

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA – UNESP
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA – FCT
CAMPUS DE PRESIDENTE PRUDENTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA – PPGG

DAYANA APARECIDA MARQUES DE OLIVEIRA CRUZ

**GEPOLÍTICA E INTEGRAÇÃO REGIONAL: UMA
ANÁLISE DOS PROJETOS DE INFRAESTRUTURA
DE TRANSPORTES ENTRE BRASIL E PARAGUAI**

PRESIDENTE PRUDENTE

2017

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA – UNESP
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA – FCT
CAMPUS DE PRESIDENTE PRUDENTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA – PPGG

DAYANA APARECIDA MARQUES DE OLIVEIRA CRUZ

**GEPOLÍTICA E INTEGRAÇÃO REGIONAL: UMA
ANÁLISE DOS PROJETOS DE INFRAESTRUTURA
DE TRANSPORTES ENTRE BRASIL E PARAGUAI**

Tese elaborada junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da FCT/UNESP, sob orientação do Prof. Dr. Eliseu Savério Sposito e financiamento da FAPESP, para obtenção do título de Doutora em Geografia.

PRESIDENTE PRUDENTE

2017

FICHA CATALOGRÁFICA

O46g Oliveira Cruz, Dayana Aparecida Marques de.
Geopolítica e integração regional : uma análise dos projetos de infraestrutura de transportes entre Brasil e Paraguai / Dayana Aparecida Marques de Oliveira Cruz. - Presidente Prudente : [s.n], 2017
133 f. : il.

Orientador: Eliseu Savério Sposito
Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia
Inclui bibliografia

1. Geopolítica. 2. Integração Regional. 3. América do Sul. I. Oliveira Cruz, Dayana Aparecida Marques de. II. Sposito, Eliseu Savério. III. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Tecnologia. IV. Título.

CERTIFICADO DE APROVAÇÃO


TÍTULO DA TESE: Geopolítica e integração regional: uma análise dos projetos de infraestrutura de transportes entre Brasil e Paraguai


AUTORA: DAYANA APARECIDA MARQUES DE OLIVEIRA

ORIENTADOR: ELISEU SAVÉRIO SPOSITO

Aprovada como parte das exigências para obtenção do Título de Doutora em GEOGRAFIA, área: PRODUÇÃO DO ESPAÇO GEOGRÁFICO pela Comissão Examinadora:


Prof. Dr. ELISEU SAVÉRIO SPOSITO
Departamento de Geografia / FCT/UNESP/Presidente Prudente (SP)


Prof. Dr. ANTONIO NIVALDO HESPANHOL
FCT / UNESP/Presidente Prudente (SP)


Prof. Dr. CÁSSIO ANTUNES DE OLIVEIRA
Pós-doc/FCT-Unesp / FCT/Unesp


Profa. Dra. LISANDRA PEREIRA LAMOSO
Faculdade de Ciências Humanas / UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS


Prof. Dr. CLAUDIO ANTONIO EGLER
Departamento de Geografia / Universidade Federal do Rio de Janeiro

Presidente Prudente, 04 de dezembro de 2017

**Dedico aos meus pais, Bernardo e
Maria, e ao meu esposo, Fernando.**

Agradecimentos

À FAPESP que possibilitou a realização dessa pesquisa através do financiamento concedido (Processo FAPESP nº 2014/09913-1), sem o qual seria impossível dedicar-me exclusivamente e realizar o trabalho de campo. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

Ao meu orientador, Dr. Eliseu Savério Sposito pela orientação e disposição em ajudar sempre que necessário.

Agradeço aos professores que compuseram a banca de qualificação, Dr. Nivaldo Hespanhol e Dr. Cássio Antunes de Oliveira, pela leitura atenta e avaliação minuciosa do relatório que originou essa tese. Agradeço também por terem aceitado o convite de fazer parte da banca de defesa da tese, por lerem novamente o meu trabalho e estarem dispostos a contribuir com ele.

Aos professores Dr. Cláudio Egler e Dr^a Lisandra Lamoso que generosamente aceitaram participar da defesa e trouxeram novas reflexões para este trabalho.

Agradeço aos que gentilmente tornaram possível a realização das quatro fases do trabalho de campo, cujas contribuições foram fundamentais para o resultado dessa pesquisa:

Ao Sr. Florisvaldo Fier, alto representante-geral do MERCOSUL.

Aos professores da Facultad de História, Geografía y Ciencia Política da PUC/Chile, Dr. Cristian Henriquez, Dr. Johannes Hehnes e Dr. Federico Arenas Vásquez.

Ao Sr. Patricio Mansilla, funcionário do Banco Inter-americano de Desenvolvimento, e integrante do Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA.

Ao economista e pesquisador do Centro de Análise e Difusão da Economia Paraguaia (CEADEF), Fernando Masi.

Ao Sr. Luis María Pereira, coordenador nacional da IIRSA no Paraguai.

Àqueles que tive o prazer de conhecer e que me ajudaram com dicas, informações,
indicações de leituras...

À Dr. Renata por permitir o acesso às atas das reuniões de construção da segunda ponte
entre Brasil e Paraguai.

Ao Dr. Fabrício Vázquez pela indicação de leitura.

Sou grata também aos funcionários da FCT/UNESP e das instituições onde realizei os
trabalhos de campo, que gentilmente me receberam e proveram o necessário para cada
etapa específica da pesquisa.

Aos amigos

À Débora Reis, que tem um olhar simples e descomplicado do mundo, com quem eu
converso quase todos os dias e que contribui para que a minha rotina seja mais leve e
alegre.

À Carolina Karoll pela amizade, por toda a sua generosidade comigo e com o meu
trabalho, por todas as palavras de apoio e pela torcida para que cada etapa rendesse o
resultado esperado.

À Roberta Fonseca pelas conversas reflexivas e pelas risadas, pela companhia animada nos
eventos acadêmicos, além das conversas de áudios longos no *whats app*.

Ao Everton Luís de Souza Júnior que acompanhou meu longo projeto de ser um dia
doutora e contribuiu de forma generosa e brilhante para que meu trabalho fosse cada vez
melhor. Não há como esquecer de todo o apoio e a ajuda indispensável que tive desde o
meu primeiro dia de aula na graduação até o término do meu doutorado.

À Katia Kayahara por poder contar com sua presença e serenidade em tantos momentos
incríveis da minha vida. Neste, não poderia ser diferente!

À Cleidiane Santos de quem recebi um abraço aperto de “parabéns” pelo término dessa tese, com quem compartilhei conversas sobre as alegrias e os desafios de fazer um doutorado.

À minha querida família

Com muito carinho menciono minha gratidão aos meus pais, Bernardo de Oliveira e Maria A. M. de Oliveira, que com entusiasmo sempre se preocuparam em expressar o apoio incondicional ao meu trabalho e às minhas escolhas. Lembro-me de todo o esforço com que vocês trabalharam para que eu tivesse condições de batalhar por meus objetivos.

Ao meu irmão Bernard Oliveira que sempre tem algo positivo e animador para me dizer.

Agradeço ao meu esposo, companheiro e amigo, Fernando Vieira da Cruz, por ter transformado o meu plano de formação acadêmica em um projeto nosso. O seu apoio foi fundamental para que eu tivesse a tranquilidade necessária para aproveitar todas as oportunidades que tive nesses últimos anos. Particularmente, os anos de realização dessa tese foram atípicos para nós, agradeço por compreender a minha ausência, por expressar com amor o seu desejo de que tudo desse certo, por encarar de forma leve e positiva as decisões que nós tomamos...

Agradeço a Deus por ter tido a oportunidade de encontrar todas essas pessoas que me ajudaram a viver mais uma realização. Sinto-me honrada por vocês terem feito parte de tudo isso.

Obrigada!

RESUMO

Geopolítica e integração regional: uma análise dos projetos de infraestrutura de transportes entre Brasil e Paraguai.

A relação assimétrica e desigual entre Brasil e Paraguai na América do Sul demonstra a complexidade do subsistema regional, que deve ser lida não só a partir do contexto econômico, mas também do contexto (geo) político regional, associado por sua vez ao sistema-mundo. Se por um lado, a ampliação da exportação de *commodities* e dos acordos de integração regional demandam o planejamento e investimento em projetos de infraestruturas, sobretudo de transportes; por outro lado, a fragilidade institucional e financeira dos acordos regionais contribui para o atraso no cronograma de execução desses projetos. A partir da análise do processo de integração regional sul-americano, considerando o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento/Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (COSIPLAN/IIRSA), e o papel de liderança desempenhado pelo Brasil, afirmamos que existe uma estreita relação entre integração regional e geopolítica, na qual os projetos internacionais de infraestruturas podem ser considerados como pontos de encontro entre ambos.

Palavras-chave: Integração regional; Geopolítica; Projetos de infraestruturas de transportes; Brasil; Paraguai.

ABSTRACT

Geopolitics and regional integration: an analysis of transport infrastructure projects between Brazil and Paraguay.

The asymmetric and unequal relationship between Brazil and Paraguay in South America demonstrates the complexity of the regional subsystem, which must be read not only from the economic context, but also from the regional (geo) political context, associated in turn with the world system. If, on the one hand, the expansion of commodities exports and regional integration agreements demand planning and investment in infrastructure projects, especially transportation; on the other hand, the institutional and financial fragility of the regional agreements contributes to the delay in the execution schedule of these projects. Based on the analysis of the South American regional integration process, considering the Southern Common Market (MERCOSUL), the South American Council on Infrastructure and Planning / Initiative for the Integration of Regional South American Infrastructure (COSIPLAN / IIRSA), and the leading role played by Brazil, we affirm that there is a close relationship between regional and geopolitical integration, in which international infrastructure projects can be considered as meeting points between the two.

Keywords: Regional integration; Geopolitics; Transport infrastructure projects; Brazil; Paraguay.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO 1 - O MERCOSUL E O COSIPLAN/IRSA: ASSIMETRIAS, DESIGUALDADES E CONTROVÉRSIAS.....	24
1.1 O MERCOSUL: integração e disparidades regionais.....	26
1.1.1 Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM).....	39
1.2 A iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA)	45
1.3 A relação entre MERCOSUL e UNASUL.....	60
1.4 Considerações sobre o capítulo 1	67
CAPÍTULO 2 - BRASIL: SEMIPERIFERIA DO SISTEMA CAPITALISTA ENTRE A LIDERANÇA REGIONAL E A SUBORDINAÇÃO.....	69
2.1 Brasil: semiperiferia e liderança regional.....	70
2.2 A necessidade de integração regional e os projetos de infraestruturas: uma (velha) explicação geopolítica dos acordos entre Brasil e Paraguai	92
2.3 Considerações sobre o capítulo 2	101
CAPÍTULO 3 - O ATRASO NO ANDAMENTO DOS PROJETOS DO GRUPO 3 DO EIXO DE CAPRICÓRNIO: UMA DISCUSSÃO ALÉM DO CRONOGRAMA	102
3.1 Geopolítica e infraestrutura de transportes.....	103
3.2 O grupo 3: Assunción-Paranaguá do Eixo de Capricórnio	105
3.2.1 Entraves no andamento dos projetos relacionados ao modal ferroviário	116
3.2.2 O dilema da construção da nova ponte.....	124
3.3 Considerações finais do capítulo 3	129
CONSIDERAÇÕES FINAIS	131
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	137

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Acordos de mecanismos inter-regionais que o Brasil participa	83
QUADRO 2: Comércio Exterior - Acordos sul-americanos dos quais o Brasil faz parte. .	88
QUADRO 3: Grupos de Projetos do Eixo de Capricórnio.....	105

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Composição da API por país (em milhões de dólares)	56
TABELA 2: Fontes de financiamento dos projetos do COSIPLAN/IIRSA, 2016 (em milhões de dólares).	64
TABELA 3: Carteira de projetos do COSIPLAN/IIRSA segundo os países membros em 2016.....	65
TABELA 4: Projetos do Grupo 3 do Eixo de Capricórnio	108

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: Distribuição dos recursos do FOCEM de 2008 a 2016 (em %).....	41
GRÁFICO 2: Paraguai - Total de exportação no período de 1980 a 2013 (em milhões de dólares)	80
GRÁFICO 3: Paraguai – Porcentagem de exportação no período de 2010 a 2013.....	115
GRÁFICO 4: Percentual de investimento estimado por país para a execução do projeto de construção do Corredor ferroviário bioceânico Paranaguá-Antofagasta	124

LISTA DE MAPAS

MAPA 1: Participação dos países sul-americanos no MERCOSUL.....	30
MAPA 2: Área de influência do Eixo de Capricórnio	51
MAPA 3: Áreas de conservação existentes no Eixo de Capricórnio.....	53
MAPA 4: Projetos do Eixo de Capricórnio	54
MAPA 5: Projetos da API do Eixo de Capricórnio	57
MAPA 6: Delimitação dos grupos do Eixo de Capricórnio	106
MAPA 7: Projetos do Grupo 3: Asunción-Paranaguá	109
MAPA 8: Traçado do projeto de construção do Corredor ferroviário Paranaguá-Antofagasta com indicação de trechos	119

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACE	Acordo de Complementação Econômica
ACFI	Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimento
AG	Acordo de Alcance Parcial Agropecuário
AIIB	Banco Asiático de Investimento e Infraestrutura
ALADI	Associação Latino-americana de Integração
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
ALL	América Latina Logística
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTP	Associação Nacional de Transportes Públicos
API	Agenda de Projetos Prioritários de Integração
APTF	Acordo de Preferências Tarifárias Fixas
AR	Cooperação e Intercâmbio de bens na área cultural
ASA	Cúpula América do Sul – África
ASPA	Cúpula América do Sul – Países Árabes
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Brasil, Índia, Rússia, China e África do Sul
CAF	Caixa Andina de Fomento
CALC	Cúpula da América Latina e do Caribe
CAN	Comunidade Andina
CCT	Comitê de Coordenação Técnica
CEADEP	Centro de Análise e Difusão da Economia Paraguaia
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CELAC	Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CMC	Conselho do Mercado Comum
CMEC	China Machinery Engineering Corporation
CNPC	China National Petroleum Corp
COSIPLAN	Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento
CPLP	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CRFOCEM	Conselho de Administração do FOCEM
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
EIA/RIMA	Estudo de Impacto Ambiental / Relatório de Impacto Ambiental
EIDs	Eixos de Integração e Desenvolvimento
ENID	Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento
EVETA	Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental
FOCALAL	Fórum de Cooperação América Latina – Ásia do Leste
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL
FONPLATA	Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata
G-20	Grupo dos 20
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana
JBIC	Japan Bank for International Cooperation

KOICA	Agência de Cooperação Internacional da Coreia
Kv	Kilovolt
MAI	Acordo Multilateral de Investimento
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONGC	Oil and Natural Gas Corporation Limited
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAE	Plano de Ação Estratégico
Parlasul	Parlamento do MERCOSUL
PDVSA	Petróleo da Venezuela S.A
PIB	Produto Interno Bruto
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
PNLT	Plano Nacional de Logística e Transporte
PTR	Preferência Tarifária Regional
Sinopec	China Petroleum & Chemical Corporation
SGPC	Sistema Global de Preferências Comerciais entre Países em Desenvolvimento
SMP	Sistema de Monitoramento Permanente
TICD	Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento
UA	União Africana
UNASUL	União de Nações Sul-americanas
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

INTRODUÇÃO

Mais do que a contextualização do objeto de estudo, nessa introdução queremos apresentar rapidamente as transformações da pesquisa durante o seu processo de execução, pois contribui para a compreensão da tese aqui defendida.

Num primeiro momento, a preocupação foi analisar o papel das infraestruturas de transportes propostas pelo Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento/Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (COSIPLAN/IIRSA) e seus rebatimentos para a integração regional, sua relação com o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) - especificamente entre Brasil e Paraguai -, a fim de pontuar os impactos dos projetos na rede urbana, tendo como referência Dourados e Cascavel, no Brasil, e Ciudad del Este, no Paraguai.

A escolha dos países se deu pela natureza da relação entre eles estabelecida, pelas assimetrias no comércio regional e pelo descompasso econômico. Discutimos a necessidade de associar a análise do intercâmbio comercial no MERCOSUL à sua rede de transportes; ela indicava que a ampliação dessa rede contribuiria com a diminuição dos custos de circulação intra-regional e com a queda dos preços das *commodities* tornando essas mercadorias mais competitivas no mercado internacional.

Concluimos que a relação desigual e assimétrica entre os membros maiores (Argentina e Brasil) e menores do bloco (Paraguai e Uruguai) (ALVAREZ, 2011) é uma reprodução na escala regional, da relação de centralidade e subordinação que os membros maiores possuem no contexto global.

Foi então que começamos a refletir sobre o papel de semiperiferia do Brasil na economia-mundo. O papel de semiperiferia é caracterizado justamente por ser intermediário entre os países do centro do sistema capitalista e da periferia, por isso, a semiperiferia ocupa o papel de centro do subsistema, enquanto no contexto global, permanece como subordinado (IANNI, 1996). Do ponto de vista econômico essa subordinação ocorre principalmente pelo crescente volume de exportação de *commodities* para a Ásia e Europa, enquanto a exportação de manufaturas possui destaque no mercado interno e regional. No caso do Brasil, em 2012, segundo a Organização Mundial do Comércio (2015), as principais regiões importadoras de produtos primários do Brasil foram Ásia (32,6 bilhões de dólares) e Europa (21,8 bilhões de dólares), enquanto os principais importadores de manufaturas brasileiras no mesmo ano foram América do Sul e Central (32,5 bilhões de dólares).

Esse perfil é característico da economia mundial emergente, considerada por Benko (1998) como um mosaico de regiões produtivas e especializadas, que em um processo complexo de crescimento localizado se torna cada vez mais dependente de outras regiões. Embora o Brasil tenha se aproximado do sul global e apresentado mudanças significativas em sua política externa (através do aprofundamento de acordos de cooperação sul-sul, ocorridos, sobretudo, a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva), sua estratégia de inserção econômica no mercado internacional baseada na exportação de *commodities* foi aprofundada. Um exemplo é que em 2016, a China que é o principal destino das *commodities* do Brasil importou 35,1 bilhões de dólares, sendo 14,3 bilhões de dólares de soja, equivalente a 41% do total (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2017).¹ A ampliação da exportação de *commodities* do Brasil, resultou em perda na projeção do mercado de produtos manufaturados para os chineses, tanto em relação aos países que integram o MERCOSUL, como no próprio mercado interno.

Sabendo que não só o Brasil, como os demais países da América do Sul ocupavam o papel de produtores de *commodities* na divisão territorial do trabalho, nos atentamos ao fato de que semelhança na agenda produtiva dos países sul-americanos dificulta a promoção de uma integração produtiva, por isso, o foco da integração regional está muito mais relacionado à necessidade de facilitar a circulação do que já é produzido, ao invés de promover a articulação entre diferentes cadeias produtivas. Daí a elaboração de projetos para a construção, ampliação ou adequação das redes de infraestruturas (transporte, energia e comunicação) para melhor atender os fluxos do mercado internacional, observando o potencial logístico que permite expandi-los.

Neste contexto, tomamos como referência a discussão feita por Santos (2008) sobre a relação dialética entre fixos e fluxos. No âmbito da integração regional ela pode ser pensada a partir do incremento técnico das infraestruturas (fixos) para criação, fortalecimento e estímulo de novas trocas (fluxos) no espaço geográfico, enquanto essas trocas demandam a criação de novos fixos, cuja especificidade é servir a reprodução do capital, a partir de aparatos infraestruturais dispersos espacialmente na forma de rede (SILVA JÚNIOR, 2009). Entendemos que se por um lado, a proposta de integração sul-americana visa diminuir os descompassos entre fixos e fluxos no subcontinente, por outro

¹ Além da soja, os principais produtos importados do Brasil pela China foram: minérios de ferro e seus concentrados (21%), Óleos Brutos de Petróleo (11%) e celulose (6,2%) (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2017).

lado, contribui para reforçar a desigualdade entre os espaços, ao fortalecer as hierarquias já existentes ou ao criar novas hierarquias a partir do incremento técnico.

Para nós, a rede urbana seria um dos principais exemplos da criação ou fortalecimento dessas hierarquias; pretendíamos analisá-las considerando as cidades de Dourados e Cascavel, no Brasil, e Ciudad del Este, no Paraguai. Nossa hipótese era que a hierarquia estabelecida entre essas cidades e as demais cidades seria reforçada devido ao dinamismo das interações espaciais. Em função disso, um dos objetivos era analisar os desdobramentos dos projetos de integração regional na rede urbana.

Selecionamos, portanto, dois projetos do COSIPLAN/IIRSA: a construção do “Corredor ferroviário bioceânico Paranaguá-Antofagasta” e a construção da segunda ponte internacional “Puerto Presidente Franco - Porto Meira” (que compõe o Eixo de Capricórnio da iniciativa, formado por Argentina, Brasil, Bolívia, Chile e Paraguai).

No decorrer da pesquisa nos deparamos com informações que indicaram novos caminhos e possibilidades acerca do objeto de estudo. Pois, percebemos que mesmo com as justificativas para a implantação das infraestruturas propostas pelo COSIPLAN/IIRSA, ainda assim, havia um atraso no andamento e execução dos projetos, principalmente pela dificuldade dos países em discutir as prioridades dos projetos e de cumprir o que havia sido planejado.

Os primeiros indícios de tal fato aconteceram no ano de 2015, com a sistematização e análise das primeiras informações resultantes das entrevistas realizadas durante o trabalho de campo, que foram confirmadas com o término do mesmo².

Neste contexto, surgiu-nos o questionamento: Quais os principais motivos que dificultam a execução dos projetos? Deparamo-nos com o fato de que os aspectos econômicos e de planejamento não davam conta de explicar os descompassos, a manutenção das assimetrias e a dificuldade no desenvolvimento dos projetos, principalmente em relação ao não cumprimento dos cronogramas. Percebemos que os projetos selecionados para análise nesta pesquisa, embora fossem justificados pelo impacto

² O trabalho de campo foi realizado em três fases. A primeira fase consistiu na realização de entrevista com o Sr. Florisvaldo Fier, alto representante-geral do MERCOSUL, em junho de 2015, na cidade de São Paulo. A segunda fase foi realizada no mesmo mês, em Santiago no Chile, e contou com as seguintes atividades: pesquisa bibliográfica nas bibliotecas da CEPAL e da PUC/Chile, entrevista com o Sr. Patricio Mansilla (funcionário do Banco Inter-americano de Desenvolvimento e integrante do Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA) e com o Dr. Johannes Hehnes (da Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política da PUC/Chile). A terceira fase foi a realização de entrevistas em Assunção do Paraguai, nos dias 23 e 24 de novembro de 2015, com o economista e pesquisador do Centro de Análise e Difusão da Economia Paraguuaia (CEADEF), Fernando Masi, e com o coordenador nacional da IIRSA no Paraguai, Sr. Luis María Pereira.

regional que causariam, sequer conseguiam ser finalizados pelos países por conta das constantes alterações em sua estrutura, bem como por dificuldades quanto ao financiamento. Dessa forma, como seria possível analisar o impacto das infraestruturas na rede urbana e nas cidades selecionadas, se algumas delas nem sequer haviam saído do papel?

O descompasso entre o discurso e a prática é ilustrado através da coexistência dos argumentos em prol da integração e das estratégias dos países com maior influência regional para a garantia de seus interesses individuais. Os exemplos dessa coexistência podem ser encontrados no atraso e adiamento na execução dos projetos e nos imprevistos e alterações repentinas dos projetos originais.

Com as novas observações sobre o objeto de estudo que surgiram no final de 2015 passamos a analisar o objeto de estudo sob uma nova perspectiva, considerando novas referências voltadas à geopolítica. Isso ocorreu porque parte dos resultados parciais obtidos indicavam que o atraso no cumprimento do cronograma dos projetos, bem como as alterações realizadas ao longo do tempo, não estavam relacionados apenas às questões financeira, incluía as divergências políticas e institucionais, das quais o Brasil aparecia como protagonista, por desempenhar o papel de liderança regional.

Por fim, considerando este contexto, no início do ano de 2016, redefinimos os rumos desta pesquisa, passando a defender que há uma estreita relação entre integração regional e geopolítica. Os projetos regionais de infraestrutura estão relacionados aos dois aspectos. No caso da América do Sul, eles têm um papel duplo de melhoria na circulação e de estratégias para manutenção das vantagens oriundas dos acordos regionais (que não se restringem ao uso das infraestruturas, mas abrangem também a elaboração, alteração e execução dos projetos) para a expansão da influência e consolidação da liderança regional brasileira.

Diante disso, estabelecemos três hipóteses, são elas:

1. Por desempenhar o papel de semiperiferia no sistema capitalista, o Brasil tem a dupla função de líder e subordinado. Tal papel indica uma reprodução na escala regional das relações que o país possui na escala global caracterizadas por desigualdades e assimetrias³.

³ Essas duas características são intrínsecas ao sistema capitalista de produção, portanto, existem em todas as escalas e acordos. Nosso objetivo em mencioná-las se deve ao fato de que entre o Brasil e os demais países sul-americanos, essas desigualdades e assimetrias possuem características específicas presentes desde a disponibilidade de recursos financeiros para a realização dos projetos até os aspectos legais dos acordos regionais; elas são históricas e estão associadas não só a forma como os países se relacionam, mas também à

2. A fragilidade institucional dos acordos regionais (MERCOSUL e União de Nações Sul-americanas - UNASUL) é responsável pela dificuldade na execução dos projetos de infraestrutura de integração entre os países. Essa fragilidade se dá principalmente pela ausência da supranacionalidade e de um sistema de financiamento capaz de suprir as demandas existentes.
3. Embora as alterações nos projetos de infraestrutura propostos entre Brasil e Paraguai sejam justificadas pelas dificuldades atuais de investimento ou por questões técnicas, os exemplos pretéritos de alterações em projetos de infraestrutura que encontramos entre os dois países indicam que os atrasos nos cronogramas também devem ser interpretados considerando a geopolítica, já que a partir deles é possível ampliar a influência e liderança regional.

Considerando as hipóteses apresentadas, o objetivo geral é *discutir a relação entre integração regional e geopolítica considerando os projetos de infraestrutura de transportes propostos no Grupo 3 (Assunção-Paranaguá) inseridos no Eixo de Capricórnio do COSIPLAN/IIRSA*. Os objetivos específicos são:

1. Identificar os principais problemas relacionados na integração Brasil-Paraguai e ações realizadas pelos Estados para minimizá-los, bem como o papel do COSIPLAN/IIRSA e do MERCOSUL para promover essa integração;
2. Discutir os critérios de escolha do Grupo 3 (Assunção-Paranaguá) do Eixo de Capricórnio do COSIPLAN/IIRSA e de seus projetos de infraestrutura de transportes;
3. Verificar e pontuar os aspectos políticos e econômicos que justificam o atraso e as alterações dos projetos, e seus rebatimentos sobre a integração regional.

Como ponto de partida para a análise aqui proposta, consideramos as principais referências:

- A análise do sistema-mundo de Immanuel Wallerstein, que possui quatro eixos principais: *Eixo histórico-crítico*, que explica a história do capitalismo e da modernização a partir de seu início no século XVI, entendendo que a modernização tornou-se global ao longo do século XIX; *Eixo de análise-crítica* dos principais acontecimentos e processos ao longo do século XX histórico, que teria sido iniciado em 1870 e que possivelmente se

estrutura política, econômica e social de cada país. Embora exista um discurso que prevê a diminuição dessas desigualdades e assimetrias a partir da integração entre os países, percebemos que elas se mantêm pouco alteradas, demonstrando a relação de dependência e subordinação entre periferia e semiperiferia.

estenderá até 2050⁴; *Eixo duplo* de estudos da história imediata e definição de possíveis cenários prospectivos da evolução do sistema-mundo capitalista; *Eixo epistemológico-crítico* que se opõe aos limites das ciências sociais atuais e resulta na proposta da multidisciplinaridade, com as “ciências sociais-históricas”. Dentre as principais influências de Wallerstein estão: Marx, Braudel e Kondratiev⁵. Apesar de considerar os eixos desenvolvidos pelo autor como pontos de partida para a reflexão do objeto de estudo dessa tese, nossa principal referência está na existência do sistema-mundo no modo capitalista de produção, que se manifesta em fases cíclicas de expansão e contração, alterando geograficamente no decorrer da história, os papéis econômicos de centro, semiperiferia e periferia (WALLERSTEIN, 1974)⁶. Defendemos que o Brasil desempenha o papel de semiperiferia, desde a década de 1970, quando passou a ser o centro do subsistema regional.

- A geopolítica na bacia platina e a contribuição de Mário Travassos. Por se tratar do primeiro geopolítico brasileiro que analisou o papel exercido pelo Brasil

⁴ A delimitação cronológica do século XX histórico está relacionada aos processos fundamentais e determinantes, que está associado, dentre outras coisas à construção e decadência da hegemonia estadunidense. De acordo com Rojas (2007), a cronologia do século XX histórico começa com o fim da guerra civil nos Estados Unidos e com a derrota da França na guerra franco-prussiana, após esses fatos, as disputas vão se tornando cada vez mais ampliadas, até que finalmente, com o término da segunda guerra mundial emerge uma nova potência hegemônica, os Estados Unidos. É nesse período que os Estados Unidos passa a enxergar a América do Sul com maior relevância geopolítica, sobretudo, o Brasil, por conta da disponibilidade de recursos naturais e de sua dimensão econômica e comercial (BANDEIRA, 2008). Apesar do fim do século XX cronológico, o século XX histórico não teria sido concluído, pois ele será equivalente a todo o processo lento de formação, afirmação e decadência da hegemonia estadunidense. O fim do século XX incluirá ainda outros processos como: a descolonização do planeta e a conquista da independência política pelos países coloniais com a desintegração dos impérios coloniais, e a crise resultante de um longo processo de revolução das estruturas culturais da sociedade contemporânea, iniciada no final da década de 1960 (ROJAS, 2007).

⁵ As ideias contidas no primeiro eixo de análise tem influência de Marx no que se refere à compreensão da história do capitalismo, que está baseada na lógica de acumulação marcada pela luta de classes, em que o Estado cede aos interesses dominantes.

O segundo eixo de análise do sistema-mundo tem influência de Braudel com a teoria dos diferentes tempos históricos, e o enfoque na larga duração histórica, conforme afirma ROJAS (2007, p. 19): “es también clara la enorme deuda de Wallerstein con la obra de Fernand Braudel, de la que toma en primer la teoría de los diferentes tiempos históricos y en especial el enfoque de la larga duración histórica, pero también algunos conceptos centrales como el de economía-mundo, o algunas tesis específicas como la de la relación particular entre monopolios y libre competencia dentro de las dinámicas globales del capitalismo”. Braudel também teve influência na análise do sistema-mundo de Wallerstein, com a crítica da inter/multi/pluri/transdisciplinaridade feitas no Eixo “epistemológico crítico”.

O terceiro eixo tem como referência os ciclos de Kondratiev, que é o ponto de partida para o estabelecimento de cenários prospectivos na análise do sistema-mundo (ROJAS, 2007).

⁶ A distinção desses papéis tem como referência o conceito de economia-mundo desenvolvido por Braudel (1987). A economia-mundo ocupa um espaço geográfico específico e é composta por um centro e por zonas sucessivas, definidas como intermediárias e dependentes. De acordo com Braudel (1987) a diferença entre ele e Wallerstein no que se refere ao conceito de economia-mundo é que enquanto Wallerstein indica seu surgimento apenas na Europa, no século XVI, Braudel defende que o mundo já estava dividido em zonas econômicas mais ou menos centralizadas, no qual coexistiam várias economias-mundo.

internacionalmente (MIYAMOTO, 1995 e MELLO, 1987), Travassos influenciou muitos outros geopolíticos brasileiros (como Lysias Rodrigues e Couto e Silva), baseado em Ratzel (no que se refere às concepções de espaço e posição) e Mackinder (e sua teoria do poder terrestre)⁷ indicou a necessidade de elaboração de uma política de comunicação brasileira. A política de comunicação brasileira defendida por Travassos consistia na expansão das redes de transportes, cujo intuito principal era a projeção continental do país para a neutralização da influência argentina na bacia do Prata, especialmente sobre a Bolívia e o Paraguai. Utilizamos este autor para demonstrar de que maneira as estratégias em busca da liderança regional brasileira eram estabelecidas (do ponto de vista geopolítico) no início do século XX, e como elas estavam relacionadas à expansão da rede de infraestruturas.

- A imaginação geopolítica moderna discutida por Agnew (2005) da qual faz parte a hierarquização do mundo e os padrões de crescimento e desenvolvimento euro-americanos. Afirmamos que a partir dos primeiros geopolíticos brasileiros iniciou-se o processo de criação da imaginação geopolítica brasileira. Ela sustenta o discurso de reprodução, no subsistema, a relação de dependência e subordinação com os países do centro do sistema capitalista.
- A hipótese de Bertha Becker de que a partir do fim da Guerra Fria surge uma nova geopolítica, cuja base está relacionada à racionalidade, à logística e às mudanças resultantes da revolução científico-tecnológica (BECKER, 2000). A autora é contrária à abordagem ratzeliana e realista clássica das relações internacionais, em que o Estado é o único agente político no sistema internacional, cabendo, portanto, considerar outros agentes como as corporações internacionais, os grandes bancos e a sociedade civil

⁷ Embora outros geopolíticos clássicos tenham influenciado a geopolítica brasileira, como Mahan e Spykman (com a teoria do poder marítimo), Mackinder foi a principal referência dos primeiros estudos geopolíticos no país, que além de sua teoria do poder terrestre, tinham como referência também Ratzel, sobretudo, no uso dos conceitos de espaço, posição e poder (MELLO, 1987 e MIYAMOTO, 1995).

Majoritariamente, os estudos de geopolítica no Brasil foram desenvolvidos até a década de 1980 por militares (MIYAMOTO, 1995), já que nas universidades o termo geopolítica não era bem visto, por conta da forma como ele foi utilizado pela escola alemã, quando os princípios de Ratzel, Kjellén (primeiro a utilizar geopolítica em 1899) e Mackinder foram distorcidos pelo alemão Karl Hauschofer, que teve suas ideias utilizadas pelo nazismo alemão (MELLO, 1987).

Segundo Miyamoto (1995) desde o início dos estudos geopolíticos no Brasil (1920) até a década de 1990, os principais temas pesquisados foram: transportes, mudança da capital federal, fronteiras e a divisão territorial do país. Em relação aos estudos de geopolítica e transportes, Miyamoto (1995) destaca dois autores: Moacir Silva e Lima Figueiredo. Os autores defendiam a integração nacional, maior fluidez das riquezas nacionais e uma nova saída para o Pacífico através da expansão da rede de transportes. Figueiredo, influenciado por Travassos defendia a criação da ferrovia Santos-Arica, via Corumbá-Santa Cruz de la Sierra através da Estrada de Ferro do noroeste do Brasil (MIYAMOTO, 1995).

organizada. Segundo Becker, há ainda que incorporar novos temas de debate no âmbito da geopolítica, como as redes de circulação e comunicação; a cooperação internacional; a redefinição da relação sociedade-natureza; etc. Todos estes temas são relevantes para a análise da complexidade e seletividade da economia no cenário internacional, em que o Brasil desempenha um papel intermediário.

A tese está estruturada em três capítulos, que contemplam as hipóteses e objetivos definidos. O capítulo 1, “O MERCOSUL e o COSIPLAN/IIRSA: assimetrias, desigualdades e controvérsias” discute o papel do Brasil como liderança de dois acordos de integração, que embora tenham passado por transformações distintas ao longo do tempo permanecem com dificuldades comuns no que se refere ao sistema de solução de controvérsias e ao financiamento dos projetos de infraestruturas. O capítulo é dedicado à análise desses acordos, por isso apresenta detalhadamente o histórico de criação, a organização, os aspectos institucionais e seus respectivos conflitos. Por fim, apresenta as possibilidades de convergência entre o MERCOSUL e a UNASUL.

O segundo capítulo “Brasil: semiperiferia do sistema capitalista entre a liderança regional e subordinação” trata sobre o imaginário geopolítico brasileiro baseado na expansão da influência do Brasil na Bacia do Prata e sua consolidação como semiperiferia do sistema capitalista, cujo papel complexo permite a manutenção de uma liderança regional, enquanto permanece na condição de subordinado aos países centrais. O capítulo 2 trata também da utilização de projetos de infraestrutura como estratégias para a expansão da influência brasileira, ao observar o caso do Paraguai e os projetos propostos pelo Brasil na década de 1970. Pontua também os acordos estabelecidos pelo Brasil com o sul global, através da cooperação sul-sul, apresentando-os como estratégia de manutenção da liderança regional resultantes da mudança na agenda política brasileira dos anos 2000.

O terceiro capítulo “O atraso no andamento dos projetos do Grupo 3 do Eixo de Capricórnio: uma discussão além do cronograma”, analisa a proposta e andamento dos projetos de construção do “Corredor ferroviário bioceânico Paranaguá-Antogafasta” e da construção da segunda ponte internacional “Puerto Presidente Franco - Porto Meira”. O capítulo inclui nesta análise as justificativas de elaboração dos projetos (com foco para a integração entre o Brasil e o Paraguai), as dificuldades do processo de execução destes projetos, o debate sobre o custo e a busca por financiamento das obras e os conflitos oriundos das alterações nos projetos originais.

**CAPÍTULO 1 - O MERCOSUL E O
COSIPLAN/IRSA: ASSIMETRIAS,
DESIGUALDADES E
CONTROVÉRSIAS**

O MERCOSUL e a iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) são acordos regionais dos quais o Brasil faz parte que possibilitam ampliar seu poder regional e projeção internacional, por ocupar uma posição intermediária de semiperiferia.

MERCOSUL e IIRSA tiveram algumas similaridades no que se refere ao contexto em que foram criados. Isso se deve, sobretudo, ao cunho neoliberal das iniciativas de integração regional, visando à inserção competitiva no comércio internacional das mercadorias produzidas no subcontinente.

O MERCOSUL, criado em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, surgiu logo após a quebra de acordos cobertos pelo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) em busca de uma maior autonomia para o fortalecimento da economia regional. Já o surgimento da IIRSA se deu no ano 2000, ainda sob influência do regionalismo aberto, como resultado da proposta dos presidentes sul-americanos em uma reunião ocorrida em Brasília.

Desde a criação do MERCOSUL, o bloco passou por algumas modificações relacionadas a temas importantes para a integração regional. Dentre elas podemos citar: o fortalecimento da estrutura organizacional do bloco; a proposição do sistema de solução de controvérsias; a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM); a adesão da Venezuela ao bloco etc. A maior parte desses temas foram regulamentados por meio dos Protocolos adicionais ao Tratado de Assunção, no entanto, alguns deles ainda precisam ser discutidos e aprimorados. Além dos aspectos tratados do ponto de vista jurídico, recentemente, a mudança no protagonismo político dos Estados Partes trouxeram novos temas ao debate do bloco, que remetem principalmente às possibilidades de flexibilização do MERCOSUL, contrariando o fortalecimento do bloco.

A necessidade de discussão e aprimoramento de temas relevantes para a integração regional também se aplicam à IIRSA que, diferentemente do MERCOSUL, passou por uma transformação mais profunda do ponto de vista político, haja vista a inserção, no ano de 2011, ao Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), cuja denominação alterou-se para COSIPLAN/IIRSA. A principal mudança decorrente dessa inserção foi a implantação de fóruns para discussão dos projetos, que tiveram pouca representação do ponto de vista prático já que não vieram acompanhados por um sistema de solução de controvérsias ou por um sistema de financiamento para os projetos.

As mudanças no MERCOSUL e na IIRSA são objeto deste capítulo. Nossa intenção é pontuar, a partir dessas iniciativas de integração regional, de seus diferentes contextos e de suas transformações, os desafios para a integração na América do Sul. Percebemos que tais desafios estão relacionados à manutenção da relação de subordinação e liderança entre os países sul-americanos, ao mesmo tempo em que refletem as assimetrias regionais.

Especificamente daremos ênfase nesse capítulo a dois pontos de destaque no MERCOSUL e na IIRSA: a fragilidade do sistema de solução de controvérsias e a dificuldade em estabelecer um sistema de financiamento que corresponda à demanda dos países porque a maior parte deles não tem condições de arcar com os custos da integração regional.

Para tanto, este capítulo está dividido em três partes. Primeiramente, trataremos sobre os dois pontos citados observando o caso do MERCOSUL, adicionado a análise do intercâmbio comercial no bloco e entre Brasil e Paraguai. Em seguida faremos o mesmo para o COSIPLAN/IIRSA, observando a organização do acordo e sua proposta de regionalização. Por fim, nossa preocupação é apresentar a relação entre ambas as iniciativas no processo de integração regional sul-americano.

1.1 O MERCOSUL: integração e disparidades regionais

Argentina e Brasil foram protagonistas das iniciativas que antecederam a formação do MERCOSUL. Tais iniciativas estiveram relacionadas à cooperação econômica entre os países, tendo como exemplo a experiência de integração europeia, iniciada na década de 1950 (após a Segunda Guerra Mundial), com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, que aproximou do ponto de vista político e econômico os seguintes países: Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e os Países Baixos.

A ampliação desta comunidade para outros setores econômicos (além do gerenciamento do carvão e do aço na indústria pesada) resultou na assinatura do Tratado de Roma, em 1957, criando a Comunidade Econômica Europeia (CEE), que em 1992, passou a denominar-se União Europeia.

Embora os rumos do processo de integração tenham sido distintos, a experiência da integração europeia é um ponto de referência para o estudo da integração sul-americana

por ter sido iniciada num momento de transformação no cenário internacional (após Segunda Guerra Mundial), demonstrando a nova estratégia dos países utilizadas naquele momento, que consistia dentre outras coisas, no estabelecimento de blocos para o fortalecimento do mercado regional, visando à inserção mais competitiva de suas mercadorias no mercado internacional.

No momento em que Argentina e Brasil iniciaram sua aproximação através dos acordos de cooperação da década de 1970, a CEE já havia estabelecido uma zona de livre comércio de mercadorias, formada pelos países que assinaram o Tratado de Roma, além da tarifa externa comum para as importações de mercadorias originárias de países que não faziam parte da CEE. Ou seja, o processo de integração já se consolidava como uma união aduaneira, o qual viria em 1993 tornar-se um mercado comum com a livre circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais.

A União Europeia seguiu o caminho previsto para a integração. Desde a década de 1960 passou por vários processos de adesão de outros países europeus ao bloco; criou o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (em 1974), com medidas de investimento nas regiões mais pobres, para o fomento à infraestrutura e criação de empregos; os países assinaram o Ato Único Europeu (em 1986), que aumentou a influência do Parlamento Europeu frente às diferenças nas legislações nacionais; instituíram o euro como moeda única, introduzida para transações comerciais e financeiras (em 1999), ampliando sua circulação em 2002 (UNIÃO EUROPEIA, 2017).

Com a crise econômica de 2008 e o recente *Brexit*⁸, o processo de integração europeu indica novas estratégias e rumos da integração regional, que também vem ocorrendo em outras regiões. Ainda que existam fatores internos para o enfraquecimento dos blocos, como a mudança no cenário político regional sul-americano, entendemos que há uma tendência de enfraquecimento desses acordos a partir de uma nova estratégia através dos acordos bilaterais. Neste novo cenário de reorganização dos acordos, a China tem ampliado seu papel econômico, sendo protagonista de muitos desses novos acordos ou iniciativas bilaterais.

Como dito anteriormente, a aproximação entre Argentina e Brasil foi iniciada no fim da década de 1970, quando foi solucionado o conflito pela utilização dos recursos

⁸ Processo de negociação da saída do Reino Unido na União Europeia.

hídricos da Bacia do Paraná⁹, seguido pelo acordo do desenvolvimento nuclear para fins pacíficos e pela busca da integração setorial entre os países, em 1985 (através da assinatura da Declaração do Iguazu)¹⁰.

Naquele momento de redemocratização, os presidentes José Sarney, do Brasil e Raúl Alfonsín, da Argentina, reuniram-se oportunamente para a inauguração da Ponte Internacional Tancredo Neves, entendida, à época, como símbolo de união entre Argentina e Brasil.¹¹ Outro ponto que culminou na aproximação dos dois países foi o posicionamento de ambos durante a Guerra das Malvinas que ocorreu em 1982. Segundo Oliveira (1998), o envolvimento na guerra demonstrou a limitação estratégica da Argentina e a importância da cooperação diplomática com o Brasil.

Diante da aproximação inicial política e econômica entre os dois países, Argentina e Brasil firmaram o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), instituído em 1986, pela Ata de Integração Brasileiro-Argentina. Composto por protocolos setoriais, o intuito do programa era ampliar o comércio entre os dois países através da diminuição das tarifas alfandegárias, indicando metas, porém sem fixar prazos rígidos (ALVAREZ, 2011). Para Oliveira (1998), do ponto de vista econômico, o programa teve bons rebatimentos, pois contribuiu com o aumento do intercâmbio comercial entre os dois países, sendo que a Argentina duplicou a exportação ao Brasil, que por sua vez passou a ser o primeiro destino dos produtos argentinos.

Já entre 1988 e 1991 foi instituído o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (TICD), que ao contrário do anterior (PICE), estabeleceu um sistema geral, universal e automático, pelo qual foi determinado o prazo de dez anos para a conformação de uma área de livre comércio entre os países (ALVAREZ, 2011). É interessante ressaltar que dentre as considerações feitas para a elaboração do tratado constam: a necessidade de consolidar o processo de integração econômica entre Argentina e Brasil no contexto da integração latino-americana e a decisão dos governos dos dois países em prepará-los para os desafios do século XXI (BRASIL, 1989).

⁹ A solução deste conflito teve como marco a assinatura do Tratado Tripartite Itaipu-Corpus, em 1979. Segundo Oliveira (1998) este tratado impulsionou uma aproximação entre os vizinhos rivais ao encerrar uma antiga disputa de poder energético na Bacia do Prata.

¹⁰ A Declaração do Iguazu destaca os planos técnico, econômico, financeiro e comercial, apresentando como necessária a participação das indústrias argentinas e brasileiras, bem como de suas respectivas estatais.

¹¹ A ponte foi inaugurada por conta da demanda da população, sobretudo das cidades de Puerto Iguazú e Foz do Iguazu. Foi a primeira obra inaugurada, desde 1947 (com a inauguração da Ponte Internacional entre as cidades de Uruguaiana e Pado de los Libres), por isso foi um marco significativo no processo de integração física entre os países (BRASIL, 1985).

O tratado estava previsto para ser cumprido em duas etapas. Num primeiro momento, o foco estaria voltado para a harmonização e coordenação de políticas setoriais; num segundo momento, o objetivo era avançar rumo à formação do Mercado Comum. Porém, de acordo com Oliveira (1998), no ano de 1990, a Ata de Buenos Aires foi assinada com a decisão de acelerar o processo de formação do mercado comum, diminuindo o tempo estabelecido no TICD pela metade, devendo ser alcançado, portanto, em dezembro de 1994. Para a autora, o impacto dessa nova decisão atraiu, definitivamente, Paraguai e Uruguai¹², levando a assinatura do Tratado de Assunção, que é o marco legal do MERCOSUL.

Bandeira (2008) e Sorj e Fausto (2011) afirmam que a criação do MERCOSUL foi também uma resposta à proposta de criação da Área de Livre Comércio das Américas (a ALCA), feita pelos Estados Unidos. A ALCA tinha como intuito a maior abertura do mercado sul-americano para as corporações internacionais e investimentos estrangeiros, com a participação mínima do Estado (BANDEIRA, 2008).

A assinatura dos vários tratados e protocolos entre Brasil e Argentina significou uma mudança de rumo na forma de conduzir as relações internacionais entre os dois países. Segundo Miyamoto (1995), os países deixaram de lado a lógica da geopolítica do conflito, substituindo-a pela visão de cooperação (que foi fortalecida com os governos Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner), assim a Bacia do Prata consolidou-se como uma possibilidade de integração regional.

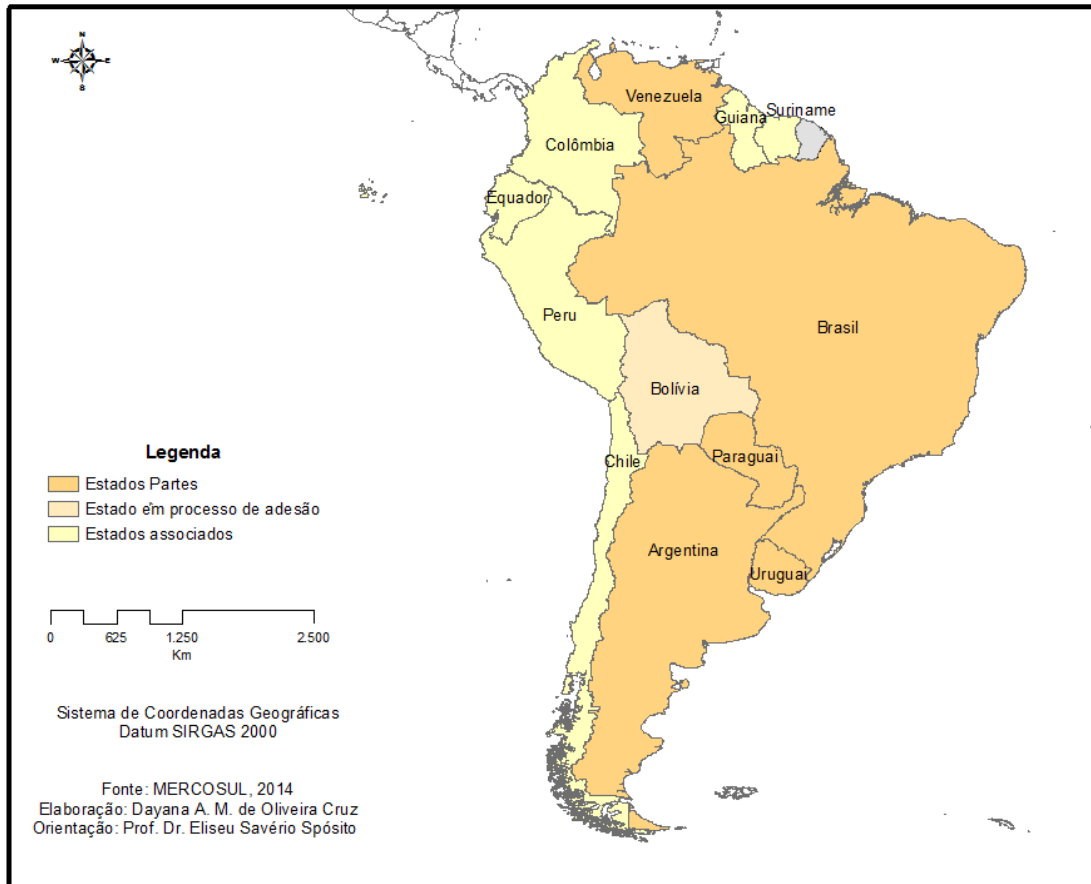
A assinatura do Tratado de Assunção por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai teve como intuito impulsionar a internacionalização. Foram estabelecidos como objetivos do MERCOSUL: a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países; o estabelecimento de uma tarifa externa comum; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os membros; e o compromisso dos mesmos em harmonizar suas legislações visando fortalecer o processo de integração (MERCOSUL, 1991).

Os países que assinaram o tratado passaram a ser denominados como Estados Partes. Em 2012, a Venezuela passou a integrar o grupo dos Estados Partes, passando, portanto, a ser um dos membros efetivos, com poder de voto e veto. Além dos cinco

¹² De acordo com Escudero (1992 apud Alvarez, 2011), a necessidade de circulação de produtos, de apoio à internacionalização, e de modernização produtiva, também motivaram Paraguai e Uruguai a aderirem ao processo de integração, protagonizados por Argentina e Brasil. Soma-se a isso, a postura de pendularidade alternada adotada por Paraguai e Uruguai entre os dois grandes líderes na Bacia do Prata (MELLO, 1986).

Estados Partes (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela), os demais países sul-americanos também participam do bloco, conforme mostra o Mapa 1.

MAPA 1: Participação dos países sul-americanos no MERCOSUL



De acordo com Alvarez (2011), a decisão de formar o bloco gerou uma grande expectativa de negócios e contribuiu para o aumento no intercâmbio comercial entre os países¹³, pois não se tratava de um acordo que seguia tradicionalmente etapas pré-definidas, mas de uma iniciativa que foi contra qualquer precedente gradual. Para Marques (2001), um dos problemas gerados a partir disso foi a inconsistência jurídica responsável por um cenário de incertezas e conflitos regionais. Tal cenário passou a significar uma

¹³ De acordo com Schvarzer (2001) em 1986, antes da criação do MERCOSUL, o intercâmbio de mercadorias entre Brasil e Argentina era menor, sendo 8% do total de exportações da Argentina para o Brasil e 5% do Brasil para a Argentina, esses valores subiram para 25% e 14%, respectivamente, após a criação do bloco econômico. Da mesma forma, Schvarzer (2001) menciona o aumento das exportações dos dois países para o resto do mundo, destacando que por conta das políticas de cunho neoliberal tomadas por Argentina e Brasil no fim da década de 1980 e início dos anos de 1990, o perfil da balança comercial dos países permaneceu baseado em exportação de produtos primários e importação de produtos industrializados.

barreira para a evolução do bloco, principalmente por conta da dificuldade na solução de conflitos associado à incorporação das normas do MERCOSUL pelos Estados Partes. O Tratado de Assunção estabeleceu em seu anexo III um sistema provisório para a solução de controvérsias, que foi aprimorado apenas em protocolos posteriores (de Brasília e de Olivos), porém não trouxeram soluções definitivas, como veremos no decorrer deste capítulo.

Na verdade, o foco do Tratado de Assunção esteve relacionado ao período transitório entre a assinatura pelos Estados Partes e o período estipulado para o alcance do mercado comum¹⁴ (precisamente até a data de 31 de dezembro de 1994). Em função disso foram adotados temporariamente: um Regime Geral de Origem, um sistema de Solução de Controvérsias e Cláusulas de Salvaguarda (anexos II, III e IV do Tratado de Assunção).

Após o Tratado de Assunção, outros protocolos adicionais foram assinados, visando o aprofundamento de alguns pontos pertinentes para o avanço da integração regional. O primeiro deles foi o Protocolo de Brasília, assinado em 1991, cujo objetivo foi apresentar mecanismos de solução de controvérsias, com a utilização de meios jurídicos para a resolução de conflitos comerciais entre os países.

Apesar da necessidade da proposta de aprimoramento dos mecanismos de solução de controvérsias, Marques (2001) afirma que o protocolo de Brasília foi muito criticado por ter perdido a oportunidade de criar um sistema de acesso à Justiça, através de um Tribunal do MERCOSUL. Ao invés disso, o procedimento adotado a partir deste protocolo foi um sistema *ad hoc* de arbitragem, que acabou dependendo muito mais da diplomacia, do que apresentando na prática uma solução para os conflitos (MARQUES, 2001).

A criação do Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL¹⁵ ocorreu apenas com as duas atualizações do Protocolo de Brasília, a saber: o Protocolo de Olivos (em 2002) e seu protocolo modificativo (em 2007). A partir do Protocolo de Olivos ficou estabelecido que quando há uma controvérsia, os países devem primeiramente tentar resolver de forma direta. Se não houver solução para a controvérsia é necessário notificar o

¹⁴ O alcance deste primeiro objetivo do tratado deveria ser alcançado a partir da livre circulação de bens; estabelecimento de uma tarifa externa comum e uma política comercial comum em relação aos terceiros; posicionamento uníssono em foros econômicos regionais e internacionais; coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais; compromisso com a harmonização das legislações dos países, visando o fortalecimento do processo de integração.

¹⁵ A estrutura organizacional do tribunal é composta por: um árbitro de cada Estado Parte e mais um árbitro eleito por unanimidade pelos países, e pela Secretaria do Tribunal, que é composta por um secretário de qualquer um dos Estados Partes que supervisiona quatro áreas específicas da secretaria (área jurídica, biblioteca, informática e administração).

Grupo do Mercado Comum através da Secretaria Administrativa do MERCOSUL, dando, a partir disso, seguimento ao processo¹⁶.

Embora a criação do tribunal tenha sido um primeiro passo para o aprimoramento da criação de mecanismos para a solução de controvérsias, o Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL, tem uma atuação frágil por tratar apenas de controvérsias que são submetidas diretamente ao tribunal, ou que passaram por outras instâncias. Além disso, não há obrigatoriedade dos Estados Partes em acatar as decisões determinadas pelo tribunal, pois nem todas as constituições permitem a aplicação direta das normas do MERCOSUL.¹⁷ Isso se deve ao próprio sistema de funcionamento do bloco, que é intergovernamental, o que quer dizer que mesmo as decisões tomadas pela maioria podem não ser acatadas por um país, já que o direito interno deste país é entendido como superior ao acordo. Ou seja,

o Estado-Membro detém a mesma liberdade de ação que possuía antes de pertencer ao organismo internacional, pois não há restrições ao seu poder nacional. As decisões internas, assim sendo, podem ser tomadas ainda que contrariem o intuito integracionista. O Estado Parte não sofre, ademais, qualquer ingerência na sua autonomia individual (LORENTZ, 1999, P. 31).

O modelo intergovernamental está associado à geração de crises institucionais, pois depende da diplomacia para o alcance da solução de controvérsias, facilitando a mudança repentina de posicionamentos dos países que fazem parte do acordo, além de tornar o processo burocrático (KERBER, 2000). Baseando-se na regra da unanimidade e na reciprocidade como o cenário desejável e possível para colocar em prática as decisões tomadas no âmbito do MERCOSUL, novas atribuições são dadas aos Ministros dos Estados Partes: a resolução de controvérsias e a promoção de harmonização das normas e dos procedimentos administrativos (BAPTISTA, 1996).

A obrigatoriedade em acatar as decisões do bloco só existiria caso o MERCOSUL tivesse um caráter supranacional, mas isso é interpretado como um risco à autonomia e soberania dos Estados Partes (SANAHUJA, 2010). Por outro lado, a adoção do princípio da supranacionalidade no MERCOSUL seria uma possibilidade para a diminuição da desigualdade jurídica no bloco, porque a partir disso, os Estados Partes passariam a

¹⁶ Embora as discussões acerca do sistema de solução de controvérsias tenham sido feitas apenas com o Protocolo de Brasília e suas modificações posteriores, o anexo III do Tratado de Assunção estabeleceu um sistema provisório para a resolução de controvérsias através de negociações intergovernamentais diretas. Caso os países não entrassem em acordo, era preciso submeter a controvérsia ao Grupo do Mercado Comum, que no período de sessenta dias deveria apresentar um parecer sobre o assunto. Todavia, na permanência da controvérsia, ela deveria ser submetida ao Conselho do Mercado Comum.

¹⁷ Entrevista realizada com o Alto Representante-Geral do MERCOSUL, Sr. Florisvaldo Fier, em junho de 2015 na cidade de São Paulo.

cumprir todas as determinações estabelecidas. Destarte, um debate mais profundo deveria ser realizado acerca do direito interno dos países, demandando inclusive a adaptação das respectivas constituições, principalmente do Brasil e do Uruguai que não tratam sobre a questão.¹⁸

O fato de nem todos os Estados Partes incorporarem o princípio da supranacionalidade gera consequências legais no momento da incorporação das normas. Nota-se então, que embora o Protocolo de Brasília e suas atualizações tenham sido assinados com a função de aprimorar mecanismos para a solução de controvérsias, poucos avanços ocorreram na prática, porque isso não está ligado a mecanismos imediatos, mas a natureza do bloco econômico.

A fim de regulamentar a relação do MERCOSUL com outros países, blocos econômicos e organismos internacionais, foi assinado em 1994 o Protocolo de Ouro Preto. Com a assinatura deste protocolo, o MERCOSUL passou a ter personalidade jurídica de Direito Internacional, passando a funcionar de maneira mais autônoma. Isso significou muito para os Estados Partes, pois a partir do Protocolo de Ouro Preto, os países passaram a negociar internacionalmente como um bloco, aumentando o poder de negociação.

O Protocolo de Ouro Preto definiu a estrutura organizacional do MERCOSUL, que passou a ser composta pelos seguintes órgãos: Conselho do Mercado Comum (responsável pela condução política do bloco); Grupo do Mercado Comum (órgão executivo do MERCOSUL); Comissão de Comércio do MERCOSUL (responsável por acompanhar o Grupo do Mercado Comum para garantir a aplicação de instrumentos da política comercial); Comissão Parlamentar Conjunta (órgão representativo do parlamento dos Estados Partes); Foro Consultivo Econômico Social (órgão representativo dos setores econômico e social); e a Secretaria Administrativa do MERCOSUL (responsável pelo apoio operacional).

O protocolo de Ouro Preto tratou de uma das metas do MERCOSUL estabelecidas com a assinatura do Tratado de Assunção, que era tornar-se um mercado comum em 1994.

¹⁸ A Venezuela indica a aceitação da supranacionalidade em sua constituição, a Argentina também, desde que haja reciprocidade com os demais membros; Brasil e Uruguai não apresentam essa questão em suas respectivas constituições, já o Paraguai é o Estado Parte que se posiciona a favor da supranacionalidade, definindo, inclusive, os tratados internacionais como superiores ao direito interno do país, bem como uma sistemática de incorporação desses tratados (KERBER, 2013). É interessante observar que a Constituição da República Bolivariana da Venezuela traz um posicionamento a favor da supranacionalidade como herança das alterações pretéritas que foram requisito da CAN (Acordo de Cartagena), do qual fez parte antes do MERCOSUL (KERBER, 2013). Além disso, outro fator a ser considerado é que as constituições do Brasil e do Uruguai são as únicas anteriores à assinatura do Tratado de Assunção, por isso não tratam sobre o assunto, no entanto, desde 1991, poderia ter havido uma inclusão de aspectos relacionados ao tema nas respectivas constituições para tornar mais eficaz o processo de integração regional.

Isso não ocorreu pela falta de estabelecimento de uma tarifa externa comum, por isso o bloco passou de uma zona de livre comércio para uma união aduaneira imperfeita¹⁹. A partir da assinatura do protocolo foram incorporados “uma série de instrumentos orientados ao aperfeiçoamento da união aduaneira, alguns já anunciados em março de 1991 quando se firmou o Tratado de Assunção. Ou seja, tratava-se de livre comércio dentro da região e uma política comercial comum com terceiros” (BERLINSKI, 2006, p. 81 – tradução livre da autora)²⁰.

Na ocasião de assinatura do protocolo de Ouro Preto, os Estados Partes sabiam que a meta de transformar o MERCOSUL em um mercado comum, no prazo estabelecido no Tratado de Assunção, seria impossível. Para não perder a credibilidade do acordo por conta do descumprimento da meta estabelecida²¹, eles optaram por aprovar a união aduaneira (ainda que incompleta), a solução foi aceitar taxas diferenciadas, sendo mantidas algumas exceções, as quais foram sendo alteradas ao longo do tempo (KUME e PIANI, 2011).

Quatro anos após o Protocolo de Ouro Preto, foi assinado em 1998, o Protocolo de Ushuaia, que trouxe uma dimensão diplomática para o MERCOSUL, pois os protocolos anteriores tratavam estritamente do caráter comercial das relações entre o MERCOSUL e os países vizinhos. Com o Protocolo de Ushuaia passou-se a defender o compromisso democrático como fundamental para o andamento dos acordos de integração, que incluiu além dos Estados Partes, o Chile e a Bolívia.

O Protocolo de Ushuaia estabeleceu as medidas que devem ser aplicadas aos países mencionados caso haja quebra com o compromisso diplomático. As medidas estabelecidas no artigo 5º do protocolo compreendem desde a suspensão do direito de participar dos órgãos do MERCOSUL, até a suspensão dos direitos e deveres que envolvem o processo de integração.

¹⁹ A união aduaneira caracteriza-se pelo estabelecimento de uma tarifa externa comum para as mercadorias importadas, além da criação de uma zona de livre circulação das mercadorias dos países que fazem parte do acordo. O MERCOSUL é considerado uma união aduaneira imperfeita, pois mantém uma lista de exceções na tarifa de importação, ou seja, um mesmo tipo de mercadoria pode ter diferentes taxas de importação dependendo do país que a importou. Além disso, não houve a criação de uma zona de livre circulação de mercadorias, já que elas têm salvaguardas para entrar nos países (medidas compensatórias para a manutenção da produção interna de um país, a fim de aumentar sua competitividade perante os demais, caso exista risco de prejuízo em decorrência do aumento das importações), mesmo tendo sido produzidas por um dos Estados Partes.

O status de união aduaneira imperfeita demonstra a fragilidade institucional do MERCOSUL.

²⁰ “una serie de instrumentos orientados al perfeccionamiento de la unión aduanera, algunos ya anunciados en marzo de 1991 cuando se firmó el Tratado de Asunción. Es decir, se trataba de libre comercio dentro de la región y una política comercial común con terceros países” (BERLINSKI, 2006, p. 81)

²¹ Kume e Piani (2011) classificam como ousado o estabelecimento de um objetivo desse porte, diante das diferenças tarifárias nacionais e da falta de estabilização macroeconômica, que dificultavam o estabelecimento de uma tarifa externa comum (KUME e PIANI, 2011).

Foi com base nas determinações do Protocolo de Ushuaia que o Paraguai teve sua participação suspensa dos órgãos do MERCOSUL no ano de 2012, isso ocorreu, pois os demais membros do bloco apontaram irregularidades no Impeachment do presidente Fernando Lugo, interpretando-o como “golpe parlamentar”. Situação semelhante aconteceu no Brasil, em agosto de 2016, com o Impeachment de Dilma Rousseff, mas com o novo cenário político de mudança em curso na América do Sul não houve manifestações dos países para penalizar o Brasil.

No caso do Paraguai, após as eleições realizadas no país em 2013, o MERCOSUL considerou que foram cumpridas as exigências feitas pelo bloco, revogando sua suspensão.

O Protocolo de Ushuaia ganhou sua segunda versão em 2011 (Protocolo de Montevideo-Ushuaia II)²², com base no qual os Estados Partes começaram a discutir a situação da Venezuela no bloco no ano de 2016.

O caso da Venezuela é discutido em torno da falta de adequação às normas do MERCOSUL, tendo, como foco, a questão política do país, interpretada como a quebra do compromisso diplomático estabelecida no Protocolo de Ushuaia II. Desde a inclusão da Venezuela no bloco, a data de 12 de agosto de 2016 foi estabelecida como limite para que o país se adequasse às normas do MERCOSUL. No dia seguinte à expiração deste prazo, os Estados Partes informaram que iriam definir medidas jurídicas aplicadas ao país, começando pelo impedimento ao exercício da presidência do bloco²³.

Em 2005 mais um protocolo adicional ao Tratado de Assunção foi assinado, desta vez, o Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL frente à necessidade de avançar na harmonização das legislações nacionais e na incorporação de ordenamentos

²² O protocolo foi atualizado em 2011, com a assinatura pelos Estados Partes do Protocolo de Montevideo - Ushuaia II, sendo estendido para a Venezuela, Peru e Colômbia. O protocolo tratou sobre as medidas cabíveis no caso de ameaça ou ruptura da ordem democrática, incluindo a violação da ordem constitucional, ou de qualquer outra situação que possa colocar em risco os princípios democráticos.

Diferente do Protocolo de Ushuaia, assinado em 1998, que indicava apenas a amplitude das medidas a serem aplicadas, no artigo 6º da atualização do protocolo são listadas as medidas cabíveis ao rompimento do compromisso democrático, são elas: suspensão do direito de participar dos órgãos do MERCOSUL; suspensão ou imposição de limites ao comércio, tráfego, comunicação, fornecimento de energia, serviços e abastecimento; suspensão de direitos e benefícios; suspensão dos benefícios, direitos e da participação de outras organizações regionais ou internacionais em decisão conjunta com terceiros países; busca de respaldo internacional para promover solução pacífica e democrática da situação; adoção de outras sanções políticas e diplomáticas. A proporção com que essas medidas devem ser aplicadas deve ser avaliada em cada caso.

²³ Notícia publicada em 13/08/2016, disponível em <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/08/brasil-lamenta-que-venezuela-nao-tenha-concluido-adesao-ao-mercosul.html>> , acesso em 10/05/2017.

A presidência rotativa Pro-tempore do Mercosul é ocupada de acordo com a ordem alfabética do país. Sendo assim, com a finalização do tempo de mandato do Uruguai, a Venezuela deveria assumir a presidência do bloco, no entanto foi impedida pelos demais países. A partir de agosto de 2016 a presidência do bloco foi compartilhada por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, e em dezembro assumida integralmente pela Argentina (próximo país em ordem alfabética a assumir a presidência).

jurídicos internos do MERCOSUL, a fim de aprofundar o processo de integração no bloco. O principal resultado deste protocolo foi a criação do Parlamento do MERCOSUL²⁴, em 2006, que dentre outras coisas, teve como um de seus objetivos garantir a representatividade e participação da sociedade civil no processo de integração, tendo em vista que foi criado como um órgão independente e autônomo que integra a estrutura organizacional do bloco.

No ano seguinte (2006), os Estados Partes assinaram o primeiro protocolo adicional de ampliação de membros efetivos do bloco: o Protocolo de adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL. Em 2012, a Venezuela passou a fazer parte do bloco como um dos Estados Partes tendo, portanto, poder de veto e voto, além de participação efetiva nos órgãos do MERCOSUL. A inclusão da Venezuela no MERCOSUL se deu após o desligamento da Comunidade Andina (CAN), por não aceitar a aproximação com os Estados Unidos, defendida por Colômbia e Peru (SAÉZ, 2008), com isso, o MERCOSUL passou a somar o equivalente a 80% do Produto Interno Bruto (PIB) sul-americano e 70% da população da América do Sul (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2014).

A inclusão do país no bloco, apesar de acordada pelos quatro presidentes dos Estados Partes fundadores do MERCOSUL foi vetada pelo Congresso paraguaio, cuja maioria era composta pelo Partido Colorado e que acabou vencendo as eleições realizadas em 2013. Com o novo governo paraguaio, tendo como presidente Horacio Cartes, o posicionamento do país em relação à entrada da Venezuela no bloco era diferente do que defendia Lugo, entretanto a decisão já havia sido tomada.

Com um cenário político diferente com Michel Temer e Mauricio Macri, quatro anos após a entrada da Venezuela no bloco, o Paraguai foi uma das principais vozes a pedir a suspensão do país e o impedimento de seu exercício na presidência do MERCOSUL. Em 24 de agosto de 2016, um dos fatos que expressaram descontentamento em relação à Venezuela no bloco, tanto do Paraguai como da Argentina e do Brasil, foi o boicote à reunião convocada pela Venezuela no Uruguai. Na reunião que era para tratar sobre a posse do país na presidência do bloco, compareceram além da Venezuela, o Uruguai e a

²⁴ O Parlamento do MERCOSUL, conhecido como Parlasul, discute sobre diferentes temáticas através de dez Comissões Permanentes que trata desde assuntos jurídicos e institucionais, passando por assuntos econômicos e assuntos relacionados a cidadania e direitos humanos.

Bolívia (que está em processo de adesão ao MERCOSUL, por isso não é um dos Estados Partes).²⁵

A Bolívia iniciou seu processo de adesão ao MERCOSUL no mesmo ano de inclusão da Venezuela (2012) quando foi assinado o segundo protocolo de ampliação do bloco: o Protocolo de adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao MERCOSUL. A ampliação do MERCOSUL com a entrada da Venezuela em 2012 e a assinatura do protocolo de adesão da Bolívia ao MERCOSUL no mesmo ano teve um impacto positivo para o bloco econômico do ponto de vista do aumento do PIB e de seu território, reafirmando-o como principal bloco econômico sul-americano e conferindo-lhe maior poder de negociação em acordos comerciais²⁶.

Analisando os dois protocolos adicionais, percebemos uma diferença quanto ao posicionamento em relação à integração sul-americana. O protocolo mais recente (2012), afirma a importância da adesão da Bolívia ao MERCOSUL para a integração regional sul-americana, enquanto no Protocolo de adesão da república Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL, assinado em 2006, a importância da adesão deste país, é atribuída à integração latino-americana. Tal mudança de foco demonstra a ênfase dada pelo MERCOSUL à integração sul-americana que, entre 2006 a 2012 passou por um processo de amadurecimento com a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a incorporação da IIRSA ao COSIPLAN, estendendo o foco da integração no subcontinente para além da dimensão comercial e física.

De acordo com Sunahuja (2010), a ênfase na integração sul-americana apresentada pelo MERCOSUL e desenvolvida no âmbito da UNASUL seria o resultado da liderança regional brasileira que teria enfatizado a necessidade da integração na América do Sul como uma forma de distanciar-se de seu principal concorrente direto, o México. Neste contexto, tal mudança não teria apenas cunho econômico, mas também geopolítico, tendo em vista a inclinação maior do México em realizar acordos norte-sul tendo em vista que, mesmo na década de 1990, no contexto do regionalismo aberto, optou por manter estratégias individuais, sem articular-se aos demais países latino-americanos, apoiando-se em acordos bilaterais, sendo o mais forte deles com os Estados Unidos (SIMONIT, 2010). Neste sentido, Sorj e Fausto (2011) afirmam que:

²⁵ Notícia publicada em 24/08/2016, disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/08/1806680-sem-fundadores-caracas-faz-suposta-reuniao-do-mercosul-no-uruguai.shtml?cmpid=compfb>>, acesso em 10/05/2017.

²⁶ Entrevista realizada com o Alto Representante-Geral do MERCOSUL, Sr. Florisvaldo Fier, em junho de 2015 na cidade de São Paulo.

Naquele momento, a partir da óptica brasileira, a valorização da América do Sul (como uma área explicitamente diferenciada do resto da América Latina, excluindo a América Central e o México) contribuía, principalmente, para fortalecer a posição do país no processo de negociação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), em meio a crescentes dificuldades de integração no âmbito do Mercosul. Existia, então, a percepção de que a integração regional seria fundamental para o Brasil desempenhar o papel de *player* global e o prognóstico de certa divisão de influência do espaço geopolítico e econômico com os Estados Unidos (SORJ e FAUSTO, 2011, p. 3).

Contudo, por conta das transformações no cenário político sul-americano, vemos uma aproximação com o México promovida entre MERCOSUL e Aliança do Pacífico (formado por Chile, Colômbia, Peru e México), protagonizada primeiramente pela Argentina ao tornar-se um dos quarenta e nove “Estados Observadores” do bloco em junho de 2016 (ALIANÇA DO PACÍFICO, 2017) quando se discutia a crise da Venezuela no MERCOSUL²⁷. O realinhamento político dos blocos possibilitou a aproximação comercial como resposta ao protecionismo estadunidense, que foi concretizada em abril de 2017.²⁸

Diferente do quadro atual, decorrente da eleição de governos com visão nacionalista, desenvolvimentista ou socialista (FIORI, 2011), o MERCOSUL manteve um perfil alternativo à hegemonia estadunidense até 2015. Mesmo assim, internamente havia preocupação em relação à aproximação dos Estados Unidos com os membros menores do bloco (Paraguai²⁹ e Uruguai), através de tratados de livre comércio, por conta destes países apresentarem maior descontentamento com o MERCOSUL, alegando usufruir em menor

²⁷ Notícia publicada em 27/06/2016, disponível em <https://www.clarin.com/politica/alianza-pacifico-nuevo-interes-regional_0_SkxAVQyL.html>, acesso em 10/05/2017.

Apesar do Uruguai e do Paraguai terem se associado como observadores da Aliança do Pacífico antes da Argentina, a aproximação de um dos membros maiores do MERCOSUL demonstra uma mudança na condução política do bloco.

A solicitação do Paraguai para tornar-se país-observador da Aliança do Pacífico ocorreu em janeiro de 2013, quando o país estava suspenso do MERCOSUL. Para Guillén (2013) essa aproximação foi positiva para o Paraguai, pois apesar do volume de exportação total e do volume de produtos manufaturados ser maior para os membros do MERCOSUL, o fato da Aliança do Pacífico possuir tratados de livre comércio com os Estados Unidos, a Europa e a China poderá trazer benefícios para o Paraguai, principalmente no que se refere às regras comerciais para produtos de origem.

²⁸ A aproximação com a Aliança do Pacífico significou uma mudança na política externa tanto da Argentina, como do Brasil. Com Cristina Kirchner (na Argentina), a aproximação com a Aliança do Pacífico era vetada, por ser interpretada como aliança indireta com os Estados Unidos, dada a relação entre este país e os membros do bloco (Chile, Colômbia, Peru e México). Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (no Brasil) defendiam a mesma ideia, adicionado ao fato de que o México era visto como um de seus principais concorrentes.

Além dos novos rumos da política externa nos dois países líderes do MERCOSUL, os membros da Aliança do Pacífico também cogitam novas alianças por conta da mudança de rumo na política estadunidense com Donald Trump – Notícia publicada em 10/06/2016, disponível em <<http://www.lanacion.com.ar/1907468-la-alianza-del-pacifico-acepto-a-la-argentina-como-pais-observador>>, acesso em 10/05/2017.

²⁹ O Paraguai é visto como um país estratégico na América do Sul pelos Estados Unidos, de acordo com Ceceña e Motto (2005) devido aos recursos hídricos e sua localização geográfica, por compor a tríplice fronteira com Brasil e Argentina, além de fazer fronteira com a região petrolífera e produtora de gás da Bolívia.

proporção das vantagens da integração regional se comparado aos demais Estados Partes (CABALLERO, 2011).

Por conta disso, segundo Rodriguez (2001), um dos principais desafios do bloco é integrar as economias menores (Paraguai e Uruguai), pelo fato de o estímulo ao aumento das trocas comerciais não serem acompanhados por compensações econômicas para estes países. Segundo Rodríguez (2001), enquanto o Brasil e a Argentina se integram ao mundo, o Paraguai e o Uruguai tentam se integrar ao MERCOSUL, o que demonstra a relação de dependência desses países. Para o autor, a dificuldade de romper com a dependência estabelecida entre as economias menores do MERCOSUL, ganha uma lógica muito mais política do que econômica, pois servem como área de influência para o desenvolvimento da liderança das economias maiores (RODRIGUÉZ, 2001).

Em meio a preocupação de fortalecer o bloco econômico foi criado o FOCEM, em 2004, visando contribuir com a diminuição das assimetrias existentes no bloco, bem como suprir as dificuldades associadas à falta de recursos financeiros dos membros menores em arcar com os custos de projetos relacionados a convergência estrutural de integração; promoção da coesão social entre os países, com foco nas zonas fronteiriças; funcionamento da estrutura institucional; fortalecimento do processo de integração (FOCEM, 2010).

A proposta e contribuição do FOCEM serão discutidas no subtópico a seguir.

1.1.1 Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM)

A partir da eleição dos governos de Néstor Kirchner e Luiz Inácio Lula da Silva ampliaram-se as discussões no MERCOSUL acerca do combate às assimetrias e aumento para cooperação e desenvolvimento (DESIDERÁ NETO, 2015). Neste novo contexto foi colocada em prática a proposta do FOCEM, criado pelo Conselho do Mercado Comum (CMC) em 2004, no intuito de financiar projetos desenvolvidos pelos Estados Partes.

Como mencionado anteriormente, podem ser financiados com os recursos do FOCEM projetos relacionados aos seguintes programas desenvolvidos pelo fundo: 1.

Convergência estrutural; 2. Desenvolvimento da competitividade; 3. Coesão social; 4. Fortalecimento da estrutura institucional e do processo de integração³⁰.

A distribuição do montante disponível para financiamento pelo FOCEM segue o cálculo da média da série histórica do PIB dos países, ou seja, os países que possuem menor PIB contam com a possibilidade de recorrer a maior porcentagem do fundo em recursos para o financiamento de projetos. Neste caso, Paraguai e Uruguai têm disponibilizado 48% e 32% do montante do fundo para financiamento de projetos em seus respectivos países.

Embora o FOCEM tenha sido criado em 2004, e seu regulamento em 2005, a primeira distribuição de recursos foi feita em 2007. O Gráfico 1 mostra o percentual de distribuição dos recursos do FOCEM na série histórica de 2008 a 2016. Nota-se a diminuição dos recursos para o Paraguai no ano de 2012, isso se deve à suspensão do bloco econômico por conta da quebra dos princípios expressos no Protocolo de Ushuaia. Por conta da adesão ao MERCOSUL da Venezuela em 2012, a distribuição dos recursos para o país aparece apenas em 2013, logo após ter concluído o processo de adesão.

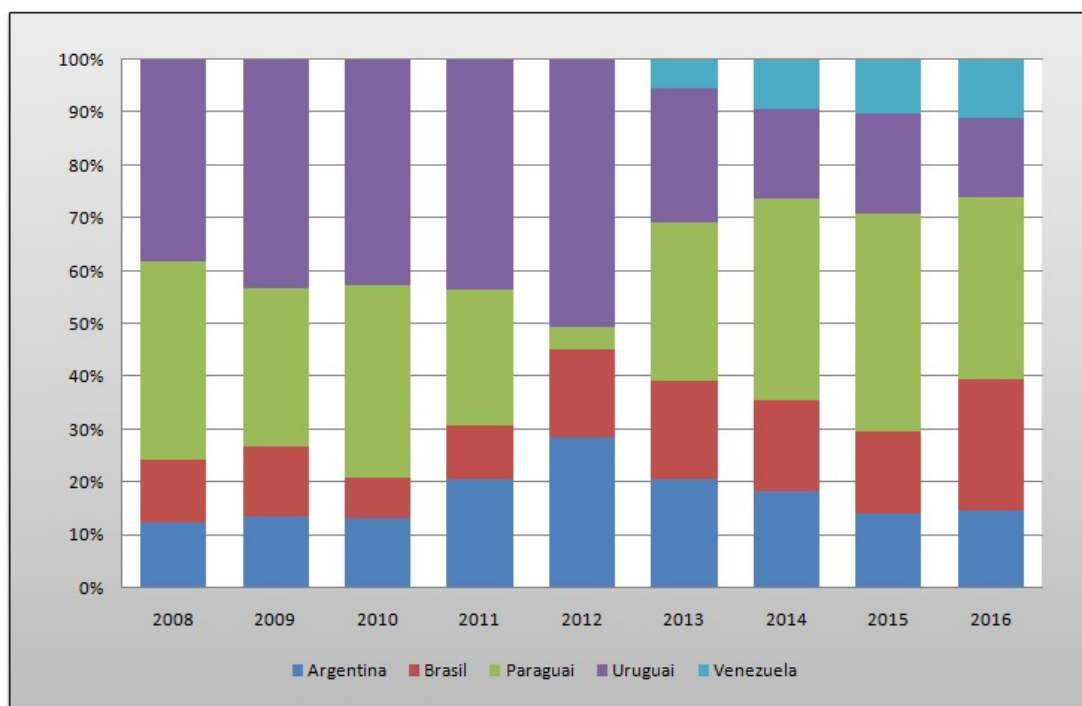
A contribuição ao fundo não é reembolsável e totaliza anualmente cem milhões de dólares. Embora o valor disponibilizado anualmente não seja suficiente para atender a demanda dos países, a proposta do fundo é relevante, pois a mesma lógica de distribuição do financiamento é seguida para a contribuição. Sendo assim, contribuem com maior montante de investimento os países cuja média da série histórica do PIB é maior. Neste caso, a contribuição com o FOCEM, se dá da seguinte maneira: 70% do Brasil; 27% da Argentina; 2% do Uruguai e 1% do Paraguai. Com a entrada da Venezuela no bloco, ficou definida uma contribuição do país de vinte e sete milhões de dólares por ano, sendo que deste total, onze milhões e meio deverão financiar projetos do país e quinze milhões e meio deverão ser disponibilizados ao fundo (MERCOSUL, 2014).

O percentual de contribuição e a elegibilidade dos projetos, bem como outras providências relativas a estes, são de responsabilidade do Conselho de Administração do

³⁰ O primeiro refere-se aos projetos que contribuam com o desenvolvimento e ajuste estrutural das economias menores, e incluem o melhoramento do sistema de integração fronteiriça e do sistema de comunicação, sendo, portanto, projetos de infraestrutura de transportes, energia ou comunicação. No âmbito do segundo programa mencionado, inserem-se os projetos que contribuem com a competitividade das atividades desenvolvidas no MERCOSUL, que incluem projetos voltados a ciência e tecnologia e a integração produtiva. O terceiro programa está relacionado aos projetos que contribuem com o desenvolvimento social, especialmente nas áreas de fronteira, relacionados à saúde, educação, redução da pobreza e do desemprego. Por último, no quarto programa, inserem-se os projetos que tem como objetivo contribuir com o melhoramento da estrutura institucional do MERCOSUL e com o aprofundamento do processo de integração.

FOCEM (CRFOCEM), formado por representantes dos Estados Partes do MERCOSUL. Os Estados associados do bloco não têm permissão para participar do fundo como contribuintes ou beneficiados, no entanto, embora não tenha sido regulamentada a permissão dos Estados associados participarem do FOCEM ela tem sido estudada, provavelmente pela demanda tanto dos Estados associados como dos Estados Partes³¹.

GRÁFICO 1: Distribuição dos recursos do FOCEM de 2008 a 2016 (em %)



Fonte dos dados: FOCEM, 2016

Quando a Bolívia concluir o processo de adesão ao MERCOSUL, o cálculo da distribuição dos recursos deverá ser refeito. Isso implicará em algumas mudanças para o Paraguai e o Uruguai, já que a Bolívia será um dos membros menores do MERCOSUL e o montante disponível para financiamento distribuído atualmente pelos dois países deverá ser dividido por três. O que deverá ter um impacto significativo nos valores disponíveis para Paraguai e Uruguai, uma vez que o total da contribuição não terá um grande aumento, em decorrência da média do PIB da Bolívia ser equiparada a do Paraguai que, atualmente, contribui com 1% do FOCEM.³²

³¹ Entrevista realizada com o Alto Representante-Geral do MERCOSUL, Sr. Florisvaldo Fier, em junho de 2015 na cidade de São Paulo.

³² Embora a Bolívia não tenha incluído o processo de adesão ao MERCOSUL e por isso, oficialmente, não tenha contribuição ou financiamento do FOCEM para os projetos desenvolvidos pelo país, atualmente ela é

Segundo o Artigo 3º do Regulamento do FOCEM, estabelecido em 2005, os recursos disponibilizados anualmente aos Estados Partes têm exclusivamente três fontes: a contribuição não reembolsável dos países; o recurso excedente dos anos anteriores, caso o país não tenha utilizado a porcentagem do recurso que lhe é conferida; contribuições voluntárias dos Estados Partes ou de terceiros.

As contribuições voluntárias, ao contrário das outras duas fontes de recurso do FOCEM, podem ser destinadas especificamente a um projeto em andamento. O Brasil fez isso em 2010, quando investiu trezentos milhões de dólares no projeto “Construção da Linha de Transmissão 500 Kv Itaipú – Villa Hayes, da Subestação Villa Hayes e da ampliação da Subestação Margem Direita Itaipu”, desenvolvido pelo Paraguai, que visa ampliar a rede de energia de Itaipu até Assunção. Para Desiderá Neto (2015), a conclusão deste projeto possibilitará o desenvolvimento de um polo industrial, com grande vantagem para as cadeias produtivas brasileiras que ali se desenvolvem, por conta da queda no custo da energia, aliado a mão de obra barata.

Existe uma diferença entre os projetos financiados com recursos do FOCEM dos membros maiores e menores do MERCOSUL. Os membros maiores, Argentina e Brasil geralmente não utilizam os recursos para projetos relacionados a infraestrutura, enquanto os membros menores, Paraguai e Uruguai financiam projetos pelo FOCEM de diversos tipos, incluindo os de infraestrutura, que são a maior parte deles, principalmente os de transportes.

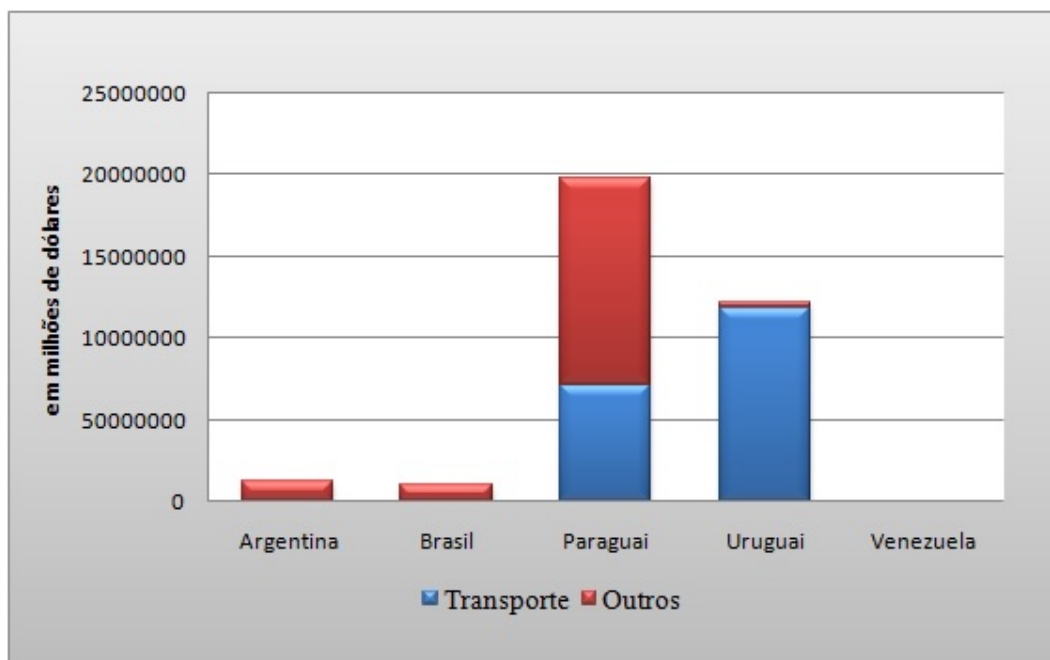
Quando o FOCEM foi criado, seu principal objetivo era o financiamento de infraestruturas justamente porque os membros menores dispõem de poucos recursos para executar os projetos de integração relacionados ao transporte e energia. Atualmente, o FOCEM é o principal financiador dos projetos de infraestruturas física do MERCOSUL. Para o Paraguai, por exemplo, os recursos do FOCEM correspondem a cerca de 70 a 80% dos recursos utilizados para financiamento de projetos de infraestrutura.³³

O gráfico 2 mostra o financiamento de projetos pelo FOCEM dos Estados Partes do MERCOSUL no ano de 2016. Nota-se que o total em milhões de dólares de projetos financiados para o Paraguai e o Uruguai é superior aos demais países, justamente por conta da disponibilidade de recursos que eles possuem, conforme dito anteriormente.

beneficiada pelo “Projeto de Ação – MERCOSUL livre da Febre Aftosa”, cujo objetivo é garantir a segurança dos produtos e subprodutos de origem animal e vegetal de valor econômico (FOCEM, 2017).

³³ Entrevista realizada com o pesquisador do Centro de Análise e Difusão da Economia Paraguaia, Fernando Masi, em novembro de 2015 na cidade de Assunção, no Paraguai.

GRÁFICO 2: Tipos de projetos financiados pelo FOCEM no ano de 2016



Fonte dos dados: FOCEM, 2016

A Venezuela não teve projetos aprovados para o ano de 2016, quando o país não submete projetos para financiamento ou quando eles não são aprovados, o valor disponível para o país naquele ano torna-se cumulativo com o valor disponível do fundo para o próximo ano. Neste caso venezuelano, em 2017 também não foi possível usufruir do financiamento do FOCEM por conta da suspensão da participação do país nos órgãos do bloco econômico.

Segundo Lima (2013), a criação do FOCEM deu um novo significado na forma de conduzir a cooperação regional porque é a partir da criação do fundo que inicia um tratamento diferenciado aos países membros do MERCOSUL, de acordo com suas demandas; além disso passa-se a reconhecer a relação entre o crescimento econômico brasileiro e dos demais países do bloco econômico. Tal criação significou, portanto, um avanço para os membros menores (MASI, 2011).

No caso do Paraguai, Vázquez (2006) afirma que a associação do país ao MERCOSUL reforçou as tendências de ocupação das zonas sul e leste da região Oriental do país, o que resultou na marginalização das demais áreas menos dinâmicas do país, que são aquelas localizadas distantes da fronteira com a Argentina ou com o Brasil, como por exemplo, o Chaco paraguaio. Em função disso, o autor afirma que os efeitos reais da

integração acabam não tendo o resultado esperado, não só pelas assimetrias entre os países, como também pelos “critérios territoriais” utilizados para manter o processo de integração.

Além dos aspectos mencionados por Vázquez (2006), Rodríguez (2001) ressalta que existem também questões políticas envolvidas no processo de integração do Paraguai ao MERCOSUL, já que, justamente, no período em que essas tentativas estavam sendo desenvolvidas (década de 1990), o país passou por uma troca em seu regime político nacional, o qual interferiu em sua participação internacional, acompanhada de um período de crise econômica (RODRÍGUEZ, 2001).

Porém, a integração regional, é um fator importante para o Paraguai, uma vez que suas principais cidades estão localizadas em zonas fronteiriças. Contudo, devido as relações com países vizinhos, que outrora protagonizaram a Guerra do Paraguai, existe ainda resquícios deste acontecimento na política externa paraguaia, reforçada através da influência do Partido Colorado, que governou o país de 1946 até o fim do século XX, e sustentava uma posição nacionalista e anti-MERCOSUL, perdurando até 1999, quando o líder do partido faleceu (RODRÍGUEZ, 2001).

Embora o bloco econômico tenha sido criado no intuito de romper com os desafios impostos pelos percalços existentes na integração e no intercâmbio comercial entre os países, ainda hoje (quase vinte e cinco anos após sua criação), alguns aspectos não foram plenamente alcançados – o principal deles, o estabelecimento de uma tarifa externa comum, cuja ausência impõe ao MERCOSUL o status de união aduaneira imperfeita. Tais aspectos ainda persistem devido ao interesse dos países em manter suas relações comerciais de preferência com países não-membros do bloco econômico, sobretudo no que tange à relação sul-norte (mesmo com o crescimento dos acordos de cooperação sul-sul a partir de 2003), resultando cada vez mais em uma série de acordos bilaterais que, muitas vezes, debilitam, segundo Sanahuja (2010), o aprofundamento do processo de integração e a coesão interna.

A partir de 2016, a dificuldade no aprofundamento do processo de integração tornou-se ainda mais evidente. Com a mudança no protagonismo político do bloco, passou-se a defender a sua flexibilização, buscando a possibilidade de negociação de acordos individuais, ao contrário do que passou a ocorrer a partir de 1994, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, conforme mencionado no primeiro tópico deste capítulo. O Brasil posicionou-se como líder e articulador desse discurso, que já vinha sendo defendido pelo Uruguai, a partir do governo interino de Michel Temer. Uma das justificativas da

flexibilização é que nem todos os Estados Partes têm as mesmas relações diplomáticas com os demais países do mundo, o que poderia tornar lenta as negociações comerciais.

Por outro lado, cabe-nos questionar sobre os rebatimentos dessa flexibilização no processo de integração do bloco, que apesar da elaboração de protocolos adicionais ao Tratado de Assunção visando a resolução de questões institucionais e a criação de um fundo para financiamento de projetos nos Estados Partes, ainda existem muitos passos a serem dados para o aprofundamento da integração regional. A flexibilização poderá comprometer os avanços alcançados desde a criação do bloco, pois com a dispensa das negociações conjuntas, provavelmente as discussões para solucionar os problemas institucionais e o investimento em um fundo de financiamento não-reembolsável não terão o mesmo destaque no MERCOSUL. Por outro lado, tais discussões e investimentos são importantes não só para a integração, mas também tem contribuições na diminuição das assimetrias regionais.

1.2 A iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA)

Com a virada do século, surge um novo contexto na integração regional sul-americana definido por Egler (2014) como um marco na redefinição do papel dos estados nacionais na escala global. A justificativa de tal definição feita pelo autor está baseada no argumento de que até a entrada do século XXI a geopolítica era marcada pela extensão, pela contiguidade, e afirmação dos estados nacionais; a partir daí, com a expansão das redes globais e a conformação cada vez mais veloz de diferentes tipos de fluxos, a integração passa a ser vista como algo necessário para o fortalecimento da economia.

Neste contexto, Arroyo (2002) defende que ao mesmo tempo em que há o aprofundamento do processo de globalização, ele é acompanhado pela regionalização. Mas essa distinção, segundo a autora, é apenas aparente, pois elas fazem parte de um conjunto de transformações estruturais responsáveis pela reordenação do cenário global. A autora considera essa reordenação como algo conflitivo em que há sobreposição de interesses (empresas multinacionais, estados nacionais e os novos conjuntos de agrupamentos de estados), mas ressalta que as políticas governamentais têm um peso fundamental nessa

reordenação porque são os Estados que as conduzem (ARROYO, 2002). Neste contexto, Benedetti (2014, p. 38 e 39) afirma que:

Desde a década de 1990 o novo imperativo da integração entre mercados nacionais impulsionou a construção de caminhos para articular geografias nacionais mal conectadas, que na década de 2000 derivou no impulso aos eixos de integração da IIRSA, modernizando algumas infraestruturas existentes ou construindo novas. (Tradução livre da autora)³⁴

A IIRSA surgiu em 2000 durante a Reunião dos Presidentes dos doze países da América do Sul em Brasília³⁵, no resquício do contexto que deu origem ao MERCOSUL, o regionalismo aberto. Naquela ocasião, os países aprovaram a criação da Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana, com o objetivo de promover a integração econômica e física entre os países membros, por meio da modernização da infraestrutura de transporte, energia e comunicações, bem como proporcionar impactos locais de desenvolvimento econômico, além de promover articulação entre os mercados (IIRSA, 2011)³⁶.

Para Costa (2009), a proposta de projetos integracionistas feita no âmbito macrorregional incluindo diferentes modais deram ênfase em um primeiro plano nos corredores bioceânicos, e em segundo plano, nas escalas regionais, o que poderia contribuir para um adensamento dos fluxos. A IIRSA, como tentativa de integração regional, seria parte de uma tripla dimensão geopolítica que compreenderia o sistema político de escala mundial operado de acordo com o desenvolvimento do processo de globalização e a presença dos estados e a discussão da questão das fronteiras nacionais (COSTA, 2009).

Segundo Albuquerque (2015), considerando a dimensão geopolítica, a iniciativa pode ser avaliada considerando as afirmações de Travassos, no que tange ao planejamento das infraestruturas rodoviária e ferroviária, sobretudo para os eixos: Interoceânico Central (com a proposta de conexão ferroviária entre o Porto de Santos ao Pacífico, através do Peru), Andino (com a proposta de conexão rodoviária Brasil-Peru e Brasil-Argentina-

³⁴ “Desde la década de 1990 el nuevo imperativo de la integración entre mercados nacionales impulsó la construcción de caminos para articular geografías nacionales mal conectadas, que en la década de 2000 derivó en el impulso a los ejes de integración de la IIRSA, modernizando algunas infra estructuras existentes o construyendo nuevas” (BENEDETTI, 2014, p. 38 e 39).

³⁵ Os países que fazem parte da IIRSA são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

³⁶ Embora haja a preocupação em fomentar a integração física através do transporte, energia e comunicações, a maior parte dos projetos financiados está voltada aos transportes (cerca de setenta por cento em 2015); o financiamento de energia é o menor dos três, pois no âmbito da UNASUL existem outros grupos além do COSIPLAN/IIRSA que discutem a questão; no que se refere às comunicações tem sido financiado estudos pela CAF a fim de verificar a viabilidade da integração física através de fibra ótica (Entrevista realizada em junho de 2015, com o Sr. Patricio Mansilla, membro do Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA e funcionário do BID, na cidade de Santiago, Chile).

Chile), Amazonas (com a proposta de conexões rodoviárias entre o Rio Amazonas e o Pacífico), Guianês (com a proposta de construção da BR 174 e da possibilidade de conexão, através dela, da Bacia do Rio Negro e da Bacia do Orinoco) e de Capricórnio (com a proposta de conexão ferroviária do Porto de Paranaguá ao Porto de Antofagasta, no Chile, através do Paraguai e da Argentina).

Com a mudança no quadro político sul-americano e a ascensão de governos como os de Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil, e Néstor Kirchner e Cristina Kirchner, na Argentina, foi criada a UNASUL em 2008, entrando em vigor em 2011 após a ratificação dos países membros sendo uma personalidade jurídica regional. A UNASUL, de acordo com Sanahuja (2010), surgiu a partir de três pilares: a coordenação de políticas exteriores a fim de tornar a América do Sul um grupo regional nas relações internacionais; a convergência da CAN, MERCOSUL e Chile, Guiana e Suriname na Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA); a integração física através dos transportes, energia e comunicações proposta pela IIRSA. Diferente do MERCOSUL e da IIRSA, a UNASUL foi criada no contexto político pós-liberal³⁷ (que foi o contexto de criação do FOCEM e ampliação do MERCOSUL).

O objetivo dos doze países membros é estabelecer um espaço de diálogo visando a integração em vários aspectos que, para isso, conta com oito conselhos ministeriais, dentre os quais consta o COSIPLAN (Ministério das Relações Exteriores, 2014).

Dentre os aspectos objetivados pela UNASUL está a integração infraestrutural, a fim de promover o desenvolvimento econômico e a integração das nações sul-americanas, partindo da perspectiva de um desenvolvimento regional integrador, sustentável e igualitário (CEPAL, 2011). A partir dessa concepção, a UNASUL faz uma relação direta entre infraestrutura e desenvolvimento econômico, incorporando um novo elemento: as prioridades de desenvolvimento, estabelecidas entre os países membros para promoção da política regional. A UNASUL não se constitui com o objetivo de substituir as iniciativas anteriores, mas visa fomentar a cooperação dos países em diversos campos, além do comercial (LIMA, 2013).

Em 2009, com o apoio da UNASUL, foi criado o COSIPLAN tendo sido incorporado o comitê de direção da IIRSA ao referido conselho, no ano de 2011 como forma de aprofundar e aperfeiçoar os avanços alcançados, bem como implementar projetos de integração e planejamento regional no âmbito da América do Sul (CEPAL, 2011). Foi a

³⁷ Chamado dessa forma por conta da orientação política dos governos sul-americanos.

partir do fórum do COSIPLAN/IIRSA que os países passaram a se reunir para discutir acerca da infraestrutura na América do Sul e apresentar os avanços de cada um em busca do fomento dessa integração. Antes da criação do fórum, os países se reuniam por iniciativa própria, porém o processo era bem lento³⁸. Entretanto, embora a IIRSA tenha sido transferida para um contexto mais amplo de integração, tornando-se parte da UNASUL, poucas mudanças aconteceram na prática, um exemplo disso é a permanência dos projetos e da regionalização definida pela iniciativa³⁹.

Os projetos de integração proposto no âmbito do COSIPLAN/IIRSA são agrupados na carteira de projetos, a qual incluiu, também, os projetos existentes antes da criação da iniciativa, sendo adaptados ou ampliados visando causar maior impacto regional.

O COSIPLAN/IIRSA propõe a regionalização da América do Sul em dez Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID)⁴⁰, cada um deles com projetos específicos, sendo que do total de projetos (cerca de quinhentos e noventa), vinte por cento já foram concluídos⁴¹.

O critério para a formação de cada EID, foi a existência e o potencial de fluxos nos pontos de maior atratividade do território sul-americano para o estabelecimento de trocas comerciais. Dessa forma, apesar da abrangência territorial dos eixos alcançarem toda a América do Sul, os projetos de infraestruturas têm como objetivo conectar pontos específicos de cada eixo, promovendo uma integração diferenciada em que apenas alguns pontos serão, de fato, articulados.

Os projetos do COSIPLAN/IIRSA visam promover melhorias nas vias já existentes, construção de novas vias e outras infraestruturas relacionadas ao modal rodoviário para a melhoria na circulação de mercadorias, destacando-se a construção dos

³⁸ Um grande desafio é tornar o nome IIRSA e UNASUL conhecidos do cidadão comum, para além do ambiente político ou universitário, para que a iniciativa e os benefícios da integração possam ser (re) conhecidos, sobretudo em relação aos projetos que já foram concluídos (Entrevista realizada em junho de 2015, com o Sr. Patricio Mansilla, membro do Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA e funcionário do BID, na cidade de Santiago, Chile).

³⁹ Embora desde o surgimento da IIRSA ter sido afirmado o papel da iniciativa para a integração sul-americana e, com a sua inclusão no COSIPLAN não ter havido grandes transformações na organização dos Eixos de Integração e Desenvolvimento, sob os quais é proposto a regionalização sul-americana, apenas em 2013 a iniciativa teve de fato uma abrangência de todo o território do subcontinente, já que antes disso os estados que fazem parte do nordeste brasileiro, região que hoje faz parte do Eixo Amazonas, não estava inserido em nenhum dos eixos.

⁴⁰ Eixo Andino; Eixo Peru-Brasil-Bolívia; Eixo da Hidrovia Paraguai – Paraná; Eixo de Capricórnio; Eixo Andino do Sul; Eixo do Sul; Eixo MERCOSUL-Chile; Eixo Interoceânico Central; Eixo do Amazonas; Eixo do Escudo das Guianas.

⁴¹ Entrevista realizada em junho de 2015, com o Sr. Patricio Mansilla, membro do Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA e funcionário do BID, na cidade de Santiago, Chile

corredores bioceânicos⁴², pela capacidade de transportar grandes volumes de mercadorias em médias e grandes distâncias.⁴³ Todos os modais estão incluídos na carteira de projetos do COSIPLAN/IIRSA, no entanto o rodoviário e o ferroviário são os que possuem o maior número de projetos, justamente pelo perfil majoritariamente rodoviário da rede de transportes sul-americana, aliado à necessidade de promover maior fluidez na circulação de mercadorias, cujo modal mais adequado para o transporte é o ferroviário.

Dentre os EIDs que o Brasil faz parte está o Eixo de Capricórnio, a partir do qual é possível analisar a relação Brasil-Paraguai⁴⁴ através das tentativas de integração, por meio dos projetos de infraestruturas de transportes, que, em 2016, corresponderam a 78 dos 81 projetos do eixo, sendo os demais projetos (3), relacionados ao setor de energia (IIRSA, 2016). Além do Brasil e do Paraguai, também fazem parte do Eixo de Capricórnio Argentina, Bolívia e Chile.

A área de influência do Eixo de Capricórnio (mapa 2) corresponde a 15,3% do subcontinente, em que residem 13,2% da população da América do Sul, cujo PIB é de 575,4 bilhões de dólares, sendo 13,1% do PIB sul-americano (IIRSA, 2016).

⁴² Apesar de outras modalidades de transporte ter quantidade de projetos e investimento menor na API, é ressaltamos que mesmo os projetos que não foram enquadrados nesta modalidade possuem grande importância para a integração física da América do Sul, dentre outras coisas porque estabelecem conexões com os projetos de maior prioridade. Um dos projetos que ainda está em estudo, começou a ser discutido em 2014 e se enquadra neste contexto, é o apoio à conexão aérea da Guiana e do Suriname, que atualmente é precária e impõe barreiras ao deslocamento. “O que acontece na atualidade é que se você sai de Santiago e quer ir à Guiana ou Suriname tem que ir até Miami ou até o Panamá, passar obrigatoriamente por algum país do Caribe e daí ir à Guiana ou Suriname, por isso, quando algum coordenador do COSIPLAN/IIRSA de um desses países vem às reuniões em Santiago, ou em Buenos Aires, ou em Lima, as viagens são muito longas, são doze horas de viagem, dez horas de viagem! Quando seria tão simples existir uma conectividade através da Venezuela ou através do Brasil, em que países que estão distantes da Guiana ou Suriname possam ter uma conexão com Caracas, na Venezuela, São Paulo, no Brasil (ou qualquer outra cidade brasileira), para ir à Guiana ou Suriname. E, ao final do dia, o mais importante, quando se revisam as cifras dos visitantes estrangeiros que chegam à Guiana, as autoridades deste país nos dizem que a grande quantidade são brasileiros. Então é algo muito óbvio que Brasil e Venezuela ajudem na conectividade aérea” (Entrevista realizada em junho de 2015, com o Sr. Patricio Mansilla, membro do Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA e funcionário do BID, na cidade de Santiago, Chile).

⁴³ No Brasil, segundo a Associação Nacional dos Transportes Públicos (ANTP, 2015), os principais produtos transportados pelo modal ferroviário são: produtos siderúrgicos; grãos; minério de ferro; cimento e cal; adubos e fertilizantes; derivados de petróleo; calcário; carvão mineral. Tais produtos estão entre os principais produtos exportados pelo Brasil, ou seja, o transporte pelo modal ferroviário está relacionado, sobretudo, à exportação. A malha ferroviária brasileira e sul-americana não é suficiente para a demanda de exportação de mercadorias atualmente, tendo em vista que no caso do Brasil optou-se por investir no modal rodoviário.

⁴⁴ No Eixo de Capricórnio, os projetos de infraestrutura de transportes com maior investimento são o transporte rodoviário (43 projetos com investimento estimado em 7,4 bilhões de dólares) e ferroviário (17 projetos com investimento de 6,9 bilhões de dólares) (COSIPLAN, 2016).

A estimativa de investimento nos projetos do Eixo de Capricórnio é de 16,6 bilhões de dólares, distribuídos em 11 projetos binacionais e 70 projetos nacionais⁴⁵. Em 2016, do total de 81 projetos, apenas 14 haviam sido concluídos (com investimento de 2,6 bilhões de dólares), enquanto 23 estavam sendo executados (com estimativa de investimento de 2,9 bilhões de dólares), 34 em pré-execução (com investimento estimado em 8,5 bilhões de dólares) e 10 em perfil⁴⁶ (com estimativa de investimento de 2,6 bilhões de dólares). O investimento no Eixo de Capricórnio é predominantemente público, pois corresponde a 70 projetos do total de 81, que somam 14,6 bilhões de dólares (COSIPLAN, 2016)⁴⁷.

Este eixo é caracterizado pelo COSIPLAN/IIRSA como uma área de dispersão territorial, com uma rede de transportes limitada, que foi escolhida para fazer parte dos projetos de integração devido à possibilidade de atrair novos fluxos internacionais, embora tenha dificuldade em atender os já existentes pelas características apresentadas. Um fato que dificulta o atendimento dos fluxos existentes é que apenas 15% da rede rodoviária do eixo (que tem 2.117.539 km) é pavimentada (COSIPLAN, 2016).

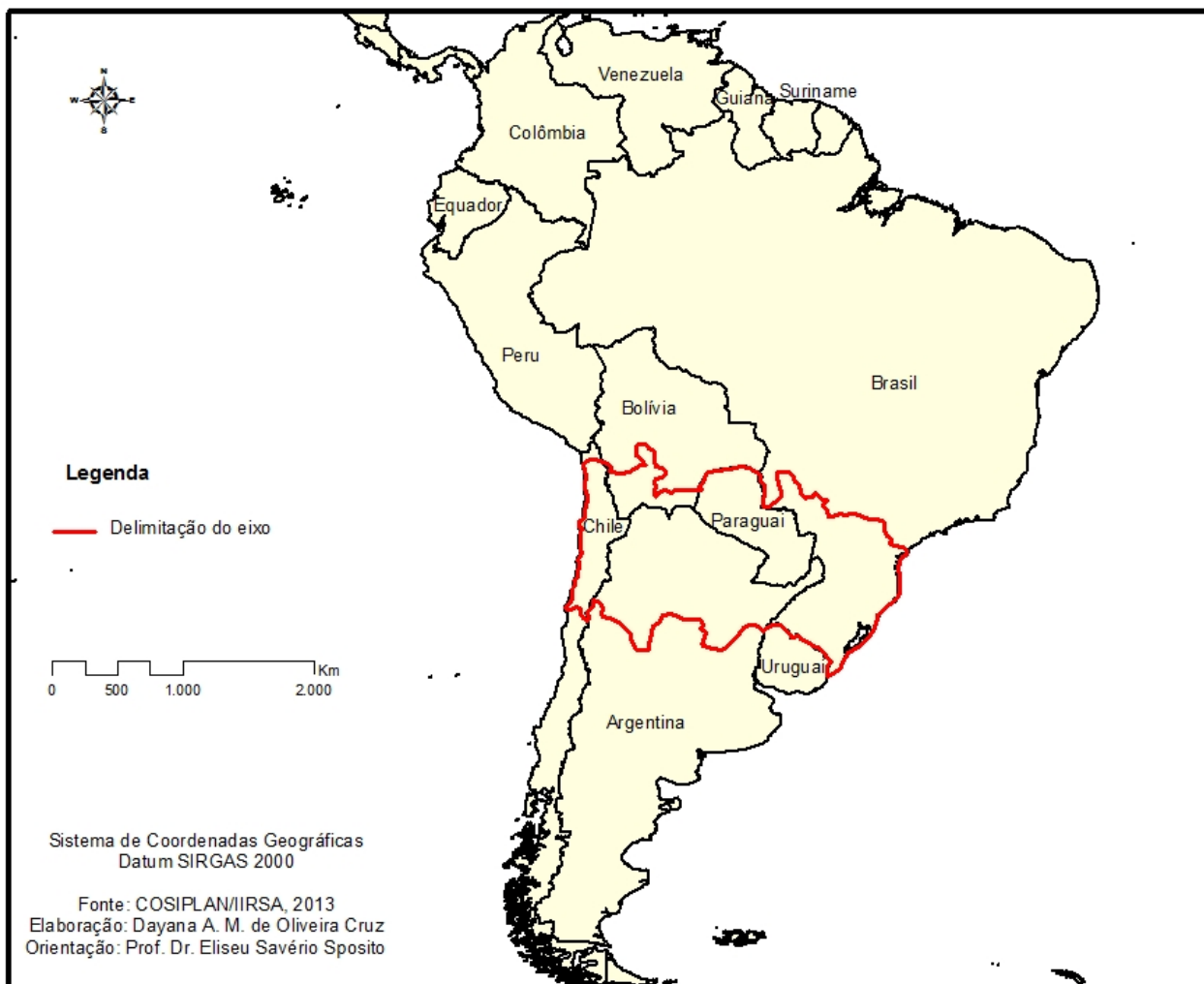
Os principais fluxos transportados no Eixo de Capricórnio são: cobre refinado, soja, petróleo, mineral de cobre e seus concentrados, e mineral de ferro e seus concentrados (que representam 34% do total de exportação dos países que dele fazem parte).

⁴⁵ Os projetos individuais do COSIPLAN/IIRSA no Eixo de Capricórnio possuem a seguinte distribuição: 42 projetos argentinos; 3 projetos bolivianos; 8 projetos brasileiros; 18 projetos chilenos e 21 projetos paraguaios.

⁴⁶ Os projetos em fase de perfil são aqueles que ainda sendo estudados a fim de verificar a viabilidade técnica e econômica para sua realização.

⁴⁷ O financiamento privado estimado é de 1,7 bilhões de dólares distribuídos em 8 projetos, já as parcerias público-privado totalizam o investimento de 322 milhões de dólares distribuídos em 3 (COSIPLAN, 2016).

MAPA 2: Área de influência do Eixo de Capricórnio



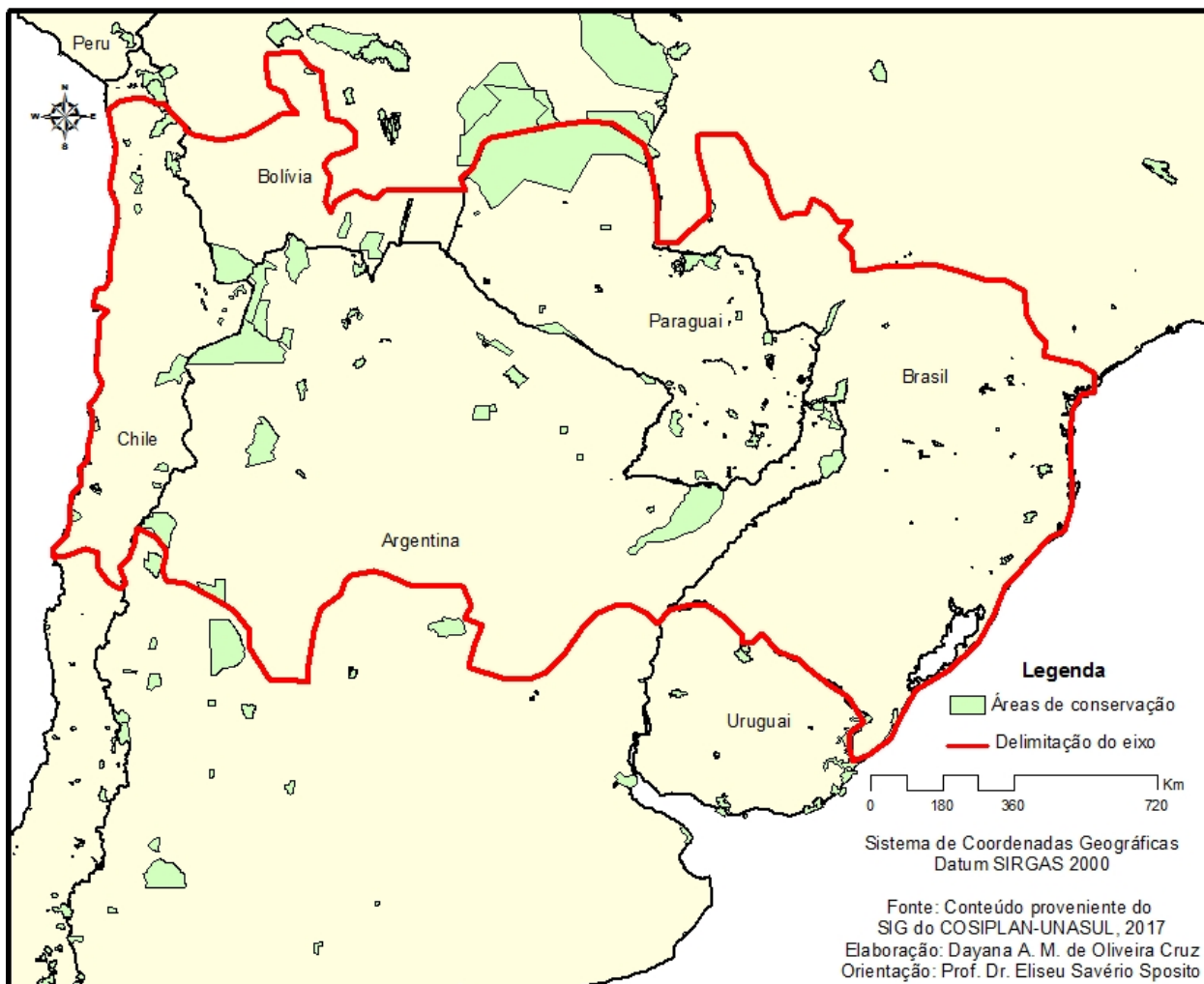
Diante do potencial exportador do eixo, sobretudo em relação a minerais, grãos e carnes, os projetos relacionados ao transporte visam promover maior conectividade no eixo, com o intuito de facilitar a circulação de mercadorias para exportação aos portos do eixo, principalmente Paranaguá e Antofagasta (no Brasil e no Chile). O mapa 3 apresenta os projetos de infraestrutura propostos para o Eixo de Capricórnio. Destacamos que os projetos com maiores investimentos estão relacionados ao modal ferroviário, isso porque os projetos relacionados ao modal rodoviário e aos portos estão ligados à adaptação, adequação, ou ampliação das infraestruturas já existentes.

No setor de energia, os projetos recursos de outras fontes, como no caso dos projetos relacionados à Itaipu, que tem recursos do FOCEM (MERCOSUL). No que concerne à malha ferroviária, parte dela ainda não existe ou está deteriorada, demandando maior volume de investimento não só na execução dos projetos, mas nos estudos de viabilidade e outros procedimentos necessários.

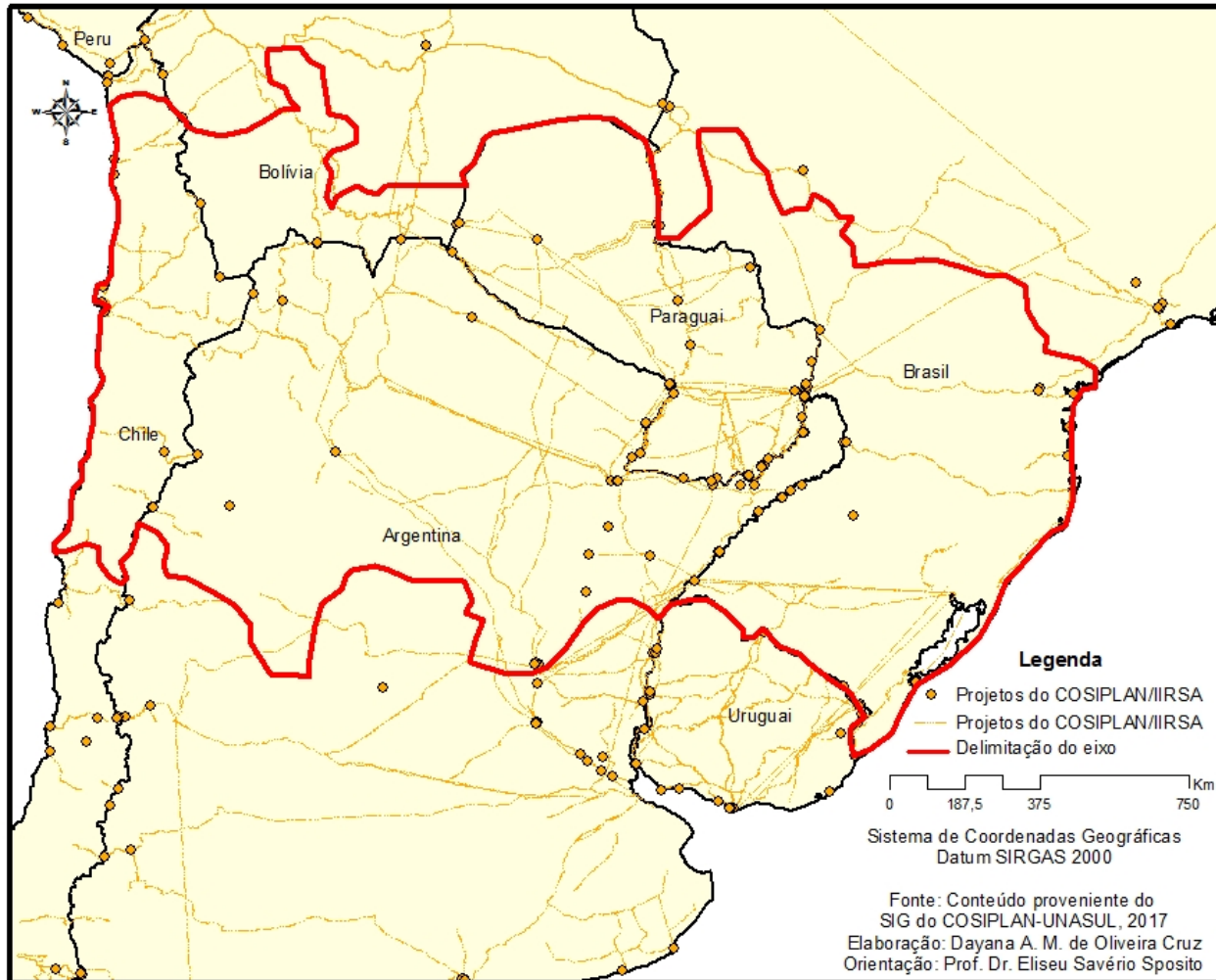
O mapa 3 traz uma informação importante que deve ser observada: as áreas de proteção. Uma das críticas feitas pela regionalização do COSIPLAN/IIRSA é que ela considera grandes extensões territoriais como espaços vazios, para os quais é preciso transpor os obstáculos impostos pelas cordilheiras, florestas, áreas de reserva, e pelas populações originárias⁴⁸, além da existência de atividade vulcânica, tsunamis, inundações e terremotos. Essa crítica é feita por diferentes autores, dentre eles Porto-Gonçalves e Quental (2015). Como mostra o mapa 3, os projetos de infraestrutura se sobrepõem as áreas de proteção, o que gera não só maior investimento para a execução desses projetos, como também maiores impactos ambientais. O mapa 4, apresenta os projetos do Eixo de Capricórnio do COSIPLAN/IIRSA, no qual podemos comparar a localização dos projetos com as áreas de conservação.

⁴⁸ De acordo com o COSIPLAN (2016), as populações originárias no Eixo de Capricórnio localizam-se principalmente na Bolívia, norte da Argentina e leste do Paraguai. As áreas de proteção ambiental correspondem a 400 unidades administrativas e somam 162.000 km², que é equivalente a 6% da área total do eixo.

MAPA 3: Áreas de conservação existentes no Eixo de Capricórnio.



MAPA 4: Projetos do Eixo de Capricórnio



Dentro dos EIDs existem os projetos prioritários, que compõe a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API). Para ser definido como prioritário, o projeto deve estar na agenda da COSIPLAN, além de ser prioridade para o governo de cada país, que deve manifestar o compromisso com sua execução, realizar estudos sobre sua viabilidade e iniciar sua execução; deve ter um alcance regional e transfronteiriço, bem como estar dentro de um perfil coerente com o desenvolvimento sustentável⁴⁹, e principalmente, ter impacto significativo na integração física regional, por isso deve ser um projeto estratégico (COSIPLAN, 2013).

Em 2016 a API era composta por um total de trinta e um projetos estruturados com um investimento total de 21,1 bilhões de dólares (IIRSA, 2016). Em 2013 o total de recursos necessários para os mesmos projetos era estimado em 16,8 bilhões de dólares. Uma das críticas feitas aqui aos projetos do COSIPLAN/IIRSA está relacionada as modificações no valor de investimento estipulado para a execução deles. Geralmente os investimentos iniciais previstos são ultrapassados, apresentando grandes diferenças nos orçamentos dos projetos. O problema é que os países já teriam dificuldades em investir o necessário proposto inicialmente; esse é um dos motivos pelos quais os projetos apresentam atrasos nos cronogramas e necessidade de constantes adequações.

O Eixo de Capricórnio é o eixo que possui maior investimento estimado, os cinco projetos estruturados que fazem parte da API (mapa 5) equivalem a 7,5 bilhões de dólares (COSIPLAN, 2017)⁵⁰. Dos países que recebem maior montante de investimentos em projetos prioritários do COSIPLAN/IIRSA, estão três que fazem parte do eixo: Argentina, Brasil e Paraguai, juntos com Peru e Colômbia, conforme mostra a tabela 1.

⁴⁹ Citamos neste texto o desenvolvimento sustentável como um objetivo a ser alcançado pelos projetos, conforme é estabelecido nos documentos oficiais do COSIPLAN/IIRSA. Embora nosso foco aqui não seja discutir a noção de desenvolvimento sustentável, cabe ressaltar que seu alcance (ainda que fosse possível) estaria longe de ser concretizado, tendo em vista os mapas apresentados anteriormente que indicam a sobreposição dos grandes projetos, que têm impactos ambientais significativos em áreas protegidas, sendo que na descrição e justificativa dos mesmos, poucas vezes são mencionados os possíveis impactos e as medidas a serem tomadas para minimizá-los.

⁵⁰ Na API o investimento estimado em projetos, segundo os EIDs são distribuídos da seguinte forma: Eixo de Capricórnio com investimento estimado de 7,5 bilhões de dólares em 18 projetos; Eixo Andino com investimento estimado de 3,8 bilhões de dólares em 13 projetos; Eixo Mercosul-Chile com investimento estimado em 3,1 bilhões de dólares em 15 projetos; Eixo Amazonas com investimento estimado em 2,7 bilhões de dólares em 27 projetos; Eixo Hidrovia Paraguai-Paraná com investimento estimado de 1,5 bilhões de dólares em 16 projetos; Eixo Escudo Guayanés com investimento estimado de 958 milhões de dólares em 6 projetos; Eixo Interoceânico central com investimento estimado em 442 milhões de dólares em 7 projetos; Eixo Peru-Brasil-Bolívia com investimento estimado de 48 milhões de dólares em 1 projeto (COSIPLAN, 2016 b)

TABELA 1: Composição da API por país (em milhões de dólares)

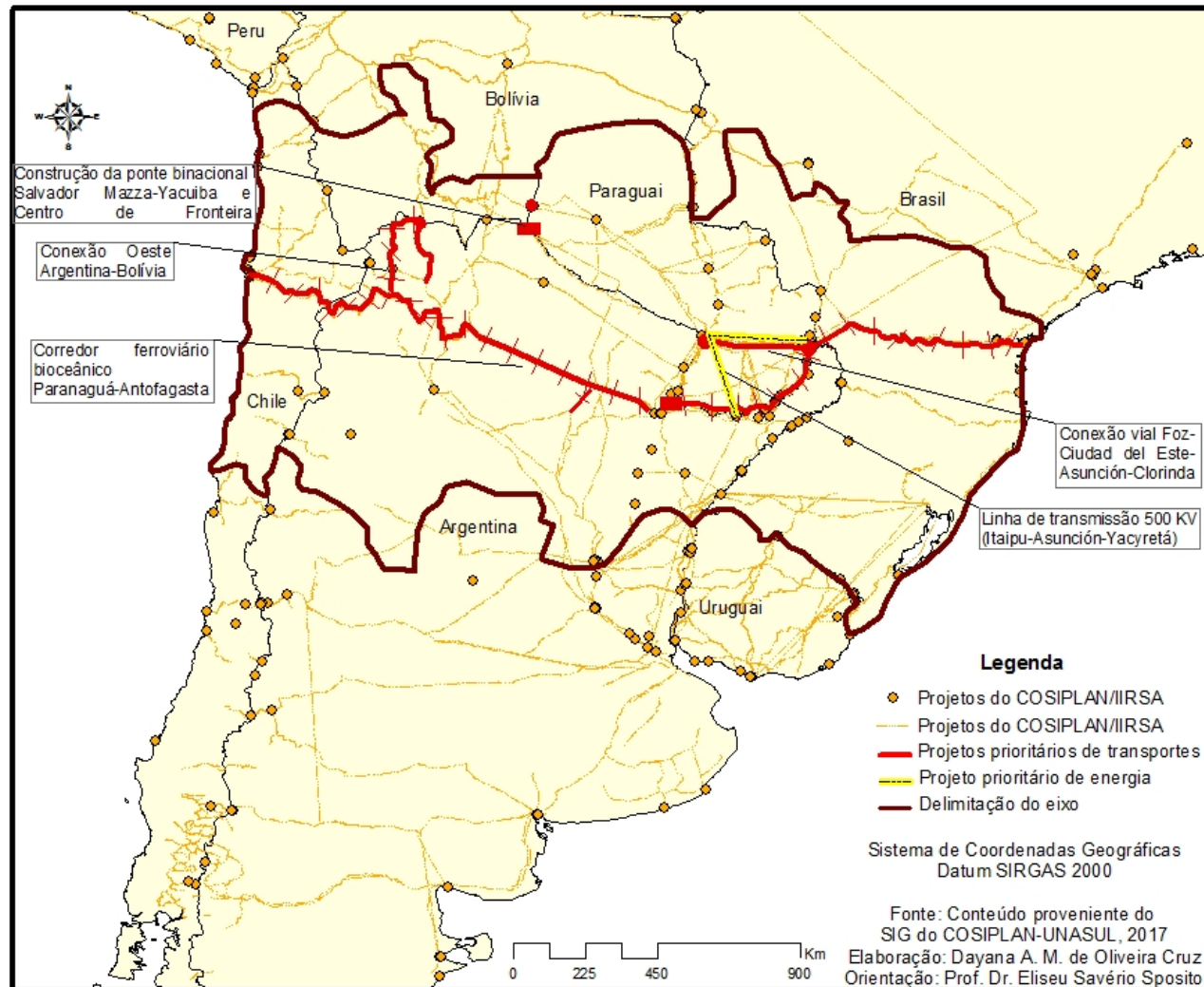
	Nº de projetos	Investimento estimado	% Investimento
Argentina	21	4.477,2	18,6
Bolívia	12	569,5	2,4
Brasil	18	3.440,3	14,3
Chile	5	1.708,0	7,1
Colômbia	9	3.173,9	13,2
Equador	8	164,8	0,7
Guiana	4	551,8	2,3
Paraguai	28	5.078,8	21,1
Peru	16	3.329,9	13,8
Suriname	2	301,8	1,3
Uruguai	9	529,7	2,2
Venezuela	4	723,8	3,0

Fonte: COSIPLAN, 2016 b.

Embora os cinco projetos estruturados mencionados sejam compostos por dezoito projetos individuais, cada projeto estruturado envolve pelo menos dois países, eles apresentam maior dificuldade na execução em comparação com outros projetos que não fazem parte da API devido a necessidade de cooperação entre os países, financiamento, coordenação, entre outros motivos técnicos⁵¹. Três dos cinco projetos estão relacionados ao Brasil e ao Paraguai, conforme mostra o mapa 5.

⁵¹ Como todo processo de integração, obviamente surgem controvérsias. No entanto, diferente do MERCOSUL ou de outras organizações internacionais, no caso do fórum do COSIPLAN/IIRSA não há pretensão em servir como um espaço para solucioná-las, já que o fórum é entendido como um espaço de diálogo em que os países indicam o andamento de seus respectivos projetos, ressaltando, sobretudo, as evoluções. Dependendo da disposição dos países, voluntariamente, podem acontecer manifestações verbais de um possível acordo, “certamente, não é por meio do fórum IIRSA-COSIPLAN que se firmam os acordos, são por acordos bilaterais trabalhados entre os países por meio do ministério das relações exteriores dos países, que, em alguns casos, podem incorporar também fronteiras limítrofes”. É interessante ressaltar que os projetos são criados por demanda dos próprios países, no caso das infraestruturas de transportes cada país, inclusive, estabelece o trajeto de seus respectivos projetos, obviamente quando há interesse de outro país em participar e compor o trajeto de um projeto individual, ambos entram em acordo para tal inclusão, como é o caso da conexão ferroviária entre Brasil e Peru, Santos-Ilho, em que a Bolívia negocia a possibilidade de fazer parte do trajeto, através da apresentação de estudos específicos sobre as vantagens para os três países envolvidos na mudança (Entrevista realizada em junho de 2015, com o Sr. Patricio Mansilla, membro do Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA e funcionário do BID, na cidade de Santiago, Chile).

MAPA 5: Projetos da API do Eixo de Capricórnio



Como apresentados no mapa 5, os projetos da API do Eixo de Capricórnio são:

- Construção da ponte binacional Salvador Mazza-Yacuiba e Centro de Fronteira entre Bolívia e Argentina com investimento de 45 milhões de dólares. O projeto está em fase de pré-execução, sem previsão de término para conclusão. O projeto é a construção de uma nova ponte entre os dois países, a fim de tornar mais fluido o transporte de cargas internacionais e/ou pessoas, já que a ponte existente não supre a necessidade da demanda por não comportar o fluxo existente.
- Conexão Oeste Argentina-Bolívia com investimento de 477 milhões de dólares. O projeto inclui subprojetos de reabilitação de tramo ferroviário, construção de ponte e centro de fronteira, bem como pavimentação de rodovia (sub-projetos em fase de pré-execução e perfil). O projeto está em fase de pré-execução, com previsão de conclusão em dezembro de 2021 e investimento público-privado. O objetivo é construir um nó de integração multimodal a fim de contribuir para o fomento das atividades produtivas na região e evitar que caminhões de cargas circulem pelas vias urbanas das cidades fronteiriças.
- Corredor ferroviário bioceânico Paranaguá-Antofagasta entre Brasil, Paraguai, Argentina e Chile, com investimento de 5,3 bilhões de dólares, o projeto inclui sub-projetos de construção de novos trechos, reabilitação de ferrovias, construção de ponte, que totalizam mais de 2,700 km (COSIPLAN, 2016 b), cuja previsão de término é janeiro de 2022. O trecho chileno do projeto (Antofagasta-Socompa) é o único concluído, os trechos argentinos e brasileiros estão em fase de pré-execução e execução, já o trecho paraguaio encontra-se em fase de perfil. O principal objetivo do projeto mencionado é facilitar o transporte de cargas entre os países que fazem parte dele, a partir da diminuição dos custos logísticos, sobretudo no que se refere a grãos, carnes e minerais, a fim de dinamizar as trocas comerciais intra-regionais, bem como facilitar o acesso aos mercados internacionais. Por conta deste projeto, o Eixo de Capricórnio é o principal eixo da API em investimento no modal ferroviário (COSIPLAN, 2016 b).
- Linha de transmissão 500 KV (Itaipu-Asunción-Yacretá) entre Brasil e Paraguai com investimento de 852 milhões de dólares, inclui sub-projetos em fase de execução, com término previsto para agosto de 2017. O objetivo do projeto é alcançar a segurança energética no Paraguai, além de promover o intercâmbio de energia entre Argentina e Paraguai, e abastecer cidades dos três países.

- Conexão viária Foz-Ciudad del Este-Asunción-Clorinda entre Argentina, Brasil e Paraguai com investimento de 779 milhões de dólares, o projeto inclui sub-projetos em fase de pré-execução que visam o melhoramento de rodovias, bem como construção de nova ponte entre Brasil e Paraguai, cujo término está previsto para dezembro de 2020. O objetivo do projeto é melhorar a conectividade na tríplice fronteira, além de fomentar as oportunidades de integração produtiva e logística entre os países envolvidos.

Os projetos considerados prioritários fazem parte do Plano de Ação Estratégico (PAE), com vigência entre 2002 a 2022, que foi formulado e aprovado em 2011 pelos integrantes da UNASUL durante a XIX Reunião de Coordenadores Nacionais da IIRSA, em Brasília. Nesta ocasião, foi apresentado um sistema de monitoramento permanente dos projetos, quanto à execução e financiamento, denominado Sistema de Monitoramento Permanente (SMP) (COSIPLAN, 2013). O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) financia parte dos projetos propostos no âmbito da IIRSA, desde a criação da iniciativa o BID vem apoiando a realização das reuniões, videoconferência e teleconferência, e fóruns anuais, bem como as equipes que realizam os estudos e projetos em seus respectivos países visando o fomento da integração regional através das infraestruturas, sobretudo as infraestruturas de transportes, denominado Comitê de Coordenação Técnica (CCT)⁵². Além do BID, a Caixa Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) são os principais parceiros de investimento dos projetos da IIRSA⁵³ que, atualmente somam um valor de cerca de cento e sessenta bilhões de dólares.

Além dos três financiadores citados, existem ainda os financiadores internos de cada país, como por exemplo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que, a nível nacional, possui destaque no financiamento de obras propostas no

⁵² O CCT também possui um cadastro que é constantemente atualizado acerca de informações relacionadas às obras quanto ao investimento e a etapa de realização. É interessante ressaltar que há uma dinâmica no cadastro devido a constantes alterações nos projetos tanto em relação à fase em que se encontram como em relação à alteração do próprio projeto, por exemplo, de acordo com a necessidade os países podem retirar ou incluir novos projetos na agenda da IIRSA, bem como agrupar ou desmembrar os projetos já existentes em diferentes planos. (Entrevista realizada em junho de 2015, com o Sr. Patricio Mansilla, membro do Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA e funcionário do BID, na cidade de Santiago, Chile).

⁵³ Dentre os três principais financiadores das obras propostas no âmbito da IIRSA, o BID possui maior ênfase no financiamento de rodovias, sobretudo em âmbito nacional; a CAF também é um importante financiador, e o FONPLATA apesar de também ser importante é o menor dos três. Além do financiamento dessas três organizações, existem ainda os financiamentos estatais feitos por cada país (como o BNDES no Brasil) e o financiamento privado (Entrevista realizada em junho de 2015, com o Sr. Patricio Mansilla, membro do Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA e funcionário do BID, na cidade de Santiago, Chile).

âmbito da IIRSA em território brasileiro⁵⁴, além de financiar construtoras brasileiras envolvidas em projetos de outros países.

As construtoras brasileiras adquiriram grande capacidade empresarial nos planos tecnológico, financeiro e empresarial. Já são multinacionais atuantes em vários continentes. Desde algum tempo elas se interessam pelas atividades em outros países da América do Sul porque neles têm existido menos restrições fiscais e financeiras para realização de projetos infraestruturais do que no Brasil. No plano empresarial se caracterizam por uma diversificação de atividades além da venda dos serviços de construção, como um resultado de aplicação dos lucros e da necessidade de diversificação das fontes de receitas. Formaram conglomerados e criaram filiais para atuar em outros campos tais como o petroquímico, o siderúrgico e o da indústria cimenteira. Na construção de infraestruturas de transportes em outros países da Região as empresas brasileiras têm a vantagem de contar com o apoio financeiro do BNDES. Isso lhes dá vantagem para ganhar licitações nas quais geralmente se exige das concorrentes o compromisso de conseguir o financiamento para a realização dos projetos (ANTUNES, 2007, p. 13)

Os principais ramos de atuação das empresas brasileiras são, portanto, energia e transportes, principalmente na construção de gasodutos, rodovias e obras portuárias (ANTUNES, 2007).

1.3 A relação entre MERCOSUL e UNASUL

De acordo com Simonit (2010), a criação da UNASUL representou um grande avanço para a integração sul-americana e um incentivo para a criação de uma zona de livre comércio no subcontinente, a qual vinha sendo incentivada pelos membros do MERCOSUL e da CAN, porém em um novo contexto caracterizado por um acordo pós-liberal, alinhado à cooperação Sul-Sul como estratégia de inserção internacional e integração (SANAHUJA, 2010), em que os países buscam definir uma identidade diferente dos Estados Unidos, opondo-se ao seu domínio (BANDEIRA, 2008).

⁵⁴ O BID financia diferentes estudos relacionados a projetos de infraestrutura da IIRSA, bem como metodologias específicas a fim de desenvolvê-los melhor, um exemplo é o projeto de prevenção de catástrofes e infraestruturas, coordenado atualmente pelo Chile, que visa construir uma metodologia de como lidar com a questão dos riscos em projetos de infraestruturas em locais de instabilidade geológica. Há previsão de implantar a metodologia na realização de cinco obras dos modais aéreo e rodoviário no Chile e no Peru. Outro exemplo de estudos para o desenvolvimento de metodologias de trabalho está sendo aplicado no Túnel de Aguaneira que pretende interligar a Argentina ao litoral chileno, através da construção de um túnel. O estudo está sendo realizado visando apresentar a melhor forma de construção do túnel, bem como de captação pelo túnel dos gases que serão emitidos pelos veículos. (Entrevista realizada em junho de 2015, com o Sr. Patricio Mansilla, membro do Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA e funcionário do BID, na cidade de Santiago, Chile).

A UNASUL prioriza a agenda política e seus diferentes aspectos (sem restringir-se apenas ao econômico); apoia o protagonismo dos agentes estatais; investe na criação de políticas comuns que visam à cooperação; enfatiza as discussões relacionadas à questão da integração física, do investimento em projetos de infraestrutura, da segurança energética e da diminuição das assimetrias regionais, buscando formas para promover e legitimar a participação social (SANAHUJA, 2010).

Encontramos alguns aspectos semelhantes entre as prioridades da UNASUL e os objetivos do MERCOSUL, no entanto, é preciso observar que tais aspectos não fizeram parte da criação do bloco, sendo incorporados a ele justamente com a mudança no contexto político do Estados Partes. Podemos citar dois exemplos para este caso; o primeiro é a busca pela diminuição das assimetrias concretizado na criação do FOCEM (em 2004), o segundo é a criação do Parlamento do MERCOSUL (Parlasul - em 2006) visando a garantia da participação e representatividade da sociedade civil. Ou seja, enquanto a UNASUL foi criada como resultado da mudança no contexto político regional ocorrida a partir de 2003, o MERCOSUL, criado em 1991 durante o regionalismo aberto, teve seus objetivos alterados de acordo com tais mudanças.

Enquanto algumas semelhanças estão relacionadas ao aprofundamento do processo de integração no MERCOSUL, outras estão associadas à dificuldade em avançar nesta direção, como é o caso de ambos os acordos serem intergovernamentais. Conforme mencionado anteriormente, os acordos intergovernamentais têm uma concepção de que o direito interno nacional é superior a outras instâncias, o que torna as negociações mais difíceis e lentas, já que os países membros selecionam as normas ou decisões que serão incorporadas, podendo resultar em controvérsias, cujos mecanismos para a solução são frágeis.

Como dito anteriormente, o MERCOSUL conta com o tribunal permanente para a solução de controvérsias, mas sua atuação é limitada. No caso da UNASUL não existem mecanismos para este fim, o que dificulta o desenvolvimento de alguns projetos, pois é necessário que os países cheguem a uma conclusão por iniciativa individual e vias diplomáticas. No caso do COSIPLAN/IIRSA isso pode explicar o atraso nos cronogramas e as constantes alterações dos projetos, que serão discutidos no capítulo 3.

O sistema intergovernamental é um dos principais aspectos que precisam ser repensados tanto no âmbito do MERCOSUL, como no caso da UNASUL, porém com a nova mudança no protagonismo político sul-americano (a partir de 2015) e a busca pela

flexibilidade dos acordos regionais, aliado ao fato de que nem todas as constituições dos países sul-americanos citam a supranacionalidade, provavelmente esse tema não será discutido. Afirmamos isso porque até o momento a supranacionalidade não apareceu na pauta de discussões oficiais tanto do MERCOSUL como da UNASUL.

No que se refere aos projetos de integração física, observamos que os projetos de infraestrutura de transportes possuem destaque nos dois casos, o que pode ser justificado pela demanda na melhoria da circulação de *commodities* e pela necessidade de tornar mais rápido o atendimento dos fluxos dessas mercadorias voltadas à exportação. A incorporação da IIRSA ao COSIPLAN, tornando-a parte da UNASUL, apesar de não ter alterado a forma como vinha sendo conduzida a integração regional do ponto de vista da regionalização e dos projetos (permanecendo os mesmos embates e dificuldades da IIRSA), demonstrou a amplitude da mudança no quadro político regional. Da mesma forma, a criação do FOCEM, que ocorreu sete anos antes do COSIPLAN/IIRSA, ao ter como principal motivação o financiamento dos projetos de infraestruturas desenvolvidos pelos membros menores do bloco, já demonstrava os rebatimentos das transformações políticas iniciadas em 2003.

Neste ponto, cabe ressaltar a importância do Brasil e da Argentina como líderes regionais, não só enquanto membros maiores do MERCOSUL, como protagonistas no COSIPLAN/IIRSA, especificamente no Eixo de Capricórnio em que concentram 74% do intercâmbio comercial. Em 2016, o PIB do Brasil representava 68% do eixo e a Argentina 19%, enquanto Chile, Paraguai e Bolívia tinham uma participação de 7%, 4% e 1%, respectivamente (COSIPLAN, 2016).

Ao contrário do MERCOSUL, a UNASUL não conta com um fundo específico para o financiamento de projetos, embora este é um dos principais temas debatidos desde sua fundação, através do exercício do Banco do Sul⁵⁵. A proposta de criação do banco foi feita pela Venezuela que, atualmente, é um dos principais países, juntamente com Argentina, Bolívia, Equador e Uruguai a discutir a criação de uma reserva de vinte bilhões de dólares e atrair fundos depositados na Suíça e nos Estados Unidos de origem latino-

⁵⁵ Na verdade, a ata fundadora do banco foi elaborada em 2007, no entanto, ela ainda não foi ratificada por Brasil e Paraguai, por isso o banco não entrou em atividade. Notícia publicada em 27/08/2016, disponível em < <http://www.telesurtv.net/news/Ecuador-anuncia-reunion-en-pro-de-reimpulsar-el-Banco-del-Sur-20160826-0075.html>>, acesso em 26/05/2017.

Apesar da relevância do Banco do Sul para o financiamento de projetos de infraestruturas e das discussões sobre o exercício do banco estarem associadas a UNASUL, o banco não foi criado por ela.

americana para que sejam investidos na região⁵⁶, além de uma futura aproximação com o Banco dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), configurando-se em uma alternativa para instituições multilaterais de crédito. A ideia de criação do banco surgiu como uma alternativa ao Banco Mundial e ao BID, do qual todos os países sul-americanos poderiam financiar projetos. Além dos países mencionados (Argentina, Bolívia, Equador, Uruguai e Venezuela), também compõem o banco o Brasil e o Paraguai.

Atualmente, as principais fontes de financiamento dos projetos do COSIPLAN/IIRSA são FONPLATA, CAF e o BID, além do BNDES (para projetos desenvolvidos no Brasil ou em outros países por empresas brasileiras) e de investimentos chineses em diversos projetos como o trecho argentino do corredor ferroviário bioceânico Paranaguá-Antofagasta. A aproximação da China com a América do Sul, através do financiamento de projetos de infraestruturas (principalmente de transportes), está associada ao fato do país ser um dos principais parceiros comerciais e importador de *commodities* dos sul-americanos. Essa aproximação consolidou-se com o estreitamento dos laços de cooperação Sul-Sul (a partir de 2003) e com a criação dos BRICS (em 2006).

A convergência entre MERCOSUL-UNASUL é uma tendência desenhada pelos países que fazem parte dos dois acordos⁵⁷, um exemplo dessa aproximação é a presença do FOCEM na lista das fontes de financiamento, que além do BID, CAF e FONPLATA (apontados como os principais) agrega ainda outras fontes como mostra a tabela 2.

Na tabela 2, BID, FONPLATA e CAF não aparecem como principais fontes de financiamento de projetos, entretanto são apontados como principais parcerias pelos entrevistados em trabalho de campo por conta da contribuição nos estudos e elaboração de projetos.

⁵⁶ Embora o capital autorizado para operação do banco é de vinte bilhões de dólares, a previsão é que ele comece a operar com sete bilhões de dólares. No caso da captação do montante depositado nos Estados Unidos, estima-se o valor de 760 bilhões de dólares. Notícia publicada em 07/11/2014, disponível em <<http://www.unasursg.org/es/node/770>>, acesso em 26/05/2017.

Inicialmente para a composição do fundo de vinte bilhões, os países planejavam a contribuição dos membros da seguinte forma: 2,9 bilhões de dólares para Argentina, Brasil e Venezuela; 400 milhões de dólares para Equador e Uruguai; 100 milhões de dólares para Paraguai e Bolívia. Notícia publicada em 28/06/2008, disponível em <http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/06/080628_bancodosul_mc_ac.shtml>, acesso em 01/06/2017.

⁵⁷ Entrevista realizada com o Alto Representante-Geral do MERCOSUL, Sr. Florisvaldo Fier, em junho de 2015 na cidade de São Paulo.

TABELA 2: Fontes de financiamento dos projetos do COSIPLAN/IIRSA, 2016 (em milhões de dólares).

	Número de projetos	Investimento estimado	Investimento realizado
Tesouro nacional	352	72.368,4	14.435,9
Privado	88	48.728,8	5.574,7
A definir	78	42.312,9	170,0
Binacional	13	9.647,8	1.408,8
BID	39	4.629,2	1.150,9
CAF	30	2.855,5	795,1
Tesouro Municipal	2	2.100,0	2.100,0
Vários	8	1.939,0	1.342,0
Tesouro provincial (ou estadual)	18	1.875,0	200,0
A definir (privado)	5	1.149,6	388,0
FOCEM	10	819,0	419,3
Vários (privado)	2	719,9	0,0
A definir (público)	6	403,0	0,0
Governo chinês	3	400,0	0,0
FONPLATA	6	298,9	0,0
Vários (público)	2	370,1	0,0
JBIC	3	185,9	0,0
União Europeia	4	179,5	75,3
Banco Mundial	4	172,5	68,5
BNDES	2	157,1	0,0
Bancos privados	4	108,0	0,0
TOTAL		191.420,1	28.128,5

Fonte: COSIPLAN, 2016

Apesar dos EIDs corresponderem a 97,7% do território sul-americano com abrangência de 99,8% da população (IIRSA, 2016), incluindo os blocos econômicos do subcontinente, a UNASUL não faz distinção entre eles. O fato de existirem eixos que contemplam mais de um Estado Parte do MERCOSUL, inclusive sendo um deles denominado MERCOSUL-Chile, nada tem a ver com a busca pelo fomento da integração no bloco econômico; pelo contrário, no caso do eixo MERCOSUL-Chile, sua denominação foi escolhida apenas pela delimitação geográfica⁵⁸. Todavia não se pode deixar de reconhecer a importância que esses projetos possuem para fomentar a integração física no bloco econômico, diminuir os gargalos infraestruturais existentes nele, além da possibilidade de fomentar a integração produtiva.

⁵⁸ Entrevista realizada em junho de 2015, com o Sr. Patricio Mansilla, membro do Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA e funcionário do BID, na cidade de Santiago, Chile

Afirmamos isso com base na quantidade de projetos por país presente na carteira de projetos do COSIPLAN/IIRSA, bem como pelo total de investimento estimado, pois Argentina, Brasil e Paraguai estão entre os quatro principais países, junto com o Equador na quantidade de investimento, e permanecem entre os quatro que possuem maior quantidade de projetos, junto com o Chile, conforme mostra a tabela 3.

TABELA 3: Carteira de projetos do COSIPLAN/IIRSA segundo os países membros em 2016.

	Quantidade de projetos	Investimento estimado (em milhões de dólares)
Argentina	178	48.565,9
Bolívia	52	10.578,7
Brasil	94	82.413,8
Chile	73	16.105
Colômbia	33	4.743,6
Equador	40	19.609,1
Guiana	8	911,9
Paraguai	66	18.002,6
Peru	73	11.801,7
Suriname	7	3.831,9
Uruguai	42	5.445,2
Venezuela	20	2.109,5

Fonte: COSIPLAN, 2016

A integração produtiva seria um dos caminhos possíveis para diminuir as disparidades e assimetrias no bloco, no entanto, é necessário investimento e amadurecimento político e institucional. Atualmente, a integração produtiva no MERCOSUL é frágil, pois é pensada a partir do incentivo à mobilização de empresas dos membros maiores para membros menores, como é o caso das empresas brasileiras que vão produzir no Paraguai.⁵⁹ Por ser justamente essa a ideia de integração produtiva, pode-se afirmar que ela está longe de ser uma realidade no bloco econômico, tendo em vista que ela demanda uma articulação entre cadeias produtivas de diferentes países, atentando-se para as vantagens comparativas de cada um (SIMONIT, 2010). Outra dificuldade para a integração produtiva no MERCOSUL é a agenda de exportação dos países que, no geral, vem aumentando o volume de produtos primários e diminuindo o volume de exportação de produtos manufaturados, tornando os países cada vez mais dependentes da relação

⁵⁹ Entrevista realizada com o Alto Representante-Geral do MERCOSUL, Sr. Florisvaldo Fier, em junho de 2015 na cidade de São Paulo.

comercial com Estados Unidos, China e Europa (grandes importadores de *commodities* da América do Sul). Diante deste contexto, como fomentar a integração se a agenda produtiva dos países é pouco diversificada? Tal questionamento não se limita apenas à reflexão acerca da integração produtiva no MERCOSUL, mas se aplica também ao subcontinente.

Para os próximos anos, tanto o MERCOSUL como a UNASUL parecem indicar tendências de discussões semelhantes, estando ambos voltados ao debate e avanços em relação à cidadania. No caso do MERCOSUL, a expectativa é em relação a ampliação de direitos relacionados à moradia, saúde e educação, o que começou a ser pensado de forma mais concreta a partir dos esforços para cumprir os objetivos de ter uma identidade única para o cidadão do MERCOSUL até 2021⁶⁰. No entanto, com a mudança no protagonismo político dos membros maiores do MERCOSUL, a questão da Venezuela e a flexibilização (que tende a enfraquecer o processo de integração regional no bloco), parece incerta a ampliação dos direitos mencionados.

Já no âmbito do COSIPLAN/IIRSA a expectativa é que em 2023, pelo menos, setenta por cento dos projetos atuais estejam concluídos e que os projetos realizados por dois ou mais países, que ainda permanecerem, tenham um desenvolvimento mais rápido. Outro possível caminho das discussões no âmbito do COSIPLAN/IIRSA é facilitar a mobilidade de pessoas através da melhoria dos serviços utilizados pelos usuários durante o deslocamento na via, acompanhado por avanços nas formas de regulamentação dos serviços por concessão, bem como pela elaboração de um sistema de controle de gestão e aprimoramento para facilitar o acesso à informação entre os países⁶¹.

O Brasil possui destaque em tais discussões devido a liderança que possui tanto no subcontinente como no MERCOSUL, por desempenhar o papel de semiperiferia. O país sustenta o papel de semiperiferia desde a década de 1970, porém as alianças estabelecidas com outros países e blocos, pertencentes ou não à América do Sul, têm sido modificadas de acordo com o quadro político nacional, prova disso são as transformações no posicionamento do país em relação à flexibilização do MERCOSUL, a urgência em fechar o acordo de livre comércio com a União Europeia, o posicionamento em relação à

⁶⁰ Entrevista realizada com o Alto Representante-Geral do MERCOSUL, Sr. Florisvaldo Fier, em junho de 2015 na cidade de São Paulo.

⁶¹ Entrevista realizada em junho de 2015, com o Sr. Patricio Mansilla, membro do Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA e funcionário do BID, na cidade de Santiago, Chile.

Venezuela e a aproximação com a Aliança do Pacífico, a partir do início do governo de Michel Temer.

1.4 Considerações sobre o capítulo 1

Como visto nos tópicos anteriores, o MERCOSUL e a IIRSA são acordos regionais que evidenciam a liderança brasileira no subcontinente sul-americano. Embora tais acordos tenham propostas diferentes, eles possuem alguns pontos semelhantes. Devido a dimensão do tema resolvemos enfatizar aqui a dificuldade que ambos os acordos possuem em relação ao sistema de solução de controvérsias e ao financiamento dos projetos.

Quando analisamos os dois acordos regionais percebemos que do ponto de vista jurídico, a integração regional no MERCOSUL tem maior respaldo, tendo inclusive um tribunal que trata exclusivamente das controvérsias entre os países. No entanto, a fragilidade desse tribunal demonstra os problemas relacionados ao próprio funcionamento e perfil do bloco, demandando discussões mais profundas sobre o direito interno dos Estados Partes. O COSIPLAN/IIRSA não possui um sistema de solução de controvérsias, tornando o acordo ainda mais vulnerável e ineficiente do ponto de vista das negociações entre os países membros.

Já no caso do sistema de financiamento, embora o COSIPLAN/IIRSA conte com BID, FONPLATA, CAF e BNDES (para projetos desenvolvidos no Brasil ou por empresas brasileiras), ainda assim, tais instituições não contemplam a demanda por recursos necessários para a execução de projetos com impacto regional. Este impasse torna-se ainda mais evidente considerando os membros mais pobres do COSIPLAN/IIRSA. A experiência do MERCOSUL com o FOCEM é relevante por considerar as assimetrias entre os países um critério de distribuição de recursos disponíveis para a execução de projetos, no entanto, o valor de cem milhões de dólares anuais ainda é pequeno diante da necessidade de fomento aos projetos submetidos ao FOCEM.

Tais experiências precisam ser aprimoradas em ambos os acordos ficam restritas por conta da articulação superficial entre eles. O diálogo e a cooperação entre MERCOSUL e COSIPLAN/IIRSA deveria considerar os entraves e as dificuldades do

processo de integração regional, tendo em vista que nos dois acordos participam os mesmos países.

A dificuldade em propor um planejamento territorial e iniciativas de integração que sejam de fato efetivadas, está relacionada à manutenção de interesses que encontram nos projetos de infraestrutura uma justificativa que vai além do ponto de vista econômico, mas que abrange também o político, que discutiremos no próximo capítulo.

**CAPÍTULO 2 - BRASIL:
SEMIPERIFERIA DO SISTEMA
CAPITALISTA ENTRE A
LIDERANÇA REGIONAL E A
SUBORDINAÇÃO**

Como visto no capítulo anterior, Argentina e Brasil foram protagonistas das iniciativas de cooperação que originaram o MERCOSUL. Atualmente, os dois países compartilham o status de membros-maiores do bloco, sendo as principais lideranças que orientam o processo de integração regional, a partir do qual a Bacia do Prata tornou-se uma possibilidade de cooperação.

Embora os dois países desempenhem papéis complexos no protagonismo regional, o foco desta tese é a análise do Brasil, que no sistema capitalista mundial caracteriza-se como um país semiperiférico, tendo, portanto, um papel intermediário entre a liderança regional e a subordinação aos países do centro. Isso não quer dizer que o protagonismo argentino esteja sendo negligenciado, mas que para o recorte proposto nessa tese, a ênfase está na análise do papel desempenhado pelo Brasil, cuja liderança regional vem sendo defendida desde os primeiros estudos geopolíticos desenvolvidos no país, com foco para a expansão de poder na bacia platina (MELLO, 1987). Dentre outras coisas, essas ideias estiveram alinhadas ao que Agnew (2005) denominou de imaginação geopolítica moderna.

Com os novos rumos tomados pela política externa brasileira, no início dos anos 2000, tendo como sua maior expressão o estreitamento dos laços de cooperação sul-sul (RAMANZIN JÚNIOR, 2015), observamos que a expansão da influência brasileira entre os vizinhos sul-americanos continua sendo consolidada. Neste contexto, damos ênfase ao MERCOSUL e posteriormente a UNASUL.

Neste capítulo temos a preocupação de apresentar a busca pela liderança regional brasileira como um elemento na manutenção da centralidade no subsistema capitalista sul-americano. Além disso, consideramos os projetos de infraestruturas como parte da estratégia de expansão da influência regional e consolidação do papel de semiperiferia, com base em exemplos pretéritos envolvendo o Brasil e o Paraguai.

2.1 Brasil: semiperiferia e liderança regional

As iniciativas de fortalecimento das economias regionais na América Latina começaram na segunda metade do século XX, cujo principal expoente foi a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que apontava a substituição das importações como única maneira de romper com o ciclo vicioso do subdesenvolvimento

(BECKER E EGLER, 1994). Após essa iniciativa surgiram outras, como os blocos econômicos, na década de 1990 (a exemplo do MERCOSUL), e recentemente, após a virada do século, as iniciativas de cunho pós-liberal, que contemplam, dentre outras, a UNASUL na qual está inserido o COSIPLAN/IIRSA.

Em tais iniciativas e acordos regionais observa-se a busca brasileira em tornar-se, consolidar-se, ou reafirmar-se, como uma liderança regional, e, em certos momentos, de romper a imagem de um país com pouco destaque na hierarquia mundial, adotando como princípio a necessidade de diferenciar-se dos demais países da região, assumindo o posto de país líder.

Tal ideia é defendida desde os primeiros estudos geopolíticos brasileiros, que remontam à década de 1930⁶², para os quais era necessário sufocar a influência argentina sobre os demais vizinhos (principalmente Paraguai e Bolívia), além de promover a integração do território nacional a partir dos recursos hídricos e econômicos, bem como aliar-se aos Estados Unidos - como um passaporte de garantia ao posto de líder regional (MELLO, 1986 e HAGE, 2013).

Essa maneira de pensar nada mais era do que um primeiro passo em busca da consolidação do papel de semiperiferia no sistema capitalista mundial – termo que segue a análise do sistema-mundo proposta por Wallerstein.

Como mencionado na introdução, Ianni (1996) afirma que por possuir um papel de liderança regional, o Brasil teria nesta escala uma posição de centro, o que permite dizer que as relações estabelecidas entre o Brasil com os países vizinhos seguiriam o exemplo da relação de desigualdade mantida pelo Brasil com o centro. Haveria, portanto, uma reprodução regional do papel central desempenhado pelo país, que seria o requisito de sua manutenção como centro no subsistema, bem como o resultado dessa posição. Característico, de acordo com Benko (1998), de uma potência emergente cuja complexidade do papel desempenhado por ela deve ser observada.

Becker e Egler (1994) concordam com as afirmações de Wallerstein (1974) ao mencionarem que o papel da semiperiferia é fundamental por não se limitar apenas aos aspectos econômicos, abrangendo também os políticos - o que favorece a estabilidade do sistema mundial. Assim como Ianni (1996), os autores afirmam que o Brasil é um exemplo

⁶² Embora os estudos geopolíticos tenham sido iniciados de forma dispersa ainda na década de 1920, foi apenas com a publicação do livro “Projeção Continental do Brasil”, em 1931, de Mário Travassos, que a geopolítica passou a ser objeto de estudo no país (MELLO, 1986). Ainda assim, os estudos tiveram maior força após o regime militar, principalmente sendo feito por militares, já que tinha resistência entre os acadêmicos por ter sido associado durante muito tempo ao regime nazista (VESENTINI, 1986).

ilustrativo de semiperiferia e descrevem os motivos pelos quais o país deixou de ser periferia, alcançando a posição de semiperiferia.

A mudança de posição do Brasil foi atingida graças a condições preexistentes, tais como um grande território, um mercado interno significativo, e uma sólida base industrial estabelecida na fase anterior. Mas foi também fruto de uma política deliberada promovida por um regime autoritário socialmente excludente: os militares conquistaram o Estado, que tomou para si a execução de um projeto geopolítico para a modernidade (...) A combinação do projeto geopolítico com o autoritarismo histórico resultou numa modernização conservadora, implicando profundas transformações e contradições que acabam desestabilizando o regime no início dos anos oitenta. É esta modernização conservadora, responsável imediata pela emergência do país como potência mundial (BECKER E EGLER, 1994, p. 124).

Durante o regime militar, a estratégia colocada em prática para a expansão da influência brasileira na bacia do Prata foi a satelitização dos vizinhos (Paraguai, Bolívia e Uruguai)⁶³ (MELLO, 1987; BECKER e EGLER, 1994).

O pioneiro na geopolítica brasileira a considerar o papel exercido internacionalmente pelo país foi Travassos, cuja obra “Projeção Continental do Brasil” influenciou os estudos de Lysias Rodrigues e Couto e Silva, dentre outros geopolíticos brasileiros, ao transpor o conceito de *heartland* de Mackinder para os altiplanos bolivianos, (ALBUQUERQUE, 2015).

O geógrafo inglês Halford Mackinder, argumentava que o país capaz de dominar a *heartland* (coração terrestre, que compreendia a massa continental eurásiana e regiões costeiras) seria capaz de dominar o mundo. Em seu argumento, ele dividia o mundo em dois hemisférios, o hemisfério interior que correspondia a *heartland*, uma área estratégica por conta de sua posição geográfica e da possibilidade de circulação de recursos (BECKER, 2000), e o hemisfério exterior, que eram as zonas marginais com um papel secundário exercido no controle do poder mundial (MELLO, 1987), dentre as quais estava a América do Sul, que seria decisiva para reforçar o poder dos Estados Unidos (MACKINDER, 2011).

Baseado, portanto, na teoria do *heartland*, Travassos admitia existir dois grandes antagonismos na América do Sul: Atlântico x Pacífico e Amazonas x Prata. Defendia o caráter expansionista da política de comunicação platina, neutralizando a projeção continental argentina, no *heartland* sul-americano, denominado por ele de triângulo

⁶³ Para os autores, a estratégia utilizada cumpriu um dos três principais objetivos da modernização feitos naquela época, que era a projeção internacional. Junto com a implantação da “core” área do Brasil e integração do território nacional com a incorporação da Amazônia, os três objetivos da modernização, tinham na integração territorial, um recurso ideológico para expandir o controle sobre o território (BECKER e EGLER, 1994).

geopolítico (Cochabamba-Santa Cruz-Sucre), o signo da riqueza boliviana (TRAVASSOS, 1935). A influência argentina se fortalecia pela existência de sua rede ferroviária, que dava acesso às três capitais dos países vizinhos (Chile, Paraguai e Bolívia), partindo de Buenos Aires.

Como se vê, Buenos Aires está ligada, diretamente, por estrada de ferro, com as capitais de três países limítrofes. Com Asunción, dobrando a via fluvial, e, de passagem, assegurando o contato (Concordia-Salto), entre as redes argentina e uruguaia. Com Santiago (e Valparaíso) por meio da via-férrea de montanha que vincula a riqueza andina com o Atlântico. Com La Paz, pela soldagem em Tupiza, da via argentina, com as linhas bolivianas, após seus trilhos percorrerem até La Quiaca a bagatela de 1.795 km (TRAVASSOS, 1935, p. 30-32).

Havia, portanto, “a necessidade de conceber um sistema de transporte brasileiro de extensão continental”; Travassos passa a defender a elaboração de “um plano de comunicações de natureza plurimodal no sentido leste-oeste que explore o elevado grau de navegabilidade do rio Amazonas, bem como a pluralidade de portos e de possíveis aeroportos no litoral brasileiro” (MARTINS, 2011, p. 47).

De acordo com Boscovich (1999), por observar as conseqüências da dificuldade de acesso aos oceanos dos países mediterrâneos (Bolívia e Paraguai), e pela proposta de ampliação das infraestruturas, as ideias de Travassos traziam à discussão a dependência da bacia platina por parte desses países. Desde então, vemos a importância do papel do Estado na seletividade territorial que, ligando de maneira diferenciada alguns pontos com objetivos específicos, acaba excluindo outros (BLANCO, 2015).

Embora Travassos tenha detectado outro grande antagonismo, sua ênfase permaneceu na bacia platina, demonstrando a dimensão dada à rivalidade regional entre Brasil e Argentina em busca do papel central na América do Sul – o que só poderia ser feito através da expansão de diferentes modais de transporte, tanto em busca da articulação entre as regiões internas do país, como para “assegurar, por outro lado, a projeção política e econômica do Brasil no continente sul-americano” (MELLO, 1987, p. 103). Sobre isso, destacamos a afirmação do argentino Boscovich:

O conflito de “eixos transversais” contra “eixos longitudinais”, com o objetivo de monopolizar a circulação do tráfego e a produção desde a extensa *heartland*, foi o mais claro cenário da rivalidade argentino-brasileira. Nosso vizinho prioriza a criação de um “novo determinismo” geoestratégico transversal no Cone Sul por intermédio de conexões fluviais interiores entre bacias, e corredores ferroviários e rodoviários com terminais na cadeia de seus portos no oceano Atlântico: Minas Gerais-Vitória, Santa Cruz de la Sierra-Corumbá-Santos, Foz do Iguçu-Paranaguá, Pasos de los Libres-Porto Alegre-Rio Grande (BOSCOVICH, 1999, p. 25 – tradução livre da autora)⁶⁴

⁶⁴ “El conflicto de “ejes transversales” contra “ejes longitudinales”, con el objeto de monopolizar la circulación del tráfego y la producción desde el extenso hinterland, fue el más claro escenario de la pugna

A partir da influência de Travassos, em 1938, o governo Vargas estabeleceu a ligação rodoviária entre Corumbá e Santa Cruz de La Sierra, e em 1969, a BR- 277 entre Paranaguá e Foz do Iguaçu. No entanto, as demais ligações, entre os portos brasileiros aos portos chilenos e peruanos, através da Bolívia e Paraguai, não foram realizadas (ALBUQUERQUE, 2015). Contudo, tais projetos de ligação encontram-se inseridos na carteira de projetos do COSIPLAN/IIRSA.

Travassos influenciou diversos outros geopolíticos brasileiros, sendo um deles Lysias Rodrigues, o qual via, na América do Sul, áreas críticas que se chocavam com as forças antagonicas, ou seja, áreas de localização estratégica em que havia a possibilidade da existência de conflitos, denominadas “Puncti dolentes” (MIYAMOTO, 1995). Dentre elas, estavam a tríplice fronteira e o triângulo estratégico de Travassos - ambos alvo de disputa entre Brasil e Argentina. De acordo com Mello (1987), Lysias ressaltava que para ganhar a disputa com a Argentina seria necessário aliar-se aos Estados Unidos, o que significava também uma pré-condição para a hegemonia sul-americana.

Golbery do Couto e Silva também defendia a parceria preferencial com os Estados Unidos; no entanto à luz da defesa do cumprimento do “destino manifesto brasileiro” (MELLO, 1987). De acordo com Mello (1987), diferente dos outros dois autores (Travassos e Lysias), para Couto e Silva, a rivalidade argentino-brasileira não tinha o papel de destaque, embora percebesse a necessidade de batalhar com a Argentina pela dependência boliviano-paraguaia.

Mello (1987) destaca os estudos geopolíticos feitos pelos autores citados, como exemplos da importância que a Bacia do Prata teve no pensamento geopolítico brasileiro, com foco para a rivalidade com a Argentina, em busca da centralidade regional, que incluía o domínio da Bolívia e do Paraguai, como ponto-chave para uma dominação mais ampla, da América do Sul. A estratégia de aliar-se preferencialmente aos Estados Unidos (país do centro do sistema capitalista) denunciava tanto a busca por consolidar-se como semiperiferia, ao mesmo tempo em que foi uma opção ideológica no período da Guerra Fria.

argentina-brasileña. Nuestro vecino priorizo la creación de un “nuevo determinismo” geoestratégico transversal en el Cono Sur por intermedio de conexiones fluviales interiores entre cuencas, y corredores ferroviarios-carreteros con terminales en la cadena de sus puertos profundos en el océano Atlántico: Mina Geraes-Victoria, Santa Cruz de la Sierra-Corumbá-Santos, Foz Iguazú-Paranaguá, Pasos de los Libres-PortoAlegre-Río Grande” (BOSCOVICH, 1999, p. 25).

Embora destacamos neste texto os estudos de cunho geopolíticos citados por Mello (1987), isso não significa que nossa compreensão da atuação geopolítica do Estado brasileiro se encerre nessas concepções. Ao contrário, destacamos aqui as principais ideias relacionadas à geopolítica na Bacia do Prata por serem norteadoras, a nosso ver, para compreender a relação de dominação e subordinação entre Brasil e Paraguai. Por isso, faz-se necessário citar aqui a consideração de Becker (2012) acerca da atuação do Estado brasileiro no âmbito da geopolítica, que teria sua estrutura baseada na ideologia nacionalista, motivada por políticas e estratégias voltadas à unificação territorial e a manutenção de uma estrutura de poder burguesa. Dessa forma,

A geopolítica do Brasil deve ser compreendida, historicamente, a partir da constituição do Estado nacional após a Independência e do seu papel essencial e crescente na formação de um país-continente cuja organização econômica, social e política foi forjada sob o domínio colonial (BECKER, 2012, p. 130).

Baseando-nos em Agnew (2005), podemos afirmar que a disputa ocorrida na Bacia Platina e, sobretudo, as ideias defendidas nos estudos mencionados estão diretamente relacionadas ao conceito de imaginação geopolítica. O conceito de imaginação geopolítica trata do imaginário geopolítico moderno, que segundo Agnew (2005) é o discurso ideológico que orienta a relação entre os países tendo, como exemplo, a experiência euroamericana, projetada para o mundo. A consideração deste conceito é para Agnew (2005), um elemento fundamental na compreensão da relação entre os países.

O imaginário geopolítico moderno foi aprimorado ao longo da história, desde seu surgimento, com as Grandes Navegações, com a divisão do mundo entre Ocidente e Oriente (ideia que fundamentava o pensamento de Golbery Couto e Silva), modificando-se para a hierarquização do mundo em três níveis, durante a Guerra Fria.

De acordo com Agnew (2005), no fim do século XIX, para explicar as diferenças sociais e espaciais entre os Estados, o argumento utilizado esteve pautado nas teorias que faziam referência ou analogia aos processos naturais. Assim, através do conceito de evolução tentava-se justificar os diferentes níveis de desenvolvimento (AGNEW, 2005). A mesma analogia aos processos naturais é encontrada em Rudolf Kjellen em sua teoria Orgânica do Estado (1916), uma vez que “assemelha o Estado a uma forma de vida que para crescer necessita expandir o seu espaço, levando ao auge o determinismo geográfico, e permitindo a prática estratégica do poder do Estado” (BECKER, 2000, p. 277).

Porto-Gonçalves e Quental (2012) afirmam que a colonização da América colocou a Europa em um lugar central, pois pela primeira vez houve a interligação dos mercados

que havia no mundo. “Os circuitos comerciais de todas as regiões do planeta estão, pela primeira vez, conectados e uma nova concepção global do mundo passa a estar disponível. Um novo padrão de poder mundial começa a se constituir centrado na Europa e não mais na China” (PORTO GONÇALVES e QUENTAL, 2012, p. 5). Com isso, a Europa passou a ser o modelo do que havia de mais avançado devendo ser seguido pelos demais países.

O impulso final da classificação dos espaços por nível se deu com a Guerra Fria, quando foi incorporada a expressão “terceiro mundo” aos países que haviam sido colonizados. Naquele contexto, “o subdesenvolvimento do Terceiro Mundo era necessário para definir a modernidade dos outros dois” (AGNEW, 2005, p. 53 – tradução livre da autora)⁶⁵, ou seja, para que houvesse o moderno seria preciso compará-lo ao atraso; portanto, uma tradução da transformação do tempo em espaço justificava a dominação geopolítica e a subordinação.

O Brasil foi enquadrado como terceiro mundo, associação da qual era necessário desvincular-se. Como visto anteriormente, nos estudos geopolíticos mencionados por Mello (1987), acreditava-se que isso seria possível aliando-se aos Estados Unidos como parceiro preferencial. Becker (2012) afirma que o termo antes utilizado, “terceiro mundo”, não dava conta de explicar as semiperiferias, sobretudo, em relação ao seu papel na divisão internacional do trabalho porque estava baseado na pretensa homogeneidade dos países periféricos.

Com o término da Guerra Fria, a hierarquização foi substituída pela divisão entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos (ou em desenvolvimento), impondo a ideia de que os países “atrasados” podem ser desenvolvidos. Esta ideia está baseada em um desenvolvimento temporal, do qual a referência é o mundo europeu idealizado, que passou por processos históricos totalmente distintos, e que por isso não pode ser alcançado (AGNEW, 2005).

Com o aprofundamento dos processos relacionados à internacionalização da economia, a idealização do mundo europeu passa a ser ainda mais questionável, haja vista ter tornado a relação entre os países mais complexa, ao passo que trouxe novos elementos, como a conformação de novas redes e a intensificação dos fluxos (AGNEW, 2005). Sendo assim,

criam-se condições para a internacionalização da economia num mercado unificado, e um espaço de fluxos financeiros, mercantis e informacionais tende a superar os Estados e as fronteiras, delineando uma nova divisão territorial de

⁶⁵ “el subdesarrollo del Tercer Mundo era necesario para definir la modernidad de los otros dos” (AGNEW, 2005, p. 53)

trabalho e uma nova geopolítica. É que a globalização não significa homogeneização. Pelo contrário, resgata-se a dimensão política do espaço pela valorização da diferença. Se, por um lado, a aceleração do ritmo dos processos econômicos e da vida social, viabilizados pelas redes, encolhe o espaço, derrubando barreiras espaciais, por outro lado, num quadro de economia globalizada e tecnicada é alta a seletividade (BECKER, 2000, p. 287 e 288).

Diante disso, o Brasil aparece como ascendente no momento de mudanças do quadro geopolítico internacional, com a renegociação das hierarquias geopolíticas e geoeconômicas (FIORI, 2007), dando novo foco à política externa brasileira com base na cooperação sul-sul, resultante não só dos novos arranjos do sistema internacional, como também mudança na política interna (RAMANZINI JÚNIOR et. al., 2015).

Sorj e Fausto (2011) argumentam que a mudança na política externa brasileira iniciada no final da década de 1990 foi motivada não só para assegurar o poder e autonomia regional como estratégia de inserção internacional, como também por conta do cenário internacional, especialmente, pela ideia de criação da ALCA dos Estados Unidos, além da opção por garantir a ocorrência de “negociações simultâneas nos âmbitos regional, hemisférico e global” (SORJ e FAUSTO, 2011). A mudança de rumo na política externa é intensificada com a mudança no cenário político regional na década seguinte (2000). Como exemplos temos a criação da IIRSA, no ano de 2000, e posteriormente do COSIPLAN, em 2011, como um dos conselhos da UNASUL, além da criação do FOCEM, em 2004.

Devido a ampliação dos parceiros comerciais, bem como ao enfoque dado aos acordos com países da semiperiferia e periferia do sistema, na cooperação sul-sul, Schor e Onuki (2015) mencionam o questionamento feito por grupos de empresários sobre os novos parceiros do Brasil. Segundo os autores, esse grupo continua defendendo a permanência dos acordos com os parceiros tradicionais (Europa e Estados Unidos). “Isso reflete a posição de grupos beneficiados com o *status quo* da política comercial brasileira, por outro, mostra que ainda há desconfiança dos empresários a respeito dos ganhos potenciais da cooperação Sul-Sul” (SCHOR e ONUKI, 2015, p. 130). Acrescentamos ainda, ao observar o conceito de imaginação geopolítica de Agnew (2005), que o questionamento dos grupos mencionados também é uma reprodução do discurso que justifica a dependência da semiperiferia em relação aos países do centro, considerando esta a única maneira de afirmar a liderança regional, e ao mesmo tempo, chegar mais perto ao padrão de desenvolvimento que é imposto, fruto da imaginação geopolítica.

A cooperação sul-sul é um terreno fértil para o desenvolvimento do imaginário geopolítico, por ser um símbolo ideológico e reunir países com os mesmos desafios e

histórico (RAMANZINI JÚNIOR et. al., 2015). Isso torna mais fácil a reunião dos mesmos em torno de um discurso comum, no qual nem todos irão usufruir dos objetivos alcançados.

A imaginação geopolítica não poderia existir sem sua visão estadocêntrica, isso porque a geopolítica está centrada no Estado; seu surgimento deu-se no contexto de afirmação dos Estados nacionais, sendo, por isso, definida por Vesentini (1986), como

o discurso do Estado capitalista sobre o espaço geográfico; é o conhecimento (sempre voltado para a ação) que visa a assegurar e fortalecer a soberania de um Estado nacional tanto em relação aos demais Estados como sobre o seu território, no seio da sociedade onde ele encontra sua razão de existir” (VESENTINI, 1986, p. 58).

Ou seja, o pensamento geopolítico contém os interesses e as estratégias do Estado, considerando o que ele tem de permanente, mesmo com as frequentes mudanças de governo (VESENTINI, 1986). Para o autor, a política é o instrumento pelo qual os interesses e as estratégias são colocados em prática, seguindo um programa de longo prazo, sem limitar-se às pressões sociais. O Estado usa o seu papel de representante de todos e discursa com base geopolítica, por sua vez, “esse discurso mostra-se como instrumento de dominação, como saber e técnica de ação política apropriados ao exercício do poder (via espaço) dos grupos ou da classe que detém a hegemonia no conjunto do Estado” (VESENTINI, 1986, p. 61).

Segundo Wallerstein (1974), a hegemonia tão buscada pelos países que estão no centro pressupõe o usufruto de vantagens produtivas, mas para que isso ocorra, o Estado deve ser forte para aumentar ou diminuir barreiras internas ou externas, que possam ser obstáculos para sua eficiência produtiva, e ainda “controlar” o planejamento dos transportes e das comunicações, o setor financeiro e o investimento, visando manter sua “superioridade”. A hegemonia é um fator passageiro, tendo em vista a existência de uma constante luta no centro. Assim, quando um país deixa de desempenhar o seu papel como centro, esse posto é imediatamente ocupado por outro país (AGNEW, 2005). Essa mesma luta acontece nos subsistemas regionais.

Neste contexto, o Estado hegemônico busca sempre se manter superior. A mudança no papel desempenhado pelos países acontece, de acordo com Wallerstein (1974), em momentos de recessão ou estagnação. Esse movimento ocorre com maior frequência nos Estados semiperiféricos porque o papel que eles desempenham é mais variável em relação aos outros (de centro ou periferia) de acordo com a conjuntura internacional. O caso do Brasil é um exemplo bem ilustrativo: quando o país passa por uma crise, há uma

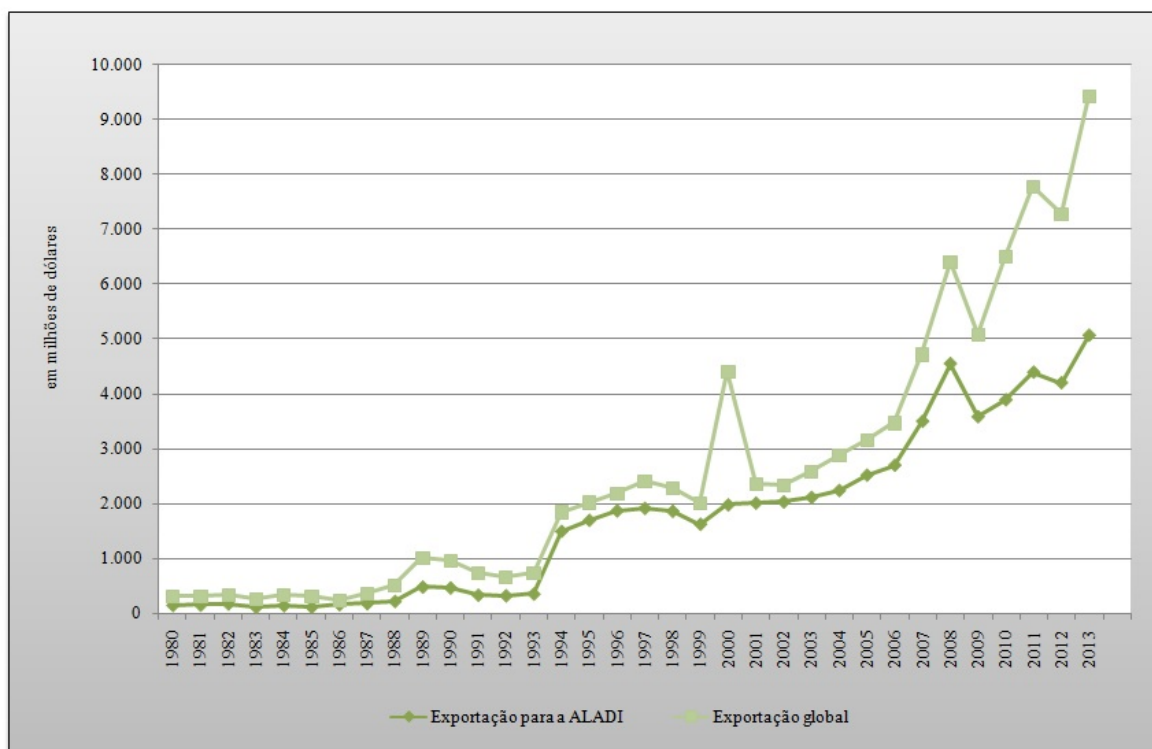
diminuição do seu papel como líder regional, devido à vulnerabilidade de sua posição de semiperiferia em relação aos demais países do centro ou da periferia.

A necessidade de garantir a hegemonia do Estado alinha-se a uma das características da imaginação geopolítica, a dominação (AGNEW, 2005). A imaginação geopolítica se sustenta a partir da desigualdade e da hierarquia entre os Estados. A hierarquia entre os Estados se mostra pela diferença de poder que eles possuem, bem como pelas condições de cooperação internacional, nas quais os países que estão no centro ganham maior vantagem. Por este motivo, nem todos os países conseguem agir de acordo com sua visão geopolítica, haja vista as regras serem ditadas pelos países que estão no centro. Neste sentido, as normas e os princípios que orientam as políticas (sejam elas mundial ou regional) são determinados pelos grupos dominantes, diferenciando-se muitas vezes em decorrência do contexto histórico. Isso acontece no âmbito dos blocos econômicos, por exemplo. Em função disso, Lipietz (1997) apresenta que no âmbito das trocas comerciais existe um intercâmbio desigual, motivo pelo qual nem todos os países usufruirão das mesmas vantagens.

Tal fato se apresenta na América do Sul através dos acordos regionais, seja pelas iniciativas, como a IIRSA, ou pela formação de blocos econômicos comerciais, como o MERCOSUL. No caso deste estudo, o exemplo da relação estabelecida entre Brasil e Paraguai, ilustra bem a assimetria entre os países de um mesmo acordo.

Por outro lado, mesmo com a manutenção das desigualdades no MERCOSUL, o bloco foi uma possibilidade de o Paraguai diversificar sua pauta de exportação e expandir suas relações comerciais não só com os vizinhos do bloco econômico, como também para toda a América do Sul e demais regiões do mundo, como a Europa. O gráfico 2 mostra o aumento das exportações do Paraguai no período de 1980 a 2013, no qual é notável o aumento das exportações, sobretudo após a década de 1990, período de assinatura do Tratado de Assunção. Nota-se que, além da expansão das exportações para a Associação Latino-americana de Integração (ALADI), há ainda uma maior expansão das exportações para outros países.

GRÁFICO 2: Paraguai - Total de exportação no período de 1980 a 2013 (em milhões de dólares)



Fonte dos dados: Secretaria Geral da ALADI, 2015

Do ponto de vista político, para o Brasil, participar dos acordos regionais, sobretudo no MERCOSUL significa uma maneira de se afirmar como potência emergente e colocar-se no dilema entre exercer sua liderança regional ou ser *global player* (CABALLERO, 2011). Deste ponto de vista, o principal questionamento é sobre o compromisso do país com a região principalmente no atual cenário de incertezas, ainda que recentemente a opção tenha sido fortalecer os laços da cooperação sul-sul e, conseqüentemente diversificar os parceiros comerciais. Isso levou ao rompimento da ideia defendida pelos primeiros geopolíticos brasileiros de que era necessário aliar-se a um país central exclusivamente (neste caso os Estados Unidos) para garantir uma liderança regional. Embora essa ideia tenha sido rompida no âmbito da política externa, no imaginário geopolítico ela ainda permanece como argumento utilizado pelas elites na manutenção de algumas alianças.

Para nós, a análise do perfil desempenhado pela liderança regional brasileira ajuda a compreender as estratégias utilizadas pelo país para manter-se como centro do subsistema capitalista, abrangendo além de aspectos políticos e econômicos, o

planejamento territorial proposto para a América do Sul, dado o poder regional⁶⁶ de influência brasileiro frente aos vizinhos sul-americanos. Por isso, defendemos aqui que a integração regional está associada à geopolítica.

A consolidação recente da liderança regional brasileira, seguida pelas mudanças na política externa com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, viabilizaram o fomento de acordos regionais que beneficiam majoritariamente ao Brasil. A compatibilidade do perfil ideológico dos países sul-americanos foi um elemento facilitador para que isso acontecesse.

Ao mesmo tempo em que o Brasil assumiu a liderança política e diplomática do processo de integração do continente, ele se propôs a aumentar suas relações comerciais e financeiras com outras regiões do mundo. E hoje o Brasil já tem assegurada sua posição como a maior economia do continente, um dos maiores produtores mundiais de alimentos, além de seguir controlando a maior parte dos recursos hídricos e da biodiversidade da Amazônia. Nesse movimento duplo, em direção à América do Sul e em direção aos demais continentes, o Brasil tem se aliado e competido, a um só tempo, com outros estados e economias nacionais que também estão se expandindo rapidamente e reivindicando maior participação nas decisões do núcleo central de poder do sistema mundial, entre as quais se encontram a China, a Índia e a Rússia. (FIORI, 2011, p. 9).

No histórico da política internacional brasileira destacam-se os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva, com a inserção internacional do país a fim de fortalecer os laços entre os países vizinhos, contudo dando ênfase também para a questão internacional (CABALLERO, 2011 b). Segundo Lamoso (2012), durante o governo Fernando Henrique Cardoso houve críticas ao modelo pautado no neoliberalismo; as quais continuaram no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, mas sob uma nova ótica, que a autora denomina de “novo-desenvolvimentismo” ou “neodesenvolvimentismo”, liderada pelo setor público. Com isso, “A política externa caracterizou-se por priorizar a diversificação dos parceiros comerciais e maior integração sul-sul, com especial atenção ao bloco econômico do MERCOSUL” (LAMOSO, 2012, p. 397)⁶⁷.

⁶⁶ Lima (2013) estabelece quatro características necessárias para definir o conceito de poder regional: 1. Capacidade material e política de um país para afirmar o poder regional; 2. As iniciativas que o país toma e que demonstram a vontade de assumir este papel, bem como sua visão sobre a governança regional; 3. O reconhecimento dos países vizinhos; 4. A influência política que exerce na região (LIMA, 2013). A influência necessária para garantir a liderança regional é defendida por Lima (2013) como uma influência sobre o resultado, neste caso sobre a integração, não se limitando à influência sobre os países vizinhos, já que no plano regional, é necessário uma liderança cooperativa. Ao discutir sobre a existência ou não da liderança brasileira na América do Sul, a autora afirma que, embora não haja um consenso sobre este assunto, o Brasil tem um papel regional, contudo, ainda não está consolidado devido às dificuldades que apresenta ao desempenhar as características necessárias para exercer o poder regional.

⁶⁷ De acordo com o alto representante-geral do MERCOSUL foi o investimento na cooperação sul-sul um dos responsáveis pelo sustento do parque industrial brasileiro para a contenção dos efeitos da crise econômica iniciada em 2008, já que é na relação sul-sul que o Brasil exporta grande parte de seus produtos

Para Lima (2013), o que diferencia o governo de Luiz Inácio Lula da Silva do governo anterior é uma visão mais ampla sobre a integração, incluindo outros temas além do econômico, ao mesmo tempo em que busca reconhecer as diferenças regionais. Por outro lado, essa nova concepção veio acompanhada também pelo incentivo à atuação de empresas brasileiras nos países vizinhos, como a Petrobrás, e o papel do BNDES no financiamento de infraestruturas propostas no âmbito do COSIPLAN/IIRSA em que há participação de empresas brasileiras (ANTUNES, 2007 e SANAHUYA, 2010). A abertura dos países vizinhos (sobretudo no setor de energia e exploração dos recursos naturais) se deu por conta da identificação com o perfil político brasileiro (SORJ e FAUSTO, 2011). Por isso, Sorj e Fausto (2011) afirmam que a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, os acordos regionais passaram a ter uma dimensão política maior do que uma dimensão econômica.

Como herança da aproximação com os países do Sul global, em 2014, durante o governo de Dilma Rousseff foi criado um fundo de reserva internacional de cem bilhões de dólares do BRICs composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, em Fortaleza/Brasil, que teve como objetivo ajudar a criar um fundo para auxiliar os países do bloco em crise, bem como financiar os projetos de infraestruturas em países em desenvolvimento. De acordo com o Ministério das Relações Exteriores (2014), os países integrantes do BRICs possuem grande participação no PIB Mundial correspondendo a 9% em 2003, 14% em 2009, 18% em 2010.

O primeiro ato do BRICs foi expor aos países integrantes da UNASUL suas ideias centrais, o que foi interpretado como um importante passo para a aproximação entre América do Sul e China, sobretudo para o financiamento de infraestruturas⁶⁸. Alguns projetos do COSIPLAN/IIRSA estão sendo financiados com recursos chineses e indianos, principalmente aqueles relacionados ao transporte ferroviário e ao setor de energia, o que para Antunes (2007) está relacionado aos interesses que a China e a Índia possuem na diminuição dos custos de transportes de suas importações a partir dos projetos de conexão bioceânicas. Além disso, o autor menciona que

Nessas relações predomina a reciprocidade de interesses. Entre os dois lados realizam-se acordos e entendimentos para o intercâmbio de cooperações de conhecimentos e tecnologias, as associações empresariais para atuarem nos territórios dos dois lados, os financiamentos e a participação em investimento

manufaturados (Entrevista realizada com o Alto Representante-Geral do MERCOSUL, Sr. Florisvaldo Fier, em junho de 2015 na cidade de São Paulo).

dos chineses aplicados a projetos sul-americanos, a abertura de mercado para produtos asiáticos e o abastecimento de minerais, alimentos e energéticos sul-americanos para aqueles países (ANTUNES, 2007, p. 11)⁶⁹.

Como integrante do BRICs, o Brasil amplia seu papel como liderança regional. A criação do banco dá possibilidade de uma nova configuração mundial tanto de financiamento de projetos como de liderança. A associação entre Brasil e demais países no âmbito inter-regional garante ao país maiores vantagens no que tange a importação e a exportação de mercadorias, por isso o Brasil tem interesse em articular-se com outros países que estão fora da América do Sul. No quadro 1 pode-se verificar a quantidade de mecanismos inter-regional que o Brasil participa.

QUADRO 1: Acordos de mecanismos inter-regionais que o Brasil participa

	Países membros	Ano do acordo
Liga dos Estados Árabes	Arábia Saudita, Argélia, Bahrein, Qatar, Comores, Djibouti, Egito, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Marrocos, Mauritânia, Palestina, Síria (suspensão), Omã, Somália, Sudão e Tunísia.	1945*
Cúpula Ibero-americana	Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Venezuela, Andorra, Espanha e Portugal.	1991
CPLP: Comunidade de Países de Língua Portuguesa	Brasil, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste	1996
FOCALAL: Fórum de Cooperação América Latina – Ásia do Leste	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Uruguai, Venezuela, Brunei, Camboja, China, Cingapura, Coreia do Sul, Filipinas,	1999

⁶⁹ Em relação às associações empresariais, financiamento e participação em investimentos de projetos, o autor destaca o setor de gás e petróleo com a atuação das empresas chinesas Sinopec e CNPC (China National Petroleum Corp), além da indiana ONGC-Videsh, como as principais empresas que têm parcerias na América do Sul. Tais parcerias ocorrem principalmente com a Petrobrás, PDVSA, Plus Petrol Norte, Andes Petroleum, Oleoducto de Crudos Pesados e Ominex, no Brasil, Venezuela, Argentina, Equador, Peru e Colômbia (ANTUNES, 2007).

	Indonésia, Japão, Laos, Malásia, Mongólia, Mianmar, Tailândia, Vietnã, Austrália e Nova Zelândia.	
Cúpula América Latina, Caribe e União Europeia	Reuniões periódicas com representação do Brasil	1999**
Grupo dos 20 (G-20)	África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia e Turquia. A União Europeia também faz parte do Grupo, representada pela presidência rotativa do Conselho da União Europeia e pelo Banco Central Europeu	1999
UA – União Africana	Todos os países do continente africano exceto o Marrocos	2002
IBAS – Índia, Brasil e África do Sul	Índia, Brasil e África do Sul	2003
ASPA – Cúpula América do Sul – Países Árabes	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai, Venezuela, Arábia Saudita, Argélia, Bareine, Catar, Comores, Djibuti, Egito, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Iraque, Jordânia, Kuaite, Líbano, Líbia, Marrocos, Mauritânia, Omã, Palestina, Síria, Somália, Sudão e Tunísia	2003
Aliança de Civilizações	Membros do G-77, do Movimento Não-Alinhado, da União Europeia, da Liga dos Estados Árabes e da Organização de Cooperação Islâmica. Reuniões periódicas com representação do Brasil***	2005
ASA – Cúpula América do Sul-África	Participam doze países sul-americanos e cinquenta e quatro africanos	2006
BRICs – Building Better Global Economic BRICs	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul	2006

*O primeiro Chefe de Estado brasileiro a visitar a sede da Liga foi o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva no ano de 2003.

** As reuniões periódicas da Cúpula América Latina, Caribe e União Europeia ocorreram em 1999, 2002, 2004, 2006, 2008 e 2010.

*** As reuniões periódicas da Aliança das Civilizações ocorreram em 2005, 2006, 2008, 2009 e 2010.

Fonte dos dados: Ministério das Relações Exteriores e Banco Central do Brasil, 2017.

Os acordos de mecanismos inter-regionais firmados com países fora da América do Sul demonstram o interesse do Brasil em expandir sua influência política e econômica para

além do âmbito regional. Por exemplo, a ASA, resultante da iniciativa da Nigéria e do Brasil é um dos acordos que tem como objetivo contribuir com uma ordem mundial menos centralizada, a partir da cooperação Sul-Sul, assim como o G-20. A mesma postura encontra-se na participação do Brasil na UA.

Além destes acordos de mecanismos inter-regionais que o Brasil participa, existem outros acordos e negociações voltados exclusivamente para o Comércio Exterior, que tratam de assuntos específicos como: estabelecimento de áreas de livre-comércio, queda ou isenção de tarifas na importação e exportação de produtos, facilitação na circulação de mercadorias, dentre outros, dos quais destacamos aqui:

- Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimento (ACFI) foi concebido na década de 1990 no intuito de utilizar mecanismos de solução de controvérsias. Esses acordos possuem alguns problemas, dentre eles estão: grande número de pedidos de indenizações e o custo dos laudos dos tribunais e a inibição à ação regulatória dos Estados, o que gera divergências entre os países investidores e países em que os investimentos serão realizados. O Brasil tentou firmar 14 Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimento (ACFIs), principalmente com países europeus, contudo nenhum deles foi aprovado pelo Congresso Nacional. Devido ao destaque do país no cenário mundial, o Brasil desenvolveu uma nova proposta para esse tipo de acordo, elaborada com subsídios da UNCTAD e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), tendo como principais objetivos: melhoria da governança institucional, agendas temáticas para cooperação e facilitação dos investimentos e mecanismos para mitigação de riscos e prevenção de controvérsias. Tal proposta está sendo apresentada a países africanos e posteriormente deve ser apresentada a países da América do Sul (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2014).
- A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma organização internacional e intergovernamental, com sede em Paris – França, tem como integrantes os países mais industrializados da economia de mercado com objetivo de estabelecer políticas comuns entre os países, visando crescimento econômico dos países. Tentou, sem sucesso, estabelecer o Acordo Multilateral de Investimento (MAI) que tinha como meta expandir e harmonizar as normas de acordos de investimentos de 1995 a 1998. Devido à falta de consenso entre os países, o acordo não deu certo, limitando a OCDE a adoção de *Guidelines for*

Multinational Enterprises – Diretrizes para Empresas Multinacionais, no qual os países-membros estabelecem diretrizes de atuação das empresas multinacionais. Há ainda mais dois instrumentos na OCDE no que se refere à política de investimento: *The Code of Liberalisation of Capital Movements* – O Código de Liberalização para o Movimento de Capitais e *The Code of Liberalisation of Current Invisible Operations* – O Código de Liberalização de Operações Correntes Invisíveis que regulamenta o movimento de capitais e fluxos financeiros (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2014).

- Acordo firmado em 1988 com a presença do Brasil por membros do “Grupo dos 77”, que estabeleceu um Sistema Global de Preferências Comerciais entre países em Desenvolvimento (SGPC). O objetivo do acordo é ampliar os laços comerciais entre África, Ásia e América Latina com intuito de incrementar sua participação na economia global identificando formas de complementaridade e cooperação comercial. Em 1991 o acordo foi aderido também pelo MERCOSUL (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2014). Este acordo foi desenvolvido considerando a lógica cepalina a fim de que as mercadorias de países em desenvolvimento pudessem ter um acesso privilegiado aos mercados dos países desenvolvidos, visando superar a desigualdade nas trocas estabelecidas entre os países a partir de propostas na política tarifária.
- A conferência das Nações Unidas sobre o comércio e desenvolvimento (UNCTAD), tem como objetivo potencializar as trocas no comércio mundial e inserir os países em desenvolvimento na economia mundial de maneira equitativa propondo políticas que viabilizem o aproveitamento dos efeitos da globalização por parte dos países em desenvolvimento.
- Negociações MERCOSUL-União Europeia sobre o acordo de livre comércio (denominado Acordo de Associação Bi-regional), foram lançadas em 1999, mas interrompidas em 2004. Em 2010, as negociações foram relançadas e têm se concentrado na elaboração do marco normativo para criar as condições necessárias para a definição de data para o intercâmbio de ofertas.

Além da aproximação do Brasil com os países interblocos existe também uma busca por se integrar aos países vizinhos (localizados na América do Sul). Neste caso podemos destacar: A UNASUL, o MERCOSUL, a Cúpula da América Latina e do Caribe (CALC), Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC) e ALADI,

bem como o estabelecimento de acordos bilaterais que visam dinamizar o comércio exterior, conforme apresentado no quadro 2.

QUADRO 2: Comércio Exterior - Acordos sul-americanos dos quais o Brasil faz parte.

Acordos	Objetivo	Ano de assinatura	Países participantes
Preferência Tarifária Regional entre países da ALADI (PTR-04)	Estabelecer acordo com diferentes países da Associação Latino-americana de Integração (ALADI) a fim de facilitar as trocas intra-regionais	-	-
Acordo de Bens Culturais entre países da ALADI (AR-07)	Objetiva a formação de um mercado comum de bens e serviços culturais.	-	Argentina, Brasil, Colômbia, México, Peru, Uruguai e Venezuela. Inseriram-se posteriormente no acordo os demais países-membros da ALADI através da adesão do Primeiro Protocolo Adicional o Acordo de Alcance Regional nº 07
MERCOSUL (ACE-18)	Acordo com o objetivo de estabelecer um Mercado Comum.	1991	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Este último aderiu ao acordo em 2012
Acordo de Sementes entre países da ALADI (AG-02)	O acordo libera os países-membros de gravames aplicados à importação, direito aduaneiros e encargos para a importação de sementes.	1991	Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Paraguai, Peru, Uruguai, Equador, Cuba e Venezuela. Os últimos três países incluíram-se posteriormente no acordo através de protocolos de adesão
Brasil-Argentina (ACE-14)	Acordo bilateral voltado à integração e cooperação econômica entre os países-membros (assinatura da “Declaração do Iguazu” em 1985 e da “Ata para Integração Brasil-Argentina em 1986”); formação de uma área de livre comércio (assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento em 1998); complementação econômica	Incorporado à legislação brasileira através do Decreto n. 60 de 1991. Com a implantação do	Brasil e Argentina

	(assinatura da “Ata de Buenos Aires” e do “Acordo de Complementação Econômica” n. 14 em 1990).	MERCOSUL o comércio entre os dois países passou a ser realizado pelo ACE 18.	
MERCOSUL-Chile (ACE-35)	O Acordo tem entre seus objetivos o estabelecimento de uma área de livre comércio para ampliação das trocas comerciais por meio da facilitação da circulação de bens e serviços, além de cooperação e complementação econômica, energética, científica e tecnológica.	1996	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela e Chile.
MERCOSUL-Bolívia (ACE-36)	Acordo visa o estabelecimento de uma Área de Livre Comércio entre as Partes, no prazo máximo de 10 anos.	1996	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela e Bolívia.
Brasil-Guiana (ACE-38)	Acordo de Alcance Parcial de complementação econômica bilateral.	2001	Brasil e Guiana.
Brasil-México (ACE-53)	Acordo de preferências tarifárias fixas concedidas a aproximadamente 800 códigos Naladi/SH 96.	2002	Brasil e México.
MERCOSUL-México (ACE-54)	O Acordo tem por objetivo criar uma Área de Livre Comércio por meio da facilitação e diversificação do intercâmbio comercial a partir do estabelecimento de normas para esses fins, bem como para impulsionar investimentos recíprocos, promover a complementação e a cooperação econômica.	2002	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela e México.
Automotivo MERCOSUL-México (ACE-55)	Acordo de complementação econômica que regula o comércio automotivo entre as partes.	2002	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela e México.
MERCOSUL-Colômbia, Equador e Venezuela (ACE-59)	Acordo de complementação econômica.	2003	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Colômbia e Equador.
Brasil-Suriname	Acordo de Alcance Parcial de complementação econômica	2004	Brasil e Suriname.

(ACE-41)	bilateral que consiste na concessão brasileira de quota anual de 10 mil toneladas de arroz do Suriname em gravames aplicados à importação.		
MERCOSUL-Peru (ACE-58)	Acordo de complementação econômica.	2005	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela e Peru.
MERCOSUL-Cuba (ACE-62)	Acordo de Complementação Econômica	2006	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela e Cuba.
MERCOSUL-Israel	Acordo de Livre Comércio (o primeiro assinado pelo MERCOSUL, com um país não-membro da ALADI). Inclui um cronograma de redução tarifária com a isenção de tarifas (durante 10 anos) provenientes de Israel.	2007	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela e Israel.
MERCOSUL-SACU – ainda sem vigência	O acordo contempla uma lista de ofertas do MERCOSUL de 1.076 códigos NCM/SH 2007 e a oferta da SACU com 1.026 códigos. Os setores contemplados foram: agrícola, pesqueiro, têxtil e vestuário, aparelhos de ótica, autopeças, plásticos e suas obras, químicos, siderúrgicos, eletro-eletrônicos, móveis, BIT, BK, e ferramentas, entre outros.	2008	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, África do Sul, Namíbia, Botsuana, Lesoto e Suazilândia.
MERCOSUL-Índia	Acordo de Preferências Tarifárias Fixas (APTF), o primeiro firmado fora da América do Sul.	2009	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela e Índia.
Brasil - Uruguai (ACE-02)	Acordo bilateral voltado ao comércio de produtos do setor automotivo entre os países-membros.	Incorporado à legislação brasileira através dos Decretos nº 6.518 (2008), nº 7.658 (2011) e 7.831 (2012).	Brasil e Uruguai
MERCOSUL-Egito – ainda sem vigência	Acordo de Livre Comércio para abertura ao mercado bilateral de bens com cláusula evolutiva sobre a possibilidade de entendimentos para acesso em serviços e	2010	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela e Egito.

	investimentos, firmados em acordos futuros		
MERCOSUL- Palestina – ainda sem vigência	O Acordo reafirma o interesse dos países-membros do MERCOSUL em ampliar entendimentos com parceiros no Oriente Médio e no mundo árabe.	2011	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela e Palestina.
Brasil-Venezuela (ACE-69) – ainda sem vigência	O Acordo concede livre mercado às importações originárias da Venezuela. que concederá livre acesso às exportações brasileiras a partir de 01/01/2014 com exceção de 777 códigos Naladi/SH (1996), que alcançarão o livre comércio em 01/01/2018.	2012	Brasil e Venezuela

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2014.

Org. Dayana A. Marques de Oliveira Cruz, 2014.

A fim de fortalecer o estabelecimento de trocas regionais, a CALC foi uma iniciativa sugerida pelo Brasil em 2009, quando os países latino-americanos passaram a ter uma agenda em comum a partir de suas prioridades e objetivos similares, principalmente para traçar estratégias de minimização dos efeitos das crises de infraestrutura e energia, além de temas como direitos humanos e erradicação da pobreza (Ministério das Relações Exteriores, 2014). Para tanto, propuseram o estabelecimento de áreas de integração para a articulação e convergência de ações a partir da cooperação Sul-Sul. Com essas ideias os países:

Reafirmaram a convicção de que o aprofundamento da integração regional e o fortalecimento dos laços comerciais e dos fluxos de investimento podem desempenhar um papel decisivo para o crescimento de suas economias e preservação dos êxitos econômicos e sociais alcançados. Manifestaram, nesse sentido, o compromisso com o aumento do intercâmbio comercial entre seus países e no plano mundial para fazer frente à crise financeira atual. Também insistiram na necessidade de regras estáveis para o sistema de comércio internacional que impulsionem a recuperação econômica mundial (CALC, 2009).

A CELAL foi criada em 2010 durante uma reunião da CALC. De acordo com o Ministério das Relações Exteriores (2014), essa iniciativa representa para o Brasil uma maneira de ampliar os projetos de cooperação com outros países, bem como de tornar o diálogo político mais sólido entre eles. Este é um acordo voltado para tratar questões diplomáticas entre os países.

Além disso, o Brasil faz parte de diversos acordos bilaterais na América do Sul e entre os países-membros do MERCOSUL com outros países fora da região, inclusive em uma frente de aprimoramento das trocas comerciais, ao estabelecer acordos entre o MERCOSUL e países localizados fora do subcontinente (América do Sul), ampliando o diálogo além-bloco econômico. Tal iniciativa faz o estabelecimento desses diálogos como complementares e não opostos ou rivais.

2.2 A necessidade de integração regional e os projetos de infraestruturas: uma (velha) explicação geopolítica dos acordos entre Brasil e Paraguai

Segundo Fiori (2007), por falta de um Estado e uma economia nacional efetiva, o Brasil e os demais países latino-americanos não constituíam um sistema político e econômico regional, na primeira metade do século XIX. Por isso, para esses países foi imposto o papel de periferia do sistema-mundo, ficando expostos à participação em tratados internacionais desiguais (FIORI, 2007). Ainda segundo Fiori (2007), até a década de 1930, o Brasil seguiu como um pólo primário-exportador.

Entre a crise econômica mundial de 1930 e o início da Segunda Guerra Mundial, o Brasil reagiu ao estrangulamento econômico externo, provocado pelas guerras e pela crise internacional, implementando políticas públicas que fortaleceram o Estado central e sua economia nacional (FIORI, 2007, p. 237 e 238).

No entanto, sua autonomia na política externa durou pouco tempo, já que em 1938, o Brasil havia escolhido os Estados Unidos como o principal parceiro (FIORI, 2007), ideia que continuou sendo defendida e reforçada inclusive nos estudos geopolíticos, como mencionado por Mello (1987). Durante a Guerra Fria, o Brasil foi eleito como principal aliado econômico estadunidense na periferia sul-americana.

Com Juscelino Kubitschek, e a política externa independente de Jânio Quadros e João Goulart, foram dados os primeiros passos da política externa independente aproximando-se de outros parceiros, - no início da tendência de cooperação sul-sul (RAMANZINI JÚNIOR, et.al., 2015)⁷⁰ -; entretanto, com o regime ditatorial, a aliança com os Estados Unidos e a luta contra a “ameaça comunista” foi reforçada (FIORI, 2007).

De acordo com Becker e Egler (1994), durante a ditadura militar no Brasil, uma das estratégias relacionadas ao projeto geopolítico de modernização do país foi a integração regional brasileira, aliada a satelitização do Paraguai, Uruguai e Bolívia. Este projeto, desenvolvido durante a ditadura militar esteve alinhado às ideias defendidas pelo general Golbery do Couto e Silva (BECKER, 2012), conforme apresentado anteriormente.

Dentre os elementos desse processo de satelitização destacam-se: a integração viária; o aparelhamento dos portos no sul do país (principalmente o Superporto de Rio Grande); o controle da exploração dos recursos naturais, monopolizando o potencial hidrelétrico do Rio Paraguai, através do financiamento, construção e utilização da barragem de ITAIPU (1973) com forte reação da Argentina; na exploração de minério de ferro de El Mutum na Bolívia (1974); o controle dos mercados financeiros através do Banco do Brasil; a omissão face à ocupação física de terras do outro lado da fronteira por colonos brasileiros – seja pela plantação de soja e aquisição de terras no Paraguai, seja pela penetração de seringueiros nas matas bolivianas – que davam continuidade à “Marcha para Oeste” (BECKER e EGLER, 1994, p. 154 e 155).

Em meados da década de 1970, a Usina de Itaipu e a Ponte da Amizade, ambas citadas nos projetos de integração atuais propostos no Eixo de Capricórnio, envolvendo projetos prioritários para a integração regional (a primeira para soberania energética, e a segunda com a

⁷⁰ A Conferência Afro-Asiática de Bandung, que aconteceu em 1955 é um marco da cooperação Sul-Sul, responsável pela formação de uma identidade própria dos países do Terceiro mundo que se confundia com os aspectos ideológicos do bloco capitalista ou do bloco socialista (RAMANZINI, et. al., 2015). Nas décadas posteriores surgem novas referências para a cooperação sul-sul: Movimento dos Alinhados, Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), Grupo dos 77 etc, que foram responsáveis por reforçar “uma agenda e identidade coletiva entre os países em desenvolvimento” (RAMANZINI, et. al., 2015, p. 19). No caso da América Latina, sua participação mais efetiva nas discussões acerca da cooperação Sul-Sul, se deu apenas com a UNCTAD (em 1964), no entanto o foco dos países latinos estava voltado à industrialização e ao comércio internacional (RAMANZINI, et. al., 2015)

alternativa de construção de uma nova ponte), serviram de estratégia para “neutralizar” a influência argentina na Bacia do Prata (BECKER e EGLER, 1994). Para Mello (1987), os dois projetos fizeram parte das aspirações de consolidação do Brasil como líder regional que, - considerando as afirmações de Blanco (2015) - atualmente inclui aspirações de configuração de novas redes que ao entrarem em contato com as antigas, servirão como elemento de contradição, concentração, inovação ou conflito.

A construção de Itaipu foi resultado do “Tratado para Aproveitamento dos Recursos Hídricos do Rio Paraná”, assinado em 1973, por Stroessner e Médici, no período ditatorial vivido em ambos os países. Para Hage (2013), a construção da usina fez parte da geopolítica estratégica do período militar, que estavam alinhadas aos apontamentos defendidos por Travassos no intuito de neutralizar a influência argentina sobre o Paraguai, juntamente com a posterior construção da rodovia federal 277, que liga o porto de Paranaguá à Foz do Iguaçu. Martins (2011) afirma que essa estratégia também foi utilizada no caso da Bolívia.

O apoio ao golpe de Estado, que levou ao poder o general Banzer na Bolívia, a construção da usina de Itaipu, a construção de grandes obras viárias com a transamazônica, a construção do porto de Rio Grande e a concessão de ancoradouros francos para Paraguai e Bolívia nos portos brasileiros de Santos e Paranaguá são exemplos de como o Brasil usa sua infraestrutura viária e energética para atender os objetivos geopolíticos formulados desde a década de 1930” (MARTINS, 2011, p. 76).

Segundo Mello (1987), o tratado de construção da usina foi extremamente desvantajoso para o Paraguai, já que estabelecia a divisão dos custos em cinquenta por cento da execução do projeto para cada país; a divisão era completamente desigual, ao passo que o consumo de energia do Paraguai também seria menor, bem como sua capacidade de financiamento. O que agravou a desvantagem paraguaia na assinatura deste projeto foi a proibição de venda da energia excedente para terceiros, desta forma, a energia não utilizada pelo Paraguai não poderia ser vendida para a Argentina, por exemplo, apenas para o Brasil, cujo preço estava abaixo do mercado (MELLO, 1987). Outra condição foi a adaptação da ciclagem de 50 ciclos (igual a Argentina), para 60 ciclos, como no Brasil (MELLO, 1987).

Atualmente, Itaipu também está inserida no COSIPLAN/IIRSA, no Eixo de Capricórnio, através do projeto “Linha de transmissão KV (Itaipu – Asunción – Yacyterá)”, cujo objetivo é construir uma linha de transmissão, visando a segurança energética no Paraguai, além de promover o intercâmbio de energia entre este país e a Argentina, e abastecer as cidades dos três países da Tríplice Fronteira (COSIPLAN/IIRSA, 2013). Lembrando que o projeto é o único prioritário do Eixo de Capricórnio que não está relacionado ao setor de transportes⁷¹.

⁷¹ Além deste projeto, outros quatro compõem o grupo de projetos prioritários do Eixo de Capricórnio, que são: “Construção da Ponte bionacional Salvador Mazza – Yacuiba e centro de fronteira entre Bolívia e Argentina”,

Itaipu também tem destaque nas discussões no âmbito do MERCOSUL, tanto que, em 2010, o Brasil contribuiu, com o FOCEM com US\$ 300 milhões para uso exclusivo no projeto de construção da “Linha de Transmissão 500 Kv Itaipú – Villa Hayes, da Subestação Villa Hayes” e da “Ampliação da Subestação Margem Direita Itaipu”. “Essa obra objetiva transportar a energia de Itaipu até a zona metropolitana de Assunção, oferecendo assim as condições para que lá se desenvolva um polo industrial baseado em mão de obra e energia baratas integrado com as cadeias produtivas brasileiras” (DESIDERÁ NETO, 2015, p. 238).

Boscovich (1999) mencionou que a localização da construção de Itaipu foi um exemplo da estratégia brasileira de investimento em infraestruturas, seguindo eixos transversais na bacia platina, sob a influência do pensamento de Travassos. Semelhante às afirmações de Becker e Egler (1994), Boscovich (1999) argumentou que a principal motivação para a escolha da localização e implantação de Itaipu foi geopolítica, servindo para atrair o governo paraguaio à influência brasileira. Além disso, o projeto possibilitou, segundo o autor, o deslocamento longitudinal na Bacia do Prata, ampliando o vínculo com o Paraguai e também com a Bolívia, ambos mediterrâneos. A estratégia de ampliação das redes de infraestruturas demonstra uma seletividade territorial, que segue não só objetivos econômicos, como também políticos (BLANCO, 2015). Tal estratégia não ficou limitada apenas aos vizinhos mediterrâneos, desenvolveu-se também em relação ao Uruguai. Os três países que hoje compõem o MERCOSUL, Paraguai e Uruguai como Estados-Partes, e Bolívia, em processo de adesão ao bloco, na condição de membros menores, no passado, submeteram-se à influência brasileira em detrimento da influência Argentina, sobretudo, por conta do desenvolvimento dos projetos de infraestruturas, como menciona Mello (1987).

A ampliação de redes de infraestruturas com o intuito geopolítico foi influenciada por Travassos, que segundo Albuquerque (2015, p. 60) inspirou “as políticas de transporte do Estado brasileiro, reforçando as ligações transversais do Brasil com Bolívia e Paraguai e as rodovias longitudinais integradoras do território brasileiro” (ALBUQUERQUE, 2015, p. 60).

A ampliação do vínculo com Paraguai e Bolívia foi fundamental para o Brasil porque, de acordo com Mello (1987), ambos os países, ao longo da história, oscilaram pendularmente entre os dois grandes eixos geopolíticos da Bacia do Prata (Brasil e Argentina), sobretudo, por conta de sua mediterraneidade. A aproximação desses países significou para o Brasil um passo à frente para sua consolidação como líder regional, que ocorreu na década de 1970. Sobre isso, Mello (1987) afirma que

“Conexão Vial Ciudad del Este – Asunción – Clorinda”, “Conexão Oeste Argentina-Bolívia”, e “Corredor ferroviário bioceânico Paranaguá-Antofagasta”

A ascensão do Brasil a posição de potência industrial e o retrocesso da Argentina à escala de país agropastorial alteraram sensivelmente a correlação de forças e o equilíbrio de poder na bacia do Prata e produziram as inevitáveis mudanças na política bifrontal dos três outros países platinos. A pendularidade tradicional foi cedendo lugar a um paulatino alinhamento com a política regional do Brasil (MELLO, 1987, p. 176).

Martins (2011) identifica quatro momentos da história das relações internacionais na bacia do Prata, que nos ajudam a compreender o motivo da pendularidade do Paraguai entre as influências da Argentina e do Brasil. O primeiro é o momento de emancipação do Brasil (1822), que conferiu ao país um estado mais organizado, com representação diplomática, marinha de guerra e forças armadas maiores que as dos países vizinhos, dando-lhe portanto maior vantagem frente à Argentina. O segundo momento iniciou-se com o término da Guerra do Paraguai (1870), que acabou resultando no fortalecimento da economia argentina. Já o terceiro momento inicia-se na década de 1970, quando a balança de poder volta a pender para o Brasil, com o nacional-desenvolvimentismo brasileiro.

Vázquez (2006) conclui que a mudança de posicionamento do Paraguai, na década de 70 (denominado por Martins como terceiro momento), resultou em profundas mudanças na estrutura territorial da região Oriental, pois houve o fortalecimento do modal rodoviário do país, a partir do estabelecimento de conexões com o território brasileiro, por meio da construção da rodovia federal 277, tornando mais veloz os fluxos comerciais, com acesso ao porto de Paranaguá. Por outro lado, resultou também no acirramento das desigualdades internas, reforçado na década de 1990, com a incorporação do Oriente do país, onde estão as áreas mais dinâmicas do Paraguai ao processo de integração promovido pelo MERCOSUL (VÁZQUEZ, 2006).

Por fim, Martins (2011) identifica a criação do MERCOSUL, em 1991, como o quarto momento da história das relações internacionais na bacia do Prata, a qual, segundo ele mudou a conjuntura internacional platina, que passou a ser baseada em estratégias de integração e cooperação. Com a ascensão dos governos de esquerda na América do Sul podemos ainda identificar a criação da UNASUL, em 2008, como um quinto momento fundamental para compreender as relações entre os países platinos.

O vínculo estabelecido com o Brasil tornou o Paraguai um país dependente da economia brasileira. A crise vivenciada pelo Brasil a partir de 2013 teve rebatimentos no Paraguai, que podem ser vistos através da queda na taxa de crescimento do país. Isso ocorre porque atualmente o Brasil é um dos principais investidores e parceiros comerciais do Paraguai. A Argentina, que no passado se destacava como influência juntamente com o Brasil, hoje é um parceiro importante

a nível sul-americano, porém dentre os parceiros no cenário internacional não possui destaque como o Brasil.⁷²

O segundo projeto que, de acordo com Mello (1987), juntamente com a construção de Itaipu fez parte da estratégia de consolidação da liderança regional brasileira na Bacia do Prata foi, a já mencionada, construção da Rodovia do Atlântico – conexão entre Paranaguá, via conexão Puerto Stroessner – Foz do Iguaçu (rodovia federal – 277).

O estabelecimento da interligação viária brasileiro-paraguaia trouxe grandes conseqüências não só para as relações entre os dois países mas para toda a geopolítica da bacia platina.

Para o Paraguai, a rodovia do Atlântico reduziu sua natural dependência do poder concêntrico na bacia do Prata e do pólo de atração representado pelo porto de Buenos Aires. A abertura desse “funil” liberou em parte o país guarani de sua condição de “prisioneiro geopolítico” e ofereceu uma alternativa à sua velha aspiração de respirar por dois pulmões.

Para o Brasil, a rodovia do Atlântico representou um importante passo na direção do antigo sonho de Travassos de desenvolver uma estratégia política de “ações neutralizantes” sobre o determinismo geográfico da bacia do Prata (...)

Em termos geopolíticos a rodovia Brasil-Paraguai representou uma vitória da política de comunicações destinada a neutralização da pendularidade do país guarani, deslocando-o para a órbita de influência do Brasil. Em âmbito mais global, a construção da rodovia se insere na estratégia regional do Brasil de “satelitização” do Paraguai, da Bolívia e do Uruguai, de neutralização da Argentina e da conquista da posição de potência dominante na bacia do Prata. A hegemonia platina transformaria o Brasil em potência continental, na condição de “satélite privilegiado” dos Estados Unidos na América do Sul (MELLO, 1987, p. 198 e 200).

Assim como Mello (1987), para Vázquez (2006) por proporcionar o acesso ao Atlântico, através do porto de Paranaguá, a construção da rodovia federal 277 foi decisiva para o fim da pendularidade paraguaia, pois até os primeiros anos da década de 1980, os fluxos comerciais eram direcionados ao porto de Buenos Aires, utilizando a conexão ferroviária através da cidade de Encarnación e o rio Paraná.

Como parte da rodovia do Atlântico foi construída a Ponte da Amizade, que em 2003, circulavam de 40 a 60 mil pessoas e 20 mil automóveis por dia (BARTOLOMÉ, 2003 *apud* BELLO, 2012). De acordo com Bello (2012), a construção da ponte responsável por ligar Ciudad del Este a Foz do Iguaçu, propiciou uma integração muito mais eficiente entre Brasil e Paraguai na tríplice fronteira, em relação à integração existente de ambos países com a Argentina.

Em contraste, Puerto Iguazú (Argentina) se encontra relativamente pouco integrada, e fisicamente distante do eixo Ciudad del Este-Foz. O fluxo de pessoas e mercadorias entre a cidade argentina e as outras duas cidades vizinhas, é claramente inferior ao registrado entre a cidade paraguaia e a brasileira, e está marcado pelo movimento de turistas que visitam as Cataratas do Iguaçu, impressionante cenário natural que atrai milhões de pessoas dias após dia. Puerto Iguazú só se conecta a sua vizinha brasileira (Foz) – graças a ponte Trancredo Neves –, e não conta na atualidade com a infraestrutura necessária para vincular-se diretamente com Ciudad del Este, núcleo

⁷² Entrevista realizada com o pesquisador do Centro de Análise e Difusão da Economia Paraguaia, Fernando Masi, em novembro de 2015 na cidade de Assunção, no Paraguai.

comercial da área. O espaço fronteiro habilitado sobre a rota que une o Brasil com a Argentina dispõe de controles medianamente rigorosos (diferente do que ocorre na fronteira paraguaio-brasileira), que criam certas restrições aos fluxos humanos e comerciais (BELLO, 2012, p. 49 – tradução livre da autora)⁷³.

Com o endividamento da década de 1980 e a diminuição da capacidade de financiamento do projeto geopolítico brasileiro, ele ficou limitado a América do Sul, permanecendo com status, de acordo com Becker e Egler (1994), de potência média. Ainda segundo os autores, neste contexto, a seletividade na implantação de redes de infraestruturas no país, concentrava-se nos principais nós da rede urbana, como uma mostra da crise do projeto de modernidade. Ramanzini Júnior (et. al., 2015, p. 23) menciona que, no geral, durante a década de 1980 e início da década de 1990, justamente por conta do endividamento, “a cooperação sul-sul, perdeu intensidade, muito em função de contextos internacionais e domésticos limitadores do ponto de vista normativo e material, situação que permaneceu até o início dos anos 2000”.

Para Ramanzini Júnior (et.al., 2015), a parceria com a Argentina foi um dos esteios para a retomada na década de 1990 da cooperação sul-sul, ainda que, devido ao endividamento externo, o Brasil apresentava pouco poder de barganha. Por outro lado, nesta década também houve um retrocesso para a cooperação sul-sul na política externa brasileira, já que também foi o período de alinhamento ao modelo neoliberal, pois acreditava-se que era preciso reafirmar os laços com os Estados Unidos, por ter saído vencedor da Guerra Fria, permanecendo como o principal pólo da política externa brasileira (RAMANZINI JÚNIOR et. al., 2015).

A década de 1990, do regionalismo aberto, ou novo regionalismo, foi caracterizada por Pereira (1993) como o período de proliferação dos acordos comerciais de cunho neoliberal, tendo como pano de fundo a dinâmica resultante do fim da Guerra Fria e do aprofundamento dos processos da globalização (SANAHUJA, 2019), com dinamização dos fluxos, aumento das redes, flexibilização das fronteiras etc.

Sobre o início dos anos de 1990, Becker e Egler (1994) mencionam que as contradições do Brasil como semiperiferia ficaram ainda mais evidentes no comércio internacional, por sustentar fluxos e parcerias comerciais mais com os países do centro do que com os vizinhos -

⁷³ “En contraste, Puerto Iguazú (Argentina) se encuentra relativamente poco integrada, y físicamente algo apartada del eje Ciudad del Este-Foz. El flujo de personas y mercancías entre la ciudad argentina y las otras dos ciudades vecinas, es claramente inferior al registrado entre la ciudad paraguaya y la brasileña, y está marcado por el movimiento de turistas que visitan las Cataratas del Iguazú, impresionante escenario natural que atrae miles de personas día a día. Puerto Iguazú solo se conecta con su vecina brasileña (Foz) – gracias al puente Trancredo Neves -, y no cuenta en la actualidad con la infraestructura necesaria para vincularse directamente con Ciudad del Este, núcleo comercial del área. El paso fronterizo habilitado sobre la ruta que une a Brasil con Argentina dispone de controles medianamente rigurosos (a diferencia de lo que ocurre en la frontera paraguayo-brasileña), los que crean ciertas restricciones a los flujos humanos y comerciales” (BELLO, 2012, p. 49).

que no cenário internacional, aproximava-o de país periférico. Neste contexto, sob o regionalismo aberto foi assinado o Tratado de Assunção e consolidado o MERCOSUL.

De acordo com Fiori (2007), a mudança na postura do Brasil com os países vizinhos ocorreu com a chegada da esquerda ao poder, com Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, onde se passou a indicar a integração regional e o fortalecimento político-econômico da América do Sul, reforçando juntamente a cooperação sul-sul. Para Boscovich (1999), neste momento houve também a substituição do protagonismo geopolítico para um protagonismo da integração regional no subcontinente. No entanto, segundo Llenderozas (2008), o perfil político sul-americano não foi suficiente para garantir a eficácia no processo de integração que, neste contexto de mudanças, continuou enfrentando os mesmos obstáculos quanto ao estabelecimento de um objetivo comum entre os países. O MERCOSUL é um exemplo disso, onde os Estados-Partes também utilizam estratégias individuais de inserção internacional.

A criação de novos mecanismos, neste caso da UNASUL, significou um fator positivo para o Brasil porque contribuiu para uma melhora na sua projeção no sistema internacional (RAMANZINI JÚNIOR, et. al., 2015), sendo indicada por Antunes (2007) como um avanço geopolítico, se comparado às iniciativas anteriores, por preocupar-se em fomentar uma identidade sul-americana através do próprio discurso desses mecanismos de integração regional.

Os elementos discursivos dos mecanismos de integração são resultantes dos problemas estruturais do próprio país, cujo interesse é aumentar a influência externa, juntamente com a supressão de uma imagem vulnerável, mediante o contexto internacional, porém como não se pode realizar essa tarefa sozinho, é necessário ter o apoio de outros países (RAMANZINI JÚNIOR, et. al., 2015).

Embora no momento de criação da UNASUL a justificativa esteve baseada na solidariedade e interdependência dos países, vemos que a principal ideia é reforçar o papel internacional do país, utilizando como base do discurso a identidade do sul. Afirmamos isso, com base em Ramanzini Júnior (et. al., 2015) que observa a conexão do poder de barganha com a identidade coletiva do Sul, como o aspecto dominante da lógica de cooperação sul-sul brasileira, a partir dos anos 2000 – momento em que o Brasil passou a liderar iniciativas de integração abrangendo toda a América do Sul.

Por essa liderança, Pires (et. al., 2015) afirma que o Brasil desempenha o papel de *system affecting states*, definição criada por Keohane (1969), atribuída aos países que tentam influenciar resultados internacionais, embora tenham recursos de poder limitados, se comparado a outras potências. Este caso se refere aos países da semiperiferia do sistema capitalista que, embora tenham um papel complexo e relevante, não possuem meios e poder suficiente como os países do

centro, para alterar significativamente as relações entre os países. Esse novo papel desempenhado pelo Brasil só se concretizou com a ampliação da cooperação sul-sul.

A principal diferença em relação aos períodos anteriores reside no fato de que a cooperação Sul-Sul ganhou maiores condições de operacionalização e se tornou o pano de fundo da ação brasileira nas esferas das relações bilaterais, inclusive com os Estados Unidos, e também no âmbito do regionalismo e do multilateralismo, assim como em ações específicas do Brasil na área de comércio internacional, defesa, meio-ambiente entre outras. (RAMANZINI JÚNIOR, et. al., 2015, p. 38).

A incorporação de novos eixos de discussão foi a proposta da UNASUL, que inclusive, incorporou a IIRSA ao COSIPLAN.

O Estado brasileiro, assim como as grandes empresas e corporações brasileiras, desempenham um papel relevante no desenvolvimento dos projetos propostos no âmbito do COSIPLAN/IIRSA, principalmente no setor da construção civil, mineração, e agribusiness, que tem maior força no Paraguai e na Bolívia (PORTO GONÇALVES e QUENTAL, 2012). A própria origem da iniciativa esteve baseada na experiência brasileira com os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID), surgidos na década de 1990, com o programa “Brasil em Ação” (1996-1999), e continuaram na década seguinte no âmbito do programa “Avança Brasil”, derivado do “Plano Plurianual de Investimentos” (2000/2003) (SOUZA, 2011).

A criação destes Eixos de Integração tinha por principais objetivos: a construção de um sistema integrado de logística capaz de promover a competitividade dos produtos brasileiros; a incorporação de novas áreas do país à dinâmica do comércio global; e a consolidação da hegemonia política e econômica do Brasil na América do Sul. Assim, os Planos Plurianuais (PPA) do Governo Federal foram estabelecidos a partir da noção de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, em programas como: *Brasil em Ação* (1996-1999), *Avança Brasil* (2000-2003) e *Brasil para Todos* (2004-2007), que tiveram como destaque obras de infraestrutura para integração física do país, como a recuperação de rodovias, a construção de hidrovias, instalação de gasodutos, entre outros. (PORTO GONÇALVES e QUENTAL, 2012, p. 13).

Uma das críticas feitas aos projetos do COSIPLAN/IIRSA, e que aparecem no texto de Porto Gonçalves e Quental (2012), é que a proposição dos eixos parece partir da concepção de que as áreas agrupadas são vazios demográficos por considerarem a biodiversidade e a diversidade das populações apenas como um obstáculo a ser superado, gerando conflitos territoriais. Ressaltamos, por isso, a afirmação de Arroyo (2015, p. 42) de que as infraestruturas de transporte são “linhas de poder estratégico que configuram os territórios”, sendo que o Estado tem o papel central no planejamento, execução e gestão dessas infraestruturas de transporte e comunicações.

No caso do ENID, a principal ênfase era a integração competitiva, segundo Souza (2011) isso fica claro nos documentos dos estudos e projetos relacionados ao programa. Vemos uma semelhança com os EIDs do COSIPLAN/IIRSA, o qual prioriza também a internacionalização regional e a integração visando maior competitividade, ao valorizar os espaços econômicos mais

competitivos em detrimento dos menos competitivos, caracterizando-se em uma integração diferenciada, que reforça as desigualdades internas.

2.3 Considerações sobre o capítulo 2

O imaginário geopolítico brasileiro teve contribuição das ideias defendidas pelos primeiros geopolíticos, cujo foco esteve na neutralização da influência argentina na Bacia do Prata, juntamente com o estreitamento dos laços com os Estados Unidos.

Finalmente, impulsionado por características internas pré-existentes e com a expansão da influência brasileira entre os vizinhos sul-americanos, o país consolidou-se na década de 1970 como líder regional; no entanto, na condição de semiperiferia. Isso quer dizer que enquanto o Brasil passou a desempenhar o papel de líder na América do Sul - sendo reforçado na década de 1990 e 2000 com os acordos regionais –, continuou na condição de subordinado no contexto global. Neste sentido, a articulação entre as diferentes escalas nos permite entender a complexidade do papel intermediário brasileiro enquanto semiperiferia.

Este papel complexo e intermediário foi sendo mantido de maneira uniforme até a expansão da cooperação Sul-Sul, quando o país reconheceu vantagens em aproximar-se ao Sul global, cujas características e desafios se assemelham. Mesmo neste nível de cooperação, as vantagens também são distintas, pois o papel desempenhado pelos países no contexto global não é o mesmo. Assim, na relação entre periferias e semiperiferias, os ganhos e os custos resultantes dos acordos são diferentes. Muito nos interessa esse descompasso por conta do papel desempenhado pelo país na América do Sul, principalmente no MERCOSUL e na UNASUL.

Embora este não seja o foco da pesquisa, não podemos deixar de destacar o posicionamento do Brasil no BRICS e sua relação com a China, que foi um dos principais países com quem o Brasil ampliou suas parcerias e que, apesar da identificação com o Sul global, estabelece uma relação desigual com o Brasil, sobretudo do ponto de vista econômico.

Quanto à relação entre ganhos e custos dos projetos de infraestruturas entre países de diferentes papéis no sistema capitalista, percebemos que suas proposições podem estar inseridas em uma estratégia geopolítica. Isso nos permite afirmar que as articulações políticas e estratégicas mais vantajosas aos países maiores são forjadas na esfera política, porém se traduzem em argumentos econômicos e comerciais, tendo desdobramentos significativos no perfil e no andamento dos projetos de infraestruturas, como discutiremos no próximo capítulo.

**CAPÍTULO 3 - O ATRASO NO
ANDAMENTO DOS PROJETOS DO
GRUPO 3 DO EIXO DE CAPRICÓRNIO:
UMA DISCUSSÃO ALÉM DO
CRONOGRAMA**

Como visto anteriormente, a expansão das redes de infraestruturas de transportes é um tema discutido pelas principais iniciativas de integração da América do Sul, a UNASUL e o MERCOSUL.

No âmbito da UNASUL, o COSIPLAN/IIRSA propõe a regionalização do subcontinente em EIDs, dentre os quais está o Eixo de Capricórnio. O eixo integra três Estados Partes do MERCOSUL, um Estado em processo de adesão e um Estado associado, portanto, ainda que o foco não seja o fortalecimento da integração regional no bloco, destaca-se a contribuição da carteira de projetos do COSIPLAN/IIRSA.

No contexto de assimetrias e descompassos econômicos (como no exemplo da relação do Brasil e do Paraguai), existe o dilema entre o desenvolvimento de projetos relacionados às infraestruturas de transportes e a dificuldade na execução dos projetos (mesmo com toda a argumentação sobre a importância de investimento para a expansão da rede de transportes).

Neste capítulo apresentamos especificamente a situação dos projetos de construção do “Corredor ferroviário bioceânico Paranaguá-Antofagasta” e a construção da segunda ponte internacional entre Brasil e Paraguai “Puerto Presidente Franco - Porto Meira”, pontuando suas características, dificuldades e o motivo do atraso no cronograma estabelecido no momento de elaboração desses projetos. Ressaltamos que os dois projetos fazem parte da API do COSIPLAN/IIRSA por estarem incluídos em dois dos trinta e um projetos estruturadores de integração regional para a América do Sul, que são: construção do corredor ferroviário bioceânico Paranaguá-Antofagasta e conexão viária Foz – Ciudad del Este – Asunción – Clorinda, respectivamente.

3.1 Geopolítica e infraestrutura de transportes

Como visto no capítulo anterior, além de proporcionar maior fluidez territorial, as redes de transportes, do ponto de vista da geopolítica são vistas como papel estratégico, inclusive de segurança do território, principalmente nas fronteiras. Dessa forma, Miyamoto (1995) ressalta que, apesar da rede de transportes ser planejada internamente, ela tem uma função estratégica que ultrapassa as fronteiras e está relacionada a influência e subordinação entre os países. No caso dos países mediterrâneos da América do Sul (Paraguai e Bolívia), o autor afirma que

Não há outro motivo que os países chamados mediterrâneos frequentemente dirigem sua atuação internacional visando à obtenção de saída para o mar. É que não detendo o controle de suas próprias saídas, têm que se aliar a outro país, ficando sob a esfera de influência, subordinando, portanto, a sua própria política. Ou então realizam o jogo

pendular entre os Estados que os rodeiam, procurando obter melhores vantagens, por meio de acordos e, não poucas vezes, a concessão de muitos de seus recursos naturais. A Bolívia e o Paraguai no continente latino-americano, para não irmos muito além, são exemplos palpáveis de como se encontram sujeitos à influência dos países que os rodeiam e cujas saídas mais próximas para os oceanos só podem ser efetuadas através do Chile, do Brasil e da Argentina (MIYAMOTO, 1995, p. 148).

Observando a oportunidade de manter sob influência brasileira Paraguai e Bolívia, Travassos defendia a elaboração de uma política de comunicações que considerasse objetivos internos e continentais através do uso de todos os meios de transportes (TRAVASSOS, 1935). No entanto, na década de 1930, Travassos, já alegava a dificuldade do Estado em lidar com as questões técnicas do processo de construção de infraestruturas de transportes e do investimento financeiro para o uso de diferentes modais. Atualmente, essas dificuldades ainda se apresentam como desafios a serem superados, não só no Brasil, como em toda a América do Sul.

A política de comunicações de Travassos tinha como principal foco o então estado do Mato Grosso, tanto que no livro “Projeção Continental do Brasil”, Travassos fez a seguinte afirmação: “Destarte é que o Mato Grosso resume um dos mais interessantes capítulos da política brasileira qualquer que seja a modalidade que se encare dessa mesma política, trata-se da produção, das comunicações ou dos transportes, de política interna ou externa” (TRAVASSOS, 1935, p. 172)⁷⁴.

Para o autor, a expansão da rede de transportes com a construção da ferrovia que ligaria Santos a Corumbá (atualmente localizada no Mato Grosso do Sul), juntamente com a construção da rodovia entre Paranaguá e Foz do Iguaçu neutralizariam a influência argentina nos países mediterrâneos (HAGE, 2013). Influenciado por Travassos, outros geopolíticos passaram a defender a interiorização da economia como possibilidade de integração e maior fluidez das riquezas nacionais, dentre eles, Miyamoto (1995) destaca: Couto e Silva, Lysias Rodrigues, Moacir Silva e Lima Figueiredo, sendo que esses dois últimos defendiam também a necessidade de o Brasil contar com uma saída para o Pacífico. Daí a referência para a necessidade de construção de corredores bioceânicos.

Os projetos de construção dos corredores bioceânicos são alvo de discussão e planejamento na atualidade, através do COSIPLAN/IIRSA. Entretanto, a execução desses projetos enfrentam obstáculos, dentre eles, as características da própria rede de transportes do subcontinente, a qual é insuficiente considerando a demanda dos fluxos, além de precária e obsoleta em alguns casos (ANTUNES, 2007). Essas questões serão tratadas nos tópicos

⁷⁴ Sobre a importância do Mato Grosso, Martins (2011) afirmou que o fato do Brasil ter sido o primeiro país a reconhecer a independência paraguaia, em 1844 (mesmo ela tendo ocorrido em 1811) esteve ligado a preocupação com a permanência de núcleos isolados na fronteira com os países vizinhos. O reconhecimento de Estados pequenos em sua fronteira poderia diminuir o risco em relação à fragilidade desses núcleos, por conta da escassa comunicação com o Rio de Janeiro.

posteriores, a partir da discussão dos projetos do Grupo 3 do Eixo de Capricórnio do COSIPLAN/IIRSA.

3.2 O grupo 3: Assunción-Paranaguá do Eixo de Capricórnio

Como mencionado no capítulo 1, o Eixo de Capricórnio do COSIPLAN/IIRSA é composto por 81 projetos, com investimento estimado em 16,9 bilhões de dólares. Tais projetos estão distribuídos em cinco grupos diferentes, porém é no Grupo 3, denominado Assunción-Paranaguá em que estão propostas as obras de integração entre Brasil e Paraguai. A área de influência dos grupos que fazem parte do eixo, bem como a delimitação do Grupo 3 apresenta-se no mapa 6. No grupo 3, a delimitação leste-oeste está entre as cidades de Paranaguá (litoral do Brasil) e Assunción (Paraguai) e norte-sul, entre os estados brasileiros do Paraná e Mato Grosso do Sul.

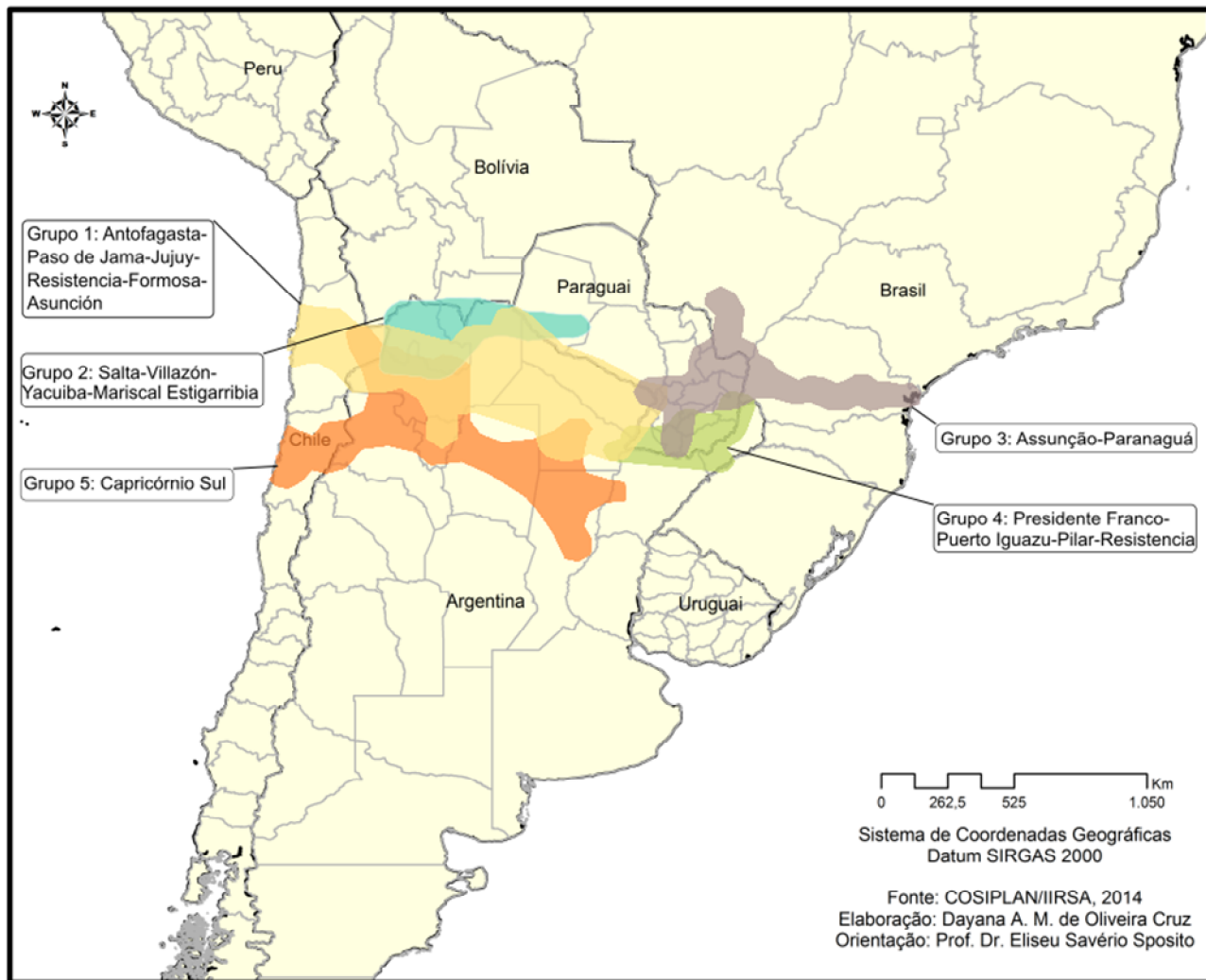
O grupo 3 é composto por 16 projetos, cujo investimento estimado é de 4,2 bilhões de dólares. O quadro a seguir mostra que embora o grupo 3 não tenha a maior quantidade de projetos, ele é o grupo com maior investimento estimado, o que pode ser explicado pela amplitude e impacto de projetos como: os trechos brasileiro e paraguaio do “Corredor ferroviário bioceânico Paranaguá-Antofagasta” e da ponte “Puerto Presidente Franco - Porto Meira”.

QUADRO 3: Grupos de Projetos do Eixo de Capricórnio

Grupo	Nome	Quantidade de projetos	Investimento estimado (em bilhões de dólares)
1	Antofagasta - Paso de Jama – Jujuy – Resistencia – Formasa – Assunción	24	4,1
2	Salta – Villazón – Yacuiba – Mariscal Estigarribia	10	1,3
3	Assunción-Paranaguá	16	4,2
4	Presidente Franco – Puerto Iguazú – Pilar – Resistencia	13	4,1
5	Capricórnio Sul	18	2,8

Fonte: COSIPLAN, 2016

MAPA 6: Delimitação dos grupos do Eixo de Capricórnio



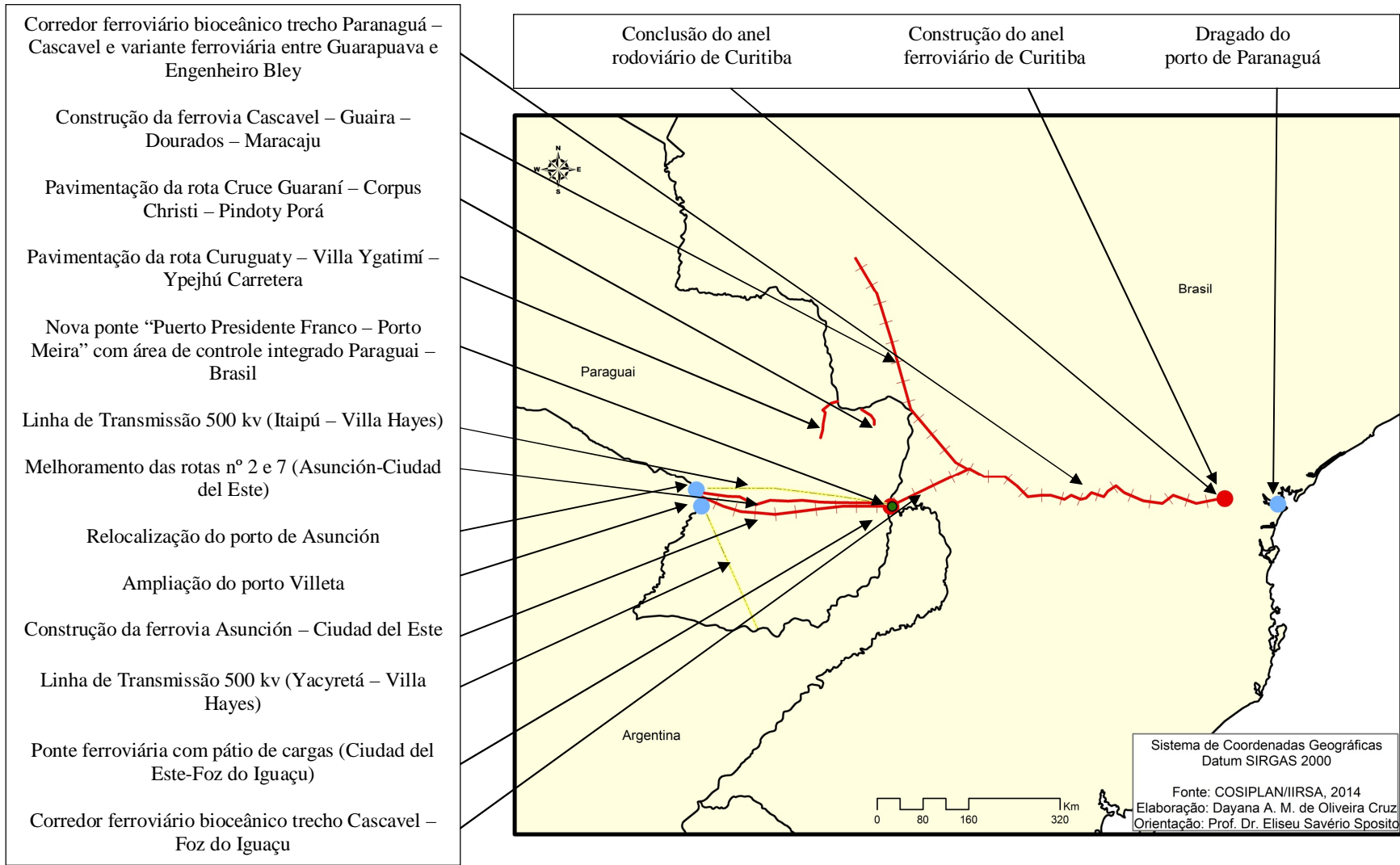
O objetivo deste grupo é facilitar o transporte de grãos para os mercados internacionais e promover o desenvolvimento socioeconômico regional. Mesmo sendo o foco deste trabalho o Grupo 3 ressaltamos que o COSIPLAN/IIRSA tem diferentes projetos que compreendem eixos e grupos distintos, ou seja, os projetos que visam a integração entre Brasil e Paraguai não se limitam ao Eixo de Capricórnio, nem ao Grupo 3 “Assunção-Paranaguá”; contudo é nesse grupo que os projetos de infraestrutura de transporte aparecem em maior número como proposta de integração entre os dois países. A tabela a seguir mostra o investimento e a etapa de execução de um dos dezesseis projetos que compõem o grupo.

TABELA 4: Projetos do Grupo 3 do Eixo de Capricórnio

	Etapa	Investimento estimado (em milhões de dólares)	Países
Nova ponte “Puerto Presidente Franco – Porto Meira” com área de controle integrado Paraguai – Brasil	Execução	173,0	Brasil e Paraguai
Dragado do Porto de Paranaguá	Execução	100,0	Brasil
Conclusão do anel rodoviário de Curitiba	Execução	140,0	Brasil
Construção do anel ferroviário de Curitiba	Pré-execução	0,0	Brasil
Melhoramento das rotas nº 2 e 7 (Asunción-Ciudad del Este)	Pré-execução	500,0	Paraguai
Construção da ferrovia Asunción – Ciudad del Este	Perfil	500,0	Paraguai
Corredor ferroviário bioceânico trecho Cascavel – Foz do Iguaçu	Perfil	324,0	Brasil
Relocalização do porto de Asunción	Perfil	25,0	Paraguai
Ponte ferroviária com pátio de cargas (Ciudad del Este-Foz do Iguaçu)	Perfil	0,0	Brasil e Paraguai
Corredor ferroviário bioceânico trecho Paranaguá – Cascavel e variante ferroviária entre Guarapuava e Engenheiro Bley	Perfil	1.500,0	Brasil
Ampliação do porto Villeta	Perfil	30,0	Paraguai
Linha de Transmissão 500 kv (Itaipú – Villa Hayes)	Concluído	555,0	Paraguai
Linha de Transmissão 500 kv (Yacyretá – Villa Hayes)	Execução	297,0	Paraguai
Construção da ferrovia Cascavel – Guaira – Dourados – Maracaju	Perfil	0,0	Brasil
Pavimentação da rota Curuguaty – Villa Ygatimí – Ypejhú Carretera	Pré-execução	77,5	Paraguai
Pavimentação da rota Cruce Guaraní – Corpus Christi – Pindoty Porá	Execução	43,0	Paraguai
Total		4.264,5	

Fonte: COSIPLAN, 2016

Os projetos de integração mencionados estão representados no mapa 7.



MAPA 7: Projetos do Grupo 3: Asunción-Paranaguá

Nota-se neste eixo a prioridade para o transporte ferroviário como possibilidade de integração no sentido leste-oeste entre o porto de Paranaguá no estado do Paraná (Brasil) e a capital paraguaia Assunção. A área delimitada no lado paraguaio corresponde a 21% do território deste país, sendo responsável por 80% do PIB nacional e 80% da produção de soja do Paraguai, tendo um papel hierárquico de destaque na dinâmica do país (IIRSA, 2009).

Um dos entraves para a conclusão deste tipo de projeto é o descompasso entre as infraestruturas existentes no Brasil e no Paraguai. A falta de infraestrutura do lado paraguaio encarece a produção do setor privado, tornando, sobretudo a produção agrícola e a indústria nacional, pouco competitivas⁷⁵ (BORBA e MASI, 2002).

No lado brasileiro, há necessidade de modernização e adaptação dos trechos, pois grande parte da infraestrutura já existe, mas encontra-se deteriorada. Além disso, o estado do Paraná é um dos estados brasileiros que possui maior adensamento da malha ferroviária (ANTP, 2015). Já do lado Paraguaio, o grande problema é que há necessidade de construção da malha ferroviária, o que requer alto investimento.

No sentido norte-sul do Grupo 3, os projetos visam à integração das regiões sul e centro-oeste do Brasil através da Ferrovia Cascavel – Guaíra – Dourados – Maracaju (EF – 484), cuja conclusão está prevista pelo Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT) até 2018. A proposta da ferrovia foi concluída apenas em 2011, quando houve a inclusão da cidade de Dourados/MS no trajeto. Segundo a IIRSA (2012), o governo brasileiro propôs a inclusão da cidade de Dourados no projeto, devido a sua importância no que tange aos investimentos do capital internacional.

Mas o Grupo 3, nem sempre teve a atual configuração pelo fato de o traçado do grupo ter sido concluído apenas em 2011. Quando a primeira proposta surgiu, a inclusão da região Centro-Oeste do país ainda não havia sido feita.

O Centro-Oeste brasileiro é uma das principais regiões de produção de grãos do Brasil, por isso a construção da ferrovia facilitará o escoamento dessa produção não só para o sul do país, mas também para o Paraguai, cidades do Chile e da Argentina porque existem projetos que interligam essa ferrovia a outras infraestruturas de transporte -

⁷⁵ A falta de investimento em infraestruturas se deve, dentre outras coisas, às sucessivas crises econômicas do país e a dificuldade de manter a estabilidade, associada à transição de regimes políticos. Tal situação não impactou apenas o setor de infraestrutura, como também todos os setores para os quais o investimento do Estado é imprescindível, como saúde e educação. Borba e Masi (2002) discutem a complexidade do cenário político e seus desdobramentos para a economia do país, destacando a dificuldade de transição para um regime democrático, bem como para a superação das baixas taxas de crescimento do país, acompanhadas por altos índices de desemprego e déficit de investimentos do setor público.

como é o caso dos projetos propostos para interligação da cidade de Cascavel/PR às cidades paraguaias de Ciudad del Este e Asunción (Corredor Ferroviário bioceânico Cascavel – Foz do Iguaçu e Corredor ferroviário bioceânico Paranaguá – Cascavel que inclui as seguintes cidades: Foz do Iguaçu no Brasil / Ciudad del Este–Pilar no Paraguai / Resistencia–Salta na Argentina / Antofagasta no Chile).

A produção de grãos possui destaque no Paraguai, tendo investimento do mercado externo com presença de multinacionais que desenvolvem suas atividades no setor agrícola (IIRSA, 2009). O principal produto de exportação é a soja, que teve crescimento significativo a partir da década de 1990, sobretudo no leste do país, onde possui seu principal eixo de expansão, sendo um deles, o Departamento de Alto Paraná, onde está localizada Ciudad del Este. A principal área cultivada está localizada na fronteira com o Brasil, da mesma maneira, as áreas de expansão da soja são aquelas em que estão localizadas as “agro-cidades” – cidades que tiveram suas funções modificadas e dinamizadas pelo cultivo agrícola, sobretudo de soja⁷⁶.

A localização das cidades do agronegócio na fronteira com o Brasil remonta ao processo de ocupação do território paraguaio a partir de meados de 1883, quando em decorrência da escassez de recursos do governo paraguaio por conta da Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870), começou-se a venda de terras públicas para empresas estrangeiras, sobretudo para anglo-argentinas, brasileiras e francesas, com o preço mais barato do que as terras nos países vizinhos. Vázquez (2006) afirma que esse processo resultou na formação dos latifúndios existentes no Oriente do país, ligados a produção agrícola mecanizada, cujo principal produto é a soja.

Para o autor, as cidades localizadas nessa região foram ocupadas a partir de 1960, as quais vivenciaram um processo de diversificação dos serviços, tendo como efeito um funcionamento em rede a partir da formação de novos fluxos que passaram a circular entre as cidades, fluxos materiais e imateriais. A formação dessas redes não se estruturou apenas entre as cidades paraguaias, mas entre elas e as cidades brasileiras e com outras cidades pelo mundo, estando estas relações associadas à produção agrícola mecanizada (VÁZQUEZ, 2011).

⁷⁶ O perfil agrícola da região foi sendo construído, segundo Vázquez (2011), a partir dos anos de 1960, com a “Marcha al Este” que buscava incorporar zonas produtivas nos departamentos de Caaguazú e Alto do Paraná. Essa zona, de acordo com Vázquez (2011) significa um eixo de expansão econômica e infraestrutural, no sentido norte-sul.

Juntamente com a produção de soja no oriente paraguaio, começou-se o cultivo de produtos complementares como: milho, trigo, girassol e canola que, diferente da soja, tem a maior parte de sua produção voltada ao mercado interno (VÁZQUEZ, 2011).

A produção de *commodities* no Paraguai é orientada para o mercado externo, havendo, portanto, grande importância na interligação entre este país ao porto de Paranaguá como possibilidade de escoamento de sua produção. De acordo com o relatório apresentado pela IIRSA em 2009, o comércio entre os dois países, que poderá ser impactado pelos projetos que propomos analisar, caracteriza-se com importação de trigo do Paraguai para o Brasil e exportação de milho e aves para o Paraguai. Ainda de acordo com este relatório, embora grande parte da produção de aves no Paraná seja exportada para o Paraguai, o mercado paraguaio de aves tem tido tendência à expansão, o que aumenta o volume de importação do milho brasileiro, contudo, a produção de frango ainda é pequena (120 mil toneladas/ano) se comparada à produção do Paraná (2 milhões toneladas/ano).

É através da exportação de *commodities* agrícolas e sobre a reexportação de bens, de acordo com Masi (2011), que o Paraguai tem tentado tirar proveito do processo de integração regional propiciado pelo MERCOSUL. No caso das atividades agrícolas, elas têm se desenvolvido a partir da agricultura empresarial mecanizada, enquanto a reexportação de bens está concentrada nas cidades que fazem fronteira com o Brasil, sobretudo Ciudad del Este, que está inserida no grupo 3 – Assunção-Paranaguá.

Masi (2011) enfatiza que, na década de 1990, as zonas fronteiriças com o Brasil compunham uma das áreas mais dinâmicas do país, juntamente com o Departamento Central, onde está localizada a capital do país, Assunção. Entre essas duas regiões localizava-se uma região intermediária com pouco dinamismo produtivo e econômico, denunciando, uma assimetria regional, resultante da desigualdade no país e do modelo econômico proposto por ele (MASI, 2011).

Esta realidade das regiões no Paraguai não tem permitido construir uma integração econômica e uma coesão social no país que favoreça uma maior igualdade de oportunidade para seus habitantes. Pelo contrário, o modelo econômico tem sido voltado a manutenção e aprofundamento das assimetrias regionais (MASI, 2011, p.8 – tradução livre da autora)⁷⁷.

⁷⁷ Esta realidad de las regiones en Paraguay no ha permitido construir una integración económica y una cohesión social en el país que favorezca una mayor igualdad de oportunidades para sus habitantes. Por el contrario, el modelo económico ha sido más afín al mantenimiento y ahondamiento de las asimetrías regionales (MASI, 2011, p.8).

Atualmente, o MERCOSUL e a América do Sul são os principais destinos das exportações do Paraguai que permanece como exportador de produtos primários, daí a justificativa do setor industrial ter uma participação pequena no PIB nacional (MASI, 2011). No entanto, foi o processo industrial que corroborou com o desenvolvimento da agroindústria no país, passando a dinamizar novas áreas do Paraguai, que passaram a produzir *commodities* para exportação visando o mercado regional e internacional (MASI, 2011).

Embora o PIB da agricultura no Paraguai tenha se mantido com pequenas variações de 1962 a 2009, cada período expressa uma etapa do desenvolvimento agrícola paraguaio. O principal período de mudança pode ser destacado como o período entre 1991-2000 em que ocorreram mudanças profundas na estrutura produtiva agrícola do Paraguai - neste período houve aumento da expansão da soja no país – que ocorreu logo após o processo de liberalização econômica do país, iniciado, segundo Borba e Masi (2002), em 1989. Ainda segundo os autores, na década de 1970, as principais *commodities* exportadas pelo Paraguai eram carnes e madeira cerrada, que foram substituídos pelo algodão e pela soja (esta última instalada no país pela migração brasileira), os quais no final da década de 1980 representavam sessenta por cento ou mais das exportações nacionais. O declive no cultivo de algodão a partir de 1991 foi um fator que contribuiu para o estancamento da exportação paraguaia; tal diminuição foi acompanhada pelo aumento do cultivo de soja que, no fim da década, já representava metade das exportações (BORDA e MASI, 2002).

Os períodos anteriores marcam a expansão gradual da soja na área oriental do Paraguai, contudo sem incremento técnico, abertura para o mercado externo e outras características típicas da agroindústria que só veio se consolidar a partir do início do século XXI. Há uma pequena redução da participação da agricultura no PIB, no período de 1971 a 1990, podendo ser explicada pelo aumento da participação do setor de construção, impulsionado pela construção de Itaipu e seus efeitos multiplicadores (VÁZQUEZ, 2011). Além da agricultura, outro setor que vem crescendo ao longo dos anos é o de transportes, por causa do investimento em infraestrutura e integração regional, passando de 4,9% no período de 1981-1990 para 8,3% de 2001-2009.

Apesar da participação da produção de *commodities* e da agroindústria no PIB do Paraguai, os empresários ligados a estes setores passaram a pagar impostos no país apenas a partir de 2015; a primeira arrecadação em 2015 foi cerca de 250 a 350 milhões de dólares de impostos das atividades econômicas do campo. Entretanto a cobrança de

impostos ainda é pequena, tendo em vista que nem todos os empresários estão inscritos no cadastro nacional de produtores, além de não haver controle sobre a produção no país, pois não existem mecanismos que possibilitem comparar o valor declarado ao que é produzido. O pagamento de impostos passou a ser definido para o agronegócio apenas em 2004, com a reforma tributária, porém só entrou em prática em 2015, pois as empresas encontravam formas de burlar a lei com a interpretação de outros decretos⁷⁸.

A cobrança de impostos é um dos fatores que torna a produção de commodities no Paraguai mais barato do que no Brasil, daí as aquisições de terras por brasileiros no país vizinho, não só para a produção de soja, mas também de carnes processadas, cujos frigoríficos são de capital brasileiro, sendo o Brasil um dos principais destinos de exportação⁷⁹.

O Brasil é um dos principais parceiros comerciais do Paraguai, sendo o que mais exporta do país no MERCOSUL. O gráfico 3 demonstra, no período de 2010 a 2013, o percentual de exportação paraguaia para o Brasil aumentou; se em 2010 a exportação para o Brasil foi de 611,4 milhões de dólares para 1,0 bilhões de dólares em três anos, correspondendo a quase 40% do total de 2,1 e 2,8 bilhões exportados no período de 2010 a 2013, respectivamente.

De acordo com Masi (2011), o perfil de intercâmbio comercial que o Paraguai estabelece com os outros países do MERCOSUL se deve a política comercial paraguaia herdada do regime autoritário que está baseada na reexportação, ainda hoje.

Este país não havia se caracterizado por conta como uma economia protegida mediante a implementação da estratégia de industrialização por substituição de importações; pelo contrário, havia sido alertado pelas economias protegidas dos países vizinhos a reexportar produtos importados extra-zona a estes mesmos países, o que se traduzia em elevados níveis de comércio não registrado (contrabando) (BORBA e MASI, 2002, p. 132 – tradução livre da autora)⁸⁰.

⁷⁸ Entrevista realizada com o pesquisador do Centro de Análise e Difusão da Economia Paraguaia, Fernando Masi, em novembro de 2015 na cidade de Assunção, no Paraguai.

⁷⁹ Entrevista realizada com o pesquisador do Centro de Análise e Difusão da Economia Paraguaia, Fernando Masi, em novembro de 2015 na cidade de Assunção, no Paraguai.

⁸⁰ “Este país no se había caracterizado por cuenta con una economía protegida mediante la implementación de la estrategia de industrialización por substitución de importaciones; por el contrario, había sido alertado por las economias protegidas de los países vecinos a reexportar productos importados de extrazona a estos mismos países, lo que se traducía em elevados niveles de comercio no registrado (contrabando)” (BORBA e MASI, 2002, p. 132).

GRÁFICO 3: Paraguai – Porcentagem de exportação no período de 2010 a 2013



Fonte dos dados: Banco Central do Paraguai

Existe uma intensa relação comercial entre o estado do Paraná e o Paraguai, a exportação é feita por cooperativas, sobretudo das cadeias produtivas de grãos e de aves. Neste contexto existe um embate político que é a proibição das cooperativas paranaenses trabalharem no Paraguai, pelo fato de o país estar investindo na expansão da produção de aves e agroindústria no leste do país (IIRSA, 2009). Com a expansão dessas cadeias produtivas no Paraguai, a tendência é o aumento dos fluxos que demandam infraestruturas de transporte adequadas para a circulação das mercadorias.

A integração é um fenômeno produtivo que ocorre em um espaço geográfico concreto, o qual vai se modificando e reestruturando de uma forma peculiar em função do tipo de especialização produtiva e comercial gerada. Os processos de realocização produtiva podem ser visualizados como processos de realocização geográfica das atividades econômicas na escala regional e no interior de cada espaço econômico nacional (TERRA e VAILLANT, 2001, p. 53)⁸¹.

Apesar da importância desses projetos para a integração física entre Paraguai e Brasil, há descontinuidades na rede ferroviária de ambos os países, embora no estado

⁸¹ “La integración es un fenómeno productivo que transcurre en un espacio geográfico concreto, el cual se va modificando y reestructurando de una forma peculiar en función del tipo de especialización productiva y comercial que se va gestando. Los procesos de realocización productiva pueden ser visualizados como procesos de realocización geográfica de la actividad económica a escala regional y al interior de cada espacio económico nacional” (TERRA e VAILLANT, 2001, p. 53).

paranaense a malha ferroviária possui menos entraves do que no lado paraguaio (IIRSA, 2011), sendo 2.288 km de ferrovias a conectar o oeste e o norte do estado (IIRSA, 2009). No contexto geral da América Latina, o modal ferroviário é considerado pela CEPAL (2011) um aspecto preocupante pela falta de interligação e conectividades deste modal.

3.2.1 Entraves no andamento dos projetos relacionados ao modal ferroviário

Um dos projetos que se refere ao modal ferroviário no Grupo 3 do Eixo de Capricórnio é a construção da ferrovia, a Cascavel – Guaíra – Dourados – Maracaju (EF – 484), que visa criar novas possibilidades logísticas com custos mais vantajosos no escoamento de grãos com destino aos portos do Paraná, principalmente o de Paranaguá, buscando ainda, interligar o Centro-Oeste e o Sul do Brasil ao MERCOSUL (IIRSA, 2016). Dessa maneira, o projeto propõe a construção da ferrovia ligando os municípios paranaenses de Cascavel, Guaíra e Lapa, aos municípios de Dourados e Maracaju, ambos localizados no Mato Grosso do Sul.

A ferrovia EF – 484 está incluída no PNLT, e contará, de acordo com o projeto, com 989 km de extensão. O trecho de Cascavel até Dourados faz parte da concessão da Ferroeste, ao fim da execução do projeto essa ferrovia fará conexão com a Norte-Sul e com a Hidrovia Tietê-Paraná.

No ano de 2012 foi feita a licitação para a execução do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVETA), tendo como vencedora a empresa Vega Engenharia e Consultoria, com o valor total de custo de 3,9 milhões de reais. O prazo final para conclusão da ferrovia foi inicialmente indicado para 2018; porém atualmente não há prazos quanto ao início ou finalização da execução das obras. De acordo com informações disponibilizadas pela IIRSA (2016), a prioridade nos investimentos está sendo revista; dessa forma, não há como precisar e estabelecer um cronograma assertivo.

O trecho de ferrovia que nos propomos a estudar faz parte de um projeto maior denominado “Corredor ferroviário bioceânico Paranaguá-Antofagasta”, composto por subprojetos do modal ferroviário, sendo um dos grandes projetos com maior potencial

de impacto na rede de transportes e na rede urbana sul-americana porque visa a construção de um extenso corredor ferroviário desde o Oceano Atlântico, partindo do porto de Paranaguá, no litoral paranaense, passando pelo Paraguai, norte da Argentina, até Antofagasta, no Chile⁸².

Pelo porto de Paranaguá circulam parte da soja, milho e aves para exportação provenientes dos municípios de Cascavel e Dourados. Porém o porto não é importante apenas para a circulação das mercadorias provenientes desses municípios, sendo um dos portos mais importantes do Brasil. Em 2013, a maior parte da movimentação de cargas esteve relacionada a produtos agrícolas, como a soja (19,2%) – que teve um crescimento de 16,9% em relação a 2012; fertilizantes e adubos (19,1%), farelo de soja (13,1%), açúcar (12,7%) e milho (10,9%) (ANTAQ, 2014). Segundo a Agência nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ, 2014, p. 12), das “mercadorias containerizadas exportadas pelo porto de Paranaguá, destacam-se as carnes de aves congeladas, madeiras e papel cartão”. As mercadorias containerizadas, junto com fertilizantes e adubos, correspondem a 88,9% do fluxo de importação, sendo as principais: plástico e suas obras e obras de pedra, gesso e amianto (ANTAQ, 2014). O perfil das mercadorias transportadas no Porto de Paranaguá está diretamente relacionado aos principais produtos destacados nos projetos do COSIPLAN/IIRSA do Eixo de Capricórnio, cujo foco é a melhoria na circulação dos mesmos, tendo em vista a diminuição com os custos logísticos que encarecem os preços no mercado internacional, sobretudo de grãos, carnes e minerais.

A proposta de construção de um corredor ferroviário para o transporte de *commodities* teria um impacto positivo para países como Paraguai e Bolívia, que têm poucas opções de acesso ao litoral (CECEÑA e MOTTO, 2005), além da China e da Índia, que estão entre os principais importadores. Anterior a existência do COSIPLAN, os quatro países já tinham o projeto de construção de um corredor ferroviário bioceânico, com a criação do conselho pela UNASUL, ele foi apenas incorporado às novas discussões⁸³.

Dentre os projetos da API mencionados, destacamos o Corredor ferroviário bioceânico Paranaguá-Antofagasta, por ser o principal projeto do eixo devido à sua

⁸² Além da construção desse corredor ferroviário existe também o projeto de construção de um corredor bioceânico rodoviário, ligando os quatro países mencionados. No entanto, o projeto ainda está em fase de desenvolvimento (Entrevista com o Sr. Luis María Pereira, coordenador nacional da IIRSA no Paraguai, em novembro de 2015, na cidade de Asunción.).

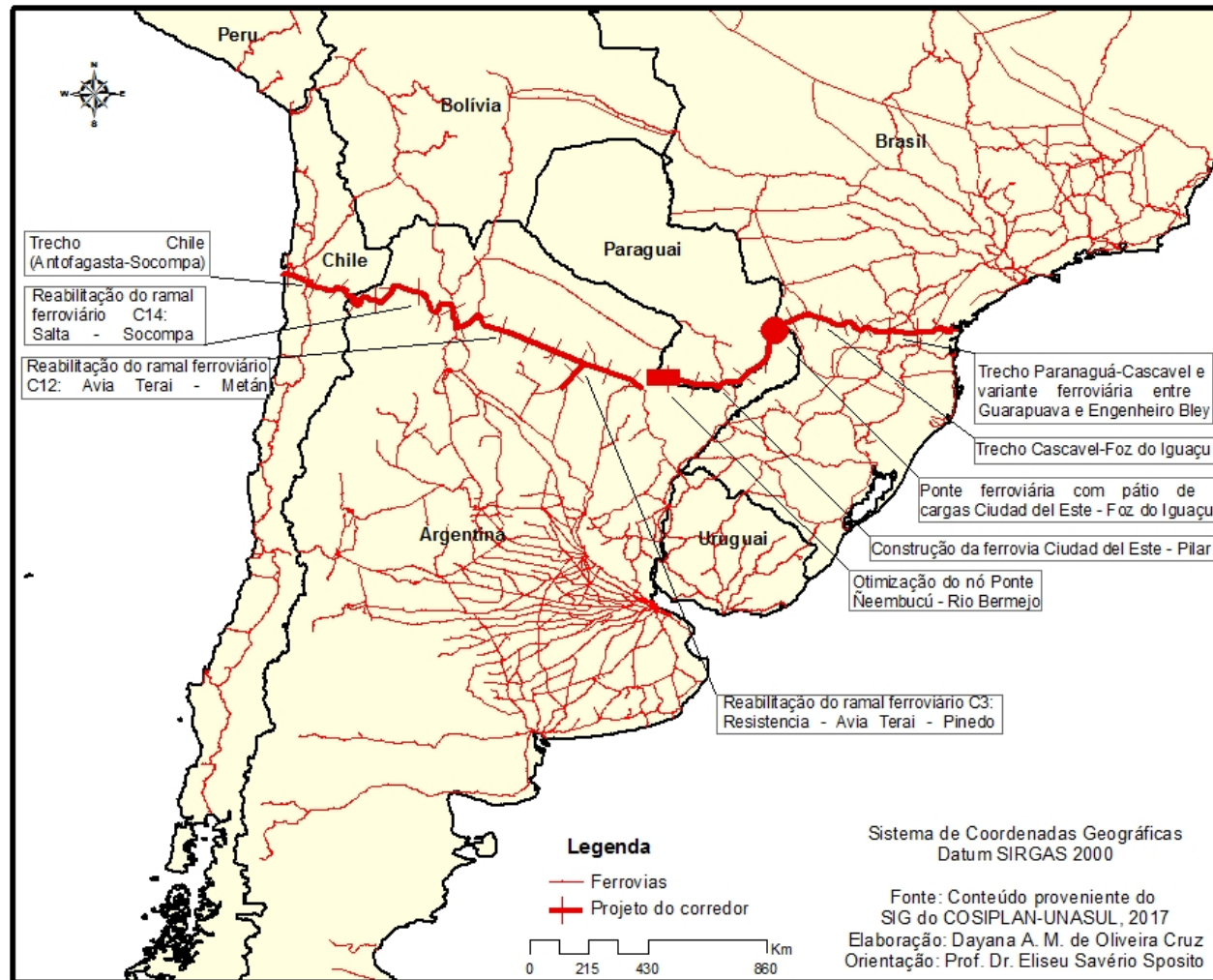
⁸³ Entrevista com o Sr. Luis María Pereira, coordenador nacional da IIRSA no Paraguai, em novembro de 2015, na cidade de Asunción.

importância para a exportação de mercadorias, a partir da possibilidade de interligação dos oceanos Pacífico e Atlântico, haja vista que 87% das exportações realizadas pelo eixo são feitas pelos portos do eixo transporte marítimo (IIRSA, 2016). Este é um dos principais projetos para a América do Sul.

O mapa 8 apresenta o traçado do corredor, com os nove subprojetos que o compõe. A descrição deste projeto é importante para nós porque ele tem uma ligação fundamental com um dos projetos estudados nesta pesquisa; além disso, as alterações no projeto e a dificuldade de financiamento atrasam a execução do mesmo; um exemplo que ocorre também em outros projetos de menor magnitude e que serão apresentados posteriormente. A partir da observação deste projeto percebemos algumas dificuldades se repetirem em outras situações; as similaridades nos permitem pontuar algumas considerações sobre o processo de integração sul-americana propostos pelo COSIPLAN/IIRSA.

O trecho chileno *Antofagasta-Socompa*, de 334 km, é o único que foi concluído. O investimento final neste trecho foi de 501 milhões de dólares. Há diferentes possibilidades de interligação ferroviária, sobretudo com a Argentina, e depois com a Bolívia e Brasil. No caso da Argentina, o trecho liga-se diretamente a Salta, dando acesso aos portos de Rosário e Buenos Aires, além de La Paz e Santa Cruz na Bolívia, e também ao porto de Santos no Brasil. Parte do trecho chileno pertence ao grupo privado Luksic, a outra parte foi licitada ao setor privado para a empresa Ferronor.

MAPA 8: Traçado do projeto de construção do Corredor ferroviário Paranaguá-Antofagasta com indicação de trechos



Dos três trechos argentinos, dois estão em execução e um em pré-execução. No caso dos trechos *Reabilitação do ramal ferroviário C14: Salta-Socompa* e *Reabilitação do ramal ferroviário C3: Resistencia – Avia Terai – Pinedo*, que estão em execução, o investimento necessário para a conclusão de cada um está estimado em cem milhões de dólares, que será revertido para o melhoramento e a construção de ferrovias sob financiamento chinês. Os trechos têm previsão de término em dezembro de 2018, sendo que a velocidade de ambos deverá ser em média de quarenta ou cinquenta quilômetros por hora.

O trecho de *Reabilitação do ramal ferroviário C14: Salta-Socompa* terá 500 km de extensão. O projeto foi elaborado com o intuito de facilitar a circulação de minérios de Catamarca, La Rioja e Jujuy até o porto de Antofagasta, tendo como destino final os mercados da APEC e da costa leste dos Estados Unidos. Por outro lado, também há possibilidade de transportar minérios do norte chileno para o Brasil, União Europeia e Estados Unidos. Já o trecho de *Reabilitação do ramal ferroviário C3: Resistencia – Avia Terai – Pinedo* terá 260 km de extensão. O projeto está sendo desenvolvido em parceria com a empresa Trens Argentinos – Cargas e Logística S.A, e seu objetivo é reparar o ramal Avia Terai-Barranqueras a fim de reativar o porto ali existente para a circulação de mercadorias de baixo custo.

No segundo semestre de 2014 foi firmada uma parceria de quatro anos com a empresa chinesa China Machinery Engineering Corporation (CMEC) para a renovação de vias e aquisição de materiais para a melhora de sua operação. Está em vigência o acordo entre a China e a Argentina de financiamento de 2 bilhões e 470 milhões de dólares para a execução de 1.511 km de novas vias e 321 para melhorias nas vias já existentes, além da aquisição de cem locomotivas e 3.500 vagões para a rede administrada pela Belgrano Cargas e Logística S.A. que compreende as vias e ramais C3, C12 e C18.

Outro trecho argentino é o de *Reabilitação do ramal ferroviário C12: Avia Terai-Metán*, cujo investimento estimado é de 200 milhões de dólares, e assim como os demais trechos argentinos apresentados nos parágrafos anteriores, o financiamento será chinês e a conclusão para o término do projeto está prevista para 2018. Com extensão prevista de 200 km, e os mesmos objetivos do trecho *Reabilitação do ramal ferroviário C14: Salta-Socompa*, o projeto ainda está em fase de pré-execução. As obras serão realizadas em um terreno acidentado, por isso existem alguns aspectos técnicos que devem contemplar as dificuldades do trecho como: descarrilamento do trem pelas

condições inadequadas das vias atuais, sensibilidade ao transporte de carga perigosa, trechos estreitos que restringem o tamanho do trem, e queda de material rochoso nas vias, devido a falta de manutenção das ferrovias existentes.

Além dos três trechos individuais, a Argentina faz parte do projeto binacional com o Paraguai denominado *Estudo de otimização do nó Ñeembucú – Río Bermejo*, que está em fase de pré-execução, com a estimativa de investimento de 301 milhões de dólares, realizado em parceria com a empresa CSI Engenheiros S.A do Uruguai. Para a realização deste estudo, os países receberam o financiamento de 650 milhões de dólares do FONPLATA, que também contemplará o estudo necessário para o projeto de otimização do nó Clorinda-Assunção. O projeto visa estabelecer um traçado para a construção da ponte bimodal Ñeembucú/Pilar (Paraguai) e Río Bermejo (Argentina). Atualmente, o estudo aponta três possibilidades de traçado, com a estimativa inicial do projeto de construção da ponte bimodal de 60 milhões de dólares, com previsão de término em 2020. O principal objetivo da construção da ponte é conectar os sistemas ferroviários dos países que fazem parte do projeto de construção do Corredor ferroviário bioceânico Paranaguá-Antofagasta.

Um dos trechos que necessitam de maior investimento no corredor é o trecho paraguaio *Construção da ferrovia Ciudad del Este – Ñeembucú*, em fase de pré-execução, cujo investimento necessário estimado é de 2 bilhões e 800 milhões de dólares, com previsão de finalização para 2022. O projeto de construção da ferrovia entre Ciudad del Este e Pilar visa facilitar o transporte de cereais aos portos da Hidrovia Paraguai-Paraná ou aos portos do Pacífico. O projeto inclui a construção de duas pontes nos rios Paraná (com Foz do Iguçu) e Paraguai (com Río Bermejo). No total há previsão de construção de 583,4 km de ferrovias com velocidade média de cento e cinquenta quilômetros por hora. O estabelecimento do traçado da ferrovia foi feito pela Agência de Cooperação Internacional da Coreia (KOICA), com custo de dois milhões de dólares.

A ponte binacional que visa a interligação do trecho paraguaio à malha ferroviária brasileira é denominada “Ponte ferroviária com pátio de Cargas (Ciudad del Este – Foz do Iguçu)”. Este projeto ainda está em fase de perfil, por isso não tem previsão de conclusão ou financiamento, embora esteja sendo discutido pelos países desde 2007. Para que este projeto seja desenvolvido é preciso o término do trecho paraguaio (apresentado no parágrafo anterior), bem como do trecho *Cascavel – Foz do Iguçu no Brasil*.

O trecho brasileiro *Cascavel – Foz do Iguaçu* tem o investimento estimado de 324 milhões de dólares para a construção de 135 km de extensão de ferrovia, estando ainda em etapa de perfil. Especialistas do Brasil e do Paraguai vem discutindo os efeitos econômicos, os marcos regulatórios, o tamanho da bitola, os padrões de segurança e as formas de financiamento.

Outro trecho brasileiro é o *Paranaguá-Cascavel e variante ferroviária entre Guarapuava e Engenheiro Bley*, com investimento estimado de um bilhão e meio de dólares (segundo projeto com maior investimento estimado do Eixo de Capricórnio), que deverá ser feito com financiamento público. A operação do trecho é feita por duas empresas diferentes, a FERROESTE (até Guarapuava) e a Rumo (antiga América Latina Logística - ALL - até Paranaguá). O objetivo é a melhoria do transporte e circulação de grãos com a modernização das infraestruturas que compõem a EF-484, incluindo a mudança de traçado e extensão de dois trechos, totalizando 440 km do total de 730 km do projeto. O trecho que contempla o porto de Paranaguá é de suma importância para o transporte de *commodities*, sobretudo para a soja, a qual em 2013 representou 19,2% da movimentação de cargas de Paranaguá, tendo um aumento de 16,9% em relação a 2012 (ANTAQ, 2014).

A bitola deste trecho é de um metro e sessenta centímetros, diferente dos demais trechos que é de um metro. O tamanho da bitola foi mudado após a finalização do desenho básico do traçado da ferrovia, entregue em 2013, e passou por algumas transformações sendo necessária a adaptação/ampliação do cronograma de execução. A justificativa para a mudança é que a bitola maior seria mais adequada para o transporte de *commodities*, podendo operar com maior velocidade média e ser construída com menor impacto ambiental (considerando o relevo do trecho). Tal mudança representaria um aumento de custo no projeto do corredor, pelo fato de o trecho do Chile já ter sido concluído, e os trechos argentinos, em execução, teriam que passar por uma adaptação, transformando a bitola única em bitola mista. Para o Paraguai seria necessário refazer o estudo financiado pela empresa coreana KOICA, cujo custo de dois milhões de dólares não pode ser arcado pelo país para realizar a nova versão do estudo. Pela falta de acordo entre os países, desde 2013 o projeto teve poucos avanços.⁸⁴

Dos quatro países que compõem o projeto, o Paraguai é o que tem maior dificuldade em conseguir financiamento dos subprojetos, isso ocorre porque enquanto

⁸⁴ Entrevista com o Sr. Luis María Pereira, coordenador nacional da IIRSA no Paraguai, em novembro de 2015, na cidade de Asunción.

nos outros países a proposta é ampliar e modernizar as ferrovias existentes, no Paraguai é preciso construí-las, tornando os valores do investimento mais altos do que no Chile, na Argentina ou no Brasil.

Outro problema é que o COSIPLAN/IIRSA não tem um órgão financiador específico para a carteira de projetos proposta pelos países; assim cabe a cada país buscar as fontes de financiamento desses projetos. Os principais financiadores são BID, FONPLATA e CAF, além do BNDES que financiam os projetos brasileiros. Recentemente, a Argentina recorreu ao financiamento chinês para a execução dos trechos que estão sob sua responsabilidade.

O Paraguai é o país sob o qual recai a maior parte dos custos do projeto de construção do *Corredor ferroviário bioceânico Paranaguá-Antofagasta*. O Gráfico 4 mostra o montante de 52% do investimento total estimado, de cinco bilhões e trezentos milhões de dólares para a construção do corredor, ficará a cargo do Paraguai. Enquanto isso o Brasil será responsável por 30%, a Argentina por 17% e o Chile por 1%.

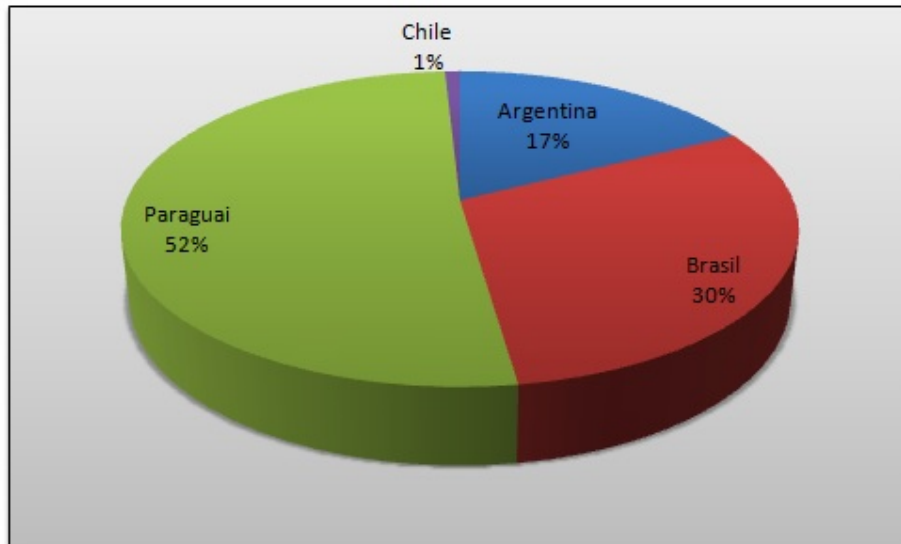
Por conta do investimento paraguaio necessário para a construção do corredor, acompanhado da falta de recursos e de financiamento para realizar tal investimento, o país busca firmar acordos com Argentina, Brasil e Chile para o financiamento. O argumento utilizado é que a execução dos subprojetos paraguaios teria um impacto maior para os demais países do que propriamente para o Paraguai em comparação a circulação de mercadorias e ao volume de exportação⁸⁵.

Um estudo feito pelo próprio BNDES sobre a pré-viabilidade do projeto apontou o Brasil como o principal beneficiário. A dificuldade no financiamento dos projetos é discutida nos fóruns do COSIPLAN, no grupo de trabalho sobre financiamento e garantias, liderado pelo Brasil, mesmo assim as discussões ainda não resultaram em avanços concretos⁸⁶.

⁸⁵ Entrevista realizada em junho de 2015, com o Sr. Patricio Mansilla, membro do Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA e funcionário do BID, na cidade de Santiago, Chile.

⁸⁶ Entrevista com o Sr. Luis María Pereira, coordenador nacional da IIRSA no Paraguai, em novembro de 2015, na cidade de Asunción.

GRÁFICO 4: Percentual de investimento estimado por país para a execução do projeto de construção do Corredor ferroviário bioceânico Paranaguá-Antofagasta



Fonte: COSIPLAN/IIRSA, 2016.

As constantes mudanças no projeto denunciam a dificuldade que os países têm em estabelecer um acordo onde a maior parte se identifique, ou ainda de construir mecanismos de fato eficazes para a solução das possíveis controvérsias que possam surgir entre os integrantes da iniciativa. Esse não é um caso exclusivo do COSIPLAN/IIRSA; situação semelhante também ocorre no MERCOSUL, cuja fragilidade do Tribunal Permanente torna ainda mais difícil a solução de interesses divergentes, tendo em vista que sua ação é limitada, pois o bloco não adota o princípio da supranacionalidade. Um agravante é que, no caso do COSIPLAN/IIRSA, não existem outros mecanismos para a solução de controvérsias exceto os fóruns de discussão de cada grupo de trabalho, daí o motivo dos impasses durarem tanto tempo.⁸⁷

3.2.2 O dilema da construção da nova ponte

Como mencionado anteriormente, a construção da Ponte da Amizade foi um dos projetos que contribuiu para a aproximação definitiva do Paraguai com o Brasil, na década de 1970. Antes disso, o Paraguai adotava uma política pendular entre as

⁸⁷ Entrevista com o Sr. Luis María Pereira, coordenador nacional da IIRSA no Paraguai, em novembro de 2015, na cidade de Asunción.

influências da Argentina e do Brasil. A construção da Rodovia do Atlântico, que incluía a ponte, juntamente com a assinatura do Tratado de Itaipu e a “invasão brasileira” no território paraguaio foram, segundo Mello (1987), os principais elementos que fizeram com que o Paraguai decidisse aliar-se definitivamente ao Brasil. Tudo isso aconteceu no contexto de ditadura em ambos os países, por isso Mello (1987) afirma que as afinidades político-ideológicas entre os dois países serviram como elemento facilitador para o estreitamento dos laços entre os vizinhos.

Foi no contexto da ditadura paraguaia que Ciudad del Este foi fundada (em 1957) por Alfredo Stroessner, como parte integrante da estratégia de “Marcha para o Leste”, cujo intuito, de acordo com Bello (2012) era fortalecer a aliança com o Brasil em busca da abertura de uma rota para o Oceano Atlântico, a fim de diminuir sua dependência da Bacia do Prata, em especial, do Porto de Buenos Aires, bem como para garantir a ocupação no leste do país, visando maior presença do Estado para proteção da soberania nacional e dos recursos naturais, sobretudo hídricos (BELLO, 2012). Ainda segundo o autor, o principal recurso que faz a tríplice fronteira ser um ponto estratégico que desperta o interesse não só dos países limítrofes, mas no contexto global, é a existência do Aquífero Guarani.

A construção da Ponte da Amizade e de Itaipu estiveram diretamente relacionadas à formação socioespacial de Ciudad del Este, que de acordo com Mello (1987) do ponto de vista brasileiro, tiveram um sentido estratégico geopolítico.

Dois ritos marcaram o desenvolvimento da cidade e geraram um crescimento econômico e populacional acelerado: a construção da Ponte da Amizade, viaduto inaugurado em 1962 que permitiu conectar a recém fundada cidade paraguaia com a paranaense Foz do Iguazu, o que possibilitou o comércio com o Brasil e o trânsito de produtos e mercadorias de exportação até os portos brasileiros; e, por outro lado, a construção (a 14 quilômetros ao norte da Ponte) da represa e a central hidrelétrica de Itaipú – entre 1971 e 1984 -, obra que atraiu milhares de trabalhadores e imigrantes que contribuíram para a transformação do lugar, a qual impulsionou um vertiginoso processo de urbanização (BELLO, 2012, p. 51 – tradução livre da autora)⁸⁸.

Neste sentido, ao analisar a relação entre Brasil e Paraguai ainda no século XX, Rodríguez (2001, p. 364) afirma que a construção da Ponte da Amizade possibilitou o escoamento da produção paraguaia pelo Porto de Paranaguá, dessa forma, “o feito mais

⁸⁸ “Dos hitos marcaron el desarrollo de la ciudad y generaron un crecimiento económico y poblacional acelerado: la construcción del Puente de la Amistad, viaducto inaugurado en 1962 que permitió conectar la recién fundada ciudad paraguaya con la transparanaense Foz de Iguazú, lo que posibilitó el comercio con Brasil y el tránsito de productos y mercancías de exportación hacia los portos brasileños; y, por otro lado, la construcción (a 14 kilómetros al norte del Puente) de la represa y la central hidroeléctrica de Itaipú – entre 1971 y 1984 -, obra que atrajo a miles de trabajadores e inmigrantes que contribuyeron a cambiar la faz del lugar, lo cual impulsó un vertiginoso proceso de urbanización” (BELLO, 2012, p. 51).

importante para o Paraguai consistiu no Brasil lhe autorizar outra saída ao mar, por rodovia, através da Ponte da Amizade, sobre o Rio Paraná – até o leste – e um porto livre, o de Paranaguá” (tradução livre da autora)⁸⁹.

A Ponte da Amizade é uma das principais ligações entre Brasil e Paraguai, ocorrendo através da BR 277. No Brasil é possível acessar ao porto de Paranaguá, e no território paraguaio dá acesso à Assunção através de uma das principais rotas nacionais nº 2 e 7. No entanto, devido ao grande volume de fluxos, a ponte encontra-se com intenso tráfego, daí o projeto de construção de uma nova ponte.

Juntamente com o projeto de construção de uma segunda ponte sobre o Rio Paraná, entre Foz do Iguaçu/Porto Meira (Brasil) e Puerto Presidente Franco (Paraguai), denominada ponte internacional “Puerto Presidente Franco - Porto Meira”⁹⁰, há a proposta de instalação de um centro de controle na fronteira entre Brasil e Paraguai a fim de regular os fluxos. O principal objetivo do projeto é descongestionar o tráfego da Ponte da Amizade, contribuindo para o ordenamento urbano das cidades fronteiriças, por meio de conexões mais rápidas no sistema de transporte dos dois países (IIRSA, 2016).

A proposta brasileira é de que a Ponte da Amizade, atualmente recebendo fluxos de pessoas e mercadorias, com a construção da nova ponte, receba apenas um dos tipos de fluxos. Ou seja, enquanto uma das pontes será liberada apenas para o transporte de pessoas, a outra estará voltada apenas à circulação de veículos transportando cargas⁹¹. No entanto, essa proposta contraria a expectativa dos municípios de Foz do Iguaçu e Presidente Franco, os quais durante a XIII reunião da comissão mista Brasil-Paraguai para a construção da segunda ponte sobre o Rio Paraná reiteraram a importância da ponte. Assim que for construída, possa ser utilizada não só para veículos de carga, mas também para veículos leves, recebendo, inclusive, o fluxo de turistas, o que também é defendido pela Secretaria de Turismo do Paraguai.

⁸⁹ “El hecho más importante para el Paraguay consistió en que Brasil le autorizara otra salida al mar, vía carretera, a través del Puente de la Amistad, sobre el Río Paraná –hacia el este– y un puerto libre, el de Paranaguá” (RODRÍGUEZ, 2001, p. 364).

⁹⁰ De acordo com informações disponíveis pela IIRSA (2016), a ponte terá as seguintes características: extensão de 760 metros e largura de 19,8 metros; duas pistas de rolamento com 3,6 metros e dois acostamentos com 3 metros; duas torres de 136 metros de altura; estaiada; com cota de navegação de 50 metros tendo como referência a maior cheia já registrada na região.

Também será construído um acesso viário de 15 km entre a nova ponte e a BR-277. Notícia publicada em 03/07/2014, disponível em <<http://jie.itaipu.gov.br/node/56316>>, acesso em 01/06/2017.

⁹¹ Entrevista com o Sr. Luis María Pereira, coordenador nacional da IIRSA no Paraguai, em novembro de 2015, na cidade de Asunción.

A importância da Ponte da Amizade para a circulação de cargas e da proposição de uma nova ponte que atenda os fluxos de mercadorias é reforçada no fato de, originalmente, a nova ponte ter sido pensada como uma alternativa rodo-ferroviária. Porém, por conta da topografia não foi possível construir uma ponte que atendesse os fluxos de ambos modais. Atualmente, fala-se na necessidade de uma terceira ponte, que será necessária por conta do projeto do “Corredor ferroviário bioceânico Paranaguá-Antofagasta” e, provavelmente, deverá ser construída em Ciudad del Este pois não pode ser construída junto à nova ponte por conta da topografia. Porém, ainda deverá ser resolvido com certeza a localização da conexão, tendo em vista que o Brasil também menciona a possibilidade de fazer a conexão do trecho brasileiro do corredor com o trecho paraguaio por Guáira.⁹²

O projeto aprovado pelo Congresso paraguaio, em maio de 2007, e no Brasil, em dezembro de 2008 - sendo que no ano anterior, havia sido incluído no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - para a construção da nova ponte, está inserido no projeto “Conexão vial Foz – Ciudad del Este – Asunción – Clorinda”, um dos cinco projetos integrantes API do Eixo de Capricórnio. A previsão de conclusão das obras necessárias de construção da nova ponte é dezembro de 2019, sendo, inicialmente, estimada sua conclusão em 2014 e, em um segundo momento, em 2017. A adaptação do cronograma ocorreu por conta da demora na elaboração dos estudos de impacto ambiental, da aprovação do projeto final pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), bem como por questões orçamentárias.

O projeto está em fase de execução. O primeiro estudo para a elaboração do projeto foi o Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), realizado pela empresa Progaia em 2007, de um milhão de reais, custeado pelo Brasil; a licença provisória da ponte foi dada em novembro de 2010 pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos naturais Renováveis (IBAMA); no entanto, a licença de instalação foi dada apenas em junho de 2016. A elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia para a construção da ponte foi feito pela empresa VETEC Engenharia Ltda, que ganhou a licitação feita em 2009, com um valor total, também custeado pelo Brasil, de R\$ 3,2 milhões (IIRSA, 2016). Em dezembro de 2012 foi lançada uma nova licitação para complementar a elaboração do projeto anterior e execução da obra sendo, posteriormente, revogado e lançado novamente em 2014 pelo

⁹² Entrevista com o Sr. Luis María Pereira, coordenador nacional da IIRSA no Paraguai, em novembro de 2015, na cidade de Asunción.

DNIT, vencida pelo consórcio Construbase/Cidade/Paulitec, que custará R\$ 233,3 milhões. O contrato vencerá em outubro de 2017, no entanto, as obras ainda não começaram⁹³.

As obras previstas para a execução do projeto ainda não foram iniciadas, pois o DNIT, que é o órgão responsável, destinou apenas 6 milhões de reais no orçamento de 2017 para o início das obras, contudo, seria preciso pelo menos 60 milhões de reais para iniciar as instalações do canteiro de obras e as fundações estruturais.⁹⁴

Quanto ao Paraguai, foi feito um empréstimo de 720 milhões de dólares pelo BID, somado a 187,5 milhões de dólares, custeado pelo Estado, que será utilizado para os estudos de impacto ambiental necessários e a elaboração do projeto de construção das vias de acesso à nova ponte internacional - que fará ligação com as Rotas Nacionais nº 6 e 7, tendo seu traçado definido a partir do entroncamento da ponte com a Avenida Bernardino Caballero, na cidade de Presidente Franco, no Paraguai.⁹⁵ Atualmente encontra-se aberto o processo de licitação para a realização das obras de acesso à ponte, cujo valor estimado de investimento é de 173 milhões de dólares, que será feito com financiamento privado (IIRSA, 2016).

O alto custo com as obras de acesso visando interligar a nova ponte e a Ponte da Amizade, se devem ao fato de que para promovê-las é preciso passar por uma área de proteção ambiental. Por conta dos custos com a conexão entre as duas pontes, a escolha de Presidente Franco ao invés de Ciudad del Este para a localização da nova ponte não foi a melhor escolha para o Paraguai, mesmo com o Brasil arcando com os custos da construção da nova ponte.⁹⁶

Juntamente com a nova ponte havia o planejamento de construir uma plataforma logístico-industrial, no entanto, ainda não há nenhuma decisão concreta em relação a

⁹³ Notícia publicada em 09/04/2017, disponível em <<http://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/orcamento-trava-inicio-da-construcao-da-segunda-ponte-entre-brasil-e-paraguai-9cfbv0s9gnv6yqnanlx1e6g4>>, acesso em 01/06/2017. O jornal indica esse prazo, já que o contrato foi fechado com vigência de mil e duzentos dias consecutivos, de acordo com a ata da XIV Reunião da Comissão Mista Paraguai-Brasil para a construção da segunda ponte sobre o Rio Paraná realizada em 20/06/2014, em Presidente Franco, no Paraguai.

⁹⁴ Notícia publicada em 09/04/2017, disponível em <<http://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/orcamento-trava-inicio-da-construcao-da-segunda-ponte-entre-brasil-e-paraguai-9cfbv0s9gnv6yqnanlx1e6g4>>, acesso em 01/06/2017

⁹⁵ Definido durante a realização da XI Reunião da Comissão Mista Paraguai-Brasil para a construção da segunda ponte sobre o Rio Paraná realizada em 13/05/2010, em Foz do Iguaçu, no Brasil.

⁹⁶ Entrevista com o Sr. Luis María Pereira, coordenador nacional da IIRSA no Paraguai, em novembro de 2015, na cidade de Asunción.

este projeto, tendo em vista que ele está interligado não só a construção da segunda ponte, como também do corredor ferroviário bioceânico.⁹⁷

Nesta ideia de integração produtiva, segundo o relatório da IIRSA (2009), as cadeias produtivas que possibilitam maiores perspectivas de integração são: cadeia de grãos (milho, soja e trigo) e avicultura, ao contrário das cadeias de produtos florestais e metalmeccânica onde a integração produtiva é vista pela IIRSA (2009) com um fraco potencial.

A construção da plataforma logístico-industrial em Ciudad del Este permitiria a diminuição regional dos custos logísticos, atualmente altos, contribuindo, portanto, para o aumento da competitividade, pois um dos objetivos é controlar, organizar e ordenar a carga segundo origem e destino de maneira mais eficiente, encaminhando-a mais rápido para o local indicado (algumas plataformas, inclusive, recebem cargas para a conclusão da etapa de produção de algumas manufaturas)⁹⁸, contribuindo assim com a diminuição do tempo de deslocamento e aumento da fluidez.

3.3 Considerações finais do capítulo 3

Embora existam justificativas importantes para os projetos do COSIPLAN/IIRSA no Eixo de Capricórnio, os países encontram dificuldades em executá-los. Tais dificuldades se devem, primordialmente, a ausência de um sistema eficiente de solução de controvérsias e de financiamento que atendam as necessidades dos países.

Neste sentido, ressaltamos a relação entre vantagens e custos com a integração. O Paraguai é um exemplo de que existe um descompasso entre esses dois aspectos, e que é ignorado pelo planejamento proposto pelo COSIPLAN/IIRSA.

De fato, há necessidade de pensar o planejamento na América do Sul considerando a circulação de mercadorias. No entanto, cabe-nos refletir sobre a exclusividade com que alguns projetos são elaborados, tendo em vista a mobilidade de pessoas ser atingida apenas com um efeito dos projetos. Neste sentido, ressaltamos o

⁹⁷ Entrevista com o Sr. Luis María Pereira, coordenador nacional da IIRSA no Paraguai, em novembro de 2015, na cidade de Asunción.

⁹⁸ Entrevista realizada em junho de 2015, com o Sr. Patricio Mansilla, membro do Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA e funcionário do BID, na cidade de Santiago, Chile.

questionamento de Blanco (2015) quanto à necessidade de observar a quem favorece a busca constante pela garantia da fluidez. No caso dos projetos aqui mencionados, não há dúvida de que o benefício visa os agentes que detém o capital.⁹⁹

A construção de novas infraestruturas de transporte se sobrepõem às antigas, no entanto, nem sempre estão interligadas, pois no planejamento, muitas vezes, não há preocupação quanto à interligação das novas redes com as antigas, situação muito comum nos projetos de construção de corredores binacionais e nas pontes continentais planejados para alcançar fluidez entre pontos extremos, porém específicos, e que de certa maneira acabam negando a necessidade de articulação desses grandes projetos com as escalas locais (BLANCO, 2015).

⁹⁹ No trecho paraguaio do Corredor ferroviário bioceânico Paranaguá-Antofagasta, embora tenha sido feito todo o projeto, a população não foi consultada sobre o projeto, no entanto, aos produtores e às empresas transportadoras, o projeto foi apresentado e discutido (Entrevista com o Sr. Luis María Pereira, coordenador nacional da IIRSA no Paraguai, em novembro de 2015, na cidade de Asunción).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entendemos que o Brasil desempenha, portanto, um papel complexo na economia mundial, e por ser o centro do subsistema regional reproduz, nesta escala, a relação de subordinação e dependência que mantém com os países do centro, no entanto, como líder. Essa característica é ainda mais nítida ao observar a atuação do Brasil nos acordos regionais por ser um dos principais protagonistas, tanto no MERCOSUL como na UNASUL. Ao observar o caso do Paraguai, vimos que a relação desigual com o centro do subsistema (Brasil), vai além das trocas comerciais, abrange também aspectos políticos e institucionais (ainda que no MERCOSUL ambos os países tenham o mesmo poder de voto e veto), pois os privilégios e os discursos têm pesos diferentes.

A busca pela liderança regional defendida pelos primeiros geopolíticos brasileiros vinha acompanhada da satelitização dos atuais membros menores do MERCOSUL, além da aproximação com os Estados Unidos, projetando neste país um ideal ideológico, fruto da imaginação geopolítica moderna. Essa imaginação geopolítica moderna, a nosso ver, teria uma versão brasileira, desenvolvida em sua relação com os países periféricos, iniciada nas argumentações dos primeiros geopolíticos, com a construção do discurso de potência regional (incluído atualmente no discurso da elite política e econômica), reforçada com o protagonismo da criação dos acordos sub-regionais e na atuação das empresas brasileiras nos países vizinhos. Para nós, o imaginário geopolítico brasileiro viabiliza ditar o ritmo e o tom da integração sub-regional.

Embora na análise feita destacamos o papel do Estado na proposição e planejamento das infraestruturas para a integração regional, cabe ressaltar que ele – o Estado – compartilha o seu protagonismo com os grandes bancos, os grupos empresariais, as construtoras, dentre outros grupos, que além de fazer parte das escolhas dos projetos e de sua execução também são beneficiados por ela. Como exemplo citamos a atuação da Petrobrás e das construtoras financiadas pelo BNDES nos países vizinhos; as empresas chinesas, Sinopec e CNPC, que atuam em parceria com empresas nacionais na América do Sul, e os bancos chineses, Banco de Desenvolvimento da China e Banco Asiático de Investimento e Infraestrutura (AIIB), que têm financiamentos e investimentos no subcontinente em projetos de infraestruturas.

Destacamos a tese defendida nesse trabalho, conforme citado na introdução: existe uma estreita relação entre integração regional e geopolítica, sendo que os projetos

regionais de infraestrutura estão relacionados aos dois aspectos. A leitura da relação entre integração regional e geopolítica passa pela articulação dos Estados e dos múltiplos agentes que participam do planejamento e execução dos projetos, bem como pelos grupos atingidos pelas vantagens/desvantagens dos mesmos.

A necessidade de investimentos em projetos de infraestruturas para a integração regional na América do Sul é um tema de constante debate nos acordos regionais. Isso se deve à existência de gargalos infraestruturais no subcontinente, resultantes do processo de ocupação litorâneo do território e do conseqüente adensamento das redes de transportes no litoral. Dessa forma, a rede de transportes permaneceu com conexões frágeis e incipientes no interior.

Tendo como motor o discurso da integração regional e a busca pela fluidez no transporte de mercadorias, tornaram-se parte dos diferentes acordos e iniciativas sub-regionais, os quais passaram a vigorar a partir da década de 1980, a proposição e execução de projetos, principalmente no setor de transportes.

Embora as justificativas para a implantação de novas infraestruturas relacionadas à integração regional tenha sido de ordem econômica, afirmamos ao longo dos capítulos da tese, a necessidade em considerar a geografia política como um dos pontos de referência para compreender e analisar a complexidade do processo de integração regional sul-americana. Indicamos, inclusive, que no processo de consolidação da liderança regional brasileira, da década de 1970, os projetos de implantação de infraestruturas foram fundamentais, por neutralizar a influência argentina na bacia platina e superar a ligação ferroviária deste país com Bolívia, Paraguai e Uruguai. O viés político dessa discussão vinha sendo discutido desde o início da década de 1930, cujo principal expoente, Mário Travassos, propôs diferentes traçados para a rede de transportes existentes naquela época, visando a “projeção continental brasileira”.

Quatro décadas após (1970), o Brasil alcança seu *status* de semiperiferia, e na década seguinte (1980) rompe, juntamente com a Argentina, a política de disputa na Bacia do Prata, adotando a cooperação como um caminho para fomentar o comércio intra-regional, através da assinatura de acordos de cooperação econômica, que impulsionaram, posteriormente, a criação do MERCOSUL, juntamente com o Paraguai e o Uruguai.

A partir daí, novos acordos foram criados, tendo o Brasil como um dos principais países articuladores. A IIRSA é um exemplo, que, inclusive, seguiu o modelo dos ENIDs brasileiros e que até hoje está em vigor nos EIDs do COSIPLAN/IIRSA.

Tendo como herança o contexto neoliberal da década de 1990, o MERCOSUL e a IIRSA seguiram a passos lentos com o processo de integração, mantendo as assimetrias e desigualdades regionais. A principal preocupação era facilitar a circulação de mercadorias, contribuindo com o preço mais competitivo das *commodities* e em segundo plano, fomentar o comércio regional.

Com a emergência da China e a crescente exportação de *commodities* (principalmente a soja) - acompanhada pelo incentivo à cooperação Sul-Sul, amplamente apoiada no novo contexto político regional (consolidado a partir de 2003) -, a demanda pela fluidez na circulação dessas mercadorias torna-se ainda maior. Ao mesmo tempo, os países aumentam o volume de exportação de produtos primários para suprir a demanda asiática, diminuindo assim, as possibilidades de integração produtiva e fortalecimento do comércio intra-regional. A aproximação com o mercado asiático ganhou projeção devido à mudança na agenda externa dos Estados Unidos, após os atentados de 11 de setembro de 2001, pois até o início dos anos 2000 era tido como o principal parceiro sul-americano do ponto de vista comercial ou como referência ideológica. Ou seja, a mudança na agenda política externa estadunidense, a aproximação da China com a América do Sul, e o giro à esquerda no cenário político regional culminaram em um novo contexto internacional, no qual foi fortalecido o papel brasileiro de semiperiferia no sistema-mundo capitalista.

O Brasil torna-se o principal articulador regional, destacando-se na criação da UNASUL e do FOCEM, na criação de parcerias com países do Sul global (como o BRICS), e no financiamento de empresas brasileiras que atuam no exterior, sobretudo nos setores de energia. Em contrapartida, torna-se cada vez mais dependente do comércio bilateral com a China como exportador de *commodities*, estabelecendo uma relação parecida com a dos membros-menores do MERCOSUL na escala global, porém ao invés de líder, torna-se subordinado.

O estreitamento dos laços entre América do Sul e China viabilizou o financiamento chinês dos projetos de infraestruturas que compõem a carteira do COSIPLAN/IIRSA. Isso tem ocorrido rapidamente, pois em 2015, quando foram realizadas as primeiras entrevistas durante o trabalho de campo, o financiamento chinês era mencionado apenas como uma possibilidade futura para projetos desenvolvidos no Peru, sendo que naquele ano, este país estava negociando alguns trechos de ferrovias para receber o financiamento da China. Hoje, Peru, Chile e Argentina têm projetos concluídos com financiamento chinês.

O financiamento através de bancos e empresas chinesas é visto com o caminho para a conclusão dos projetos de infraestruturas, à medida que eles demandam alto investimento que os países alegam não possuir. Por outro lado, mostra a lacuna na proposta da UNASUL, que quase dez anos após sua criação, ainda não consolidou um fundo de financiamento para os projetos do COSIPLAN/IIRSA.

Entretanto, para os projetos bilaterais, apenas a garantia da fonte de financiamento não é suficiente. Vimos ao longo do texto que o atraso no cumprimento dos cronogramas dos projetos, bem como suas constantes alterações, também estão associados a elementos como questões técnicas relacionadas às características físicas do território (cordilheiras, zonas de instabilidade sísmica etc.), além da ausência de mecanismos para solução de controvérsias entre os países, por existirem disputas e divergências, que, orientadas por objetivos específicos, tornam ainda mais lento o processo de integração.

Os projetos de construção do “Corredor ferroviário bioceânico Paranaguá-Antogafasta” e da segunda ponte internacional “Puerto Presidente Franco - Porto Meira” do Eixo de Capricórnio do COSIPLAN/IIRSA, analisados ao longo do texto, são exemplos dessa lentidão, adicionado ao fato de que apenas 16% dos projetos do Eixo de Capricórnio haviam sido concluídos até 2016, sendo a previsão de conclusão de 26% dos 81 projetos em 2019 (COSIPLAN/IIRSA, 2017).

Diferente do COSIPLAN/IIRSA, o MERCOSUL dispõe de um fundo para o financiamento dos projetos no bloco, o FOCEM, e de um sistema para a solução de controvérsias, o Tribunal Permanente do MERCOSUL. Apesar da criação do FOCEM ter significado um avanço por conta da forma como os recursos e as contribuições são distribuídos entre os países, o fundo de cem milhões de dólares fica aquém da necessidade de financiamento de projetos desenvolvidos no MERCOSUL. No caso do Tribunal Permanente, sua atuação é ainda mais limitada em termos de solução das controvérsias entre os países, pois é facultativa a adoção das decisões tomadas no âmbito deste tribunal.

Para o aprofundamento do processo de integração seria necessário rever a atuação do FOCEM e do Tribunal Permanente do MERCOSUL; contudo, com a recente mudança no cenário político não só no Brasil, como também na Argentina, a partir de 2016, tal revisão não deverá ser feita. Com Michel Temer e Mauricio Macri novas preocupações entraram em cena, como o fechamento do acordo com a União Europeia, o estabelecimento de relações mais próximas com os Estados Unidos e com a Aliança

do Pacífico, a adoção de um novo posicionamento para a condução do caso da Venezuela no bloco, além da proposta de flexibilização do MERCOSUL.

Essas preocupações demonstram um processo de enfraquecimento da integração regional, acompanhado pela tendência de estabelecimento de novos acordos bilaterais. No entanto, esse não é um processo vivenciado apenas na América do Sul, tendo em vista o *Brexit* na União Europeia, o que pode vir a ser uma indicação do surgimento de novas estratégias individuais, coexistindo com acordos de cooperação parciais. No caso do MERCOSUL, a defesa da flexibilização, atualmente protagonizada pelo Brasil, parece seguir essa ideia - a partir da alegação de que os membros efetivos do bloco possuem relações diplomáticas distintas com outros países do mundo - seria mais fácil concluir as negociações, caso elas fossem realizadas individualmente. Considerando este novo cenário, a possibilidade da adoção de um sistema supranacional (defendido por diversos pesquisadores da integração no bloco) torna-se ainda menos provável de ocorrer.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGNEW, J. **Geopolítica: una re-visión de la política mundial**. Madrid: Trama territorial, 2005.

ALBUQUERQUE, E. S. 80 anos da obra Projeção Continental do Brasil, de Mário Travassos. In: **Revista do Departamento de Geografia – USP**, vol. 29, 2015, p. 59-78.

ALIANÇA DO PACÍFICO. **Países observadores**. Disponível em: <<https://alianzapacifico.net/paises/#paises-observadores>>, acesso em 04/07/2017.

ALVAREZ, M. Los 20 años del MERCOSUR: una integración a dos velocidades. In: **Serie Comercio Internacional**. Santiago: Nações Unidas, n. 108, 2011, p. 5-57.

ANTAQ. **Boletim anual de movimentação de cargas, 2013**. Brasília: ANTAQ, 2014.

ANTP. **Sistema de Informação**. Disponível em: <<http://www.antp.org.br>>, acesso em 14/10/2015.

ANTUNES, A. J. C. **Infraestrutura na América do Sul: situação atual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil**. Brasília: CEPAL, 2007.

ARROYO, M. Redes e circulação no uso e controle do território. In: ARROYO, M; CRUZ, R. C. A. (orgs). **Território e circulação. A dinâmica contraditória da globalização**. São Paulo: Anablume Geografias, 2015, p. 37-50.

_____. MERCOSUL: novo território ou ampliação de velhas tendências? In: SCARLATO, F. C.; SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A. de.; ARROYO, M. (Org.). **O novo mapa do mundo: globalização e espaço latino-americano**. São Paulo: Hucitec-ANPUR, 2002, p. 122-131.

BANDEIRA, L. A. M. A importância geopolítica da América do Sul na estratégia dos Estados Unidos. In: **Revista da Escola Superior de Guerra**. — v.. 24, n. 50 (jul/dez) 2008 – Rio de Janeiro : ESG, 2008.

BAPTISTA, L. O. O Mercosul após o Protocolo de Ouro Preto. In: **Revista Estudos Avançados**. vol. 10, n. 27, 1996.

BECKER, B. K. A geografia e resgate da geopolítica. **Revista Espaço Aberto**. Rio de Janeiro: PPGG-UFRJ, v.2, n.1, p. 117-150, 2012.

_____. A geopolítica na virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável. In: CASTRO, I. E; GOMES, P. C. da C; CORRÊA, R. L (orgs). **Geografia: conceitos e temas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000, p. 271-308

BECKER, B. K; EGLER, C. A. G. **Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.

BELLO, D. **La triple frontera del Paraná (Paraguay-Brasil-Argentina). Condiciones endógenas institucionales e ilegalidad**. Santiago: RIL editores, 2012.

BENEDETTI, A. Espacios fronterizos del sur sudamericano. Propuesta de un modelo conceptual para su estudio. In: **Estudios Fronterizos**. vol 15, n. 29, 2014, p. 11-47.

BENKO, G. Organização econômica do território: algumas reflexões sobre a evolução no século XX. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A. de; SILVEIRA, M. L. (org). **Globalização e fragmentação**. 4. ed. São Paulo: Hucitec-ANPUR, 1998, p. 51-71

BERLINSKI, J. La integración profunda en el Mercosur. Perspectivas desde Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. In: BERLINSKI, J; SOUZA, F. E. P; CHUDNOVSKY, D; LÓPEZ, A (orgs.). **15 años de Mercosur. Comercio, macroeconomía y intervenciones extranjeras**. Montevideo: Red de Investigaciones económicas del Mercosur, 2006, p. 79-202.

BLANCO, J. Território, circulação y redes: articulaciones y tensiones. In: ARROYO, M; CRUZ, R. C. A. (orgs). **Território e circulação. A dinâmica contraditória da globalização**. São Paulo: Anablume Geografias, 2015, p. 15-36.

BORBA, D; MASI, F. Paraguay: estacamiento económico y desgaste político en los años del Mercosur. In: BOUZAS, R. (org). **Realidades nacionales comparadas**. Buenos Aires: Fundación Osde, 2002, p. 131-175.

BOSCOVICH, N. **Geoestrategia para la integración regional**. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1999.

BRAUDEL, F. **A dinâmica do capitalismo**. Traduzido por Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

BRASIL. **Declaração do Iguçu**. 1985. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b_74/>. Acesso em 24/02/2017.

_____. **Decreto n. 98.177 de 22 de setembro de 1989**. Promulga o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, entre a República Federativa do Brasil e a República da Argentina. 1989. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/civil_03/decreto/1980-1989/D98177.htm>. Acesso em 24/02/2017.

CABALLERO, S. **El proceso de integración del MERCOSUR a través de las teorías de la integración regional**. Montevideo: CEFIR, 2011, P. 18-40.

_____. Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, n.52, n.2, 2011 b., p. 158-172.

CALC. **Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento** – CALC. Costa do Saúpe, Bahia, 16 e 17 de dezembro de 2008. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/calc/calc-declaracao-de-salvador>>. Acesso em 01/09/14.

CASTRO, Iná E. de. **Geografia e Política. Territórios, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CECEÑA, A. E.; MOTTO, C. E. **Paraguay: Eje de la dominación del Cono Sur**. 1. Ed. Buenos Aires: Observatório Latino-americano de Geopolítica, 2005.

CEPAL. **Infraestructura para la integración regional**. Santiago: Nações Unidas, 2011.

COSIPLAN. **Cartera de proyectos 2016**. Foro Técnico IIRSA. Secretaria CCT COSIPLAN/IIRSA, 2016.

_____. **Agenda de proyectos prioritarios de integración 2016**. Secretaria CCT COSIPLAN/IIRSA, 2016 (b).

_____. **Agenda de proyectos prioritarios de integración**. Santiago: COSIPLAN, 2013.

COSTA, Wanderley Messias da, « **O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração** », *Confins* [Online], 7 | 2009, posto online em 28 Outubro 2009, Consultado em 12 Julho 2014. URL : <http://confins.revues.org/6107> ; DOI : 10.4000/confins.6107

DESIDERÁ NETO, W. A. **O Brasil, a América do sul e a cooperação Sul-Sul**. In: RAMANZINI JÚNIOR, H; AYEBE, L. F. (orgs). *Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais*. 1. ed. São Paulo: Cultura acadêmica, 2015, p. 211-249.

EGLER, C. A. G. **MERCOSUL: um território em construção?** Disponível em: <<http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v58n1/a13v58n1.pdf>>. Acesso em 29 de junho de 2014.

FIORI, José Luís. **Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011.

_____. **O poder global e a nova geopolítica das nações**. São Paulo: Boitempo editorial, 2007.

FOCEM. **Programa de Acción MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa – PAMA**. Disponível em <<http://focem.mercosur.int/es/proyecto/programa-de-accion-mercotur-libre-de-fiebre-aftosa-pama/?print=pdf>>, acesso em 19/05/2017.

_____. **Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL**. Disponível em <www.mercosur.int/FOCEM>, acesso em 08/05/2016.

_____. **Reglamento FOCEM – Decisión 01/10** (2010). Disponível em: <<http://www.mercosur.int/FOCEM/index.php?id=reglamento>>, acesso em 17/09/2014.

GUILLÉN, S. **Paraguay frente al Mercosur y la Alianza del Pacifico**. Observatorio de Economía Internacional. 2013, p. 1-13.

HAGE, J. A. A. Mario Travassos e a geopolítica brasileira: tensões com a Argentina e preocupações com Imperialismos. In: **Revista de Geopolítica**, v. 4, n. 1, 2013, p. 98-114.

IANNI, O. **Teorias da globalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

IIRSA. **Detalle do Projeto Individual.** Disponível em <http://www.IIRSA.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=133>, acesso em 20 de junho de 2016.

_____. **Facilitación del transporte en los pasos de frontera de Sudamérica.** Buenos Aires: IIRSA, 2005.

_____. **Análise do potencial de integração produtiva e desenvolvimento de serviços logísticos de valor agregado de projetos da IIRSA (IPrLg).** IIRSA, 2009.

_____. **Apuntes sobre Infraestructura e Integración en América del Sur.** Buenos Aires: BID/INTAL, 2010.

_____. **IIRSA 10 anos depois: suas conquistas e desafios.** 1. Ed. Buenos Aires: BID-INTAL, 2011.

_____. **Caracterização do Eixo de Capricórnio e seus grupos.** Disponível em: <www.IIRSA.org/>. Acesso em 25 de junho de 2014.

_____. **La Cartera de Proyectos IIRSA 2014 por Eje de Integración y Desarrollo.** IIRSA, 2014.

KERBER, G. **MERCOSUL e supranacionalidade: um estudo à luz das legislações constitucionais.** Florianópolis: UFSC, 2000. Dissertação. Mestrado em Direito.

_____. Constituições dos Estados-membros do MERCOSUL e o instituto na supranacionalidade. In: **Revista proleómenos – Derechos y Valores.** Vol. XVI, n. 32, 2013, p. 191-202.

KUME, H; PIANI, G. Perspectivas da tarifa externa comum. In: **Revista Desafios do Desenvolvimento.** Brasília: BNDES, ano 8, Ed. 58, 2011.

LAMOSO, L. P. “Neodesenvolvimentismo” brasileiro: implicações para a integração regional no âmbito do MERCOSUL. In: **Sociedade e Natureza.** Uberlândia, ano 24, n. 3, 2012, p. 391-404.

LIMA, M. R. S. de. Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. In: **Revista Lua Nova.** São Paulo, 2013, p. 167-201.

LIPIETZ, Alain. **O capital e seu espaço.** São Paulo: Nobel, 1987.

LLENDERROZAS, E. ¿Integración o fragmentación? Política, seguridad, energía y comercio en la región sudamericana. In: PINTO, J. (org). **Entre la integración y la fragmentación regional: el desafío político de nuestro tiempo.** Buenos Aires: Eudeba, 2008, p. 61-82.

LORENTZ, Adriane Cláudia Melo. A supranacionalidade e a intergovernamentalidade no MERCOSUL. In: ILHA, Adayr da Silva; VENTURA, Deisy De Freitas Lima (Org.). **O MERCOSUL em movimento II.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

MACKINDER, H. J. O pivô geográfico da história. In: **Revista de geopolítica**. Traduzido por Thiago A. Coloda e Bianca de Andrade. v.2, n. 2, 2011, p.3-27.

MARQUES, Cláudia Lima. **O Direito do MERCOSUL: Direito oriundo do MERCOSUL, entre Direito Internacional clássico e os novos caminhos da integração**. Revista da Faculdade de Direito de UFPR, Curitiba, v.35, 2001.

MARTINS, A. F. M. **Mário Travassos e Carlos Badia Malagrida: dos modelos geopolíticos sobre a América do Sul**. Universidade de São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina. São Paulo, 2011. Dissertação. Mestrado em Integração da América Latina.

MASI, F. Los desafíos de una economía abierta y de menos desarrollo en el Mercosur. In: CRESTA, J; LANZILOTTA, B; VAZQUEZ, F; DIAZ, F.; NOS A. **Paraguay en el Mercosur: Asimetrías internas y política comercial externa**. Asunción: CADEP, 2011, p. 5-14.

_____. **Los desafíos de una nueva inserción externa del Paraguai**. Observatorio de Economía Internacional. 2012, p. 1-6.

MELLO, L. I. A. **A geopolítica do Brasil e a Bacia do Prata**. Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP): Departamento de Ciências Sociais. São Paulo, 1987. Dissertação. Mestrado em Ciências Políticas.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção** (1991). Disponível em: <<http://www.MERCOSUL.gov.br/normativa/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1/>>, acesso em 11 de setembro de 2014.

_____. **Protocolo de Brasília** (1991). Disponível em: <http://www.MERCOSUL.gov.br/normativa/tratados-e-protocolos/protocolo-de-brasilia-1/>, acesso em 11 de setembro de 2014.

_____. **Protocolo de ouro Preto**. Disponível em: <http://www.MERCOSUL.gov.br/normativa/tratados-e-protocolos/protocolo-de-ouro-preto-1/>, acesso em 11 de setembro de 2014.

_____. **Protocolo de Ushuaia** (1998). Disponível em: <http://www.MERCOSUL.gov.br/normativa/tratados-e-protocolos/protocolo-de-ushuaia-1/>, acesso em 11 de setembro de 2014.

_____. **Protocolo de Ushuaia II** (2011). Disponível em: <http://www.MERCOSUL.gov.br/normativa/tratados-e-protocolos/protocolo-de-ushuaia-2/>, acesso em 11 de setembro de 2014.

_____. **Protocolo de Olivos** (2002). Disponível em: <<http://www.MERCOSUL.gov.br/normativa/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1/>>, acesso em 11 de setembro de 2014

_____. **Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL** (2005). Disponível em: <http://www.MERCOSUL.gov.br/normativa/tratados-e-protocolos/protocolo-constitutivo-do-parlamento-do-MERCOSUL/>, acesso em 11 de setembro de 2014.

_____. **Protocolo modificativo do Protocolo de Olivos (2007)**. Disponível em: <<http://www.MERCOSUL.gov.br>>, Acesso em 31 de julho de 2014.

_____. **Protocolo de adesão da Republica Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL (2006)**. Disponível em: <http://www.MERCOSUL.gov.br/normativa/tratados-e-protocolos/protocolo-de-adesao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-ao-MERCOSUL/protocolo-de-adesao-da-republica-bolivariana-da-venezuela/>, acesso em 11 de setembro de 2014.

_____. **Protocolo de adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao MERCOSUL (2012)**. Disponível em: http://www.MERCOSUL.gov.br/normativa/tratados-e-protocolos/copy_of_protocolo-de-adesao-do-estado-plurinacional-da-bolivia-ao-MERCOSUL/, acesso em 11 de setembro de 2014.

_____. **O MERCOSUL**. Disponível em: <<http://www.MERCOSUL.gov.br>>, Acesso em 31 de julho de 2014.

_____. **Decisão sobre o fim da suspensão do Paraguai no MERCOSUL em aplicação do protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático (2013)**. Disponível em: <<http://www.MERCOSUL.gov.br/normativa/comunicados/decisao-sobre-o-fim-da-suspensao-do-paraguai-no-MERCOSUL-em-aplicacao-do-protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico-12-de-julho-de-2013-montevideu/>>. Acesso em 02/09/2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **Comércio Exterior**. Disponível em: < <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/>>, Acesso em 05 de setembro de 2014.

_____. **Comércio Exterior**. Disponível em: < <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/>>, Acesso em 12 de outubro de 2015.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. **Comex Vis: Países Parceiros**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-pais>>, acesso em 01/07/2017.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Mecanismos inter-regionais**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/mecanismos-inter-regionais>>, Acesso em 30 de junho de 2017.

MIYAMOTO, S. **Geopolítica e poder no Brasil**. Campinas: Papirus, 1995.

OLIVEIRA, M. O. “A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e MERCOSUL.” In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. vol.41 no.1 Brasília Jan./June 1998.p. 5-23. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000100001>, acesso em 24/02/2017.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **Informe sobre el comercio mundial 2015**. Disponível em: <https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/world_trade_report15_s.pdf>, acesso em 24/08/2016.

PEREIRA, L. V. O projeto MERCOSUL: uma resposta aos desafios do novo quadro mundial? In: CUT. **MERCOSUL: Integração na América Latina e relações com a Comunidade Europeia.** São Paulo: INCA, 1993, p. 11-40.

PIRES, M. C; PAULINO, L.A; CUNHA, A. T. Brasil, China e cooperação Sul-Sul. In: RAMANZINI JÚNIOR, H; AYEBE, L. F. (orgs). **Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais.** 1. ed. São Paulo: Cultura acadêmica, 2015, p. 141-180

PORTO-GONÇALVES, C. W.; QUENTAL, P. A. Colonialidade do poder e os desafios da integração regional na América Latina. In: **Revista Polis**, n.31, 2012, p. 1-28. Disponível em: polis.revues.org/3749. Acesso em 25 de setembro de 2015.

RAMANZINI JÚNIOR, H.; MARIANO, M. P.; ALMEIDA, R. A. R. de. As diferentes dimensões da cooperação sul-sul na política externa brasileira. In: RAMANZINI JÚNIOR, H; AYEBE, L. F. (orgs). **Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais.** 1. ed. São Paulo: Cultura acadêmica, 2015, p. 13-49

RODRÍGUEZ, J. C. Una ecuación irresuelta: Paraguay-Mercosur. In: SIERRA, G. de (Org.). **Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal.** Buenos Aires: CLACSO, 2001, p. 361-372.

ROJAS, C. A. A. Immanuel Wallerstein y la perspectiva crítica del “análisis de los sistemas-mundo”. In: **Textos de Economía.** Florianópolis, v.10, n.2, 2007, p. 11-57.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção.** 4. ed. São Paulo: Edusp, 2008.

SÁEZ, S. La integración en busca de un modelo: los problemas de convergencia en América Latina y el Caribe. In: **Serie Comercio Internacional.** Santiago: Nações Unidas, 2008, p. 5-47.

SANAHUJA, J. A. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. In: CIENFUEGOS, M; SANAHUJA, J. A (org.). **Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur.** Barcelona: Edicions Bellaterra, 2010, p. 87-134.

SAUSI, J. R. L; ODDONE, N. La cooperación transfronteriza entre las unidades subnacionales del Mercosur. In: **Tendencias.** Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Nariño. Vol. XI, nº2, 2010, p. 131-159.

SCHOR, A; ONUKI, J. **Política externa brasileira e a coalisão Ibas: comércio e inserção internacional.** In: RAMANZINI JÚNIOR, H; AYERBE, L. F. (orgs). Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais. 1. ed. São Paulo: Cultura acadêmica, 2015, p. 113-137.

SCHVARZER, J. El Mercosur: un bloque económico con objetivos a precisar. In: SIERRA, G. de (Org.). **Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal.** Buenos Aires: CLACSO, 2001, p. 21-44

SILVA JÚNIOR, R. F. da.. **Circulação e logística territorial: a instância do espaço e a circulação corporativa**. 2009. 374 f. Tese (doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia: Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente/SP.

SIMONIT, S. Integración regional, transformación productiva y competitividad internacional: el debate académico y las experiencias suramericanas. In: CIENFUEGOS, M; SANAHUJA, J. A (org.). **Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur**. Barcelona: Edicions Bellaterra, 2010, p. 45-86.

SORJ, B; FAUSTO, S. O papel do Brasil na América do Sul: estratégias e percepções mútuas. In: **Working Paper**, n. 12, 2011, p. 1-16.

SOUZA, A. de O. A política de transporte no Governo Fernando Henrique Cardoso: o exemplo do modal ferroviário no Estado do Mato Grosso do Sul. In: SILVEIRA, M. R. (org). **Circulação, transporte e logística. Diferentes perspectivas**. São Paulo: Outras expressões, 2011, p. 403-426.

TERRA, I; VAILLANT, M. Comercio, fronteras políticas y geografía: un enfoque regional de la integración económica. In: SIERRA, G. de (Org.). **Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal**. Buenos Aires: CLACSO, 2001, p. 45-64.

TRAVASSOS, M. **Projeção continental do Brasil**. São Paulo: Companhia editora nacional, 1935.

UNASUL. **Histórico e antecedentes da UNASUL**. Disponível em: < <http://isags-UNASUL.org/UNASUL.php?lg=1>>. Acesso em 26 de agosto de 2014.

_____. **Reunião Extraordinária de chefes de Estado e de governo da UNASUL (2009)**. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/UNASUL/bariloche>>. Acesso em 26 de agosto de 2014.

_____. **Tratado Constitutivo da UNASUL. (2008)**. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/UNASUL/tratado-constitutivo-da-UNASUL>>. Acesso em 26 de agosto de 2014.

UNIÃO EUROPEIA. Informações de base - A história da UE. Disponível em: < https://europa.eu/european-union/about-eu_pt>, acesso em 19/12/2017.

VÁZQUEZ, F. Diferencias regionales y dinamismo productivo en Paraguay: la nueva organización económica del territorio In: CRESTA, J; LANZILOTTA, B; VASQUEZ, F; DIAZ, F.; NOS A. **Paraguay en el Mercosur: Asimetrías internas y política comercial externa**. Asunción: CADEP, 2011, p. 56-125.

_____. **Territorio y población: nuevas dinámicas regionales en el Paraguay**. Asunción: ADEPO, 2006.

VESENTINI, J. W. **A capital da geopolítica**. São Paulo: Editora Ática, 1986.

WALLERSTEIN, I. **O sistema mundial moderno - II. O mercantilismo e a consolidação da economia-mundo europeia, 1600-1750.** Traduzido por Carlos Leite, Fátima Martins e Joel de Lisboa. New York: Academic Press, 1974.