⁵

Com efeito, os Processos Setoriais de Integração (PSIs) consistem na identificação dos obstáculos normativos e institucionais que dificultam o desenvolvimento e o funcionamento da infraestrutura física na América do Sul, propondo ações que permitam superá-los¹¹⁶. Visam harmonizar marcos regulatórios, facilitando a operação e a eficiência da infraestrutura de transportes, energia e telecomunicações. Previstos no Plano de Ação da IIRSA de dezembro de 2000 com o objetivo de otimizar a competitividade e a sustentabilidade de cadeias logísticas, também foram pensados como uma forma agilizar os procedimentos de passagem fronteiriça. Atualmente, estão sendo trabalhados pelo COSIPLAN em sete áreas temáticas diferentes, sob a responsabilidade de diferentes países sul-americanos.

O processo setorial de integração de carga e logística, atualmente coordenado pelo Peru, visa impulsionar ações voltadas a fortalecer a integração e contribuir para o aumento da competitividade das economias sul-americanas por meio de melhorias regulatórias voltadas a facilitar a coordenação logística e do transporte de cargas em suas diferentes formas. Já o processo setorial de integração aérea, de responsabilidade brasileira, promove ações destinadas a facilitar a conectividade entre os aeroportos sul-americanos, incentivando acordos de transporte aéreo entre os países da América do Sul e harmonizando as legislações existentes

¹¹⁵ *Visión Estratégica Suramericana*. Disponível em espanhol: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=56> . Acesso em 1º de abril de 2016.

¹¹⁶ *Procesos Sectoriales de Integración*. Disponível em: <http://iirsa.org/Page/Detail?menuItem=128> . Acesso em 4 de abril de 2016.

sobre esse importante modal de transporte. Outro processo setorial atualmente coordenado pelo Brasil se refere à integração de portos e hidrovias. Seu objetivo consiste na identificação dos marcos regulatórios portuários, buscando facilitar o transporte de cargas e passageiros através das vias navegáveis existentes entre os países sul-americanos. Também realiza o mapeamento dos projetos e estudos existentes sobre a exploração das instalações portuárias. O quarto processo setorial de integração, sob coordenação uruguaia, é voltado à integração ferroviária, focado na análise dos marcos regulatórios e dos acordos existentes entre os diferentes operadores de ferrovias na América do Sul. Já o processo setorial de telecomunicações visa a promoção do uso intensivo de tecnologia da informação, voltado a superar barreiras geográficas. Atualmente coordenado pelo Paraguai, busca a interconexão das diferentes estruturas de redes de fibra ótica e a criação do chamado *anel ótico sul-americano*. O sexto processo setorial envolve a integração e a facilitação fronteiriça. Promove ações voltadas à facilitação das passagens fronteiriças e à conversão das regiões de fronteira em espaços de integração e desenvolvimento, facilitando a mobilidade de pessoas e bens e planejando o território fronteiriço. Sua coordenação no âmbito do COSIPLAN é de responsabilidade conjunta da Argentina e do Chile atualmente. Por fim, o sétimo processo setorial pretende facilitar a integração para pequenos empresários e consumidores, através de envios postais, mediante a implementação de um sistema de exportação e importação simplificado, utilizando os correios.¹¹⁷ O avanço desse último processo de integração setorial também permitiu o lançamento da plataforma digital *Comunidad MYPIME* (*do espanhol, abreviatura para micro, pequeña y mediana empresa*) voltado ao compartilhamento de informações, conhecimento e experiências de instituições que fomentam as micro, pequenas e médias empresas¹¹⁸.

4.3.2 O período de planificação da IIRSA (2003-2004)

O período inicial da IIRSA (2001-2002) foi importante por definir seus princípios orientadores e por criar uma agenda com as primeiras reuniões do CDE e dos GTE's. Dessa forma, foram criados espaços de encontro e de diálogos sobre a integração da infraestrutura física sul-americana de forma contínua, algo importante para os passos seguintes da IIRSA. A

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ BID Notícias. *Lançada plataforma de conhecimento sobre micro, pequenas e médias empresas*. 17/11/2011. Disponível em: <http://www.iadb.org/pt/noticias/anuncios/2011-11-17/myptime,9706.html> . Acesso em: 5 de abril de 2016.

partir de dezembro de 2002, com a realização da I Reunião de Coordenadores Nacionais da IIRSA, tem início uma fase de consolidação da iniciativa, com o aumento de seu trabalho no campo da planificação. As Coordenadorias Nacionais garantiram uma participação efetiva dos governos sul-americanos na condução do desenvolvimento da IIRSA, mitigando paulatinamente o peso preponderante do BID, da CAF e do FONPLATA na planificação dos projetos de infraestrutura sul-americanos. Ademais, garantiram uma maior responsabilidade dos governos nacionais face ao esforço de integrar a infraestrutura, já que a figura da Coordenadora ou do Coordenador Nacional unificava responsabilidades em uma pessoa específica, responsável em última instância pelo avanço de todas as obras de infraestrutura da IIRSA em seu respectivo território nacional.

O principal desenvolvimento observado consistiu na aplicação da metodologia de planificação territorial indicativa, elaborada nas reuniões dos GTE's, através do trabalho participativo dos diferentes países sul-americanos, que possibilitou coadunar necessidades nacionais com uma visão regional integradora no desenho da Carteira de Projetos da IIRSA. Os objetivos da metodologia adotada visavam três aspectos fundamentais: (i) uma compreensão mais ampla da contribuição de cada grupo de projetos ao desenvolvimento sustentável mediante a integração física; (ii) uma vinculação mais concreta entre a estratégia de integração e os projetos em seus respectivos espaços e (iii) a identificação dos efeitos dos grupos de projetos sobre a sustentabilidade e a melhor funcionalidade logística do conjunto de investimentos. Dessa forma, a planificação se realizou através da conformação dos grupos de projeto de cada EID, em uma primeira fase e através da análise do impacto geral para a integração da infraestrutura física regional e da factibilidade de cada projeto específico, em uma segunda fase.

Em 2003 são elaborados por cada GTE documentos que estabeleceram uma visão de negócios e oportunidades em cada Eixo de Integração e Desenvolvimento. Com base nessas análises e na planificação territorial desenvolvida ao longo dos três primeiros anos de existência da IIRSA, foi possível lançar, em dezembro de 2003, a primeira Carteira de Projetos dos EIDs¹¹⁹, apresentada em Santiago do Chile, durante a realização da quinta reunião do CDE. O documento já apresenta uma relação clara e objetiva dos projetos de cada EID, divididos em grupos de projetos e apresentam os projetos-âncora de cada grupo, definidos como projetos

¹¹⁹ Íntegra do documento em espanhol disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb03_completo.pdf . Último acesso em 6 de abril de 2016.

fundamentais, capazes de criar sinergia entre os demais por seu potencial integrador e por solucionar significativos gargalos infraestruturais.

Ao longo de 2004 a tarefa de planificação continuou, destacando-se a análise crítica da carteira de projetos¹²⁰ de 2003 realizada em julho de 2004, com vistas a sua atualização por uma nova carteira de projetos apresentada em dezembro do mesmo ano. Em novembro, foi realizada a VI reunião do CDE em Lima, oportunidade na qual o Ministério das Comunicações do Brasil apresentou a proposta de implementação de acordos de roaming internacional de celulares entre os países sul-americanos¹²¹, sendo que Brasil e Peru efetivaram o primeiro acordo de roaming internacional no âmbito da IIRSA. Ainda no mesmo ano foi firmada a Declaração de Ayacucho¹²², no contexto de criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN/CASA) pela Declaração de Cuzco. Firmada pela totalidade dos países sul-americanos, a Declaração de Ayacucho faz referência específica à IIRSA em seu oitavo item, sendo respaldados seus avanços e ratificada a Carteira de Projetos de 2004, também apresentada em dezembro e que atualizou a Carteira de 2003.

Finalmente, como resultado do trabalho do CDE durante sua VI reunião realizada em novembro de 2004 em Lima, foi apresentada a Agenda de Implementação Consensuada (AIC) para o período de 2005-2010, constituída por um conjunto de trinta e um projetos acordados pelos países sul-americanos como dotados de alto impacto na integração física da América do Sul. Seu objetivo consistia em focar esforços dos governos e das agências de fomento (CAF, BID, FONPLATA) na busca de resultados concretos dos projetos da IIRSA. A AIC funcionaria como uma “vitrine da IIRSA”, sendo utilizada para o marketing voltado à promoção da Iniciativa (SOUZA, 2013, p. 104).

A carteira da IIRSA que então já contava com mais de trezentos projetos, divididos em quarenta grupos de projetos com seus respectivos projetos âncora, selecionou trinta e um projetos que, consensualmente, representariam um marco simbólico e político, além de acelerar a obtenção de resultados concretos em projetos considerados de alto impacto para a integração

¹²⁰ IIRSA: Análisis de la Cartera de Proyectos. Julio de 2004. Original em espanhol disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/acp_analisis_%20de_%20la_%20cartera_%20de_%20proyectos.pdf . Acesso em 6 de abril de 2016.

¹²¹ Implementação de acordos de roaming internacional entre os países da América do Sul. Apresentação de Regina Maria de Felice Souza, secretária de telecomunicações do Brasil. Lima, 2004. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cde6_presentacion_roaming.pdf . Acesso em 6 de abril de 2016.

¹²² Declaração de Ayacucho de 9 de dezembro de 2004. Íntegra disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/oe_cusco04_declaracion_de_ayacucho.pdf . Acesso em 6 de abril de 2016.

regional. Passados quatro anos de seu lançamento, era necessário demonstrar à comunidade internacional que a IIRSA, além da capacidade de planificação, tinha concretude, realizando e concluindo os projetos desenhados. Com isso, buscava-se demonstrar a capacidade sul-americana no processo de integração física, gerando um impacto favorável na atração de investimentos externos para a região. Dos trinta e um projetos selecionados, a maioria integrava a categoria de projetos-âncora em decorrência do alto impacto para a integração física regional. Conjuntamente, os projetos da AIC previam um investimento total de US\$ 4,316 bilhões.¹²³

Figura 7: Projetos da AIC para o período 2005-2010.



Fonte: Documento *Agenda de Implementação Consensuada*, 2004, p. 6. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cde6_anexo3_agenda_de_implementacion_consensuada.pdf. Acesso em 6 de abril de 2016.

¹²³ Agenda de Implementação Consensuada para 2005-2010. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cde6_anexo3_agenda_de_implementacion_consensuada.pdf. Acesso em 6 de abril de 2016.

4.3.3 O período de implementação e consolidação da IIRSA (2005-2010)

A partir de 2005, superada a etapa de planificação, tem início um período de maior consecução prática dos projetos da IIRSA, resultando em sua implementação concreta e consequente consolidação. É a partir do quinto ano de existência da iniciativa que se verifica um avanço na execução das obras planejadas nos períodos anteriores, bem como o desenvolvimento de novas ferramentas metodológicas voltadas a aferir os resultados alcançados e a potencialidade de seus efeitos sobre o desenvolvimento econômico, social e ambiental buscado.

Conforme destacado na publicação *IIRSA 10 anos depois: suas conquistas e desafios* (2011) esse terceiro momento da IIRSA foi fundamental para o aprofundamento dos resultados esperados na integração física sul-americana:

O terceiro momento de inovação institucional ocorreu precisamente no final de 2005, completado o primeiro quinquênio da Iniciativa, no qual foram definidos os objetivos estratégicos 2005-2010. Com a aprovação destes objetivos, a IIRSA entrou em uma fase de aprofundamento dos resultados atingidos até esse momento, reforçando o ambiente de execução e gerando um salto de qualidade no planejamento territorial indicativo que consistiu, basicamente, na articulação da infraestrutura com outras dimensões do desenvolvimento territorial, tais como as oportunidades de integração produtiva e logística e a avaliação ambiental e social com foco estratégico para identificar, caracterizar e avaliar as consequências ambientais e sociais e os riscos e oportunidades de desenvolvimento sustentáveis associadas ao território. De forma complementar, visou-se à melhoria do processo de identificação, formulação e avaliação dos projetos mediante um sistema de informações com base geográfica, uma base de dados padronizados dos projetos incluídos no Portfólio IIRSA ao longo do seu ciclo de vida como parte dos diversos outros mecanismos desenvolvidos para difusão da Iniciativa e o tratamento especial do financiamento dos projetos transnacionais de infraestrutura, entre outros (IIRSA, 2011, p. 9).

Ainda em setembro de 2005, durante a realização da primeira reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN/CASA) em Brasília, a importância da IIRSA no processo de integração da América do Sul foi novamente objeto de destaque específico. O item 12 da Declaração Presidencial¹²⁴ sustentou que a integração em matéria de infraestrutura continuaria ao abrigo da IIRSA e também deveria levar em consideração os

¹²⁴ Declaração Presidencial e Agenda Prioritária. Primeira reunião de Chefes de Estado da CSN, realizada em Brasília, 30 de setembro de 2005. Íntegra em espanhol disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_brasilia05_csn_declaracion_presidencial_y_agenda_prioritaria.pdf. Acesso em 7 de abril de 2016.

projetos de infraestrutura nacionais, bilaterais e regionais, sempre devendo contar com a participação das comunidades envolvidas e levando em conta o respeito ao meio-ambiente. Além disso, a integração da infraestrutura aparece novamente listada no item 16, sendo considerada uma das áreas prioritárias da atuação da CSN/CASA. Observa-se aqui que, desde o lançamento da CASA, a preocupação com a participação de movimentos sociais e com as consequências ambientais decorrentes de obras de infraestrutura passa a ter uma relevância maior, ainda que no plano discursivo dos mandatários sul-americanos.

Em dezembro de 2005, durante a sétima reunião do CDE realizada em Assunção, buscou-se um salto qualitativo no processo de planejamento territorial e no Portfólio de Projetos, tendo em vista a necessidade de empreender ações específicas nos campos da avaliação estratégica ambiental, da integração produtiva e das cadeias logísticas, da avaliação de projetos transnacionais de infraestrutura e da consolidação da base de informação com base geográfica e de um banco de dados sobre o ciclo de vida dos projetos da Iniciativa (IIRSA, 2011, p. 85). Dessa forma, surgiram novos mecanismos de análise territorial, que passaram a definir o desenvolvimento da IIRSA nos anos seguintes.

A partir de 2007 teve início um processo continuado de atualização da Carteira de Projetos da IIRSA, por meio da realização de várias rodadas de reuniões dos GTEs de cada EID. Essas reuniões passaram a ser importantes por terem permitido a troca de informações entre os diferentes projetos de infraestrutura realizados por cada grupo de cada EID¹²⁵, propiciando um lócus de compartilhamento e intercâmbio entre os países envolvidos na IIRSA, além de permitir a atualização contínua e anual da carteira de projetos da Iniciativa, permitindo o acompanhamento atualizado de sua evolução.

No mesmo período foi lançada a Metodologia de Avaliação Ambiental e Social com Enfoque Estratégico (EASE), uma ferramenta de avaliação ambiental que permite identificar, caracterizar e avaliar as consequências ambientais e sociais, os riscos e oportunidades de desenvolvimento sustentável associados ao território, orientando assim o processo de tomada de decisões no contexto do planejamento dos grupos de projetos da Iniciativa. A EASE possibilitou a construção de um marco metodológico e de diretrizes práticas que, através de um processo célere e barato, serviu para orientar os órgãos e entidades responsáveis pela tomada de decisões em nível nacional e regional em matéria ambiental (IIRSA, 2011, p. 86). Através

¹²⁵ Actualización de la Cartera de Proyectos de IIRSA. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=62>. Acesso em 7 de abril de 2016.

do parecer de especialistas na área ambiental e de atores-chave envolvidos com os projetos ambientais em áreas afetadas por obras da carteira da Iniciativa, passou a ser realizado um enfoque preventivo de ações voltadas a potencializar os efeitos positivos dos projetos do ponto de vista socioambiental, bem como minimizar eventuais impactos negativos causados pelas obras¹²⁶.

Também foi criada uma Metodologia de Integração Produtiva e Logística (IPrLg) voltada a ampliar a potencialidade criada pela integração da infraestrutura, para processos produtivos em cadeias logísticas compartilhadas, superando eventuais gargalos de infraestrutura. A metodologia visa agregar valor à produção de bens sul-americanos, através de uma logística integrada, que inclusive transcende a noção clássica de transporte e estocagem, envolvendo também aspectos relativos à carga consolidada, rotulagem, classificação de produtos, controle de qualidade e montagem final (IIRSA, 2011, p. 90).

Buscando o monitoramento em tempo real das obras de infraestrutura, surgiu o Sistema de Informação para Gestão Estratégica (SIGE) que possibilitou o apoio técnico e o monitoramento estratégico dos trinta e um projetos da AIC. O SIGE consiste em uma plataforma digital, que se utiliza da infraestrutura de tecnologia da informação do Instituto para a Integração da América Latina e Caribe (INTAL), mantido pelo BID. Armazena documentos e fotos das obras, acompanhando sua evolução ao longo do tempo, permitindo a identificação de avanços e eventuais entraves burocráticos e atrasos¹²⁷.

No mesmo período, ainda foram criadas a Base de Dados dos projetos da IIRSA, trazendo informações específicas sobre o andamento de cada obra individualmente considerada; a Rede Geoespacial da América do Sul (GeoSUL), voltada a superar carências e lacunas existentes nas informações geográficas e possibilitar a divulgação de conhecimentos geográficos utilizando-se das mais avançadas tecnologias com base geográfica disponíveis; e a metodologia de avaliação de projetos transnacionais, direcionada a possibilitar uma rápida análise de custo-benefício de projetos dessa natureza (IIRSA, 2011, pp. 88-93).

Do ponto de vista tangível, em julho de 2010, quase dez anos após o lançamento da IIRSA, dos trinta e um projetos constantes da carteira da AIC e portanto, considerados como essenciais no portfólio da Iniciativa, somente dois projetos estavam concluídos, sendo eles a

¹²⁶ Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (EASE). Disponível em: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?id=63&menuItem=73> . Acesso em 8 de abril de 2016.

¹²⁷ Sistema de Información para la Gestión Estratégica. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?id=56&menuItem=66> . Acesso em 8 de abril de 2016.

construção da ponte sobre o Rio Acre¹²⁸, na fronteira entre o Brasil e o Peru e a ponte sobre o Rio Takutu, permitindo a ligação rodoviária entre o Brasil e a República Cooperativa da Guiana. Somados, ambos os projetos concluídos alcançaram um investimento de US\$ 22 milhões (IIRSA, 2011, p. 109), que representam menos de 0,15% do total de investimentos nos projetos da AIC, estimados em US\$ 14,023 bilhões em valores atualizados em meados de 2010. De qualquer forma, outros dezenove projetos já estavam sendo executados (obras em andamento) e, conjuntamente, representavam um investimento estimado em US\$7,67 bilhões, mais de 54% do total a ser investido na totalidade dos projetos da AIC. Outros oito projetos estavam em fase de pré-execução (aguardando o início das obras), enquanto outros dois, incrivelmente os mais baratos (apenas US\$ 2,8 milhões de investimento somado), ainda estavam na fase de perfil, sendo essa a fase de estudos inicial de um projeto, destinada a aferir a possibilidade técnico-econômica e a conveniência do projeto (IIRSA, 2011, p. 108). Esses dois últimos projetos, únicos constantes da AIC e ainda estagnados quase cinco anos após sua planificação, envolviam a Venezuela e dois de seus vizinhos com os quais possui certa rivalidade em suas relações exteriores, a Colômbia e a Guiana¹²⁹.

Em relação à totalidade de projetos da IIRSA, desde a consolidação de sua primeira carteira de projetos em 2003 até 2010, seu portfólio foi atualizado sucessivas vezes. Em 2003-2004 o número total de projetos da Iniciativa somava 335, divididos em 40 grupos, subdivisão interna de cada EID. Para esses 335 projetos delineados em 2003-2004, a previsão de investimentos totais alcançava US\$ 37,425 bilhões. A evolução da carteira foi constante, com um crescimento para um total de 524 projetos no portfólio de 2010, divididos em 47 grupos de

¹²⁸ É importante recordar que a Ponte Internacional sobre o Rio Acre, conectando a cidade brasileira de Assis Brasil (Acre) e Iñapari (Peru) faz parte do projeto da chamada Rodovia Interoceânica, obra da IIRSA já concluída e que conecta o oeste da Amazônia brasileira a importantes portos do Pacífico peruano, como os portos de Ilo e Matarani. GUDYNAS (2008, p. 32), relembra a importância assumida pelo BNDES no financiamento da Ponte sobre o Rio Acre, no valor de US\$ 19 milhões, bem como a participação das construtoras brasileiras Odebrecht, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão e Camargo Correia na construção da Rodovia Interoceânica, cujo valor foi de US\$ 420 milhões, grande parte igualmente financiada pelo BNDES.

¹²⁹ Os projetos da AIC que em julho de 2010 ainda se encontravam em fase de perfil (não-iniciados) eram o *Passo de Fronteira Cúcuta-San Antonio del Táchira*, na fronteira entre a Colômbia e a Venezuela e o da *Rodovia Venezuela (Cidade Guiana)-Guiana (Georgetown)-Suriname (Paramaribo) 1ª. Fase*, envolvendo a fronteira entre a Venezuela e a Guiana. Durante os governos de Hugo Chávez (1999-2013) na Venezuela e de Álvaro Uribe (2002-2010) na Colômbia, ambos os países mantiveram acesa a rivalidade nas relações bilaterais, o que possivelmente foi um dos fatores que acarretou o atraso do início da execução da passagem fronteiriça em questão. Em relação à Guiana, a Venezuela historicamente reclama como seu território a região da Guayana Essequiba, que abrange toda a porção centro-ocidental da Guiana, fronteiriça com a Venezuela. O território é considerado litigioso e publicado como integrante do território venezuelano em todos os mapas oficiais produzidos nesse país. Incidentes fronteiriços foram registrados inúmeras vezes, sendo os últimos mais sérios em 2007 e novamente em 2013.

projetos e alcançando um valor total estimado de US\$ 96,119 bilhões em investimentos (conforme dados expostos no quadro abaixo).

Tabela 1: Evolução da Carteira de Projetos da IIRSA por EID de 2003 a 2010¹³⁰.

PORTFÓLIO IIRSA	EIXO DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO									TOTAL ^{a/b}
	AND	CAP	HPP	AMA	ESG	SUR	IOC	MCC	PBB	
2003 - 2004										
Nº de Grupos	11	4		6	4	2	5	5	3	40
Nº de Projetos	74	34		44	32	21	44	68	18	335
Investimento Estimado	4.975	2.031		2.011	366	1.072	3.306	12.076	11.588	37.425
2005 - 2006										
Nº de Grupos	11	4		7	4	2	5	5	3	41
Nº de Projetos	73	36		54	32	21	44	71	18	349
Investimento Estimado	4.975	2.031		2.382	366	1.071	3.306	12.161	11.588	37.880
2007										
Nº de Grupos	10	5	5	7	4	2	5	6	3	47
Nº de Projetos	65	63	98	57	32	26	49	91	23	504
Investimento Estimado	6.097	6.083	2.829	3.208,4	5.847	2.530	4.651	19.465	17.561	68.271
2008 - 2009										
Nº de Grupos	10	5	5	7	4	2	5	6	3	47
Nº de Projetos ^{a/}	65	69	88	57	25	26	54	105	23	510
Investimento Estimado ^{a/}	7.050	7.945	3.974	5.281	927	2.533	4.576	29.399	12.888	74.542
2010										
Nº de Grupos	10	5	5	7	4	2	5	6	3	47
Nº de Projetos ^{a/}	64	72	95	58	25	27	55	107	23	524
Investimento Estimado ^{a/}	7.478	9.421	6.677	5.401	1.695	2.713	5.525	35.836	21.402	96.119

Fonte: *IIRSA 10 anos depois: suas conquistas e desafios*, 2011, p. 102. Valores em milhões de US\$.

Em relação à distribuição dos projetos por cada área da infraestrutura, desde a primeira carteira houve predominância quase que absoluta dos projetos na área de transportes, que em 2003 alcançavam 289 de um total de 335 projetos, passando para 451 de 524 projetos em 2010. Entretanto, pela própria natureza e magnitude dos projetos de energia, esses, ainda que em menor número, alcançaram investimentos estimados em US\$ 20,1 bilhões em 2003, superando a totalidade dos projetos de transporte, que então somavam US\$ 17,4 bilhões. Os

¹³⁰ Abreviaturas dos Eixos de Integração e Desenvolvimento do Quadro 1: AND – Eixo Andino; CAP – Eixo de Capricórnio; HPP – Eixo da Hidrovia Paraguai – Paraná; AMA – Eixo do Amazonas; ESG – Eixo do Escudo Guianês; SUR – Eixo do Sul; IOC – Eixo Interoceânico Central; MCC – Eixo Mercosul-Chile; PBB – Eixo Peru-Brasil-Bolívia.

projetos de comunicações inicialmente representavam menos de um por cento do valor total de investimentos, subindo para 1,7% em 2010 (Cartera de Proyectos IIRSA, 2010).

Do ponto de vista tangível, conforme demonstrado pelo quadro 2 abaixo, um total de 53 projetos já haviam sido concluídos até junho de 2010, sendo 36 na área de transportes, 16 projetos na área de energia e um de comunicações. Embora a soma dos projetos concluídos represente somente 10,1% em relação ao total dos projetos presentes no portfólio de 2010, é importante destacar que outros 175 projetos já se encontravam em plena execução, com obras em andamento em 2010 e somavam um total de mais de US\$ 46 bilhões a serem investidos, correspondendo a 47,9% dos investimentos totais esperados¹³¹.

Tabela 2: Número de projetos da IIRSA por área e etapa de execução em 2010.

	Nº de Proyectos					Inversión Estimada	
	Transporte	Energía	Comunicaciones	TOTAL	%	Millones de US\$	%
Perfil ⁽¹⁾	113	19	6	138	26,3	12.550,8	13,1
Pre-Ejecución ⁽²⁾	143	14	1	158	30,2	29.058,7	30,2
Ejecución	159	15	1	175	33,4	46.040,9	47,9
Concluido	36	16	1	53	10,1	8.468,8	8,8
TOTAL	451	64	9	524	100,0	96.119,2	100,0

Fonte: *Cartera de Proyectos IIRSA, 2010, p. 58.*

Em relação aos resultados intangíveis alcançados pela IIRSA após dez anos de seu lançamento, cabe destacar um aprimoramento do conhecimento da realidade sul-americana em matéria de infraestrutura, alcançado através das centenas de estudos realizados no âmbito da Iniciativa; um fortalecimento geral da cooperação dos países sul-americanos; importante desenvolvimento metodológico e técnico em matéria de infraestrutura e uma maior mobilização de recursos para a cooperação regional, através de fundos específicos criados pelo BID, pela

¹³¹ Os dados mais recentes sobre o número de projetos concluídos estão disponíveis na Carteira do COSIPLAN de dezembro de 2015. Apontam um total de 115 projetos já concluídos, que receberam investimentos totais de US\$ 26,113 bilhões.

CAF e pelo FONPLATA que serviram como importantes instrumentos de apoio ao processo de integração regional (IIRSA, 2011, p. 117).

4.4 A criação do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) como órgão da UNASUL e a incorporação da IIRSA como seu foro técnico

A União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), foi criada em 23 de maio de 2008 através da assinatura de seu Tratado Constitutivo em Brasília. Congrega a totalidade dos países sul-americanos independentes, constitui uma organização dotada de personalidade jurídica internacional (Artigo 1 de seu Tratado Constitutivo) e objetiva construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados (Artigo 2).

Devido à sua relevância para a integração almejada, a infraestrutura é mencionada quatro vezes no Tratado Constitutivo da UNASUL. Recebe menção especial no preâmbulo, no sentido da determinação dos países sul-americanos em desenvolver um espaço regional integrado no âmbito da infraestrutura. É mencionada novamente no Artigo 2, enquanto o Artigo 3, alínea “e”, destaca ser objetivo específico da UNASUL “o desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região e de nossos povos de acordo com critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis”. Por fim, o Artigo 15 ainda destaca que os temas de infraestrutura e energia, entre outros, poderão ser objeto de cooperação com outros grupos regionais, Estados e outras entidades dotadas de personalidade jurídica internacional, demonstrando a relevância do tema inclusive nas relações que extrapolam o espaço sul-americano.

O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de governo, órgão máximo da UNASUL, tem, entre suas atribuições, a de convocar reuniões ministeriais setoriais e criar Conselhos de nível Ministerial (Artigo 6, alínea “b”). Dessa forma, durante a Terceira Reunião do Conselho de Chefas e Chefes de Estado, celebrada em 10 de agosto de 2009, na cidade de

Quito, capital do Equador e sede da Secretaria Geral da UNASUL, foi criado o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), como um órgão ministerial e setorial da UNASUL. Mais uma vez foi expressa a importância que a UNASUL confere à integração da infraestrutura física, ao decidir criar um conselho específico para tratar dessa temática. Além da criação do COSIPLAN, ficou decidida a incorporação da IIRSA como fórum técnico do novo órgão da UNASUL.

A primeira reunião de Ministros do COSIPLAN foi celebrada em 18 de junho de 2010, oportunidade na qual foram aprovados seu Estatuto e seu Regulamento, principais instrumentos normativos, junto ao Tratado Constitutivo da UNASUL, que regulam o seu funcionamento. O COSIPLAN é definido como uma instância de discussão política e estratégica, através da consulta, avaliação, cooperação, planejamento e coordenação de esforços e articulação de programas e projetos para implementar a integração da infraestrutura regional dos países Membros da UNASUL (Artigo 1 do Estatuto). Tem como princípios a integralidade e complementaridade das políticas de infraestrutura regional; a participação cidadã e o pluralismo nas iniciativas de integração regional de infraestrutura, reconhecendo e respeitando os direitos de todos os povos e sua diversidade cultural, étnica e linguística; a graduação e flexibilidade na implementação das ações identificadas, reconhecendo as diferentes realidades nacionais e a solidariedade e cooperação na avaliação de projetos de integração (Artigo 2 do Estatuto).

O legado da IIRSA aparece especificamente listado entre os objetivos gerais do COSIPLAN, ao considerar que o Conselho visa o desenvolvimento de uma infraestrutura para a integração regional, reconhecendo e proporcionando continuidade aos êxitos e progressos da IIRSA, incorporando-os a seu marco de trabalho (Artigo 3, alínea “a”). Como objetivos específicos, são destacados, entre outros, a necessidade de promoção da conectividade da região a partir da construção de redes de infraestrutura para sua integração física, levando em conta critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis, e preservando o meio ambiente e o equilíbrio dos ecossistemas (Artigo 4, alínea “a”) e o estímulo às tecnologias da informação e comunicação voltadas à superação de barreiras geográficas (Artigo 4, alínea “e”).

Institucionalmente, a estrutura do COSIPLAN é definida por sua cúpula, ocupada pelas Ministras ou Ministros das áreas de infraestrutura, planejamento ou equivalentes de cada país-membro, cabendo sua presidência ao mesmo país que ocupar a presidência *Pro Tempore* da UNASUL (Artigos 5 e 7). Além da cúpula, conta ainda com três instâncias de apoio, sendo

essas, um *Comité Coordinador*, integrado por delegados ministeriais dos membros da UNASUL, a *IIRSA como foro técnico* e *Grupos de Trabajo* que podem vir a ser criados nas áreas de sua competência (Artigo 6). Seu funcionamento ocorre através de decisões consensuais e da realização de reuniões ordinárias anuais, podendo também promover iniciativas de diálogos com instituições externas à UNASUL (Artigo 9, alíneas “a”, “b” e “e” do Estatuto e Artigo 15 do Tratado Constitutivo).

Figura 8: Organograma de funcionamento do COSIPLAN.



Fonte: Organización del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=123> . Acesso em 10 de abril de 2016.

Embora o COSIPLAN tenha sido criado em 10 de agosto de 2009, por meio de decisão da Terceira Reunião do Conselho de Chefas e Chefes de Estado, celebrada em Quito, conforme acima já explicado, a IIRSA somente foi plenamente incorporada como foro técnico do COSIPLAN a partir de 2011. Isso ocorreu pela necessidade de aguardar a entrada em vigor do Tratado Constitutivo da UNASUL, que demandava sua ratificação por nove Estados. A nona ratificação foi depositada pelo Uruguai¹³² e, a partir de 11 de março de 2011 a UNASUL passou a ter vigência plena e consolidada, possibilitando o funcionamento estável e juridicamente seguro de todos os seus conselhos, o que permitiu a incorporação da IIRSA ao COSIPLAN.

¹³² Nota 59 do MRE, de 14 de fevereiro de 2011, sobre a *Entrada em Vigor do Tratado Constitutivo da Unasul*, após o depósito da ratificação do tratado efetuada pelo Uruguai. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2470-entrada-em-vigor-do-tratado-constitutivo-da-unasul> . Acesso em 9 de abril de 2016.

Há quem enxergue a incorporação da IIRSA no COSIPLAN como uma medida política demandada por países que não concordavam com a gestão do BID no âmbito da IIRSA:

A incorporação da IIRSA ao Cosiplan buscou superar a falta de conexão da iniciativa com os esquemas de integração regional munidos de um guarda-chuva institucional. A gestão do BID durante os dez anos da iniciativa não era vista, principalmente a partir de 2005, de maneira positiva por alguns países da região, como a Bolívia, o Equador e a Venezuela. (HONÓRIO, 2013, p. 62).

4.4.1 Os Grupos de Trabalho (GTs) do COSIPLAN

Os Grupos de Trabalho do COSIPLAN estão focados em temas que já obtiveram um sólido desenvolvimento técnico, mas que ainda necessitam de um impulso político para se efetivar. Atualmente, o COSIPLAN conta com quatro GTs:

- (i) Grupo de Trabalho de Integração Ferroviária;
- (ii) Grupo de Trabalho sobre Mecanismos de Financiamento e Garantias;
- (iii) Grupo de Trabalho sobre Telecomunicações; e
- (iv) Grupo de Trabalho sobre o Sistema de Informação Geográfica e página Web do COSIPLAN (SIG-Web)¹³³.

Segundo a IIRSA/COSIPLAN, o GT sobre Integração Ferroviária foi criado na Segunda Reunião Ordinária de Ministros do COSIPLAN, realizada em Brasília em novembro de 2011 e corresponde ao compromisso dos países sul-americanos de fomentar a integralidade e a complementariedade das políticas e projetos existentes no setor ferroviário, com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento econômico e social. Após sucessivos desenvolvimentos, foram criados os subgrupos do Corredor Ferroviário Bioceânico Paranaguá-Antofagasta, projeto estruturado da carteira da API, em funcionamento desde 2014 e posteriormente o subgrupo do Corredor Ferroviário Bioceânico Central (Brasil – Bolívia – Peru), que iniciou suas atividades em 2015. Dessa forma, o GT de Integração Ferroviária do COSIPLAN, juntamente com seus subgrupos, trabalha visando a elaboração de um plano de ação específico sobre a integração ferroviária sul-americana, para avançar a implementação e operação das

¹³³ *Grupos de Trabajo del Cosiplan*. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=99> . Acesso em 9 de abril de 2016.

obras ferroviárias da API e compartilhar informações e conhecimentos sobre projetos ferroviários existentes na América do Sul¹³⁴.

Já o GT sobre Mecanismos de Financiamento e Garantias, teve sua coordenação atribuída ao Brasil em novembro de 2012, durante a Terceira Reunião Ordinária de Ministros do COSIPLAN, realizada em Lima. Esse GT busca soluções para a implementação dos projetos presentes na API, realizando atividades de diagnóstico da situação de execução e financiamento dos projetos da API em cada país envolvido, além de estabelecer a coordenação e a articulação do COSIPLAN com o Conselho de Economia e Finanças da UNASUL (CSEF).¹³⁵

Por seu turno, o GT de Telecomunicações visa estudar e propor alternativas para “impulsionar a interconexão das diferentes estruturas e redes de fibra ótica na América do Sul, objetivando a conformação do Anel Ótico Sul-americano”, utilizando-se das modernas ferramentas da tecnologia da informação para superar barreiras geográficas. Como resultado de seus trabalhos, foi apresentado um documento denominado “Rota para a Conectividade Sul-Americana para a Integração”, que foi aprovado durante a Segunda Reunião de Ministros de Comunicações da América do Sul, realizada em Assunção em março de 2012. Desde novembro de 2013, a coordenação do GT de Telecomunicações foi atribuída ao Paraguai.¹³⁶

Finalmente, o quarto GT do COSIPLAN trata do Sistema de Informação Geográfica (SIG) e da Página Web do Conselho e conta com coordenação da Argentina. Foi criado durante a Quarta Reunião Ordinária de Ministros do Conselho, realizada em Santiago do Chile, em novembro de 2013. Suas ações estão voltadas a propiciar ao COSIPLAN uma ferramenta de georreferenciamento, o SIG e a construção e manutenção da página do COSIPLAN¹³⁷ (atual domínio iirsa.org) destinado a apresentar as atividades realizadas no âmbito do Conselho e a possibilitar a transparência e o controle da cidadania sobre seus projetos.

¹³⁴ *Integración Ferroviaria*. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=99> . Acesso em 12 de abril de 2016.

¹³⁵ *Ibid*, *Mecanismos de Financiamento y Garantías*.

¹³⁶ *Ibid*, *Telecomunicaciones*. O título original do documento produzido pelo GT de Telecomunicações em março de 2012, em espanhol, é “*Hoja de Ruta para la Conectividad Suramericana para la Integración*”.

¹³⁷ *Ibid*, *Sistema de Información Geográfica y Página Web del Cosiplan*.

4.4.2 A Agenda de Projetos Prioritários de Integração da América do Sul (API)

Um dos primeiros documentos de grande relevância e impacto elaborado pelo COSIPLAN foi a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API). Apresentada em documento datado de novembro de 2011, identificou e selecionou “um conjunto de obras de alto impacto para a integração e o desenvolvimento da América do Sul”¹³⁸, em uma agenda que consiste em:

[...] um conjunto de 31 projetos com um investimento estimado em US\$ 13,652 bilhões, de caráter estratégico e de alto impacto para a integração física e o desenvolvimento socioeconômico regional. Seu objetivo é promover a conectividade da região a partir da construção e operação eficiente de infraestrutura, atendendo a critérios de desenvolvimento social e econômico sustentável, preservando o ambiente e o equilíbrio dos ecossistemas. (COSIPLAN, 2011, p. 5).

A API é constituída por projetos de alto impacto para a integração física regional e articula corredores ou espaços de integração. Seus projetos foram selecionados de forma consensual entre os doze integrantes da UNASUL (COSIPLAN, 2011, p. 8). Dessa forma, novamente observa-se a tendência, já existente no desenvolvimento da IIRSA ao menos desde 2004, de selecionar projetos de maior impacto ou de significativa relevância para a integração da infraestrutura regional com o objetivo de priorizá-los. Devido ao elevado número de projetos das Carteiras da IIRSA, a opção então adotada na Agenda de Implementação Consensuada (AIC) foi justamente priorizar trinta e um projetos fundamentais para a integração que, uma vez concluídos ou ao menos tendo sua execução iniciada, serviriam como chamariz da Iniciativa. A mesma tendência se repete na atuação do COSIPLAN, ao elaborar a API em 2011. Assim como a AIC serviu ao propósito de ser a vitrine da IIRSA, a API cumpriria esse papel em relação ao COSIPLAN. Desse modo, ambas iniciativas tendem a refletir uma séria deficiência da integração da infraestrutura física sul-americana: a falta de adequação ou até mesmo de realismo em relação a quantidade de projetos desenhados e dos vultosos investimentos necessários para realizá-los diante da escassez de fontes de financiamento para custeá-los. Daí a necessidade de selecionar entre portfólios de mais de quinhentos importantes projetos de

¹³⁸ Agenda de Projetos Prioritários de Integração, 2011. Documento elaborado pelo CCT da IIRSA e aprovado pelo Comitê Coordenador do COSIPLAN. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_agenda_de_projetos_port.pdf. Último acesso em: 10 de abril de 2016.

infraestrutura, aqueles que receberão atenção prioritária e, conseqüentemente, têm maior chance de saírem do papel.

Em junho de 2011, foram celebradas reuniões dos GTEs em Bogotá, visando a atualização da Carteira de Projetos da IIRSA de 2010 e a elaboração do primeiro portfólio de projetos da Carteira de Projetos do COSIPLAN. O resultado foi a elaboração de um portfólio com 531 projetos e com investimento estimado em US\$ 116,120 bilhões, conforme o quadro 3 abaixo:

Tabela 3: Quantidade de Projetos do portfólio do COSIPLAN em 2011 e investimentos em milhões de US\$.

EID	Nº Grupos	Nº Projetos	Investimento estimado
AND - ANDINO	10	64	9.343,5
CAP - DE CAPRICÓRNIO	5	76	8.979,1
HPP - DA HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ	5	93	6.514,8
AMA - DO AMAZONAS	7	64	6.099,9
GUY - DO ESCUDO GUIANÊS	4	18	4.540,3
SUL - DO SUL	2	27	2.738,0
IOC - INTEROCEÂNICO CENTRAL	5	61	4.112,7
MCC - MERCOSUL-CHILE	6	105	44.389,8
PBB - PERU-BRASIL-BOLÍVIA	3	25	29.557,8
TOTAL	47	531	116.120,6

Fonte: API, 2011, p. 12. Valores e quantidade de projetos atualizados até 7 de setembro de 2011.

Quase todos os projetos do portfólio do COSIPLAN em 2011 repetiam os presentes na Carteira da IIRSA de 2010. Entretanto, novamente ocorreu um aumento no número total de projetos, passando de 524 projetos da IIRSA em 2010 para 531 projetos do COSIPLAN em 2011, com um novo aumento significativo de investimentos totais estimados, que passaram de US\$ 96,119 bilhões em 2010 para US\$ 116,120 bilhões em 2011. Não foi apenas a inclusão de sete novos projetos no portfólio do COSIPLAN que acarretou uma elevação de investimentos estimados de US\$ 20 bilhões em apenas um ano, mas as próprias revisões de custos não previstos ou não estimados em vários projetos já presentes na Carteira da IIRSA de

2010 que foram reajustados em 2011, provocando mais um aumento significativo no valor total de investimentos da Carteira do COSIPLAN de 2011. Daí a necessidade de elaboração da API, uma nova versão de trinta e um projetos prioritários de integração da infraestrutura física, sendo esta uma espécie de “versão moderna” da AIC, já sob a égide do COSIPLAN.

Uma das poucas diferenças existentes entre a AIC 2005-2010, elaborada sob a égide da IIRSA para a Carteira da API, lançada em 2011 pelo COSIPLAN, se refere ao conceito de “projetos estruturados”. Para a API, os projetos da Agenda não são projetos isolados, mas “projetos estruturados”, no sentido de consolidação de “redes de conectividade física com abrangência regional”, visando “potencializar sinergias existentes e solucionar as deficiências da infraestrutura implantada”. Dessa forma, os projetos presentes na API “são compostos por um ou mais projetos do Portfólio de Projetos do COSIPLAN, denominados, conforme a finalidade desta Agenda, de *projetos individuais*. A API é composta por 31 projetos estruturados e por 88 projetos individuais”¹³⁹.

Ao invés de apresentar somente trinta e um projetos prioritários como ocorreu na AIC, a API inovou ao trazer o conceito de *trinta e um projetos estruturados*, envolvendo *um total de oitenta e oito projetos individuais*, já que a Agenda abrange não apenas os trinta e um projetos prioritários estruturados, mas outros projetos da Carteira do COSIPLAN diretamente relacionados com os trinta e um projetos principais, chegando-se assim ao total de oitenta e oito projetos individuais da Agenda. Outra diferença presente na API em relação à AIC é uma maior preocupação, ao menos no campo discursivo, de projetos que consigam demonstrar sua sustentabilidade não apenas econômica, mas também social e ambiental. Essa diferença pode ser interpretada como uma atualização política dos objetivos da integração da infraestrutura física regional, mediante as sucessivas mudanças políticas ocasionadas pela ascensão de governos progressistas durante a primeira década do século XXI na América do Sul. Nesse sentido, a API:

[...] coloca a infraestrutura como ferramenta principal do planejamento territorial da América do Sul, considerando que a melhoria da conectividade entre os países favorece o processo de integração regional. No entanto, as intervenções no território promovidas pela API vão além da execução da obra física, pois incorporam desde sua origem o conceito de sustentabilidade econômica, ambiental e social, em consonância com os objetivos da UNASUL. (API, 2011, p. 19).

¹³⁹ Ibid, p. 17.

Como já mencionado, a seleção dos projetos estruturados constantes da API foi feita consensualmente pelos doze países-membros do COSIPLAN. Ademais, a seleção atendeu a quatro critérios:

- (i) O projeto deve fazer parte do Portfólio de Projetos do COSIPLAN, ser prioridade na ação dos governos envolvidos e contar com compromisso de realização, o que seria evidenciado pela alocação de verbas em planos plurianuais, na legislação aprovada e por constar previsão orçamentária específica para o projeto;
- (ii) O projeto deve contar com estudos de viabilidade e com alocação de verbas orçamentárias para o início de sua execução;
- (iii) Deve consolidar redes de conectividade com abrangência regional, o que significa possuir sinergias transfronteiriças;
- (iv) Existência de oportunidade de desenvolvimento de programas de ações complementares para a prestação efetiva de serviços e o desenvolvimento sustentável do território¹⁴⁰.

A lista dos trinta e um projetos estruturados da API, conforme acima citado, prevê um investimento de US\$ 13,65 bilhões, que correspondem a 11,8% do total de investimentos previstos no portfólio do COSIPLAN de 2011 (531 projetos, com investimento total estimado em US\$ 116,120 bilhões).

¹⁴⁰ Ibid, p. 18.

Tabela 4: Lista de projetos da API por EID, países envolvidos e valor estimado em US\$ milhões.

#	EID	NOME PROJETO API	PAÍSES ENVOLVIDOS	VALOR
1	AMA	EIXO VIÁRIO PAITA - TARAPOTO - YURIMAGUAS, PORTOS, CENTROS LOGÍSTICOS E HIDROVIAS	PE	USD 568,9
2	AMA	EIXO VIÁRIO CALLAO - LA OROYA - PUCALLPA, PORTOS, CENTROS LOGÍSTICOS E HIDROVIAS	PE	USD 2.529,4
3	AMA	ACESSO NORORIENTAL AO RIO AMAZONAS	BR / CO / EQ / PE	USD 105,5
4	AND	CORREDOR RODOVIÁRIO CARACAS – BOGOTÁ – BUENAVENTURA / QUITO	CO / EQ / VE	USD 3.350,0
5	AND	INTERCONEXÃO FRONTEIRIÇA COLÔMBIA - EQUADOR	CO / EQ	USD 223,6
6	AND	SISTEMA DE CONECTIVIDADE DE PASSOS DE FRONTEIRA COLÔMBIA - VENEZUELA	CO / VE	USD 5,0
7	AND	CENTRO BINACIONAL DE ATENDIMENTO DE FRONTEIRA (CEBAF) DESAGUADERO	BO / PE	USD 4,0
8	AND	RODOVIA DO SOL: MELHORIA E RECUPERAÇÃO DO TRECHO SULLANA - AGUAS VERDES (INCLUI VIA DE DESVIO DE TUMBES)	PE	USD 90,3
9	CAP	CONSTRUÇÃO DA PONTE BINACIONAL SALVADOR MAZZA - YACUIBA E CENTRO DE FRONTEIRA	AR / BO	USD 23,0
10	CAP	CONEXÃO OESTE ARGENTINA - BOLÍVIA	AR / BO	USD 227,0
11	CAP	CORREDOR FERROVIÁRIO BIOCEÂNICO PARANAGUÁ - ANTOFAGASTA	AR / BR / CH / PA	USD 944,6
12	CAP	CONEXÃO VIÁRIA FOZ - CIUDAD DEL ESTE - ASUNCIÓN - CLORINDA	AR / BR / PA	USD 316,0
13	CAP	LINHA DE TRANSMISSÃO 500 KV (ITAIPU - ASUNCIÓN - YACYRETA)	PA	USD 255,0
14	GUI	RECUPERAÇÃO DA RODOVIA CARACAS - MANAUS	BR / VE	USD 480,0
15	GUI	RODOVIA BOA VISTA - BONFIM - LETHEN - LINDEN - GEORGETOWN	BR / GU	USD 250,0
16	GUI	RODOVIAS DE CONEXÃO ENTRE VENEZUELA (CIDADE GUIANA) - GUIANA (GEORGETOWN) - SURINAME (SOUTH DRAIN - APURA - ZANDERIJ - MOENGO - ALBINA), INCLUINDO A CONSTRUÇÃO DA PONTE SOBRE O RIO CORENTINE	GU / SU / VE	USD 300,8
17	HPP	MELHORIA DA NAVEGABILIDADE DOS RIOS DA BACIA DO PRATA	AR / BO / BR / PA / UR	USD 854,8
18	HPP	INTERCONEXÃO FERROVIÁRIA PARAGUAI - ARGENTINA - URUGUAI	AR / PA / UR	USD 268,0
19	HPP	RECUPERAÇÃO DO RAMAL FERROVIÁRIO CHAMBERLAIN - FRAY BENTOS	UR	USD 100,0
20	HPP	CIRCUNVALAÇÃO VIÁRIA DE NUEVA PALMIRA E SISTEMA DE ACESSOS TERRESTRES AO PORTO	UR	USD 8,0
21	IOC	AEROPORTO DISTRIBUIDOR DE CARGA E PASSAGEIROS PARA AMÉRICA DO SUL (HUB AEROPORTO INTERNACIONAL VIRU-VIRU, SANTA CRUZ)	BO	USD 20,0
22	IOC	MELHORIA DA CONECTIVIDADE VIÁRIA NO EIXO INTEROCEÂNICO CENTRAL	BO / BR	USD 383,0
23	IOC	PASSO DE FRONTEIRA INFANTE RIVAROLA - CAÑADA ORURO	BO / PA	USD 2,0
24	IOC	CORREDOR FERROVIÁRIO BIOCEÂNICO CENTRAL (TRECHO BOLIVIANO)	BO	USD 6,7
25	MCC	GASODUTO DO NORDESTE ARGENTINO	AR / BO	USD 1.000,0
26	MCC	CONSTRUÇÃO DA PONTE INTERNACIONAL JAGUARÃO - RIO BRANCO	BR / UR	USD 65,0
27	MCC	TRANSPORTE MULTIMODAL NO SISTEMA LAGUNA MERÍN E LAGOA DOS PATOS	BR / UR	USD 100,0
28	MCC	CORREDOR FERROVIÁRIO MONTEVIDÉU - CACEQUÍ	BR / UR	USD 196,0
29	MCC	OTIMIZAÇÃO DO SISTEMA DO PASSO DE FRONTEIRA CRISTO REDENTOR	AR / CH	USD 7,0
30	MCC	TÚNEL BINACIONAL AGUA NEGRA	AR / CH	USD 850,0
31	PBB	CONEXÃO PORTO VELHO - LITORAL PERUANO	BR / PE	USD 119,0
			TOTAL	USD 13.652,7

Fonte: API, 2011, p. 23.

Os trinta e um projetos estruturados da API, conforme demonstrado no quadro 4 acima, estão divididos em oito EIDs (os únicos não contemplados foram o Eixo do Sul e o Eixo Andino do Sul). Dos 31 projetos, 23 são bilaterais ou multinacionais (74,1%), enquanto outros 8 projetos são nacionais, embora com impactos regionais (25,9%). O fato de 23 projetos da API serem bilaterais ou multinacionais pode ser considerado um avanço importante em relação à AIC, que apresentava 16 projetos de infraestrutura nacional (51,6%) e outros 15 projetos bilaterais ou multinacionais (48,4%)¹⁴¹. Dessa forma, é possível identificar, ainda que

¹⁴¹ Embora a AIC apresentasse uma maioria de projetos de infraestrutura sendo realizados em espaços nacionais (16 de seus 31 projetos), é preciso sopesar que, desses 16 projetos “nacionais”, 13 traziam efeitos para países vizinhos, enquanto apenas três tinham efeitos unicamente nacionais.

timidamente, uma maior ênfase em projetos de infraestrutura que envolvam mais de um país na API, aumentando o caráter transfronteiriço da integração da infraestrutura regional, enquanto o mesmo não se verificava na AIC.

Por outro lado, é possível identificar uma maior concentração de projetos na área de abrangência dos membros-fundadores do MERCOSUL na API. Somados os EIDs Mercosul-Chile (MCC), Capricórnio (CAP) e da Hidrovia do Paraguai-Paraná (HPP) contam com 15 dos 31 projetos da API. Na AIC o bloco sub-regional era contemplado com 9 projetos. Para alguns estudiosos, essa concentração decorreria da existência de índices de urbanização e atividade econômica mais relevantes nos territórios mercosulinos:

[...] trata-se de uma região que concentra as maiores taxas de urbanização, os melhores índices econômicos, assim como o melhor desempenho no comércio internacional intra e extrarregional na/da América do Sul, que passou a contar também com uma importante soma de investimento, a fim de manter sua atratividade, haja vista que mais de 50% das obras e investimentos da IIRSA/COSIPLAN foram direcionados para essa região (SOUZA, 2013, p. 128).

Quanto à repetição ou permanência de projetos já presentes na AIC e que continuam na carteira da API, identificamos uma repetição completa em dez projetos (32,25% do total), sendo duas repetições no Eixo do Amazonas (*Eixo Viário Paita - Tarapoto - Yurimaguas, Portos, Centros Logísticos e Hidrovias* e o projeto *Eixo Viário Callao - La Oroya - Pucallpa, Portos, Centros Logísticos e Hidrovias*), duas no Eixo Andino (*sistema de conectividade de Passos de Fronteira Colômbia – Venezuela* e o *Centro Binacional de Atendimento de Fronteiras – CEBAF, na fronteira entre a Bolívia e o Peru*), uma permanência no Eixo de Capricórnio (*construção da ponte binacional Salvador Mazza-Yacuíba e centro de fronteira entre Argentina e Bolívia*), duas repetições no Eixo do Escudo Guianês (*Rodovia Boa Vista - Bonfim - Lethem - Linden – Georgetown* e as *Rodovias de Conexão entre a Venezuela - Guiana - Suriname, incluindo a construção da ponte sobre o Rio Corentine*), uma no Eixo Interoceânico Central (*Passo de Fronteira Infante Rivarola - Cañada Oruro*) e duas no Eixo Mercosul-Chile (*Gasoduto do Nordeste Argentino* e *Construção da Ponte Internacional Jaguarão - Rio Branco, na fronteira uruguaio-brasileira*).

Ao chegar em dezembro de 2015, após quatro anos de existência, a API possui 16 projetos estruturados em fase de execução, 13 em fase de pré-execução e dois em fase de

perfil¹⁴². Até dezembro de 2015, último documento que apresenta dados anuais consolidados sobre os resultados da API¹⁴³, nenhum projeto estrutural havia sido concluído. Entretanto, dos inicialmente 88 projetos individuais relacionados com os projetos estruturados da API, o número foi aumentado para 103 projetos individuais listados na API de dezembro de 2015, dos quais 14 já haviam sido concluídos, 31 estavam em execução e outros 38 em pré-execução, ao passo que 20 continuavam na fase de perfil. O investimento total estimado na API em US\$ 13,652 bilhões em 2011 avançou para US\$ 21,135 bilhões em 2015, quase dobrando de valor.

Tabela 5: Evolução dos projetos estruturados e projetos individuais da API.

	Nº Proyectos Estructurados	% Proyectos Estructurados	Nº Proyectos Individuales		% Proyectos Individuales		Inversión Estimada*		% de Inversión (del Eje respecto del total)	
			2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
AMA	3	9,7	26	27	26,0	26,2	3.286,5	3.205,2	15,5	15,2
AND	5	16,1	11	13	11,0	12,6	4.137,4	4.258,2	19,5	20,1
CAP	5	16,1	18	18	18,0	17,5	7.250,4	7.473,4	34,2	35,4
GUY	3	9,7	6	6	6,0	5,8	958,8	958,8	4,5	4,5
HPP	4	12,9	16	16	16,0	15,5	1.862,3	1.562,3	8,8	7,4
IOC	4	12,9	7	7	7,0	6,8	460,1	448,6	2,2	2,1
MCC	6	19,4	15	15	15,0	14,6	3.131,8	3.143,6	14,8	14,9
PBB	1	3,2	1	1	1,0	1,0	85,4	85,4	0,5	0,4
	31	100	100	103	100,0	100,0	21.172,6	21.135,5	100,0	100,0

Fonte: API, 2015, p. 22. Valores em milhões de dólares estadunidenses (US\$).

4.4.3 O Plano de Ação Estratégico (PAE) 2012 - 2022 do COSIPLAN

O PAE 2012-2022 surge como o primeiro Plano de Ação do COSIPLAN, em resposta à determinação legal expressa no Artigo 8, alínea “b” do Estatuto do Conselho, que

¹⁴² Segundo definição apresentada pela própria API em 2011, seus projetos podem ser definidos em quatro fases: perfil, pré-execução, execução e concluídos. As três primeiras fases adquirem os seguintes significados: “Perfil: nesta fase são estudados os antecedentes que permitam formar julgamento quanto à conveniência e viabilidade técnico-econômica de realização da ideia do projeto. Pré-execução: nesta etapa são incluídos aqueles projetos que se encontram nas seguintes fases: pré-viabilidade, viabilidade e investimento. Execução: esta etapa se refere ao conjunto de atividades necessárias para a construção física, como assinatura do contrato, compra e instalação de máquinas e equipamentos, instalações várias”. (API, 2015).

¹⁴³ Agenda de Proyectos Prioritários de Integración 2015, apresentada durante a VI Reunião Ordinária de Ministros do COSIPLAN, realizada em Montevideo em 3 de dezembro de 2015. Disponível em espanhol: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/API_InformeVersionFinalEspa%C3%B1ol_2015.pdf. Acesso em 12 de abril de 2016.

define ser uma de suas atribuições a aprovação de seu plano de ação. Assim o PAE tem como seus fundamentos o Tratado Constitutivo da UNASUL, o Estatuto e o Regulamento do COSIPLAN, além da determinação constante no item 13 da Declaração da IV Reunião Ordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL, celebrada em 26 de novembro de 2010 em Georgetown, capital da Guiana, que solicitou a pronta apresentação do plano de ação do COSIPLAN.

Dessa forma, o PAE foi apresentado em novembro de 2011, durante a Segunda Reunião de Ministros do COSIPLAN realizada em Brasília. Consiste em um documento que delinea, em dezesseis páginas, os principais objetivos e ações que o COSIPLAN adotará para o período de 2012-2022, devendo ser revisado após transcorridos cinco anos de sua apresentação.

Em suas primeiras páginas, o PAE apresenta um balanço das principais conquistas ao longo de uma década da IIRSA, legado incorporado pelo COSIPLAN. Destaca os avanços obtidos através da metodologia de Planejamento Territorial Indicativo, materializada nos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs), que resultou em um portfólio com mais de cinco centenas de projetos de infraestrutura; a elaboração e avanços nos projetos da AIC 2005-2010; o desenvolvimento dos Processos Setoriais de Integração (PSIs); a criação e aplicação de ferramentas de planejamento como a metodologia de Integração Produtiva e Logística (IPrLg) e a Metodologia de Avaliação Ambiental e Social com enfoque Estratégico (EASE), já adotadas em vários projetos dos EIDs e a “construção de uma base de conhecimentos sobre a integração física sul-americana e a cooperação entre os países” (PAE, 2011, p. 2). Posteriormente, contextualiza os objetivos da UNASUL com ênfase na área de infraestrutura e o contexto de criação do COSIPLAN, seu funcionamento e normatividade previstas em seu Estatuto e Regulamento.

O conteúdo central do PAE está na análise efetuada dos cinco Objetivos Específicos do COSIPLAN, expressos no Artigo 4 de seu Estatuto, que ganham dimensão e materialidade em um planejamento decenal de atuação do órgão de infraestrutura da UNASUL. Para cada objetivo específico do Conselho, o PAE aponta ações específicas e a respectiva duração das mesmas, podendo variar de um até vários anos ou mesmo serem ações permanentes. No total, o PAE aponta vinte e cinco ações que o COSIPLAN deverá desenvolver para atender cada um de seus cinco Objetivos Específicos, variando desde revisões metodológicas do Planejamento

Territorial Indicativo até a criação de uma Agenda Cartográfica e a gestão de catástrofes em infraestrutura¹⁴⁴.

Por fim, o PAE trata do financiamento de suas ações, que caberá tanto às instituições que compõe o CCT da IIRSA – o BID, a CAF e o FONPLATA – quanto aos próprios Estados-membros da UNASUL. Observa-se aqui uma diminuição da centralidade do financiamento atribuído ao BID, à CAF e ao FONPLATA como pretendido na IIRSA, para uma readequação capaz de incorporar os Estados sul-americanos como importantes financiadores. Embora a IIRSA tenha pretendido um financiamento fundamentalmente centrado nesses organismos multilaterais de fomento, a realidade de muitos projetos demonstrou a importância da presença estatal no financiamento de obras de infraestrutura conforme ocorreu em diversos projetos, entre os quais alguns importantes projetos do Eixo Mercosul e do Eixo do Amazonas analisados nos itens 3.2.1 e 3.2.2 acima. Com o avanço das obras da AIC a partir de 2005, o custeio de grandes projetos de infraestrutura pelos tesouros nacionais dos Estados sul-americanos passou a ser cada vez mais uma realidade. Discordâncias de alguns países sobre eventuais interferências do BID no processo de integração da infraestrutura, suscitadas sobretudo pela Bolívia, Equador e Venezuela, também ajudaram a pressionar por essa readequação das fontes de financiamento, conforme expresso no item 4.1 do PAE, que de certa forma reduz a influência do BID, da CAF e do FONPLATA no financiamento das ações do COSIPLAN previstas no plano e prevê uma maior participação direta dos países sul-americanos:

4.1) Financiamento das Ações deste Plano

As Ações previstas neste Plano de Ação Estratégico serão financiadas de acordo com as instâncias de execução:

- As Ações levadas a cabo pelo Comitê Coordenador e pelos Grupos de Trabalho serão financiadas pelos países membros e, oportunamente, pela UNASUL.
- As Ações levadas a cabo pela IIRSA serão financiadas pelos órgãos financeiros que constituem o CCT, em conjunto com os países membros e, oportunamente, a UNASUL (PAE, 2011, p. 14).

¹⁴⁴ A lista completa das vinte e cinco ações desenhadas pelo PAE para atender aos Objetivos Específicos do COSIPLAN pode ser consultada no documento *Plano de Ação Estratégico 2012-2022*, pp. 5-13. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/II_COSIPLAN_2011_PAE_port_final.pdf. Acesso em 14 de abril de 2016.

4.5 Visões críticas sobre os projetos da IIRSA/COSIPLAN

Parte considerável da literatura especializada desenvolve uma visão crítica sobre os impactos causados pelos projetos da IIRSA/COSIPLAN, sobretudo em relação às suas consequências ambientais e sociais nas regiões afetadas por grandes obras de infraestrutura. Não é objetivo principal da presente dissertação analisar e explorar minuciosamente as várias críticas apresentadas, provenientes desde movimentos sociais da área ambiental, como atingidos por barragens, até críticas economicistas sobre a natureza específica dos financiamentos dos projetos. A quantidade de críticas demandaria uma nova pesquisa e novos estudos específicos para abordá-las com a propriedade e profundidade que merecem. De qualquer forma, apresentaremos brevemente algumas críticas que nos pareceram relevantes por colocar em perspectiva a distância existente entre as pretensões discursivas explicitadas nos projetos da IIRSA/COSIPLAN analisados e a realidade observada desde pontos de vista diferentes do estatal ou técnico-burocrático, presente de forma preponderante nos documentos pesquisados.

No que se refere às críticas socioambientais recebidas, é recorrente a interpretação de que o desenvolvimento da metodologia de Planejamento Territorial Indicativo e a divisão do território sul-americano em EIDs conformaria meros corredores de exportação, voltados ao escoamento da produção de matérias-primas exploradas no interior do continente sul-americano e destinadas a suprir a demanda dos mercados globais. Esses corredores de exportação não atenderiam ao objetivo apresentado desde o Comunicado de Brasília de que os projetos de infraestrutura estariam orientados segundo os princípios da sustentabilidade social e ambiental e voltados ao aumento do valor agregado da produção, bem como do fortalecimento da complementariedade das economias dos países da América do Sul (quarto princípio orientador da IIRSA). Nesse sentido, as críticas já citadas nesse capítulo e apresentadas por PADULA (2010) e BECKER (2005, 2010). Semelhante é a visão de GUDYNAS (2008), que critica os riscos trazidos pela construção da Rodovia Interoceânica que conectou o Acre a portos peruanos, mas gerou uma grande pressão pela instalação de empreendimentos extrativistas na Amazônia Ocidental brasileira e no Departamento de Madre de Dios no Peru. Para esse autor:

Uma vez que essas novas estradas dão acessibilidade a zonas isoladas, há pressão para instalar empreendimentos energéticos (como, por exemplo, represas no Rio Madeira), mineração ou exploração petrolífera (como em vários locais da Amazônia peruana ou as tentativas de fazê-lo no Estado do

Acre) e usos agrícolas (desmatamento para conversão em áreas de pecuária e agricultura). Uma vez instalados, os colonos e empresas começam a pedir financiamento para promover a exportação (GUDYNAS, 2008, p. 40).

Outros autores destacam a acentuação da inserção da América do Sul no contexto da economia globalizada como fornecedora de *commodities*. Isso seria facilitado pelas obras de infraestrutura e o escoamento de cargas planejado no âmbito da IIRSA/COSIPLAN, através de investimentos especialmente voltados a viabilizar o acesso aos recursos naturais sul-americanos, provocando relevante impacto ambiental e social (VERDUM, 2008, p. 8). Caso essa estratégia tenha sido realmente delineada, aproveitando-se da valorização dos preços das matérias-primas ao longo da última década, teríamos um significativo equívoco do ponto de vista econômico, diante da forte desvalorização das principais *commodities* exportadas pelos países sul-americanos ao menos desde 2015. O aumento da dependência da exportação de *commodities* e sua repentina desvalorização no mercado global, agravou a crise econômica ora vivenciada por muitos países sul-americanos, que, nos últimos anos, se desindustrializaram ao passo que aproveitaram o *boom* das *commodities* da década anterior como estratégia permanente de crescimento, quando na realidade o *boom* apenas propiciou um ciclo de crescimento temporalmente limitado e que já demonstra suas fragilidades.

A integração da infraestrutura física sul-americana, levada a cabo pela IIRSA e mais recentemente abrigada no COSIPLAN também é enxergada por alguns como um projeto de integração de novos mercados periféricos ao centro da economia brasileira, que demandaria a incorporação não apenas das regiões Centro-Oeste e Norte brasileiras, possibilitada pela expansão da fronteira agrícola, pelo agronegócio e por projetos voltados à extração de recursos naturais, como também a incorporação econômica de países fronteiriços, onde a presença de empresas brasileiras é cada vez mais significativa:

De fato, as regiões Norte e Centro-Oeste do Brasil têm um papel de grande relevância na estratégia (dita) de desenvolvimento. É aí onde, fundamentalmente, o capital ligado aos setores da mineração e do agronegócio (incluído os agro-combustíveis) está definindo a forma como se dará a ocupação territorial, o destino das populações locais (povos indígenas, comunidades quilombolas e outros) e seus territórios e a forma como serão exploradas as potencialidades do patrimônio ambiental destas regiões. [...] Este Plano faz parte de uma estratégia mais ampla das elites que orientam o processo de expansão e modernização econômica brasileira, seja para regiões no território nacional ainda não integradas completamente ao sistema econômico capitalista, seja na direção dos países vizinhos. [Isso seria demonstrado pelo fato de que] as mesmas empreiteiras responsáveis pela construção destas rodovias estão consorciadas com grupos empresariais voltados para a exploração de recursos minerais e petróleo – é o caso, por

exemplo, da Odebrecht e da Petrobras no Peru. A Petrobras atua no Peru desde 2003 e atualmente é a terceira empresa brasileira em importância segundo o montante investido no país. Em 2005, a Petrobras transformou-se na segunda maior produtora de petróleo no Peru e a empresa que detém a maior extensão de área “concedida” à exploração. Juntas, a Odebrecht e a Petrobras detêm, respectivamente, 60% e 40% da maior petroquímica da América Latina, a Braskem, também presente no Peru (VERDUM, 2008, p. 11).

Outra crítica relevante de parte da literatura especializada consiste no fato de que a integração da infraestrutura física não significa automaticamente o aumento da integração desejada em outros setores, como na seara política, econômica, produtiva, cultural e social. Embora os projetos da IIRSA/COSIPLAN invoquem a integração sul-americana de uma forma genérica, efetivar conexões físicas através de estradas, ferrovias, hidrovias ou gasodutos não necessariamente se traduziria em uma integração que se expandiria automaticamente para outras áreas. Nesse sentido, GUDYNAS (2008, p. 36) acredita ser indispensável fazer uma distinção entre a integração como um processo de vinculação entre países que se desenvolvem em vários planos, não somente comerciais, mas também políticos, produtivos, culturais e as interconexões traduzidas em corredores de estradas, pontes internacionais, extensões elétricas, entre outros projetos de infraestrutura física. O autor acredita que embora as conexões desse tipo sejam um importante ingrediente para permitir uma integração entre os países da América do Sul, não se pode perder de vista que interconexão não é sinônimo direto de integração. Na sua visão, a maior parte dos projetos da IIRSA evidenciam uma “postura convencional e reducionista da integração, com metas essencialmente comerciais e ações convencionais”.

Embora grande parte das críticas de cunho socioambiental aos projetos de infraestrutura da IIRSA/COSIPLAN se origine nos movimentos sociais e em análises acadêmicas, quase não aparecendo de forma expressa nas cúpulas governamentais ou em documentos oficiais, a posição de países como Bolívia, Equador e Venezuela possibilitou que visões críticas ganhassem respaldo político oficial. Nesse sentido, pode ser destacada a carta do presidente boliviano Evo Morales, datada de 2 outubro de 2006 e dirigida à Cúpula da Comunidade Sul-Americana de Nações realizada em Cochabamba em dezembro do mesmo ano. Intitulada na forma de um apelo, para que “*Construyamos una verdadera Comunidad Sudamericana de Naciones para ‘Vivir bien’*”, a carta traz para o nível de reflexão presidencial algumas das principais demandas e críticas de movimentos sociais em relação aos projetos de integração de infraestrutura, ao demandar que a integração física deve se traduzir em benefício

efetivo para os povos sul-americanos e não apenas para impulsionar exportações através de “corredores de miséria”:

Integración Física para nuestros pueblos y no sólo para exportar. Tenemos que desarrollar la infraestructura vial, las hidrovías, y corredores, no solo ni tanto, para exportar más al mundo, sino sobre todo para comunicarnos entre los pueblos de Sudamérica respetando el medioambiente y reduciendo las asimetrías. En este marco debemos revisar la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (IIRSA), para tomar en cuenta las preocupaciones de la gente que quiere ver carreteras en el marco de polos de desarrollo y no autopistas por las que pasan contenedores para la exportación en medio de corredores de miseria y un incremento del endeudamiento externo. (MORALES, 2006).

Demandando uma participação efetiva das populações afetadas pelas obras de infraestrutura da IIRSA/COSIPLAN, Omar Arach critica a “visão prioritariamente mercantil” existente na concepção da integração da infraestrutura física sul-americana. Nesse sentido, esse autor aponta que a realização de Projetos de Grande Escala (PGEs), característica essa que se identifica com os projetos das carteiras IIRSA/COSIPLAN, é “uma forma de ocupação do espaço que redefine os territórios segundo a funcionalidade econômica em um mesmo sistema mundial, e que esta lógica não percebe as particularidades sociais e culturais desses territórios”, igualmente ignorando os ritmos e fluxos próprios do ambiente que circundam os projetos de infraestrutura (ARACH, 2008, p. 116).

Por seu turno, Carlos Walter Porto-Gonçalves e Pedro de Araújo Quental sustentam a existência da continuidade de elementos de “colonialidade do poder” no planejamento da IIRSA/COSIPLAN. Para esses autores, a integração da infraestrutura na América do Sul reproduziria uma lógica de “colonialidade do poder e do saber no continente” (PORTO-GONÇALVES; QUENTAL, 2012, p. 13). Essa lógica estaria expressa na conformação de uma interconexão física continental como estratégia de resposta às novas e crescentes demandas asiáticas por commodities. Na interpretação desses autores, essa lógica se exemplificaria nos conflitos territoriais observados como consequência das grandes obras de infraestrutura planejadas pela IIRSA:

[...] esses processos de construção de infra-estrutura para a região têm sido marcados por uma lógica territorial que concebe grandes áreas do espaço geográfico sul-americano como sendo “vazios demográficos”. Essa concepção oculta o fato de que muitas dessas áreas não apenas são ricas em biodiversidade como também são ocupadas por uma grande diversidade de populações. Nesse sentido, tem sido dominante uma visão onde a natureza, com seus complexos biomas e domínios morfoclimáticos, é compreendida como simples obstáculo a ser superado pela engenharia e, ainda, onde povos

e comunidades as mais diversas tem seus territórios e suas vidas concebidas como sendo prescindíveis. Não por acaso, a expropriação de muitas populações de suas terras, bem como a ocorrência de inúmeros conflitos territoriais, tem sido recorrente na execução dos empreendimentos de integração de infra-estrutura regional ora em curso (PORTO-GONÇALVES; QUENTAL, 2012, p. 14).

Tentando responder às críticas recebidas, a IIRSA/COSIPLAN reforçou o discurso da sustentabilidade ambiental e social de seus projetos. Para tanto, recorda ser um princípio presente no próprio preâmbulo do Tratado Constitutivo da UNASUL o respeito à harmonia com a natureza para um desenvolvimento sustentável, além do PAE incluir como uma de suas ações a definição de “instâncias de participação social e de contribuição ativa das comunidades envolvidas na atividade do COSIPLAN”¹⁴⁵.

De igual forma, a IIRSA e o COSIPLAN desenvolveram mecanismos como a Metodologia de Avaliação Ambiental e Social com Enfoque Estratégico (EASE), já explicada acima, que consiste em uma ferramenta de avaliação ambiental que permite identificar, caracterizar e avaliar as consequências ambientais e sociais, bem como os riscos e oportunidades de desenvolvimento sustentável associados ao território, orientando assim o processo de tomada de decisões no contexto do planejamento dos grupos de projetos de infraestrutura. Ao lado da EASE, o COSIPLAN declara buscar incluir a participação de atores locais e da sociedade civil como um todo através de mecanismos de consulta presentes na Metodologia de Integração Produtiva e Logística (IPrLg) e nos Programas Territoriais de Integração (PTI). Destaca ainda a participação de organizações da sociedade civil em encontros do COSIPLAN ocorridos nos últimos anos¹⁴⁶.

Entre essas iniciativas do COSIPLAN, cabe destacar o recente desenvolvimento dos Programas Territoriais de Integração, consolidados a partir do documento intitulado *Programas Territoriales de Integración: lineamientos conceptuales para su formulación*, lançado em maio de 2013. Basicamente, segundo o próprio COSIPLAN, os PTIs consistem na identificação e implementação de um conjunto de ações complementares aos projetos da API, objetivando “otimizar o manejo ambiental territorial e harmonizar temas de natureza regulatória

¹⁴⁵ *Responsabilidad Social y Ambiental del Cosiplan*.

Disponível em: <http://iirsa.org/Page/Detail?menuItem=129> . Último acesso em 21 de abril de 2016.

¹⁴⁶ Ibid. Segundo o COSIPLAN, as organizações da sociedade civil que participaram dos encontros do órgão nos últimos anos foram: *Ambiente y Sociedad (Colombia)*; *Confederación de Trabajadores Viales, Rodoviaros y Camineros de Sudamérica*; *Cooperación Latino Americana de Redes Avanzadas*; *Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR Perú)*; *Federación Uruguaya de Trabajadores Viales (FUTRAVI)* e a *RedCLARA*.

e normativa voltados a melhorar os impactos locais das obras de infraestrutura”¹⁴⁷. O documento mencionado define o conceito PTI como sendo um programa orientado a potencializar os efeitos favoráveis associados à implementação e melhoramento da infraestrutura, buscando mitigar externalidades negativas e gerar externalidades ambientais, sociais e econômicas positivas através das obras de infraestrutura (PTI, 2013, p. 6). Dois projetos da carteira da API foram selecionados para servir como modelo de implementação dos PTIs, sendo eles o Túnel Binacional de Água Negra, na fronteira entre a Argentina e o Chile, ainda em pré-execução e o Corredor Ferroviário Montevideu – Cacequi (RS), entre o Brasil e o Uruguai, já concluído.

Com base nas críticas ambientais e sociais apresentadas em relação aos projetos da IIRSA/COSIPLAN e com base nas metodologias desenvolvidas e nas respostas apresentadas às críticas recebidas, é possível constatar alguns avanços em relação à preocupação socioambiental, sobretudo a partir da criação da UNASUL e do COSIPLAN. As metodologias EASE, IPrLg e mais recentemente o PTI foram tentativas de respostas do COSIPLAN às críticas recebidas de ambientalistas e de movimentos sociais em relação aos impactos negativos ocasionados por obras de infraestrutura. O simples desenvolvimento dessas metodologias não significa automaticamente uma mudança paradigmática, nem implica dizer que as críticas ambientais e sociais deixaram de ser válidas. Impactos ambientais e sociais negativos de obras de infraestrutura podem continuar a ocorrer e a lógica dos “corredores de exportação” criticada por BECKER (2005, 2010), GUDYNAS (2008) e PADULA (2010) parece continuar prevalecente. Por outro lado, a formulação de metodologias voltadas a mitigar os impactos sociais e ambientais negativos e a busca de maior participação de organizações da sociedade civil em encontros do COSIPLAN, ainda que não solucionem todos os problemas existentes, apontam no sentido da inclusão das temáticas ambientais e sociais na agenda da integração da infraestrutura sul-americana.

¹⁴⁷ *Programas Territoriales de Integración (PTI)*. Disponível em: <http://iirsa.org/Page/Detail?menuItem=140> . Acesso em 22 de abril de 2016.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer da presente dissertação de mestrado pudemos constatar que a integração da infraestrutura física sul-americana, ora sob o abrigo do COSIPLAN no âmbito da UNASUL, se traduz em uma tarefa de longo prazo na região, adquirindo diferentes intensidades, formatos e relevância em distintos períodos históricos. Partindo de iniciativas embrionárias no âmbito bilateral a partir da década de 1930, o esforço de integrar a infraestrutura física regional visava sobretudo superar a baixa densidade de relações comerciais então existente entre os países sul-americanos, bem como criar uma infraestrutura de transporte mínima que permitisse o trânsito de mercadorias e a conexão física transfronteiriça. Esse primeiro esforço se traduziu em iniciativas bilaterais que possibilitaram a conexão física de fronteiras através da edificação de pontes, de tratados sobre ligação ferroviária, da construção de rodovias e da celebração de acordos estabelecendo o transporte aéreo regular entre países da América do Sul.

Nesse primeiro momento estudado, a integração da infraestrutura física se caracterizou por seu formato bilateral, praticamente inexistindo iniciativas multilaterais que previssem especificamente a integração física. Dessa forma, o processo de integração física adquiriu intensidades variáveis, ora adquirindo relevância, ora sendo relegado a um segundo plano, conforme as conveniências e a proximidade ou animosidade entre os governos de turno.

A partir das décadas de 1960 e 1970 surgem os primeiros esforços de integração da infraestrutura física no âmbito multilateral, traduzidos na criação da Corporação Andina de Fomento (CAF) em 1967, na assinatura do Tratado da Bacia do Prata, em 1969, na criação do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) em 1974 e no Tratado de Cooperação Amazônica de 1978, que prevê em seus dispositivos o adensamento da integração de transportes e de comunicações entre os países amazônicos. O legado multilateral construído ao longo das décadas de 1960 e 1970 foi importante para os desenvolvimentos posteriores da IIRSA/COSIPLAN, na medida em que a CAF e o FONPLATA figuraram como importantes fontes de financiamento de muitos projetos da Iniciativa, além de uma atuação destacada na elaboração de estudos de projetos de infraestrutura até a atualidade. Dessa forma, apesar dos eventuais entraves e retrocessos, criou-se uma conjuntura multilateral favorável ao diálogo e à cooperação regional tendo como pano de fundo o tema da integração da infraestrutura física na América do Sul.

A redemocratização observada a partir da década de 1980, aliada ao adensamento da cooperação e da distensão no Cone Sul, também contribuiu para uma atmosfera mais favorável à integração da infraestrutura física regional, ao deixar desconfianças de lado e redimensionar as fronteiras como espaços de aproximação e de oportunidades de ganhos mútuos e não mais como espaços de rivalidades, separação e distanciamento. A criação do MERCOSUL em 1991, embora não tenha estabelecido previsões específicas referentes à integração da infraestrutura física, adensou as transações comerciais no Cone Sul que, por seu turno, passaram a demandar redes de infraestrutura mais integradas na porção austral do subcontinente.

Nesse sentido, observa-se a importância do trabalho das instituições multilaterais para impulsionar a integração física. As instituições multilaterais devem ter papel relevante, atuante e protagonista, na medida em que transcendem a lógica governamental e são duradouras. Em que pesem os avanços e reveses acumulados pela IIRSA, seu lançamento no ano 2000 foi paradigmático para a integração da infraestrutura física na América do Sul, tendo contribuído para uma agenda continuada de diálogos sobre a integração, que inclusive incentivou avanços de cooperação para áreas além da infraestrutura, colaborando para a concertação política que levou à criação da UNASUL em 2008. Assim, a busca da integração física contribuiu para o fortalecimento dos projetos de integração regional na América do Sul.

Com efeito, a importância do trabalho de instituições multilaterais se desdobra em duas dimensões principais: ao (i) possibilitar a construção de uma agenda coletiva capaz de incorporar diferentes visões referentes ao processo de integração e ao (ii) permitir uma maior perenidade de atuação para o cumprimento de objetivos estabelecidos a longo prazo, posto estarem menos suscetíveis às bruscas mudanças ideológicas de governos nacionais. A integração da infraestrutura física regional, posto ser considerada estratégica pelos Estados sul-americanos, não deve ficar suscetível às variações governamentais e ideológicas. Ao contrário, deve ser traduzida em uma política de Estado, independentemente de nuances ideológicas dos governos de turno, sob pena de ideologias momentâneas destruírem o legado de décadas de esforço integracionista¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Um exemplo de como a integração regional deve ser interpretada como uma política de Estado está expresso no Parágrafo único do Art. 4º da Constituição da República Federativa do Brasil, que determina que o Brasil “buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

A incorporação da IIRSA como foro técnico do COSIPLAN pode ser interpretada como a solidificação da estratégia de integração da infraestrutura física regional a longo prazo. Para tanto, o esforço integracionista em matéria de infraestrutura conta atualmente com um órgão específico, que funciona dentro da institucionalidade da UNASUL, organização regional que congrega os doze países sul-americanos com propósitos integracionistas que transcendem aspectos meramente econômicos e incorpora dimensões políticas, sociais e culturais da integração. O legado de mais de dez anos da IIRSA foi incorporado a um órgão sul-americano exclusivamente destinado à integração da infraestrutura física.

Críticas relevantes quanto à morosidade e entraves nos projetos e obras da IIRSA continuam existindo em relação à Carteira de Projetos do COSIPLAN. A dimensão das obras planejadas, bem como os vultosos investimentos necessários para que essas ganhem concretude e sejam finalizadas constituem desafios permanentes da integração da infraestrutura física na América do Sul, sendo a morosidade entre o planejamento e a conclusão das obras uma de suas características históricas.

Nos projetos estudados, o financiamento por parte dos Estados sul-americanos através de seus tesouros nacionais e de instituições como a CAF, o FONPLATA e o BID se mostrou fundamental, diante da baixa participação da iniciativa privada no financiamento de projetos de infraestrutura física de grande vulto na região.

Tendo em vista o baixo desempenho econômico apresentado por alguns países sul-americanos nos últimos dois anos e a necessidade constante de novas fontes de financiamento face às restrições orçamentárias existentes, ganha destaque o início de funcionamento do Novo Banco de Desenvolvimento, também conhecido como “Banco dos BRICS¹⁴⁹”, que poderá em breve financiar projetos de infraestrutura da carteira do COSIPLAN, já tendo concedido empréstimo ao BNDES no valor de 300 milhões de dólares para o financiamento de projetos de energia renovável no Brasil¹⁵⁰.

¹⁴⁹ O acrônimo BRICS designa o grupo formado pelo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Essas “potências emergentes” já realizaram sete cúpulas de alto-nível, tendo sido a primeira realizada em Ecatimburgo, Rússia, em 2009 e a próxima agendada para outubro de 2016 em Goa, na Índia. Na sexta cúpula dos BRICS, celebrada em Fortaleza em julho de 2014, foi lançado o Novo Banco de Desenvolvimento, que tem como objetivo, expresso em seu acordo constitutivo, a mobilização de recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos países do BRICS e em outros países em desenvolvimento, complementando esforços já existentes de instituições multilaterais e regionais para o desenvolvimento.

¹⁵⁰ Comunicado de Imprensa do Novo Banco de Desenvolvimento datado de 18 de abril de 2016 anunciou empréstimo ao BNDES no valor de US\$ 300 milhões destinados à construção de 600 megawatts de energia renovável no Brasil. Maiores informações disponíveis em: <http://www.ndb.int/brics-bank-gives-811-million-in-first-round-green-energy-loans.php>.

A forte desvalorização das principais *commodities* exportadas pelos países sul-americanos observada ao menos desde 2015 pode acentuar a lentidão observada no andamento de algumas das obras da carteira de projetos da IIRSA/COSIPLAN, tanto pela falta de recursos decorrente do fim do *boom exportador* observado na década anterior, como pela perda relativa de custo-benefício de alguns projetos atrelados ao escoamento e exportação de *commodities* que, com valores depreciados, não mais justificariam elevados investimentos para seu transporte e exportação. Por outro lado, a crise ocasionada pela queda dos preços das *commodities* também traz oportunidades de se pensar em alternativas de desenvolvimento econômico socialmente e ambientalmente mais favoráveis, aproveitando-se a infraestrutura existente e em construção para dinamizar outros setores econômicos, como os de turismo e de serviços em geral, o que pode se traduzir em ganhos de qualidade na geração de emprego e renda e em maior sustentabilidade ambiental, econômica e social.

À luz dessa perspectiva e das críticas recebidas pelas obras de infraestrutura física e seus impactos ambientais e sociais por vezes negativos, consideramos que conciliar a integração da infraestrutura, suas obras e o desenvolvimento econômico com a preservação do meio-ambiente, a sustentabilidade e a busca de justiça social consistem nos principais desafios que se colocam para o COSIPLAN atualmente. O seu sucesso em impulsionar a integração da infraestrutura física na América do Sul, coadunada com um desenvolvimento que seja socialmente, ambientalmente e economicamente sustentável, dependerá em grande medida do esforço e da vontade política dos Estados sul-americanos em perseguir uma integração duradoura nas mais variadas áreas, contando com a participação ativa da sociedade civil nesse processo, além de atribuir competências decisórias – abrindo mão de parcela da autonomia nacional – para instituições multilaterais politicamente e tecnicamente aptas a promover a integração da infraestrutura de forma permanente.

REFERÊNCIAS

Básicas:

ARACH, Omar. Articulações ambientalistas em oposição às grandes obras de infra-estrutura. *In: VERDUM, Ricardo (org.). Financiamento e Megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana.* Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), 2008.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Brasil, Argentina e Estados Unidos (Da Tríplice Aliança ao Mercosul), 1870-2007. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

_____. O Brasil e a América do Sul. *In: OLIVEIRA, Henrique Altemani; LESSA, Antonio Carlos. (orgs.) Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas.* São Paulo: Saraiva, 2012.

BARBERO, José A. **La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina. Diagnóstico estratégico y propuestas para una agenda prioritaria - IDEAL 2011.** Bogotá: CAF, 2011.

BECKER, Bertha K. Desafios e perspectivas da integração regional da Amazônia Sul-americana. *In: Parcerias Estratégias*, vol. 15, n. 30, pp. 25-44, junho de 2010. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010.

_____. Geopolítica da Amazônia. *In: Revistas de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo.* São Paulo, v. 19, n. 53, pp. 71-86, abr. 2005.

BELA, Balassa. À Procura de uma Teoria de Integração Econômica. *In: WIONCZEK, Miguel (Org.). A Integração Econômica da América Latina.* Rio de Janeiro: Edições Cruzeiro, 1966.

BONO, Laura M.; BORDAZAR, Laura Bogado. Los modelos de integración por infraestructura en la región sudamericana: la Iniciativa IIRSA y el FOCEM. *In: Revista del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).* La Plata: UNLP, 2011.

BUENO, Elen de Paula. **O congresso do Panamá e o direito internacional na América Latina.** 2013. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) - Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. 108f. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/84/84131/tde-04042014-125515/>>.

CAMARGO, Sonia de. Mercosul: crise de crescimento ou crise terminal ?. *In: Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 68, pp.57-90, 2006.

CELLI JÚNIOR, Umberto. Teoria Geral da Integração: Em busca de um modelo alternativo. *In: MERCADANTE, Araminta; CELLI JR., Umberto. (orgs.) Blocos Econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia.* 1 ed. Curitiba: Editora Juruá, 2006.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil.** Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2012.

CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *In: Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília: vol. 45, nº1, Jan/Jun. 2002.

CHOI, Young Jong; CAPORASO, James A. Comparative regional integration. *In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. (orgs.). Handbook of International Relations*. London: Sage, 2002.

COUTINHO, M. V.; LIMA, M. R. S. de. *Uma Versão Estrutural do Regionalismo*. *In: DINIZ, Eli. (org.). Globalização, Estado e Desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, pp. 123-127.

COUTO, Leandro Freitas. *Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula*. *In: Revista Civitas* da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Porto Alegre: Revista Civitas, v. 10, n. 1, 2010, pp. 23-44.

DORATIOTO, Francisco. **O Brasil no Rio Prata (1822-1994)**. Brasília: Funag, 2014.

DUARTE, Rosário Santa Gadea. Oportunidades y Desafíos de la Integración Sudamericana: Una Perspectiva Andina. *In: A América do Sul e a integração regional*. Brasília: Funag, 2012.

DUPAS, Gilberto. A América Latina e o novo jogo global. *In: Gilberto Dupas, (org.), América Latina no Início do Século XXI: Perspectivas Econômicas, Sociais e Políticas*. São Paulo: Editora Unesp, 2005.

EGLER, Claudio. **Integração Econômica e Redes Logísticas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.

FAJARDO, José Marcos Castellani. **Acordo Tripartite Itaipu – Corpus: ponto de inflexão entre a disputa geopolítica e a política de cooperação**. Dissertação de Mestrado defendida no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2004, 180 f. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/6148/000437450.pdf?sequence=1> .

FIORI, José Luis. Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana. *In: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL*, texto para discussão nº 42. Brasília: CEPAL, 2011.

GARCIA, Marco Aurélio. Dez anos de política externa. *In: SADER, Emir (org.). Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

GUDYNAS, Eduardo. As instituições financeiras e a integração na América do Sul. *In:*

VERDUM, Ricardo (org.). **Financiamento e Megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), 2008.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

HAAS, Ernest B. El reto del regionalismo. *In: HOFFMAN, Stanley (ed.). Teorias contemporáneas sobre las relaciones internacionales.* Madrid: Editora Tecnos, 1963.

_____. The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing. *In: Regional Integration: Theory and Research*, ed. LN Lindberg, SA Scheingold, pp. 3–44. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press, 1971.

_____. The Uniting of Europe and The Uniting of Latin America. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 5, pp. 315-344, 1967.

HONÓRIO, Karen dos Santos. O Paradoxo Do Regionalismo À Brasileira (2000-2010): Notas para se pensar a ação do Brasil na integração da América do Sul através da participação brasileira na IIRSA. *Revista Monções da UFGD*, v.2. n.3, jan./jun., 2013.

_____. **O significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) no regionalismo Sul-Americano (2000-2012): um estudo sobre a Iniciativa e a participação do Brasil.** 2013. 133f. Dissertação de mestrado – PPGRI San Tiago Dantas, UNESP, UNICAMP, PUC-SP, São Paulo, 2013.

HURRELL, Andrew. Explaining the resurgence of regionalism in world politics. *Review of International Studies*, 21, 1995, pp. 331-358.

KEOHANE, Robert. **Power and Governance in a Partially Globalized World.** New York: Routledge, 2002.

LIMA, Maria Regina Soares de. Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. *Lua Nova*, n. 90, 2013, pp. 167-201.

MARIANO, Marcelo Passini. O Papel do Brasil na integração da infraestrutura da América do Sul: limites institucionais e possibilidades de mudança. *In: DESIDERÁ NETO, Walter Antonio (org.), O Brasil e novas dimensões da integração regional.* Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

MELLO, Flavia de Campos. Política Externa Brasileira e os Blocos Internacionais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 16, n.1, 2002, pp. 37-43.

MORALES, Evo. Construyamos una verdadera Comunidad Sudamericana de Naciones para ‘Vivir bien. **Carta presidencial** endereçada à Cúpula da Comunidade Sul-Americana de Nações realizada em Cochabamba em dezembro de 2006.

MORAVCSIK, Andrew. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach. *In: Journal of Common Market Studies*, 31 (4), pp. 473-523, 1993.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem feita – repensar a reforma, reformar o pensamento.** Tradução do original em francês *La Tête Bien Faite - Repenser la réforme, réformer la pensée* realizada por Eloá Jacobina. 8ª. Edição. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2003.

MOTTA VEIGA, Pedro da; RIOS, Sandra P. *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas.* **Série Comércio Internacional, n.82.** Santiago de Chile: CEPAL, 2007.

NYE JR., Joseph S.; KEOHANE, Robert O. **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. Boston: Little-Brown, 1977.

OLIVEIRA, Henrique Altemani; LESSA, Antonio Carlos (orgs.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2012.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. América do Sul: regionalismo, democracia e desenvolvimento. *In*: PASSOS, Rodrigo Fernandes dos; VIEIRA, Noemia Ramos; SIMONETTI; Mirian Cláudia Lourenção (Orgs.). **Relações Internacionais Contemporâneas**. Marília: Cultura Acadêmica, 2014, pp. 147-166.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; DUPAS, Gilberto. A União Sul-Americana de Nações: oportunidades econômicas e entraves políticos. *In*: AYERBE, Luis Fernando (org.). **Novas lideranças Políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; VIGEVANI, Tullo. América Latina: vulnerabilidade social e instabilidade democrática. *In*: DUPAS, Gilberto (coord.). **América Latina no início do século XXI**. São Paulo: Editora Unesp, 2005, pp. 193-254.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. **Política Externa Brasileira: Discursos, Artigos e Entrevistas (2011-2012)**. Brasília: Funag, 2013.

PALOSCHI, Jonas. **Trajatória e mudanças de rumo da integração física na América do Sul: política, história e o século XXI**. 2011. 129 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

PADULA, Raphael. **Integração Regional de infraestrutura e Comércio na América do Sul nos Anos 2000: Uma Análise Político-Estratégica**. 2010. 302 f. Tese de Doutorado, COPPE/ Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2010.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter; QUENTAL, Pedro de Araújo. Colonialidade do poder e os desafios da integração regional na América Latina. *In*: **Pólis Revista Latinoamericana**, vol. 32, 2012. Santiago do Chile: CISPO - Centro de Investigación Sociedad y Políticas Publicas, de la Universidad de Los Lagos Campus Santiago, 2012.

PUCHALA, Donald J. The Integrations Theorists and the Study of International Relations. *In*: KEGLEY, Charles W.; WITTKOPF, Eugene R. (orgs.) **The Global Agenda: issues and perspectives**. New York: Random House, 1984.

RAPOPORT, Mario; MADRID, Eduardo. Os países do Cone Sul e as grandes potências. *In*: CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario (Orgs.). **História do Cone Sul**. Rio de Janeiro: Editora Renavan, 2015, pp. 227-274.

RUGGIE, John Gerard, et al. Transformations in world Politics: The Intellectual Contributions of Ernst B. Haas. *In*: **Annual Review of Political Science**, vol. 8, 2005, pp. 271-296. Ithaca: Cornell University, 2005.

RUSSETT, Bruce. **International Regions and the International System: A Study in Political Ecology**. Chicago: Rand—McNally, 1967.

SANAHUJA, Jose Antonio. *Post-Liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR*. In: **Global Governance Programme 2012**. Florence: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2012.

SARAIVA, Miriam Gomes. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. Brasília: **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 53, nº spe, 2010.

SILVA, Karine de Souza; COSTA, Rogério Santos da. **Organizações Internacionais de Integração Regional: União Europeia, Mercosul e UNASUL**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2013.

SIMMONS, Beth; MARTIN, Lisa. International organizations and institutions. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. (orgs.). **Handbook of International Relations**. London: Sage, 2002.

SOUZA, Vitor Hélio Pereira de. **Integração Territorial na América do Sul: Uma análise multiescalar a partir das obras da IIRSA/COSIPLAN**. 2013. 237f. Dissertação de mestrado – Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Presidente Prudente, 2013.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. O Cone Sul no século XXI. In: CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario (Orgs.). **História do Cone Sul**. Rio de Janeiro: Editora Renavan, 2015, pp. 317-379.

VIGEVANI, Tullo; ARAGUSUKU, Juliano A. S. *Atitudes Brasileiras para as Organizações Hemisféricas: círculos concêntricos*. Buenos Aires: **Revista Pensamiento Proprio**, nº 40, 2013.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. Rio de Janeiro: **Contexto Internacional**, vol. 29, no 2, julho/dezembro 2007, pp. 273-335.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, São Paulo, vol.15 no.2, 2003.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; CORREIA, Rodrigo Alves. *Relação entre política doméstica e integração regional: uma interpretação do Brasil no governo Lula da Silva* In: AYERBE, Luis Fernando (org.). **Novas lideranças Políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

VIGEVANI; Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. *Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul*. Rio de Janeiro: **Revista de Ciências Sociais Dados**, v. vol. 57, no 2, 2014, pp. 517 a 552.

VILELA, Anna Marla. O Tratado da Bacia do Prata. *In: Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 21, n. 81, jan./mar. 1984 – suplemento.

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

VERDUM, Ricardo (org.). **Financiamento e Megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), 2008.

Outras fontes:

ALADI – *Asociación Latinoamericana de Integración*. **Tratado de Montevideu** de 12 de agosto de 1980. Disponível em: <http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/tratadoweb/tm80> .

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **A América do Sul e a integração regional**. Brasília: Funag, 2012.

_____. **Acordo Brasileiro-Paraguaio para a construção de uma Ponte Internacional sobre o Rio Apa**, assinado em 11 de dezembro de 1967. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1967/b_37/ .

_____. **Acordo Brasileiro-Uruguai para a Constituição de Comissão Mista para a Construção da Ponte Quaraí-Artigas**, assinado em 26 de abril de 1963. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1963/b_19/ .

_____. **Acordo para a Construção da Rodovia Concepción – Ponta Porã, entre o governo do Brasil e do Paraguai** assinado em 5 de março de 1960. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1960/b_10/ .

_____. **Acordo para a construção de uma Ponte Internacional sobre o Rio Paraná, assinado pelo governo do Brasil e do Paraguai** em 26 de abril de 1956. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1956/b_25/ .

_____. **Acordo sobre Transportes Aéreos regulares entre os Estados Unidos do Brasil e a República da Argentina** assinado em 2 de junho de 1948. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1952/b_48/ .

_____. **Acordo sobre Transportes Aéreos regulares entre os Estados Unidos do Brasil e a República do Paraguai** assinado em 26 de junho de 1951. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1952/b_48/ .

_____. **Acordo sobre transportes aéreos entre os Estados Unidos do Brasil e a República Oriental do Uruguai** assinado em 28 de dezembro de 1956. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1956/b_47/at_download/arquivo .

_____. **Ata de Cooperação Econômica Brasil – Uruguai**, assinada em Brasília, pelos respectivos presidentes, em 13 de agosto de 1986. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1986/b_41 .

_____. **Ata para a Integração Brasileiro-Argentina** assinada em 29 de julho de 1986. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1986/b_30/ .

_____. **Balanco da Política Externa Brasileira 2003-2010**. Página Oficial do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.1.6-america-do-sul-infraestrutura> .

_____. **Comunidade Sul-Americana de Nações**. Brasília: Funag, 2005.

_____. **Convênio Rádio-Elétrico entre o Brasil e a Colômbia**, assinado em 4 de novembro de 1936. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1936/b_34/ .

_____. **Declaração Conjunta dos mandatários de Brasil e Paraguai**, firmada em Assunção, em 11 de abril de 1980. Disponível em http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1980/b_24 .

_____. **Declaração Conjunta dos presidentes do Brasil e do Uruguai**, assinada em Montevidéu, em 14 de agosto de 1985. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b_39 .

_____. **Declaração Conjunta sobre a Ponte Internacional do Rio Quaraí assinada pelos governos do Brasil e do Uruguai** em 28 de dezembro de 1956. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1956/b_49/ .

_____. **Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, assinada pelos presidentes do Brasil e da Argentina** em 30 de novembro de 1985. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b_73 .

_____. **Declaração do Iguazu assinada pelos presidentes do Brasil e da Argentina** em 30 de novembro de 1985. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b_74 .

_____. **Nota 59 do MRE, de 14 de fevereiro de 2011, sobre a Entrada em Vigor do Tratado Constitutivo da Unasul**, após o depósito da ratificação do tratado efetuada pelo Uruguai. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2470-entrada-em-vigor-do-tratado-constitutivo-da-unasul> . Acesso em 9 de abril de 2016.

_____. **Obras de Integração Física na América do Sul**. Brasília: MRE, 2007.

_____. **Protocolo para a construção da Ponte Internacional sobre o Rio Uruguai firmado entre os Estados Unidos do Brasil e a República Argentina** em 24 de maio de 1935. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1935/b_9/ .

_____. **Tratado de Comércio e Navegação firmado entre os Estados Unidos do Brasil e a República Argentina** em 19 de maio de 1935. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1935/b_7/ .

_____. **Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina**, assinado em 29 de novembro de 1988. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1988/b_100 .

_____. **Tratado sobre a saída e o aproveitamento do petróleo boliviano firmado entre os Estados Unidos do Brasil e a República da Bolívia** assinado em 25 de fevereiro de 1938. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1938/b_4/ .

_____. **Tratado sobre Ligação Ferroviária firmado entre os Estados Unidos do Brasil e a República da Bolívia** assinado em 25 de fevereiro de 1938. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1938/b_3/ .

BRASIL, Presidência da República. **Tratado da Bacia do Prata** assinado em 26 de abril de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/anexo/and6708470.pdf .

_____. **Tratado de Assunção** assinado em 26 de março de 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0350.htm .

BRASÍLIA, **Comunicado de**. 1ª. Reunião de Presidentes da América do Sul. Brasília, 2000.

CAF – Corporação Andina de Fomento. **40 Iniciativas para o desenvolvimento sustentável**. Bogotá, 2010.

_____. **Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento**, assinado em Bogotá em 7 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.caf.com/media/125601/caf-convenio-constitutivo-10032015.pdf> .

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **El Regionalismo Abierto: América Latina y el Caribe en la economía internacional**. Santiago de Chile, 1996.

COSIPLAN - Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento. **COSIPLAN**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=45> . Último acesso em: 2 de julho de 2015.

_____. **2ª. Reunião Ordinária de Ministros do COSIPLAN**. Brasília, 30 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?id=182> . Último acesso em 6 de julho de 2015.

_____. **Agenda de Projetos Prioritários de Integração, 2011.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_agenda_de_projetos_port.pdf . Último acesso em: 10 de abril de 2016.

_____. **Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración, 2015.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/API_InformeVersionFinalEspa%C3%B1ol_2015.pdf . Último acesso em: 14 de abril de 2016.

_____. **Carteira de Projetos do COSIPLAN de dezembro de 2015.**

_____. **Estatuto do COSIPLAN.** 2010. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Estatuto_Cosiplan_por.pdf . Último acesso em: 6 de julho de 2015.

Hoja de Ruta para la Conectividad Suramericana para la Integración, 2012.

_____. **Grupos de Trabajo del Cosiplan.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=99> . Acesso em 9 de abril de 2016.

_____. **Organización del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=123> . Acesso em 10 de abril de 2016.

_____. **Plano de Ação Estratégico 2012-2022.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/II_COSIPLAN_2011_PAE_port_final.pdf . Acesso em 14 de abril de 2016.

_____. **Programas Territoriales de Integración: lineamientos conceptuales para su formulación,** 2013. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pti_lineamientos_conceptuales_para_su_formulaci%C3%B3n.pdf . Acesso em 20 de maio de 2016.

_____. **Reglamento do COSIPLAN.** 2010. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Reglamento_Cosiplan_por.pdf . Último acesso em: 6 de julho de 2015.

_____. **Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo del Eje del Amazonas para la actualización de la Cartera del Cosiplan y de la API, de 18 de junio de 2015.**

CUZCO, Declaração de. *In*: **Comunidade Sul-Americana de Nações.** Brasília: Funag, 2005.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, Banco Nacional de. **Estudos Técnicos Referentes ao Eixo de Capricórnio. Descrição e Cadastro de Rotas dos Corredores Bioceânicos formulados pelo BNDES.** Disponível em: http://www.bndes.gov.br/arqs/corredor_bioceanico/Produto%203.pdf .

IIRSA. **A IIRSA 10 anos depois. Suas Conquistas e Desafios.** Relatório Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA. Disponível em: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb_iirsa_10_anos_sus_logros_y_de_safios_port.pdf .

_____. **Actualización de la Cartera de Proyectos de IIRSA.** 2011. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=62> . Acesso em 7 de abril de 2016.

_____. **Agenda de Implementação Consensuada,** 2004. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cde6_anexo3_agenda_de_implementation_consensuada.pdf . Acesso em 6 de abril de 2016.

_____. **Agenda de Implementação Consensuada, 2005-2010.** Relatório de Avaliação/Julho 2010.

_____. **Análisis de la Cartera de Proyectos. Julio de 2004.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/acp_analisis_%20de_%20la_%20cartera_%20de_%20proyectos.pdf . Acesso em 6 de abril de 2016.

_____. **Apresentação do “Plan de Acción Estratégico 2012-2022 (PAE)”.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=38> . Último acesso em: 6 de julho de 2015.

_____. **Ata da Terceira Reunião do CDE,** celebrada em Brasília durante os dias 26 e 27 de maio de 2002. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cde3_acta.pdf . Acesso em 31 de março de 2016.

_____. **Cartera de Proyectos de los Ejes de Integración y Desarrollo.** Santiago do Chile, 2003.

_____. **Cartera de Proyectos IIRSA de 2010.**

_____. **Declaración de apoyo al proceso de paz en Colombia,** de 1º de septiembre de 2000.

_____. **Declaración sobre Malvinas,** de 1º de septiembre de 2000.

_____. **Declaração de Ayacucho,** de 9 de dezembro de 2004. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/oe_cusco04_declaracion_de_ayacucho.pdf . Acesso em 6 de abril de 2016.

_____. **Declaração Presidencial e Agenda Prioritária. Primeira reunião de Chefes de Estado da CASA,** realizada em Brasília, 30 de setembro de 2005. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_brasilia05_csn_declaracion_presidencial_y_agenda_prioritaria.pdf . Acesso em 7 de abril de 2016.

_____. **Herramienta de Trabajo para el diseño de una Visión Estratégica de la Integración Física Suramericana** de julho de 2003.

_____. **Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur. Una Propuesta.** 2000. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/plan_de_accion_para_integracion_infraestructura_regional%20en%20am%C3%A9rica%20del%20sur.pdf . Último acesso em: 6 de julho de 2015.

_____. **Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA, 2004.**

_____. **Reunião del Grupo Técnico Ejecutivo del Eje del Amazonas para la actualización de la Cartera del Cosiplan y de la API, de 18 de junio de 2015.**

_____. **Reunião de Ministros de Transportes, Telecomunicaciones y Energía de América del Sur – Plan de Acción para la integración de la infraestructura regional en América del Sur.** 2000. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Montevideo%20final.pdf . Último acesso em : 10 de junho de 2015.

OEI - Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, Ciência e Cultura. **Relatório sobre a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul.** Disponível em: <http://www.oei.es/oeivirt/cimeira0.htm> . Último acesso em: 6 de julho de 2015.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment – 1972.** Disponível em: <http://www.unep.org/documents.multilingual/default.asp?documentid=97&articleid=1503> .

OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. **Tratado de Cooperação Amazônica.** Disponível em: <http://otca.info/portal/tratado-coop-amazonica.php?p=otca> . Último acesso em: 5 de fevereiro de 2016.

PLANEJAMENTO, Ministério do. **COSIPLAN: Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), 2011.** Disponível na Página Oficial do Ministério do Planejamento: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/spi/111130_Cosiplan_API_Agenda_de_projetos_prioritarios_de_integracao.pdf .

UNASUL – União de Nações Sul-Americanas. **Declaração do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL, durante a Quarta Reunião Ordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL,** celebrada em 26 de novembro de 2010, em Georgetown, Guiana. Documento disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_guyana10_declara_unasur_1110.pdf . Último acesso em 6 de julho de 2015.

_____. **Tratado Constitutivo da UNASUL.** Assinado em 23 de maio de 2008. Brasília, Brasil.

Referências Complementares:

ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio do; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público.** 17ª. Edição. São Paulo: Saraiva, 2009.

AYERBE, Luis Fernando. (org.). **Territorialidades e entrecruzamentos geopolíticos na América Latina.** São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2014.

BARROS, Pedro Silva; PADULA, Raphael; SEVERO, Luciano W. A integração Brasil-Venezuela e o Eixo Amazônia-Orinoco. **Boletim de economia e política internacional,** vol. 7, 2011, pp. 33-42.

BRAGA, Marcio Bobik. Raul Prebisch e o Livre Comércio: as origens do pensamento econômico estruturalista. *In: Cadernos PROLAM/USP*. Ano 7, Vol. 2. 2008. pp. 76-99.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CASELLA, Paulo Borba. **Direito Internacional dos espaços**. São Paulo: Atlas, 2009.

CASTRO, Augusto César Batista de. **Os Bancos de Desenvolvimento e a Integração da América do Sul: Bases para uma política de cooperação**. Brasília: Funag, 2011.

COSTA, Rogério Santos da. A América do Sul do governo Lula 1. *In: Anais do 3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais –ABRI*, 2011. São Paulo: 20 de julho de 2011.

CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais da América Latina. Velhos e Novos Paradigmas**. 2. ed. atualizada. São Paulo: Saraiva, 2007.

CLAINCHE, Roberto Martínez. **La Alalc/Aladi**. México: El Colegio de México, 1984.

DESIDERÁ NETO, Walter Antonio (org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

DONGHI, Halperin. **História da América Latina**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

FIESP – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Oito eixos de integração da infraestrutura da América do Sul**. São Paulo: FIESP, 2012. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/8-eixos-de-integracao-da-infraestrutura-da-america-do-sul/> . Acesso em: 7 de março de 2015.

GOMES, Kelly da Rocha. Unasul: mais do mesmo? As dimensões do processo de integração sul-americano. 2012. 233f. Dissertação de mestrado – PPGRI San Tiago Dantas, UNESP, UNICAMP, PUC-SP, São Paulo, 2012.

HURRELL, Andrew. One World? Many Worlds? The Place of Regions in the Study of International Society. **International Affairs**, Vol. 83, No. 1, pp. 127-146, January 2007.

KOHON, Jorge. **La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina. Diagnóstico estratégico y propuesta para una agenda prioritaria. Transporte - IDeAL 2011**. Bogotá: CAF, 2011.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2004.

MARIANO, Karina Passini. Globalização, integração e o estado. *In: Lua Nova*, São Paulo, nº. 71, 2007, pp. 123-168.

MENDES, Cintiene Sandes Monfredo; OSORIO, Flávia Matilde Seidel. Estratégias para integração sul-americana: uma análise do papel do Brasil. *In: FLACSO-ISA, Joint International Conference*. Buenos Aires, Argentina, 23-25 de Julho de 2014.

MENEZES, Wagner. **Direito Internacional na América Latina**. Curitiba: Juruá, 2007.

MRE – MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Integração Latino-Americana: 50 anos da ALALC/ALADI**. Brasília: Funag, 2010.

_____. **Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento – CALC**. Brasília: Funag, 2009.

_____. **1ª Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações**. Brasília: Funag, 2005.

NEGRO, Sandra C. Caracterización y Clasificación de los Esquemas de Integración. *In: NEGRO, Sandra C. (Org.), Derecho de la Integración (Manual)*. Buenos Aires: Euros Editores S.R.L, 2010.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. A Política Externa Brasileira no Governo Lula (2003-2010): Um exercício de Autonomia pela Assertividade? *In: Anais do IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP 2014*. Brasília: 4 a 7 de agosto de 2014.

PALOSCHI, Jonas. **Trajatória e mudanças de rumo da integração física na América do Sul: política, história e o século XXI**. 2011. 129f. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

PASSOS, Thaís Virga. Conexão física e integração política na América do Sul com foco no desenvolvimento socioeconômico: uma análise do Eixo Amazonas. *In: Primeiras Jornadas de Planejamento Econômico e Social*, Instituto Latino-Americano e Caribenho de Planejamento Econômico e Social (ILPES). Santiago do Chile: CEPAL, 2014.

PEDROSO, Carolina Silva. **Os projetos regionais de Brasil e Venezuela para América do Sul nos anos Lula da Silva (2003-2010)**. 2014. 121f. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP - UNICAMP - PUC/SP), São Paulo, 2014.

POSADA, Edgar Vieira. Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales. *In: Revista Papel Político*, nº18, diciembre de 2005, pp. 235-290.

SANAHUJA, José Antonio. Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de UNASUR. *In: Pensamiento propio*, 16. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), junho de 2011.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. **A América do Sul no Discurso Diplomático Brasileiro**. Brasília: Funag, 2014.

SARFATI, Gilberto. **Teoria das Relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SCHMIED, Julie. Cenários da integração regional: os desafios da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) – o novo caminho da integração na América do Sul. *In: Cadernos Adenauer*, vol. 8, nº. 1, 2007, pp. 105-126.

SIMAS, Caio de Almeida. **A construção de infraestrutura física e os desafios para a integração sul-americana: uma análise espacial da IIRSA e da UNASUL**. 2012. 140f. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós- Graduação em Economia Política Internacional, do Instituto de Economia / Núcleo de Estudos Internacionais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. **Eu sou da América do Sul**. Brasília: Funag, 2012.

_____. **Integração: sonho e realidade na América do Sul**. Brasília: Funag, 2011.

SOUZA, Vitor Hélio Pereira de. **Integração Territorial na América do Sul: Uma análise multiescalar a partir das obras da IIRSA/COSIPLAN**. 2013. 237f. Dissertação de mestrado - Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia (FCT) da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Presidente Prudente, 2013.

VIEIRA, Noemia Ramos; SIMONETTI, Mirian Cláudia Lourenção (Org.); PASSOS, R. D. F. (Org.). **Relações Internacionais Contemporâneas: novos protagonistas e novas conjunturas**. 1. ed. Marília: Oficina Universitária Cultura Acadêmica, 2014. v. 1. 320p.

VIGEVANI, Tullo. Os impasses da integração regional vistos dos Andes equatorianos. **Carta Capital**, 16 de dez. 2014. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-dogri/os-impasses-da-integracao-regional-vistos-dos-andes-equatorianos-714.html> . Último acesso em: 25 de junho de 2015.

VIGEVANI, Tullo; et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *In: Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, n. 1, 2008, pp. 5-27.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo Passini. A Alca e a política externa brasileira. *In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org.). Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 321-356.

VIGEVANI; Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Pensamento brasileiro e integração regional. *In: Contexto Internacional*, vol. 32, n. 2, julho/dezembro 2010, pp. 437-487.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The politics of the world economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.