

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

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

BÁRBARA CARVALHO NEVES

Política externa brasileira e a integração da infraestrutura na América do Sul: uma análise a partir dos mecanismos IIRSA/COSIPLAN.

São Paulo

2019

BÁRBARA CARVALHO NEVES

Política externa brasileira e a integração da infraestrutura na América do Sul: uma análise a partir dos mecanismos IIRSA/COSIPLAN.

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

Orientador: Marcelo Passini Mariano.

São Paulo

2019

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Neves, Bárbara Carvalho.

N518 Política externa brasileira e a integração da infraestrutura na América do Sul : uma análise a partir dos mecanismos IIRSA/COSIPLAN / Bárbara Carvalho Neves. – São Paulo, 2019.

247 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Marcelo Passini Mariano.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações
Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2019.

1. Brasil – Relações exteriores – América do Sul – Séc. XXI. 2. Brasil – Relações exteriores – América do Sul – Séc. XX. 3. América do Sul – Integração econômica. 4. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). 5. Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). I. Título.

CDD 327.8

BÁRBARA CARVALHO NEVES

Política externa brasileira e a integração da infraestrutura na América do Sul: uma análise a partir dos mecanismos IIRSA/COSIPLAN.

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

Orientador: Marcelo Passini Mariano.

BANCA EXAMINADORA

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

Prof. Dr. Tullo Vigevani (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Jr. (Universidade Federal de Uberlândia)

São Paulo, 21 de Fevereiro de 2019.

Dedico esta dissertação a Larissa cuja morte impediu-a de seguir seus brilhantes estudos.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES).

À Deus por me dar força para lutar contra todas as adversidades que surgiram nos últimos anos, sendo a fé o maior estímulo que me trouxe até este resultado final.

Agradeço à minha família (pai e irmã), em especial minha mãe que sempre se sacrificou para que eu pudesse ir além, me apoiando e sendo meu central apoio financeiro e emocional durante os anos de graduação e mestrado.

Ao meu namorado que esteve ao meu lado durante a maior parte da minha trajetória de pesquisa, me motivando, me apoiando e sempre acreditando em mim e nos meus esforços, agradeço eternamente por ter um parceiro tão presente na minha vida.

Ao meu orientador que desde 2013 acredita no meu trabalho e sempre me motivou ir atrás de respostas para as inúmeras perguntas que surgiam ao estudar o tema, me instigando, me apoiando e valorizando meus esforços, sempre presente quando necessário, nas conversas sobre o projeto, assim como conversas sobre a vida.

Aos professores que aceitaram fazer parte da minha Banca: Prof. Dr. Tullo Vigevani e Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Jr. cujos trabalhos sempre me inspiraram, sendo umas das minhas maiores referências e, que também realizaram uma leitura muito atenta deste trabalho em sua versão inicial e foram essenciais através de seus comentários e críticas para o resultado final atingido.

Aos professores que acompanharam meu trabalho e me deram dicas valiosas ao longo do mestrado: Karina Mariano, Carlos Eduardo Carvalho, Andrei Koerner, Samuel Soares, Flávia Mello, Giuliano de Oliveira, Regiane Bressan e Alexandre Fuccille. Em especial aos professores Roberto Menezes e Camilo Lopez que me receberam e me ajudaram nas pesquisas empíricas realizadas em Brasília e em Montevideú, cuja atenção e ajuda eu sou muito grata.

Aos responsáveis nacionais pelo tema de infraestrutura regional que me receberam e deram um pouco de seu tempo para serem entrevistados por mim, essenciais nos direcionamentos dados à pesquisa a posteriori: Pablo Genta, Elaine Godoy, Glenda Vilela, Pedro Silva Barros, Eimair Ebeling, Silvia Helena Drummond, João Carlos Parkinson e Carlos Lampert Costa. Também agradeço às professoras que se disponibilizaram para uma conversa e entre-

vista sobre o tema, que foi de grande ajuda e esclarecedores sobre muitos aspectos: Miriam Gomes Saraiva, Angelita Matos Souza e Karen Honório.

Aos três grupos de pesquisa que faço parte, Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais (LANTRI), Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI) e o Observatório de Regionalismo (ODR). Em especial agradeço aos membros do LANTRI pela constante e importantíssima ajuda durante todos os meus anos de graduação e mestrado, pelos projetos desenvolvidos em conjuntos, pelas dificuldades superadas e pela determinação em dar o nosso melhor dentro do grupo, e, agradeço de maior modo a três pesquisadores que me ajudaram muito recentemente resolvendo problemas tecnológicos que melhoraram e otimizaram o meu processo de investigação e produção de resultados: Rafael Almeida, Cassiano Baldin e Jaqueline Trevisan Pigatto.

Agradeço também aos membros do Observatório de Regionalismo por compartilharem seus questionamentos, experiências, conhecimento e bom humor para realizar trabalhos incríveis em conjunto, em especial alguns membros que pude ter maior contato nestes dois anos: Clarissa Ribeiro, André Araújo, Ângelo, Flavia Loss, Ana Elisa, Maria Luisa, Milagro e Lucas Eduardo.

Aos funcionários do prédio sede do San Tiago Dantas, em especial às secretárias do programa, Giovana e Isabela. Agradeço também com muito carinho a uma amizade nova dentro do programa que me ajudou quando precisei e distribuiu carinho e energia positiva em todos os momentos, a linda bibliotecária e amiga Graziela.

Aos meus amigos de graduação e do mestrado, cujo apoio foi extremamente importante nestes anos, em especial: Rhasmye, Henrique, Wagner, Cristian, Joyce, e Jeser. Ao Jeser agradeço também por me convidar para ministrar um minicurso no grupo do Observatório de Política Externa (OPEX), cujo aprendizado fez parte da minha experiência na pós-graduação.

À Unesp Franca por ter me recebido para ministrar cursos e meu estágio docência, também aprendizados primorosos para o ofício de professor.

À Nice, dona do pensionato no qual eu morei em São Paulo no meu primeiro de mestrado, que me acolheu como uma filha.

Por fim e não menos importante meus melhores amigos que estão comigo em todos os momentos da minha vida, Suzane e Matheus.

RESUMO

Os esforços para a integração da infraestrutura regional sul-americana têm seu marco inicial com a formulação da política de coordenação dos países amazônicos sob a iniciativa brasileira, resultando em 1976 na criação do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). Ainda que tais esforços tenham sido iniciados nos anos 1970, a integração da infraestrutura na América do Sul teve seu espaço institucionalizado apenas a partir dos anos 2000. Foi em meados dos anos 2000 que o cenário regional sul-americano apresentou maior coesão política, impulsionando a aproximação entre os países da região. Com a demanda político-econômica por maior conexão territorial entre os países, através da coordenação brasileira criou-se a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA). No entanto, apesar da existência de investimentos externos e de um discurso pró-integração e cooperação na América do Sul, defendido principalmente pelo governo brasileiro, a atuação direta do país dentro dos mecanismos regionais tem diminuído nos anos recentes. Tal afastamento também é entendido como resultante das mudanças domésticas não só do país, mas dos países da região desde 2013, no qual a instabilidade nas relações regionais ainda é presente. Ainda que a partir de 2011 a integração da infraestrutura sul-americana tenha passado a ser discutida sobre a égide da UNASUL, as dificuldades em concretizar projetos e ultrapassar as barreiras detectadas, como a escassez de investimentos privados, a forte dependência de aportes públicos, a concentração de projetos em torno da área dos transportes, a ausência de institucionalidade interna, o déficit de participação democrática no mecanismo, e a forte preponderância de projetos nacionais na carteira da IIRSA, permanecem. Por fim, o projeto de integração da infraestrutura instigado pelo Brasil, distancia-se cada vez mais do objetivo inicial, onde o governo brasileiro apoia a integração regional como um todo, porém, não contribui diretamente com a mesma dentro das organizações regionais conformadas, nem assume os custos do processo como esperado por seus vizinhos. Dessa maneira, ao comparar o período que vai da IIRSA ao COSIPLAN permanece uma percepção de que a integração de infraestrutura ainda carece de resultados concretos. Frente a tantos esforços e poucos resultados positivos para a integração da infraestrutura regional, perdura o questionamento do porquê, após tantos esforços ainda se verifica a manutenção de barreiras presentes desde 2000 para avançar na integração da infraestrutura regional.

Palavras-chave: América do Sul. IIRSA. Política Externa Brasileira. Integração Regional.

ABSTRACT

The efforts towards the South-American Infrastructure Regional Integration originated from the formulation of a political coordination between the Amazon countries under Brazilian initiative, resulting in the creation of the Amazon Cooperation Treaty (TCA) in 1976. Although such efforts had started in 1970, the infrastructural integration in South America was institutionalized only by the year 2000. In the mid-2000s the regional scenario presented a better political cohesion, propelling an approximation within the countries in the region. With a political and economic demand for a better infrastructural interconnection amongst the South-American territory, and through the Brazilian coordination, the South-American Regional Infrastructure Integration Initiative (IIRSA) was created. However, although existing different financial sources of investments and a pro-integration and cooperation discourse in South-America, defended mainly by the Brazilian government, its direct actions within the regional mechanisms have been declining over the recent years. This withdrawing is also understood as resulting from the domestic changes in Brazil and in its neighbors since 2013, in which the instability in the regional relations still present. Even if from 2011 the south-American regional integration has started to be discussed inside the UNASUR, it was kept the hard time getting done projects and trespassing the difficulties as the private investments shortage; the strong dependency in the public financial support; the project concentration in the transport area; the absence of an autonomous institution; the deficit of a democratic participation within the mechanism; and the grand predominance of national projects in the IIRSA projects portfolio. Finally, the infrastructural integration project instigated by Brazil it's withdrawing step by step from its initial objective, where the Brazilian government supports the regional integration as a project, but doesn't not contribute directly with its logical inside the existing regional organizations, nor assumes the costs of the process as expected by its neighboring countries. Therefore, while comparing the IIRSA period to the COSIPLAN period, it's noted that it's kept a perception that the infrastructural integration still lack of concrete results. Considering that even though there were made great efforts, the positive results were small, the questioning of why, after many efforts it's still verified the maintenance of the barriers existent since 2000 to advance in the regional infrastructure integration is still being asked.

Keywords: South America. IIRSA. Brazilian Foreign Policy. Regional Integration.

RESUMEN

Los esfuerzos para la integración de la infraestructura regional sudamericana tienen su marco inicial con la formulación de la política de coordinación de los países amazónicos bajo iniciativa brasileña, resultando en la creación del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) en 1976. Mismo que estos esfuerzos tengan su inicio en los años 1970, la integración de la infraestructura en América del Sur tuvo su discusión institucionalizada a penas a partir de los años 2000. Fue en mediados de los años 2000 que el escenario regional sudamericano presentó mayor cohesión política, impulsando la aproximación entre los países de la región. Con la demanda político-económica por una mejor conexión territorial entre los países, fue a través de la coordinación brasileña que se creó la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Sin embargo, a pesar de existir inversiones de órganos privados y un discurso pro-integración y cooperación en América del Sur, defendido principalmente por el gobierno brasileño, la actuación directa de ese país por medio de los mecanismos regionales viene disminuyendo en los últimos años. El alejamiento de Brasil también es comprendido como resultado de los cambios domésticos del país y de la región desde 2013, por lo cual la inestabilidad en las relaciones regionales aún está presente. Aunque a partir de 2011 la integración de la infraestructura suramericana empezó a ser discutida bajo la estructura de UNASUR, las dificultades en concretizar proyectos y superar las barreras detectadas, como carencia de inversión privada, la fuerte dependencia de aportes financieros del Estado, la concentración de proyectos bajo el área de los transportes, la ausencia de institucionalidad interna, el déficit en la participación democrática en el mecanismo y la fuerte preponderancia de proyectos nacionales en la Cartera IIRSA continúan a existir. Finalmente, el proyecto de integración de la infraestructura incitado por Brasil aléjase cada vez más del objetivo inicial, en el cual el gobierno brasileño apoya la integración regional como un proceso, pero no contribuye directamente con la misma a través de las organizaciones regionales conformadas, tampoco asume los costos del proceso como esperado por sus vecinos. De esa manera, al comparar el periodo que va desde IIRSA al COSIPLAN permanece la percepción de que la integración de la infraestructura aún carece de resultados concretos. Frente a tantos esfuerzos y pocos resultados positivos para la integración de la infraestructura regional, se cuestiona el porqué de después de tantos esfuerzos se mantener las barreras presentes desde 2000 para integrar la infraestructura en América del Sur.

Palabras clave: Integración de la Infraestructura. IIRSA. COSIPLAN. Política Exterior Brasileña

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico I –	Financiamentos do BNDES para Exportação de Bens e Serviços para Obras de Infraestrutura na América do Sul (2000-2017).....	53
Imagem I –	Eixos de Integração e Desenvolvimento (IIRSA).....	91
Gráfico II –	Número de Projetos da Carteira IIRSA Concluídos Por Ano (2002-2010).....	95
Fluxograma I –	Estrutura Institucional IIRSA.....	123
Fluxograma II –	Estrutura Institucional COSIPLAN.....	123
Imagem II –	Ficha de Projeto Linden - Georgetown.....	127
Gráfico III –	Obras Concluídas no Período IIRSA (por ano).....	128
Gráfico IV –	Projetos Concluídos IIRSA (2000-2010) por país.....	129
Gráfico V –	Detalhamento dos Projetos Concluídos no Período IIRSA (2000-2010) por país.....	130
Gráfico VI –	Fontes de Financiamento das Obras Concluídas da IIRSA (2000-2010).....	136
Gráfico VII –	Financiamento a obras pelo FOCEM, por País.....	138
Imagem III –	Site IIRSA após Nov./2017.....	147
Gráfico VIII –	Reuniões no âmbito da IIRSA/COSIPLAN (2000-2017).....	151
Gráfico IX –	Participantes e Número de Reuniões CDE vs. CC (2000-2017).....	152
Gráfico X –	Participação das Instituições nas reuniões IIRSA/COSIPLAN (2000-2017).....	155
Gráfico XI –	Obras Concluídas no Período COSIPLAN por Ano.....	157
Imagem IV –	Ficha do Projeto “Pavimentación de la Ruta Nacional n. 11: Tramo Santa Fe-San Justo	158
Imagem V –	Ficha de Projeto Ruta Nacional nº 7: Construcción de Variante Vial Laguna La Picasa (março 2018).....	159

Imagem VI –	Ficha de Projeto Ruta Nacional nº 7: Construcción de Variante Vial Laguna La Picasa (junho 2018).....	159
Imagem VII –	Ficha de Projeto Mejoramiento del acceso al Paso Tromen –Mamuil Malal (dezembro 2017).....	160
Imagem VIII –	Ficha de Projeto Mejoramiento del acceso al Paso Tromen –Mamuil Malal (março 2018)	160
Gráfico XII –	Projetos Concluídos COSIPLAN (2011- jul./2018) por país.....	161
Gráfico XIII –	Detalhamento dos Projetos Concluídos no Período COSIPLAN (2011-jul./2018) por País.....	163
Gráfico XIV –	Mecanismos Financiadores de Obras Binacionais do COSIPLAN (2011-jul.2018)	164
Gráfico XV –	Fontes de Financiamento das Obras Concluídas no Período COSIPLAN (2011-jul./2018)	165
Imagem IX –	Obras da Agenda de Implementação Consensual (2004-2010).....	170
Imagem X –	Obras da Agenda de Projetos Prioritários de Integração (2011-2022).....	171
Imagem XI –	Evolução da Carteira API de 2012 a 2016.....	171
Imagem XII –	Evolução da API de 2012 a 2016 por etapas do ciclo de vida dos projetos.....	172
Imagem XIII –	Detalhe do Projeto Rota Boa Vista a Bonfim (IIRSA).....	174
Imagem XIV –	Detalhe do Projeto Rota Linden a Georgetown (IIRSA).....	175
Imagem XV –	Detalhe do Projeto Rota Lethem a Linden (IIRSA).....	176
Gráfico XVI –	Evolução dos Investimentos das Obras da Carteira IIRSA/COSIPLAN por País (2000-2018).....	181
Imagem XVI –	Novo paradigma da planificação da infraestrutura regional.....	188
Imagem XVII –	Principais Problemas da Infraestrutura do Transporte (2000).....	189
Gráfico XVII –	Fonte de Investimentos IIRSA/COSIPLAN: Destaque ao BID, CAF e FONPLATA de 2000 a jul. 2018.....	190

Imagem XVIII –	Gráfico da distribuição das aprovações de cooperação para o desenvolvimento por Setor e País em 2017 (valor em milhões de USD)...	195
Imagem XIX –	Desembolsos Totais da CAF (2013 a 2017).....	196
Imagem XX –	Investimento em Integração CAF (2017).....	197
Gráfico XVIII –	Investimento do BNDES em Obras de Infraestrutura na América do Sul (2000-2016).....	203
Gráfico XIX –	Investimentos do BNDES para Infraestrutura por País (2000-2016)...	204
Gráfico XX –	Detalhamento dos Investimentos do BNDES em Infraestrutura por País (2000-2016).....	205
Gráfico XXI –	Fontes de Financiamento IIRSA/COSIPLAN: Tesouro Nacional Brasileiro em Destaque (200-jul.2018).....	223

LISTA DE TABELAS

Tabela I –	Evolução da Carteira de Projetos IIRSA.....	92
Tabela II –	Projetos Binacionais IIRSA Concluídos (2000-2010).....	131
Tabela III –	Projetos IIRSA Concluídos (2000-2010): Integração Regional vs. Integração do Território Nacional.....	133
Tabela IV –	Projetos Bi ou Multinacionais Realizados pelo FOCEM	139
Tabela V –	Variação da Participação nas Reuniões da IIRSA de 2000 a 2010: Brasil e Uruguai.....	142
Tabela VI –	Projetos Binacionais Concluídos durante o período COSIPLAN (2011-jul.2018).....	163
Tabela VII –	Projetos COSIPLAN Concluídos (2011-jul./2018): Integração Regional vs. Integração do Território Nacional.....	166-167
Tabela VIII –	Investimento na AIC por eixos (2004-2010).....	199
Tabela IX –	Financiamento BNDES em infraestrutura (2000-2018).....	205
Tabela X –	Empreiteiras Beneficiadas pelo BNDES com investimentos em Infraestrutura de 2000 a 2016.....	206
Tabela XI –	Porcentagem dos Investimentos IIRSA frente aos PIBs dos Países Sul-Americanos (2000-2010; 2011-2017).....	218
Tabela XII –	Projetos da Carteira IIRSA concluídos com financiamento do Tesouro Nacional Brasileiro.....	224

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEC	Associação de Estados Caribenhos
AIC	Agenda de Implementação Consensual
ALADI	Agenda de Implementação Consensual
ALBA	Aliança Bolivariana para os povos da nossa América
ALBA-TCP	Aliança Bolivariana para os povos da nossa América – Tratado de Comércio dos Povos
ALC	Área de Livre Comércio
ALCA	Associação de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Associação de Livre Comércio Sul-Americana
AP	Aliança do Pacífico
API	Agenda de Projetos Prioritários de Integração
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BID INTAL	Banco Interamericano de Desenvolvimento – Instituto para a Integração da América Latina e o Caribe.
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAF	Comunidade Andina de Fomento
CAN	Comunidade Andina
CASA	Comunidade de Nações Sul-Americanas
CBIC	Câmara Brasileira de Indústria e Construção
CCT	Comitê Coordenador Técnico
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
COSIPLAN	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
CSD	Conselho Sul-Americano de Defesa
EID	Eixo de Integração e Desenvolvimento
ENID	Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
FONPLATA	Fundo Financeiro da Bacia do Prata
GTEs	Grupos Técnicos Executivos
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

IPrLg	Integração Produtiva e Logística
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAFTA	Tratado de Livre Comércio da América do Norte
OEA	Organização dos Estados Americanos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAE	Plano de Ação Estratégico
PPA	Plano Plurianual
SICA	Sistema de Integração Centro-Americano
SIGE	Sistema de Informação para Gestão Estratégica
SIP	Sistema de Informação de Projetos
TCA	Tratado de Cooperação Amazônica
TCU	Tribunal de Contas da União
EU	União Europeia
UNASUL	União das Nações Sul Americanas
VESA	Visão Estratégica da Integração Física Sul-Americana

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E O CONTEXTO REGIONAL SUL-AMERICANO (2000-2018).....	27
2. 1 “Construindo” a América do Sul: influências da política externa brasileira	31
2. 2 A Política Externa de Fernando Henrique Cardoso: balanço para a América do Sul	32
2. 3 A “Virada à Esquerda” e o Governo Lula da Silva: avanços regionais?	36
2. 3. 1 Segundo Governo Lula da Silva e a criação da UNASUL	47
2. 3. 2 Balanço dos Governos Lula da Silva.....	55
2. 4 O Fim da Onda Rosa: Governos de Dilma Rousseff no Brasil e a criação da Aliança do Pacífico	63
2. 5 Contexto Regional (2013-2018) e o Governo Interino de Michel Temer no Brasil ...	72
2. 6 Conclusões Parciais	77
3 A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL: HISTÓRICO	81
3. 1 Integração e Cooperação Regional	81
3. 2 A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA).....	86
3. 3 O Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento – 2009 a 2018	103
3. 4 Conclusões Parciais	114
4 DA IIRSA AO COSIPLAN.....	119
4. 1 A IIRSA: atores e interesses	120
4. 2 COSIPLAN: avanços e gargalos	144
4. 3 Conclusões Parciais	178
5 OS MECANISMOS DE FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA SUL-AMERICANA: BID, CAF, FONPLATA e BNDES.	184
5. 1 Banco Interamericano de Desenvolvimento	184
5. 2 Corporação Andina de Fomento	193
5. 3 Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata	198
5. 4 Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	201
5. 5 Conclusões Parciais	207
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	211
REFERÊNCIAS	232

1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre integração da infraestrutura regional nem sempre esteve inserida nos espaços de debate dos mecanismos regionais sul-americanos, tendo seu início a partir da virada do século no ano 2000. Com o fim da Guerra Fria abriu-se espaço para que as relações comerciais entre os países da região fossem intensificadas, entretanto, com a crescente demanda por exportações e importações, barreiras e dificuldades foram percebidas. Nesse sentido, os países sul-americanos se viram limitados pela inexistência de uma interconexão infraestrutural capaz de responder às demandas do período, no qual imperavam os ideais neoliberais norte-americanos nas relações comerciais mundiais, consequentemente retardando as intenções de desenvolvimento dos países da América do Sul (MARIANO, 2012; SARAIVA, 2007; VIGEVANI; RAMANZINI Jr., 2014).

O descontentamento frente à ineficiência fez com que o tema da infraestrutura no âmbito multilateral fosse incluído nas pautas das discussões regionais, tendo como marco a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul¹, no ano de 2000, em Brasília, que deu origem à primeira iniciativa para a convergência infraestrutural na região, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Apesar de a iniciativa ser resultante da convergência de uma necessidade e vontade político-econômica dos países da região, tem-se que o principal protagonista no desenvolvimento da proposta foi o Brasil.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, baseado em uma estratégia nacional de crescimento infraestrutural, encomendou-se um estudo dos principais gargalos infraestruturais e rotas comerciais da América do Sul ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), buscando elaborar um caminho a ser seguido pela América do Sul para impulsionar a infraestrutura regional e posicionar de melhor forma as economias da região no mercado mundial. A partir dessas decisões e ações previamente estabelecidas através da vontade e visão brasileira, projetou-se uma estratégia de convergência para a integração da infraestrutura na região, resultando na criação da IIRSA (ACSELRAD, 2001; HONÓRIO, 2013; OLIVEIRA, 2016).

O objetivo inicial da IIRSA foi o de reunir esforços a serem direcionados à integração física regional, vista como uma via essencial que complementaria as outras áreas da integração sul-americana, dando ênfase na catalisação do comércio intra-regional (IIRSA, 2011, p.25). Desde o começo a IIRSA contou com apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Corporação Andina de Fomento (CAF) e do Fundo Financeiro

1 A Primeira Reunião de Presidentes dos 12 Estados da América do Sul foi resultante de iniciativa do Governo Brasileiro de Fernando Henrique Cardoso, que ocorreu entre os dias 31 de Agosto a 1 de Setembro na cidade de Brasília - Brasil.

para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), estes, que também conformaram seu Comité Coordenador Técnico (CCT).

O contexto regional de desenvolvimento da IIRSA foi fortemente caracterizado pelo regionalismo sul-americano que se desenvolveu nos anos 1990 com a ampliação dos fluxos comerciais intra e extrarregionais. Nesse período foram criados diferentes mecanismos de cooperação e integração no continente, dando origem ao que foi chamado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 1994) de “regionalismo aberto”. O regionalismo aberto, segundo a bibliografia aqui apresentada, representou a segunda expansão dos movimentos integracionistas a partir dos anos 90, nesse caso caracterizado por um ímpeto mais liberal, buscando objetivos comerciais. Tal aproximação buscou construir relações interdependentes nos blocos regionais, deixando o antigo modelo protecionista² de lado para buscar uma maior inserção nas articulações econômicas mundiais (MARIANO 2007; VIGEVANI; RAMANZINI Jr., 2011). Em resumo, no período de constituição da IIRSA ainda imperava um pensamento que propunha uma lógica de abertura comercial para impulsionar os países na economia internacional de modo rápido e com baixo custo (FERREIRA, 2017). Entretanto, ainda que a IIRSA tenha sido o primeiro projeto de integração de infraestrutura na região, e tivesse como base os preceitos do regionalismo aberto, sua conformação representou o início de um novo contexto político e econômico na América do Sul, que deu continuidade e fortaleceu os esforços iniciados com a Primeira Reunião de Presidentes Sul-Americanos.

A terceira onda regionalista na América Latina foi denominada por alguns autores de “regionalismo pós-liberal” (SANAHUJA, 2009; VEIGA; RIOS, 2007), este, expressou o retorno da política nas relações exteriores com a reinserção das políticas de desenvolvimento e um menor foco na agenda comercial. O modelo representou a busca do “ir além” do que foi trazido pelo neoliberalismo dos anos 1990, expressando o retorno da importância do Estado na política para o desenvolvimento econômico e social e, ao mesmo tempo buscando uma maior autonomia frente ao mercado, resultando em uma agenda mais positiva e propositiva frente à integração regional (SANAHUJA, 2012).

A mudança da conjuntura regional teve início no interior de cada país, através das novas escolhas políticas que os cidadãos sul-americanos fizeram, resultando na chamada “virada à esquerda” (FIORI, 2006), onde, a partir das eleições nacionais assumiram governos considerados de perfil da esquerda e centro-esquerda (LEITE, 2017; PRADO FILHO, 2018), repre-

² O primeiro movimento integracionista na América Latina remonta o período dos anos 1960 com a assinatura do Tratado de Montevideu e com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). A ideia original do primeiro movimento de aproximação regional entre os países latino-americanos advém da CEPAL, com uma visão protecionista, a qual apoiava a substituição de importações e o desenvolvimento comercial, por fim denominado “regionalismo fechado” (MENDONÇA JR. 2014).

sentando também “*el fracaso de las reformas neoliberales en elevar el nivel de vida de los sectores populares y las promesas incumplidas de la democracia*” (PANIZZA, 2006, p. 15). Autores como Panizza (2006) e Leite (2017), apontam que definir governos de esquerda e centro-esquerda se torna complexo na América Latina a partir do momento em que se diferenciam dentro de si próprios em vieses mais populistas ou direcionados à socialdemocracia, sendo convergente da demanda social existente por melhoras políticas, de saúde, de educação e moradia.

Sendo assim, a virada do século representou para a região uma convergência política que perdurou por um longo período, resultando em uma maior predisposição ao diálogo e à atuação conjunta dos países sul-americanos a partir das eleições de Hugo Chávez na Venezuela (em 1999), Ricardo Lagos no Chile (em 2000), Lula da Silva no Brasil e Néstor Kirchner na Argentina (em 2003 ambos), Tabaré Vázquez no Uruguai (em 2004), Evo Morales na Bolívia (em 2005), Rafael Correa no Equador (2006) e de Fernando Lugo no Paraguai (2008).

Com a mudança política na América do Sul e uma maior convergência de diretrizes político-econômicas dos países no continente, teve-se espaço para investir nas iniciativas de cooperação e integração regional existentes e criar novas. Sendo assim, as reuniões de Presidentes da América do Sul tiveram continuidade, na qual, em 2004, durante a sua terceira formação, foi lançada a Comunidade Sul Americana de Nações (CASA), que se constituiria em um ideal de integração não tão atrelado à economia, mas sim às questões políticas, culturais e sociais, dialogando diretamente com as diretrizes políticas da virada do século, representando a primeira iniciativa regional embasada nos moldes do novo momento do regionalismo sul-americano pós-liberal.

Ainda assim, os esforços iniciados com a IIRSA, reforçados com a criação da CASA, culminaram na criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008. Um novo mecanismo que prometia maior institucionalidade, participação popular e integração política, inspirada na formação de uma identidade sul-americana no continente. O principal preâmbulo do tratado se apoiou no convencimento

de que a integração e a união sul-americanas são necessárias para avançar rumo ao desenvolvimento sustentável e o bem-estar de nossos povos, assim como para contribuir para resolver os problemas que ainda afetam a região, como a pobreza, a exclusão e a desigualdade social persistentes. (UNASUL, 2008).

A criação da UNASUL, portanto, representou em concreto a mudança de visão política dos governos no continente, propondo um mecanismo regional mais direcionado às ações político-sociais nas quais a integração deveria tentar compatibilizar o desenvolvimento com as

demandas político-sociais, não se pautando pelo mercado, mas sim através da indução dos Estados, com a manutenção de suas autonomias em um espaço regional convergente.

Ademais, no tratado de constituição da UNASUL, os países afirmam não somente seu compromisso com os pontos acima destacados, mas também entendem que é necessário construir uma identidade sul-americana para poder desenvolver um espaço regional integrado nas áreas consideradas de extrema importância para o desenvolvimento e supressão de assimetrias da região, as quais: político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e infraestrutural. Em um dos seus objetivos específicos, destaca seu comprometimento em convergir esforços para *“el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables”* (UNASUL, 2008, p. 6). Dessa maneira, em conformidade com a existência da IIRSA, a UNASUL se coloca como um espaço regional no qual a infraestrutura física e energética são variáveis importantes para a integração regional da América do Sul.

Entretanto, apesar de haver existido um contexto favorável para a integração sul-americana, onde diversos mecanismos foram criados e o crescimento econômico na região esteve presente, após 10 anos da criação da IIRSA, seus resultados estavam aquém daqueles projetados pelos países e atores participantes (MARIANO, 2014; PADULA, 2014). Em um relatório de 10 anos de iniciativa, lançado em 2011, a organização apontou os principais ganhos e dificuldades existentes durante o processo. O principal logro apontado foi a estruturação da iniciativa, que construiu uma carteira de projetos mantendo a um espaço anual de reuniões onde se concentravam os governos dos países da América do Sul para debater e convergir esforços frente às necessidades dos mesmos. Ou seja, o principal ganho seria a convergência política concretizada em um instrumento regional que tivesse continuidade (IIRSA, 2011).

Por outro lado, o principal problema apontado pela iniciativa em seus 10 anos de existência era a dificuldade de financiamento, assim como o comprometimento dos países-membros em dar continuidade aos processos iniciados, uma vez que a infraestrutura se apresenta como um meio de integração de grande magnitude que deveria ser entendida como um processo continuado (IIRSA, 2011), necessitando convergência e colaboração não somente dos atores governamentais, mais dos atores privados e da sociedade que seria beneficiada com tais obras.

Ainda que diferentes estudos criticassem a IIRSA em número de obras concluídas, a própria iniciativa em seu balanço de 10 anos (2011, p. 150) apontou para tal falha, onde seus

esforços, assim como seus recursos, foram direcionados para a conformação instrumental dos projetos³ mais do que para a execução dos mesmos.

[...] la identificación e instrumentación de los proyectos de inversión ocuparon la agenda de la Iniciativa, ganando preeminencia sobre los temas normativos y regulatorios que son también esenciales para la integración física, pero sobre los que se avanzó mucho menos. A futuro podría darse un salto de calidad si se trabaja en una agenda más enfocada en resultados que en productos. Es decir, si en las próximas etapas del proceso de integración física se combinan armoniosamente los proyectos de infraestructura con la compatibilización de normas y regulaciones que remuevan los obstáculos a su operación más eficiente y con las instancias de integración productiva y de servicios logísticos funcionando adecuadamente para atender con eficacia a las necesidades de los países. (IIRSA, 2011, p. 150).

Com a criação da UNASUL, houve também a criação de Conselhos que assumiram diferentes temas e vertentes para a integração regional, dentre eles fora criado o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), incorporando a IIRSA em 2011 como seu Foro Técnico. Inicialmente alguns estudos apontaram que a incorporação teria sido feita para aproveitar a estrutura já existente, trazendo maior institucionalidade à iniciativa e, atraindo maiores investimentos para se criar um ambiente com maior comprometimento dos países (CALDAS; OLIVEIRA JR., 2016; HONÓRIO, 2013; OLIVEIRA JR.; OLIVEIRA VAZ, 2017). Em outra visão, a incorporação fora feita para tentar desatrelar a iniciativa das diretrizes presentes em sua criação, que ainda mantinha um foco estritamente comercial da integração, no que se refere à construção de corredores de exportação extrarregionais, sendo liderado pelos interesses dos bancos de fomento que conformavam seu Comitê de Coordenação Técnica (CCT) (SOUZA, 2011; SOUZA, 2015).

Arelado ao processo de incorporação da IIRSA ao COSIPLAN, por parte do governo brasileiro, buscou-se impulsionar o interesse interno nas iniciativas de integração de infraestrutura, sendo a indústria brasileira o setor que apresentou maior interesse, promovendo em 2012 o Fórum de Infraestrutura da América do Sul⁴, no qual Paulo Skaf, presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), apontou que os países sul-

3 A conformação instrumental dos projetos se refere à estruturação de cada obra de infraestrutura presente na carteira da IIRSA, estudos nacionais, diálogo entre os países em obras binacionais, estudos de viabilização fiscal, estruturação dos textos de referência de cada obra, e assim por diante. Tal processo caracteriza um trabalho mais técnico, e, mesmo assim incompleto, pois a maioria dos projetos da Carteira não possuem estudos de factibilidade (para sua execução), o que reflete na dificuldade em obter investimentos externos para o andamento dos mesmos.

4 Relatório pelo Jornal Valor Econômico, nos dias 24 e 25 de Abril de 2012 foi realizado o Fórum de Infraestrutura da América do Sul - 8 Eixos de Integração. O evento foi organizado pelo setor privado brasileiro em parceria com a presidência pro tempore do Cosiplan; com a secretaria-geral da UNASUL; e com o governo brasileiro, por meio dos ministérios das Relações Exteriores e do Planejamento, reunindo representantes dos 12 governos regionais, bancos de fomento, construtoras e investidores. Tal reunião propôs apresentar a carteira de projetos do Cosiplan buscando aproximar o setor público e privado em um ambiente de networking, na tentativa de acelerar o cronograma das obras (AGORA..., 2012).

americanos estavam em seu maior ciclo de crescimento e, com o relançamento da IIRSA através do COSIPLAN se apresentava um novo momento para que se concretizasse “a vez da América do Sul”.

Com uma nova roupagem institucional esperou-se que as dificuldades presentes no período IIRSA fossem resolvidas, acreditando-se também que haveria a diminuição do foco comercial predominante nos projetos, visando suprimir a assimetria existente para que a convergência infraestrutural na região fosse benéfica para além das questões meramente econômicas. Parte das expectativas se concretizou no relativo aumento do número de projetos concluídos, entretanto, os problemas estruturais, políticos, financeiros e de continuidade dos países frente à iniciativa se apresentaram persistentes.

O problema presente nesta dissertação, portanto, se apresenta no paradoxo de que, mesmo que haja resultados positivos na atuação da IIRSA e do COSIPLAN, no que se refere a projetos que são concretizados, o discurso e entendimento regional ainda se apresenta negativo em relação aos níveis de integração alcançados. O resultado é que, mesmo que existam diferentes ferramentas para se ampliar e melhorar a infraestrutura para integrar o continente sul-americano, os objetivos ainda estão muito longe de serem alcançados, onde problemas iniciais ainda estão presentes e o envolvimento e comprometimento dos países ainda é pauta de discussão.

Tal dinâmica ainda é corroborada pela atuação brasileira no continente, uma vez que tem sido o Brasil o principal apoiador e direcionador da IIRSA, assim como de outros processos cooperativos consolidados ao longo dos anos no continente. Desde 2002 a partir de modificações internas do banco brasileiro o governo nacional inseriu em seus discursos governamentais a possibilidade de seu Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) se apresentar como mais um mecanismo de financiamento à região, principalmente às obras de infraestrutura (ALEM; CAVALCANTI, 2005; HONÓRIO, 2013; SARAIVA, 2011).

A partir do governo Lula da Silva a participação brasileira no financiamento de obras de infraestrutura se ampliou através do BNDES, sendo apontada por muitos autores como benéfica e como sendo o principal mecanismo de apoio à IIRSA (DESIDERÁ NETO et al, 2014; OLIVEIRA, 2016; PRADO FILHO, 2018). De acordo com Desiderá Neto (et al, 2014) a IIRSA sempre contou com a participação do BNDES, além dos bancos que conformavam o comitê técnico, no qual o Brasil assumiu parcialmente seu papel de *paymaster*⁵ nos processos

5 Termo designado por Walter Mattli (1999, p. 56), *paymaster* se refere ao “[...] dominant member state of a regional grouping [...] [which] ease distributional tensions and thus smoothing the path of integration. [...] Integration requires the presence of an undisputed leader among the group of countries seeking closer ties. Such a state serves as focal point in the coordination of rules, regulations, and policies; it also helps to ease

de integração da região através do banco estatal. Ademais, Prado Filho (2018) entende que o BNDES foi relevante para a evolução dos projetos da carteira da IIRSA pelo aporte financeiro às empresas brasileiras para realização de obras na região como nas obras previstas na IIRSA, e as que conformavam também o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no território nacional.

Contribuindo a partir de outra perspectiva, e indo de acordo com as hipóteses que serão apresentadas no decorrer deste trabalho, Burges (2005) não relaciona o BNDES à IIRSA ao entender que, em realidade, o banco brasileiro nesse período alavancou o potencial das empresas nacionais a partir do financiamento à exportação, em particular à atenção dada às empresas brasileiras no financiamento dessas para a construção de projetos de infraestrutura em outros países.

Em discurso durante a Primeira Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul Americana em Brasília no dia 30 de Setembro de 2005, o então presidente Lula da Silva associou tal atuação do Banco como apoiadora da lógica de integração que se construiu com a IIRSA e se ampliava na CASA:

Por meio do BNDES e do Proex, o governo brasileiro tem financiado a exportação de bens e serviços para a realização de obras com interesse direto para a integração continental. Encontra-se em andamento, na região, 43 projetos de infra-estrutura com financiamento brasileiro, num total de 4 bilhões e 300 milhões de dólares. Para alavancar ainda mais a nossa capacidade de financiamento, o Brasil tomou a iniciativa de incorporar-se como membro pleno da Corporação Andina de Fomento, aumentando significativamente nossa participação no capital da instituição. (SILVA, 2005, p. 4-5).

Sem embargo, ainda que muitos estudos apontem uma relação existente entre a atuação brasileira na IIRSA e o BNDES como banco apoiador da iniciativa, tal proposta nunca fora concretizada. Mesmo com a modificação de diretrizes em 2002 o BNDES em sua constituição, no artigo 9, parágrafo II, era permitido “financiar a aquisição de ativos e investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do País” (BRASIL, 2007), ou seja, independente do destino, o recurso deveria estar direcionado a uma empresa de capital nacional (ALEM; CAVALCANTI, 2005). Tal aspecto institucional do Banco limitou sua projeção para a integração da infraestrutura embasada nos processos da IIRSA, uma vez que para o Brasil poderia ser viável e aceitável que suas empresas realizassem as obras da carteira em outros países, mas para os outros 11 países sul-americanos e suas empresas nacionais pareceria uma proposta indiscutível (GENTA, 2017).

Dessa maneira, ainda que se aponte para uma grande participação do BNDES nas obras de infraestrutura na América do Sul, os dados obtidos na realização deste projeto não corroboram para a afirmação, que está presente de modo geral nos estudos do tema, de que o BNDES é o principal apoiador direto da IIRSA para a realização de obras de integração da infraestrutura na região, como será tratado mais adiante no Capítulo 3.

Ademais de o Brasil ser o país que faz fronteira com quase todos os países do continente sul-americano, sendo um ator de grande relevância para os mecanismos de integração aqui debatidos, é a partir da impossibilidade de o Brasil cumprir com o discurso que apresenta de fornecer um mecanismo financiador para os objetivos de integração da região, que sua atuação se torna complexa e, possivelmente, controversa. Desde 2006, o governo brasileiro retirou de seus discursos a correlação entre a possível participação do BNDES como financiador da carteira IIRSA (HONÓRIO, 2013), ao mesmo tempo em que ampliava sua alíquota de financiamento a empresas brasileiras para exportarem serviços de execução de obras de infraestrutura na região. Dessa maneira, ainda que o governo brasileiro tenha, nos últimos anos, investido muito na execução de obras de infraestrutura na região, elas não são necessariamente direcionadas aos objetivos de integração projetados pelo COSIPLAN, demonstrando uma via dupla de ação do governo brasileiro ao utilizar o BNDES como ferramenta de sua política externa na América do Sul.

Este trabalho pretende analisar os fatores pelos quais a integração da infraestrutura na América do Sul, apesar de todos os esforços presentes desde 2000, ainda apresenta-se como um projeto com muitas dificuldades em concretizar seu objetivo de integrar os territórios sul-americanos. O argumento central deste trabalho se pautar na afirmação de que a falta de autonomia das iniciativas regionais criadas as mantêm dependentes das dinâmicas nacionais, tendência essa muito presente nos arranjos regionais sul-americanos. Assim como, a inexistência de um projeto de integração sul-americano, que seja assumido e internalizado pelos países como guia para ações contínuas, resulta em obras de infraestrutura direcionadas e dirigidas pelos interesses de atores privados e setores nacionais de poder de cada país envolvido no processo, que não necessariamente dialogam com os objetivos de integração previamente estabelecidos.

Ademais, a atuação do governo brasileiro tem grande peso na temática, pois foi o país que deu início aos esforços de integração da infraestrutura sul-americana ao expandir os direcionamentos nacionais de desenvolvimento para um modelo de convergência de esforços infraestruturais na América do Sul. Dessa maneira, o afastamento gradual das ações externas do país em assumir a liderança da integração no continente, principalmente no que se diz respeito ao papel de *paymaster*, (BURGES, 2015; SANAHOJA, 2010) dialoga inversamente

com a ampliação dos financiamentos do BNDES às empresas brasileiras na ordem de realizar obras de infraestrutura nos países vizinhos. Finalmente, como maior economia da região, a ausência de interesse contínuo, ou prioritário, dos governos brasileiros na integração da infraestrutura também são refletidos nas dificuldades e barreiras que permanecem nas iniciativas regionais criadas para tal fim.

Em resumo, apoiando-se sobre as afirmações de que a IIRSA resultou em esforços importantes para o continente, que, ainda que limitada, criou um espaço de diálogo e decisões políticas sobre a infraestrutura sul-americana, com estudos importantes sobre o território e obras necessárias para a integração dos países, ela foi insuficiente para o objetivo final de sua criação, a integração da infraestrutura. Com a criação do COSIPLAN traz-se um novo fôlego nas ações regionais para a conexão física, apontando o BNDES como novo mecanismo financiador e principal apoiador das obras de infraestrutura, agregando a atuação do CCT, com a CAF, o BID e o FONPLATA. Entretanto, questões políticas brasileiras acabam por entrar em conflito com os objetivos da integração, priorizando os objetivos desenvolvimentistas nacionais, principalmente no que se refere à alavancagem internacional buscada pelas empresas brasileiras durante os governos de Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016).

O questionamento central deste trabalho fundamenta-se, portanto, no porquê de a integração da infraestrutura estar longe dos objetivos projetados após tantos anos de esforços e investimentos. Ademais, o foco regional dos governos brasileiros (2003-Julho/2016) sempre colocou a infraestrutura como uma das diretrizes principais de suas ações para a América do Sul, até mesmo modificando amarras internas do BNDES para que este pudesse ampliar seus aportes a obras de infraestrutura no território dos países vizinhos. Ainda assim, uma das críticas existentes à integração regional no continente é a não existência de uma liderança que assuma os custos dos processos que ali se desenvolvem, nesse sentido, a falta de um país que assuma o papel de *paymaster*.

Se existem esforços, políticas convergentes, bancos direcionados para fomentar a supressão de assimetrias físicas entre os países sul-americanos, porque não há a integração esperada? O que é discurso retórico e quais são as políticas e ações realmente colocadas em prática? Quais são os principais atores envolvidos nesse processo, e por que ainda que se tenha passado mais de uma década e meia, os gargalos para a integração da infraestrutura não são superados?

Ao analisar o andamento dos projetos do COSIPLAN desde 2011, em conjunto com os aportes realizados pelo BNDES para a execução de obras de infraestrutura no continente, tem-se que muitos projetos foram concluídos em um pequeno período de tempo (2011-2017), em

comparação ao período IIRSA, o que demonstraria avanços no organismo regional. Entretanto, continua-se a apontar inúmeras dificuldades físicas em cada país e entre eles, convergindo com críticas mais antigas sobre a IIRSA no que se refere ao direcionamento nacional que cada país dá à iniciativa, com pouquíssimos projetos bilaterais ou multilaterais, e muitos nacionais. Ao contrário do que se afirma na maior parte dos debates sobre a IIRSA e o COSIPLAN, constata-se também que o BNDES atua diretamente na IIRSA em apenas 3 projetos da Carteira, ao mesmo tempo que tem investido em mais de 300 obras de infraestrutura nos países sul-americanos por fora da lógica de integração que o Brasil apoiou e direcionou.

De modo mais detalhado, as principais hipóteses trabalhadas ao longo desta dissertação são:

1. A integração da infraestrutura ainda é direcionada pela lógica comercial dos anos 2000, sob uma dinâmica nacional de inserção de projetos na carteira.
2. A lógica integracionista no tema da infraestrutura permanece sob égide das vontades nacionais, com o não aprofundamento institucional ou criação de uma burocracia regional que garanta autonomia ao processo, mantendo-se a vulnerabilidade frente a mudanças políticas e econômicas que acabam por ora priorizar, ora não, a integração da infraestrutura regional.
3. A política externa brasileira atua na região utilizando-se de uma retórica discursiva de integração para alavancar estratégias nacionais frente aos países vizinhos, não garantindo a distribuição de benefícios mais igualitários aos países sul-americanos, que, por sua vez tem como efeito a manutenção da vulnerabilidade da região frente aos interesses de atores externos, contrariando o objetivo da maior autonomia regional a partir da integração.
4. As instituições sul-americanas para a integração ainda possuem falhas estruturais, fazendo com que as burocracias técnicas de cada país sejam um fator retardante no andamento dos projetos de integração da infraestrutura. Não existe uma coesão de ação e estruturação de procedimentos a serem seguidos no âmbito da integração regional como um todo.

Para o estudo das variáveis e fatores apontados brevemente nesta introdução, os mecanismos e metodologias utilizadas se resumem na análise documental (DUVERGER, 1976) dos mecanismos regionais, órgãos nacionais e ministérios, utilizando da revisão bibliográfica existente sobre o tema, assim como da realização de entrevistas com líderes e participantes dos governos sul-americanos nas iniciativas de integração da infraestrutura regional.

As hipóteses apresentadas são trabalhadas, destacando-se o acompanhamento de 3 variáveis centrais: a integração da infraestrutura (COSIPLAN, a partir de obras realizadas e impactos para a integração); a política externa brasileira; e os mecanismos de financiamento

na região (BID, CAF, FONPLATA e BNDES).

Sendo assim, esta dissertação é composta por cinco (5) capítulos além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo apresenta as discussões acadêmicas existentes sobre a política externa brasileira e seu papel para os avanços dos mecanismos regionais na América do Sul, dando destaque também a importantes contribuições para a compreensão do contexto internacional, regional e nacional presente no desenvolvimento do regionalismo sul-americano no período de 2000 a 2017.

No segundo capítulo são apresentados os diferentes debates recorrentes sobre a integração da infraestrutura na América do Sul, apresentando os principais conceitos, hipóteses e conclusões existentes sobre os processos criados na dinâmica da IIRSA e do COSIPLAN. Tais discussões no primeiro capítulo dão base à apresentação dos problemas e hipóteses direcionadores desta pesquisa de mestrado, dialogando, refutando ou, confirmando os debates anteriormente destacados, a partir da delimitação das variáveis que serão privilegiadas na análise qualitativa sobre a integração da infraestrutura na América do Sul.

Dessa maneira, o terceiro capítulo será o espaço de apresentação dos dados empíricos coletados, confrontando, ou convergindo-os com as teses e questionamentos existentes apresentados no segundo capítulo, buscando demonstrar os resultados alcançados em um balanço entre o período IIRSA e o COSIPLAN na tentativa de apontar se houve ou não a convergência infraestrutural para a integração como objetivado pelo mecanismo.

Complementando o debate do terceiro capítulo, o quarto capítulo se atentará a apresentar a importância das fontes de financiamentos participantes na dinâmica da integração da infraestrutura na região, considerando-as como atores de influência nesse processo, destacando a participação dos membros do CCT (BID, CAF e FONPLATA) e do BNDES.

Por fim, o último capítulo traz a discussão analítica entre bibliografia existente debatida nos dois primeiros capítulos, e os dados empíricos apresentados a posteriori, convergindo os dados e informações, pontuando as contribuições e novidades que este trabalho pode trazer para os estudos da integração da infraestrutura na América do Sul. Ademais, serão também destacados os métodos e caminhos de pesquisa utilizados para chegar aos dados e conclusões finais, deixando registrado o caminho percorrido para possíveis pesquisas futuras que busquem reproduzir ou estudar os avanços obtidos.

2 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E O CONTEXTO REGIONAL SUL-AMERICANO (2000-2018)

Nos anos 1990, com o fim da Guerra Fria, a afirmação da hegemonia norte-americana, a redemocratização dos países latino-americanos, e o crescimento da demanda comercial no mundo, deixou-se para trás o projeto de “regionalismo fechado” da década de 1950 (DESIDERÁ NETO et al, 2014), que buscou em seu tempo diminuir a influência dos países centrais na conformação de uma base regional mais fortalecida (MENDONÇA JR., 2014), para dar espaço a incorporação dos ideais e diretrizes projetados pelos Estados Unidos.

Dessa maneira, a segunda onda regionalista latino-americana, denominada “regionalismo aberto” (CEPAL, 1994) caracterizou-se por um ímpeto neoliberal, direcionando esforços para o comércio na busca por uma inserção mais competitiva no sistema internacional (MARIANO, 2007; VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2011). Foi a partir do direcionamento dos países para o crescimento industrial e comercial que se retomou as iniciativas de cooperação e integração no continente (BRICEÑO RUIZ, 2014; SANAHUJA, 2017), buscando, por muitos, reatar, aprofundar, ou criar alternativas às relações com os Estados Unidos.

Resultante das influências e demandas do período, acordos regionais no continente foram firmados, entre eles, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em 1991, inicialmente entre Brasil, Uruguai, Argentina e Paraguai; o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, sigla em inglês) em 1993, composto por Estados Unidos, Canadá e México (SUNKEL, 1998); e a Comunidade Andina em 1996, composta inicialmente por Bolívia, Chile (ex-membro desde 1976), Colômbia, Equador, Peru e Venezuela (ex-membro desde 2006) – mantendo a conformação existente desde o Acordo de Cartagena e Pacto Andino de 1969 – (DESIDERÁ NETO et al, 2014). Ambos os mecanismos regionais representaram o período do renascimento da integração econômica que se deu nos anos 1990 (BRICEÑO RUIZ, 2011), reaproximando os países do continente em suas diferentes respostas à crescente influência hegemônica dos Estados Unidos.

Ao buscar compreender os processos regionais, Andrew Hurrell (1995) aponta diferentes fatores que condicionaram a formulação das ações externas dos países latino-americanos, principalmente do governo brasileiro, em resposta a nova conformação do sistema internacional pós-Guerra Fria. Hurrell afirma que a influência desenvolvida sob os países da região se deram a partir da expansão da globalização, a qual ocasionou o aprofundamento da interdependência e o “enredamento” global. No cenário dos anos 1990 as

diretrizes neoliberais e a pressão por expandir os fluxos de mercado, exercida de fora para dentro dos países latino-americanos, dialogaram diretamente com as necessidades e interesses internos dos países, que buscavam acompanhar o desenvolvimento norte-americano e se inserir de melhor maneira nas redes globais de comércio, resultando nos esforços direcionados através da criação das iniciativas de integração no período.

Em resumo, entende-se que iniciativas regionais criadas no período do regionalismo aberto, assim como seus avanços e direcionamentos, tiveram influência de “*increasingly powerful pressures towards the convergence of economic policies in order to attract foreign investment and technology and in order to compete in ever more closely-linked and increasingly competitive marketplace*”, denominando um fenômeno por ele determinado de “socialização coercitiva” (HURRELL, 1995, p.2).

Tais pressões e influências resultaram na retomada da aproximação dos países latino-americanos de seus vizinhos regionais. O governo mexicano, ainda que por muito tempo tivesse negado aproximar-se dos Estados Unidos, receando que tal ação pudesse diminuir sua autonomia e autodeterminação frente as suas escolhas político-comerciais, ainda antes do final da guerra fria, em meados de 1985 já esboçava uma aproximação com o governo norte-americano, firmando acordos a partir do governo de *Miguel de la Madrid* (1982-1988), concretizando tal aproximação com a criação do NAFTA durante o governo de *Carlos Salinas de Gortari* (1988-1994) (BRICEÑO RUIZ, 2011). Tal aproximação se deu principalmente pelos interesses nacionais dos setores produtivos mexicanos que viam nos Estados Unidos seu maior mercado tanto de exportações como de investimentos, principalmente na retórica de ação existente para com os países latino-americanos que a cada ano se tornavam mercados menos atrativos para os produtores mexicanos (BRICEÑO RUIZ, 2011).

Da mesma maneira, os esforços no âmbito do MERCOSUL também antecedem sua data de criação em 1991. Desde o final da década de 1980 o governo brasileiro de José Sarney (1985-1989) desenvolveu uma aproximação com o governo Argentino de *Raúl Alfonsín* (1983-1989), esta, apontada no período como um eixo central das relações bilaterais no âmbito político e econômico na região, projetando-se expectativas no desenvolvimento de tal relação (HIRST, 1988).

Ambas lógicas de aproximação regional responderam à demanda e pressão das diretrizes econômicas e políticas do contexto gerado no final da década pelos fatores já apontados, ainda que de maneiras diferentes. Seja através do NAFTA, MERCOSUL, ou através de acordos bilaterais firmados no período, os países latino-americanos se projetaram por meio do regionalismo aberto e buscaram inserir seus mercados na estrutura comercial globalizada, representando um momento positivo para a região (SANAHUJA, 2017).

Ainda que durante a década de 1990 tenha-se gerado saldos positivos ao regionalismo latino-americano, as limitações dos acordos e iniciativas criadas impediram maiores avanços na integração regional, em destaque pelo inexistente impulso da complementaridade econômica, do lento desenvolvimento de uma cadeia produtiva regional, e do não investimento em infraestrutura regional que diminuía a competitividade dos produtores locais. Ademais, cada vez mais se via presente os mercados asiáticos no continente, investindo e ampliando as relações comerciais com os países latino-americanos, se colocando como um fator de afastamento dos ideais de integração e criação de um espaço convergente latino-americano (SANAHUJA, 2009; 2017).

Frente a tais dificuldades os países latino-americanos seguiram por caminhos diferentes de acordo com objetivos e interesses particulares, também resultantes da distinta maneira com que cada governo absorveu e implantou a influência da hegemonia norte-americana e das estratégias neoliberais dos anos 1990. Tais escolhas traçaram dois trajetos centrais seguidos pelos países no âmbito de suas relações internacionais, criando-se dois eixos de análise do regionalismo latino-americano, o eixo do Atlântico e o eixo do Pacífico, marcado respectivamente, pelos governos mais conservadores e atrelados a acordos regionais mais estruturados, e, por outro lado, estratégias mais liberais e direcionadas ao comércio com os Estados Unidos, posteriormente enfocados nos mercados asiáticos (SANAHUJA, 2017).

Dessa maneira, o novo mapa integracionista conformado nos anos 1990 foi marcado por distintas estratégias que permanecem até os dias de hoje. Representando o eixo do Pacífico, o caminho traçado pelo Governo Mexicano se apresentou através de uma aproximação pragmática com os Estados Unidos, adotando uma via de integração no eixo norte-sul. Tal estratégia foi impulsada também através da complementação das relações deste país com novos acordos de livre comércio, “*orientada a diversificar los mercados externos y atraer inversiones convirtiéndose en una ‘plataforma exportadora’*” (SANAHUJA, 2017, p. 36). Ao compartilhar as mesmas diretrizes de expansão comercial escolhida pelo México, o Chile expandiu sua inserção comercial seguindo a estratégia de mercado firmando acordos com a União Europeia e Estados Unidos no mesmo período.

Por outro lado, países como Brasil, Bolívia, Venezuela, Argentina, Paraguai, Uruguai, Equador, Colômbia, e alguns países caribenhos, optaram por aproximar-se de seus vizinhos, investindo em interesses compartilhados e na construção de uma interdependência regional ainda que mantivessem relações com os Estados Unidos e a Europa, caracterizados pelo chamado “eixo do Atlântico”. Dessa maneira, representam este viés a Comunidade e Mercado Comum do Caribe (criada em 1989), o Sistema de Integração Centro-americana (SICA, criado entre 1991 e 1993), o Pacto Andino que foi reativado em 1991 e transformou-se na

Comunidade Andina de Nações em 1996, e o Mercado Comum do Sul (criado em 1991), embasado na relação entre Brasil-Argentina (SANAHUJA, 2009).

A diferenciação de direcionamentos político-econômicos se aprofundou após o desencadeamento da crise econômica no México em 1994 e o lançamento do processo de negociação da Associação de Livre Comércio das Américas (ALCA) no mesmo ano pelo governo norte-americano. Ambos os momentos abalaram as expectativas comerciais dos países latino-americanos que não conformavam o NAFTA, surgindo cada vez mais reservas e críticas quanto à ação do país hegemônico frente ao continente (VIGEVANI; MARIANO, 2001).

A principal crítica da atuação dos Estados Unidos na região, por um país aliado, se deu por parte do governo brasileiro de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002), ao considerar o país como seu parceiro central e, continuamente se deparar com a imposição de barreiras às exportações brasileiras ao país. Tal percepção da não priorização das relações entre Brasil e Estados Unidos, por parte do último, resultou no afastamento, em parte, do governo brasileiro do latino-americanismo, que incluía o México, que por sua vez estava atrelado ao NAFTA e se diferenciava em sua estratégia regional. Dessa maneira, o governo brasileiro buscou distanciar-se do eixo existente para expandir sua influência e espaço de atuação através da conformação sul-americana que o MERCOSUL lhe proveria. Ao visar criar um espaço que tivesse apoio aos seus interesses e estratégias desenvolvimentistas, potencialmente assumindo um caráter de líder regional, a primeira ação exitosa do governo brasileiro frente aos seus interesses para a região foi o retardo e a não criação da Associação de Livre Comércio das Américas (ALCA) no início dos anos 2000 (MELLO, 2002; VIGEVANI; MARIANO, 2005).

Os direcionamentos priorizados também representaram o impacto gerado pelo neoliberalismo e suas diretrizes, advindo da crise no México em 1994, posteriormente na Coreia do Sul em 1997, no Brasil com a crise do Real em 1998 e, consequentemente na Argentina, seu principal sócio comercial, em 2001 (BRICEÑO RUIZ, 2014). Dessa maneira, o cenário de crises e o colapso político norte-americano frente ao atentado de 11 de Setembro de 2001 e a política de “guerra ao terror” do presidente George W. Bush resultaram na busca de alternativas regionais fora do eixo latino-americano, dando voz às críticas sobre os impactos que a abertura das economias periféricas no período trouxeram aos países da região (CERVO, 2002; PECEQUILO, 2008).

2. 1 “Construindo” a América do Sul: influências da política externa brasileira

A busca por diminuir a vulnerabilidade brasileira diante da estrutura econômica presente resultou no direcionamento do governo para um novo eixo de atuação externa, deslocando-se dos esforços no âmbito da América Latina para a América do Sul a partir dos anos 2000. Dando continuidade ao processo de “sul-americanização” iniciado nos anos 1970, o governo brasileiro de Fernando Henrique Cardoso visou explorar a possibilidade de complementaridade do mercado regional, vendo aos seus vizinhos como essenciais para o fortalecimento nacional e regional (PECEQUILO, 2008). Tal deslocamento de eixo, apoiado fortemente pelo Brasil, resultou também no redirecionamento dos estudos acadêmicos sobre o regionalismo latino-americano. A partir dos anos 2000, as discussões, em sua grande maioria, assumiram a nova roupagem sul-americana, na qual o governo Brasileiro expandiu sua atuação e liderou novas iniciativas regionais (GALVÃO, 2009).

Ademais de buscar alternativas às ações norte-americanas que não atendiam as demandas econômicas brasileiras, a estratégia dos Estados Unidos, se concretizadas, resultariam em “custos políticos importantes para a ação do país na região em virtude da grande atratividade da economia americana sobre os Estados sul-americanos” (DESIDERÁ NETO et al, 2014, p. 14). Sendo assim, a formulação da política externa brasileira direcionou seus esforços para aproximar-se dos países sul-americanos na tentativa de construir um espaço estratégico para melhorar as condições de competitividade de seu mercado e, projetar-se de melhor forma no sistema internacional (DESIDERÁ NETO et al, 2014; HIRST, 1988; MOURA, 1988; PECEQUILO, 2008). Dessa maneira, a partir dos anos 2000 investiu-se no adensamento institucional na região, resultante em parte da estratégia de reinvenção da América do Sul como espaço de influência do governo brasileiro (GALVÃO, 2009).

Ao compreender a América do Sul como espaço geográfico socialmente construído por interesses de atores determinados, assume-se que as regiões internacionais são construções políticas dos Estados (NOLTE, 2016), reafirmando algumas das premissas do trabalho construtivista de Alexander Wendt através da formulação de Ruggirozzi e Tussie (2012 p. 3) de que a “*region is what actors make of it*”. Esses direcionamentos teóricos estão presentes nas análises sobre a conformação do espaço sul-americano frente aos interesses e estratégias dos governos brasileiros de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010). Destaca-se também a predominância da participação nacional diante das decisões tomadas no âmbito regional, seja de maneira positiva ou negativa para a integração e cooperação do continente. Nas palavras de Nolte (2016, p. 7), “*Regional powers [...] and*

their regional projects represent important drivers behind the creation of new regional (intergovernmental) organizations”.

Ao priorizar a sub-região, o governo brasileiro direcionou esforços para concretizar planos nacionais que convergiram com os interesses de suas elites e setores de apoio, caracterizados também pela demanda e pressão internacionais para abrir o mercado dos países do continente sem o controle hegemônico dos Estados Unidos. Entende-se que a noção de América do Sul é mais concreta do que a ideia de América Latina, como única forma de destacar os países do bloco em sua autonomia frente ao crescente contexto globalizante. Em resumo, Galvão (2009, p. 66) entende que a “América Latina e América do Sul são imagens diferenciadoras criadas e projetadas na interação entre o interno e o internacional”, seja através da convergência entre os poderes dos países em sua atuação com o internacional, assim como reflexos das consequências do neoliberalismo naqueles países.

2. 2 A Política Externa de Fernando Henrique Cardoso: balanço para a América do Sul

Foi principalmente durante o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) que o Brasil redirecionou de maneira mais concreta a ampliação de sua influência no subcontinente (PECEQUILO, 2008). Entretanto, a expansão da atuação do país tem marcos anteriores, e, ainda que não se tenha encontrado um cenário coeso e propício para serem implementados, foi demonstrado a intenção do país de buscar mercados complementares às suas estratégias de desenvolvimento nacional, como é visto no lançamento da Iniciativa Amazônica (SILVA, R. 2013), e da proposta de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA)⁶ em 1993 (ANTIQUERA, 2006; DESIDERÁ NETO, et al, 2014).

Inserido no processo de redefinição do horizonte de atuação brasileiro assumindo sua “sul-americanidade” (COUTO, 2010), molda-se a nova plataforma pela qual o Brasil se lançou internacionalmente. De acordo com Lessa, Couto e Farias (2009), durante o segundo mandato do presidente Cardoso a estratégia nacional projetou-se para a sub-região de diferentes maneiras, sendo que algumas dessas diretrizes já estavam presentes no próprio Plano Plurianual para o desenvolvimento econômico nacional do período de 2000-2003. Foi neste arcabouço estratégico político-econômico que o Brasil buscou fortalecer o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). A partir da transição da Área de Livre Comércio (ALC) para

6 A ALCSA surgiu de uma proposta brasileira em criar uma Área de Livre Comércio Sul-Americana, fazendo frente à proposta que estava sendo desenvolvida pelos Estados Unidos, a ALCA. Entretanto, a proposta da ALCSA teve dificuldades para avançar, se concretizando lentamente através da conformação de uma rede de acordos bilaterais e multilaterais de livre comércio dentro do marco da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) (SANAHUJA, 2010).

União Aduaneira em 1995 o MERCOSUL foi o mecanismo alternativo para atuação e interação brasileira com os países da região frente à falta de equidade nas relações com o “primeiro mundo” (LIMA, 2013; PINHEIRO, 2004; VIGEVANI; RAMANZINI Jr., 2014).

Para além das pressões internacionais e regionais presentes no final da década de 1990 incorporadas na política externa brasileira, durante o governo de Cardoso as relações exteriores do país apresentaram abertura para uma dimensão de influência social em sua formulação, ampliando o interesse e engajamento de associações empresariais, organizações não governamentais, sindicatos, e o próprio Congresso Nacional. O setor que mais cresceu sua influência através de estruturas institucionalizadas foi o setor empresarial, tendo como atores participantes o Comitê Empresarial Permanente (criado em 1992), os Grupos Ministeriais e a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB, criada em 1996) (SILVA, 2008).

Entretanto, ao passo em que se ampliava o debate sobre a política externa brasileira, com uma série de atores disputando sua orientação e formulação, verifica-se uma centralização na sua gestão, no modelo que ficou conhecido como diplomacia presidencial e que acabou sendo a marca da gestão Fernando Henrique Cardoso. Considera-se essa uma questão importante para compreender a formulação da política externa, nesta aparente contradição: se, por um lado, se ampliavam as esferas de debate sobre a discussão da política exterior, por outro, tentava-se centralizar sua execução na figura da Presidência da República. A diplomacia presidencial e a diplomacia de cúpula não são recentes na política externa brasileira, mas oscilou de acordo com o perfil do próprio governante. (SILVA, 2008, p. 91).

Dessa maneira, o perfil de centralização da formulação e condução da política externa, além do desempenho da diplomacia presidencial durante a gestão do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso caracterizou-se como “um instrumento para incrementar relações de alto nível junto aos países industrializados, além de ter sido peça importantíssima em vários momentos do processo de integração sub-regional” (PINHEIRO, 2004, p. 64). A construção de um espaço sul-americano serviu também como espaço de formulação da política externa nacional, esta, pautada na lógica comercial, enfatizando a cooperação regional na busca por impulsionar seus ganhos. Com a aproximação sub-regional a estratégia brasileira foi a de resistir ao aprofundamento da institucionalização dos mecanismos regionais criados, “procurando preservar o diferencial de poder do país” (PINHEIRO, 2004, p.62).

O regionalismo sul-americano teve grande influência da estratégia nacional brasileira frente aos organismos de cooperação que foram conformados ou reformulados a partir do final da década dos anos 1990. No entendimento de Spektor (2014), durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso o MERCOSUL era entendido como um mecanismo que deveria prover um espaço econômico regional onde o mercado brasileiro pudesse crescer

ao mesmo tempo em que se tornava um instrumento para afastar o domínio das propostas de integração norte-americanas. Ademais, o “desenho estratégico concebido em Brasília não era de instituições densas e intrusivas, mas minimalistas e suficientemente flexíveis para acomodar a busca brasileira por autonomia (inclusive em relação a parceiros mais fracos)” (SPEKTOR, 2014, p. 43).

Para o Brasil, é um desafio prioritário de nossa política externa, e de nossa inserção na economia mundial, ampliar e diversificar as relações comerciais com todos os blocos. Nossos esforços de integração regional não são excludentes, mas, ao contrário, criam novas oportunidades e novas aberturas ao mundo. Estamos avançando na integração, com o objetivo de construção de um mercado comum, no marco do MERCOSUL. Esse é um esforço da mais alta importância para o Brasil. (CARDOSO, 2002, p. 236).

Para além dos avanços do MERCOSUL, o governo brasileiro convocou em 2000 a Primeira Reunião de Presidentes Sul-Americanos em Brasília de 31 de Agosto a 1º de Setembro, a qual foi marco de lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Ao inserir pela primeira vez o tema de infraestrutura nos debates regionais no âmbito multilateral, convergindo esforços para unir os chefes de estados dos países sul-americanos a partir de uma estratégia e visão brasileira de desenvolvimento, o governo brasileiro buscou reconhecer publicamente seu apoio para o desenvolvimento regional como um “líder consensual” no continente, investindo em negociações alternativas a partir do MERCOSUL em duas frentes, com a União Europeia (UE) e com a Comunidade Andina (BURGES, 2006). Entretanto, a liderança brasileira nesse processo de aproximação e expansão da estrutura regionalista sul-americana implicava custos, estes, que permitiam com que o Brasil se apresentasse

as investing in the future of Mercosur without any real Brazilian leadership in South America expenditure, especially since [...] European interest in MERCOSUL was not limited to economic questions, but encompassed the goal of seeing similar regional projects formed in other parts of the world to counterbalance US power. (SANTANDER, 2002 apud BURGES, 2006, p. 33-34).

Os custos de liderança, de acordo com Burges (2006), eram visualizados pelo setor público brasileiro com má vontade, buscando formas alternativas para prover o apoio necessário às iniciativas regionais sul-americanas em seu avanço e o próprio “projeto de América do Sul”. Aponta-se, portanto, que a reticência da liderança brasileira no projeto integracionista sul-americano esteve presente desde o início, mesmo que predominasse um contexto regional e internacional positivo para a expansão da participação do Brasil na região.

Ainda assim, o balanço do governo da era Cardoso aponta para a construção pela primeira vez de uma priorização sub-regional por parte do Brasil, onde encontrou condições

favoráveis para adotar políticas afirmativas frente a seus vizinhos (SILVA, 2008). Ainda que com ressalvas em relação aos custos de liderança e o não aprofundamento institucional dos mecanismos regionais como estratégia do Itamaraty, como saldo positivo para a integração regional sul-americana tem-se um maior entrelaçamento econômico dentro do MERCOSUL e as tentativas de aproximação com outros blocos regionais.

Na visão de Burges (2006) uma das variáveis importantes da atuação brasileira para a região é o início das Reuniões de Presidentes Sul-Americanos, como primeira união de esforços frente ao cenário geopolítico reestruturado. Ademais, tal aproximação representou uma visão concreta de diretrizes de cooperação e integração em diferentes áreas, a qual a infraestrutura teve um papel central. A proposta de infraestrutura brasileira teve um profundo impacto na abordagem ideal anteriormente presente para o desenvolvimento e relações exteriores dos países sul-americanos. Implicitamente, o mecanismo IIRSA “*was a shift in national priorities, inculcating neighboring countries with the ideational element in the Brazilian vision of a South American region*” (BURGES, 2006, p.37).

Ademais, ainda no final do governo de Fernando Henrique Cardoso, como apoio à sua estratégia de desenvolvimento nacional tendo como espaço de atuação a América do Sul, foram realizadas modificações no estatuto do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para que o Banco fosse colocado como mais um mecanismo de financiamento na região. O novo estatuto permitiu o financiamento do Banco às empresas nacionais para exportar bens e serviços. Tal mudança em seu estatuto foi refletida positivamente na cooperação regional, pois suas empresas ampliaram a realização, por exemplo, de obras de infraestrutura na América do Sul a partir do investimento do BNDES (ALEM; CAVALCANTI, 2005).

Visto como a “artéria aorta” para o desenvolvimento brasileiro, principalmente no que tange aos investimentos a longo prazo, o BNDES a partir de 2002 iniciou uma orientação de seus aportes financeiros para a supressão das assimetrias sociais existentes, retomando os investimentos em infraestrutura, modernização e o apoio à mudanças na estrutura produtiva. O BNDES durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso foi projetado como mecanismo financiador do desenvolvimento e inserção internacional do país, como enfatizado por ele durante seu discurso em solenidade de lançamento do Planejamento Estratégico do BNDES (2000-2005) em Outubro de 2000:

O BNDES, crescentemente, se está interessando – e é necessário que assim o seja – sobretudo pela parte de financiamento de toda a cadeia produtiva, para que possamos ter a nossa capacidade de exportar ampliada. O tema é conhecido, é difícil. Não é o momento de eu explaná-lo, nem é minha competência. Mas a verdade é que o BNDES tem um papel-chave. Não é o único também. Todas essas atividades terão que ser feitas em cooperação.

[...] De qualquer maneira a ênfase em financiar os setores produtivos voltados para as exportações é clara. (CARDOSO, 2000, p. 275).

Dessa maneira, ainda que inicialmente não se tivesse um discurso claro da projeção do Banco para a expansão da atuação brasileira na América do Sul no âmbito integracionista, o BNDES era projetado para ampliar a capacidade de exportação do país, investindo no desenvolvimento econômico brasileiro. Como apontado anteriormente, o saldo da reaproximação brasileira da América Latina e o redirecionamento da estrutura de ação externa para a construção da “América do Sul” a partir do final da década de 1990 foi positiva ao reunir esforços e ampliar espaços de diálogo regionais para cooperar e agir em conjunto. Entretanto, tal foco só foi realmente aprofundado durante o governo posterior, em um cenário político mais coeso, uma vez que a estratégia de Cardoso de alguma maneira ainda se apresentou dispersa e multifocal (CERVO, 2002).

2. 3 A “Virada à Esquerda” e o Governo Lula da Silva: avanços regionais?

A atuação brasileira se direcionou de modo mais assertivo na virada do século em consonância com as mudanças trazidas a partir das eleições de governantes de partidos de esquerda no continente. Ao aproximar-se de seus vizinhos sul-americanos, o Brasil, assim como alguns países latino-americanos, buscaram alternativas ao modelo econômico instaurado pelas políticas neoliberais, uma vez que estas não cumpriram com a promessa de desenvolvimento econômico, e custou aos países do continente muito mais do que o esperado, principalmente no âmbito das assimetrias econômicas e sociais. Tais expectativas frustradas contribuíram para uma mudança política no continente, dando início a uma inflexão sincrônica de democracias lideradas por partidos de esquerdas, ou, como denominada posteriormente, “virada à esquerda” (FIORI, 2006).

Após mais de 50 anos de dominação política da América Latina por partidos de direita, a nova onda de eleições dos últimos anos a partir da virada do século trouxe novas expectativas ao continente, assim entendida também como “onda rosa” por Panizza (2006). Tal cenário foi conformado a partir das eleições de: Hugo Chávez na Venezuela (em 1999), Ricardo Lagos no Chile (em 2000), Lula da Silva no Brasil e Néstor Kirchner na Argentina (em 2003 ambos), Tabaré Vázquez no Uruguai (em 2004), Evo Morales na Bolívia (em 2005), Michele Bachelet no Chile (2006), Rafael Correa no Equador (2006) e de Fernando Lugo no Paraguai (2008).

Com a virada à esquerda o regionalismo latino-americano seguiu por diferentes

caminhos, primeiramente se sub-regionalizando a partir da aposta brasileira em exercer maior influência, expandir seu mercado regional e diminuir a pressão norte-americana; em segundo lugar se diferenciando em três diferentes propostas: a seguida pelo Chile, aproximando-se dos Estados Unidos, e posteriormente da Ásia, prezando por Acordos de Livre Comércio; a vertente liderada pelo Brasil a partir da institucionalização do MERCOSUL em 1994; e a direcionada pela reativação da Comunidade Andina. Os três caminhos assumidos pelos países sul-americanos também podem ser alocados em três eixos de integração econômica: “um eixo de regionalismo aberto; um eixo revisionista e um eixo antissistêmico” (BRICEÑO RUIZ, 2014, p. 196).

Tais subdivisões iniciais foram se aprofundando ao longo do tempo, dando origem a novas instituições e conformações regionais na América Latina, divergentes, convergentes, e algumas vezes sobrepostas, como será demonstrado no decorrer deste trabalho. Entretanto, é necessário primeiramente destacar de maneira mais detalhada, a participação brasileira no avanço dos projetos regionais iniciados na virada do século, seja através do MERCOSUL, das Reuniões de Chefes de Estados, ou mesmo da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

O estudo da política externa brasileira frente a suas ações na América do Sul apresenta diferentes perspectivas, existindo um primeiro grupo que aponta o governo brasileiro assumindo postura imperialista frente à região (OLIVEIRA; GONÇALVES; RAMOS FILHO, 2013; ZIBECCHI, 2012), e um segundo que entende que é necessário que o Brasil assuma o papel de liderança na integração regional para que haja de fato um processo integracionista nos moldes discursados pelos governos sul-americanos (GRATIUS; SARAIVA, 2013; SARAIVA, 2010; SENHORAS; VITTE, 2006). Neste sentido, este trabalho também buscou apontar os atores internos e externos que ganharam espaço na formulação da política externa brasileira, uma vez que tais interesses foram coerentes e direcionadores dos esforços empregados pelo Brasil em sua estratégia de cooperação e integração.

Marcado pelo aumento dos mecanismos regionais, e “fortalecimento” dos já existentes, o período de 2000 a 2013 representou a formação de um espaço para uma maior atuação brasileira na América do Sul, gerando divergências na interpretação das ações de política externa brasileira frente a seus vizinhos (PEREIRA DA SILVA, 2014). Nas palavras de Fiori (2006, p.71), o início do século XXI trouxe a América Latina “uma verdadeira revolução político-eleitoral, sem precedentes na história latino-americana, e que coloca a esquerda frente ao desafio de governar democraticamente, convivendo – em geral – com a má vontade dos 'mercados' e a hostilidade permanente da grande imprensa”.

Ao buscar compreender o posicionamento brasileiro diante da construção do

regionalismo Sul-Americano no novo contexto regional, depara-se com um debate ainda presente sobre a continuidade ou ruptura das políticas traçadas inicialmente durante o segundo mandato de Cardoso e o período posterior com Lula da Silva. De acordo com Couto (2010), existem duas correntes principais quando se busca entender quais foram as “rupturas” e continuidades de Cardoso para Lula da Silva em relação às ações brasileiras para com o continente, sendo: uma percepção de que se altera a intensidade de implementação da política externa por parte de Lula da Silva, ainda que presentes características de continuidade, e em segundo, o entendimento de que ainda que haja continuidade de um governo para outro há mudanças significativas na atuação do país regionalmente. “No primeiro grupo, pode-se listar Amado Cervo, Alcides Costa Vaz, Cristina Pecequillo e Miriam Saraiva, enquanto no segundo grupo aparecem autores como Tullo Vigevani, Paulo Roberto de Almeida e Luiz A. Souto Maior” (COUTO, 2010, p. 26). Acrescento a lista do primeiro grupo, Marcelo P. Mariano, Flávia Mello, Maria I. Mallmann, Sean W. Burges e Matias Spektor; e no segundo, Maria Regina de Lima Soares.

De acordo com Saraiva (2010), ainda que as iniciativas em relação à América do Sul tenham sido inicialmente conformadas durante o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva rompeu com algumas limitações referentes à formulação da política externa brasileira, dando ênfase na construção da liderança brasileira na região por diferentes frentes, apostando na construção de instituições multilaterais para convergir e dialogar esforços. Tal mudança teve início com os processos internos do Brasil, uma vez que o corpo diplomático nacional, coeso, e historicamente dirigente da formulação da política externa brasileira, teve sua influência diminuída. Ao dar continuidade também ao processo de abertura de participação de outros setores na formulação da política externa brasileira iniciada com Cardoso, o jogo de interesses presente no governo Lula da Silva ampliou o espaço de influência de outros grupos, delimitando, de certo modo, o controle do corpo burocrático presente no Itamaraty.

Indeed, when Lula came into office, he broke with the tradition of keeping foreign policymaking within the confines of Itamaraty by inviting Marco Aurélio Garcia, then the PT's Secretary for International Relations, to be his advisor. By so doing, he effectively opened up new spaces for this group to influence policymaking. (SARAIVA, 2010, p.154).

Desde sua eleição em 2002, Lula da Silva anunciou mudanças na condução política brasileira, priorizando a inserção do país nas discussões político, econômico e sociais internacionais. Dessa forma, deu-se voz a um discurso em defesa da maior participação das nações subdesenvolvidas e emergentes no sistema internacional, na tentativa de diminuir a assimetria e desigualdades refletidas a partir do aprofundamento da globalização

(MARIANO, 2012). Ao direcionar o discurso Lula da Silva apresentou-se como insatisfeito diante das assimetrias e desigualdades existentes no sistema mundial, se distanciando do caminho traçado por Fernando Henrique Cardoso “seja nas suas respectivas políticas externas declaratórias, seja nas ações e iniciativas no plano internacional” (LIMA E DUARTE, 2013, p.7).

Foi também nos primeiros anos do governo Lula da Silva que a integração como papel de importância para a região sul-americana foi revisada, direcionando esforços para uma melhor articulação entre os países, sem deixar de lado a promoção do desenvolvimento nacional e inserção do Brasil no sistema internacional apoiado no convívio entre seus vizinhos que deveria ser impulsionado (MARIANO, 2012).

As mudanças político-diplomáticas demonstraram a preocupação do novo presidente em defender a soberania de seu país e de seus vizinhos. Foi possível verificar uma maior atuação do governo por meio de relações multilaterais com países emergentes e potências não centrais, resultando no aumento relativo de poder de influência do país, e maior apoio às estratégias brasileiras em negociações econômicas e políticas internacionais, com um maior aproveitamento das oportunidades do contexto internacional do período (SARAIVA, 2010A; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Neste sentido, a postura política do governo Lula em relação à política externa procurou expandir as relações brasileiras com os países em desenvolvimento, organizando novos grupos de discussão, reforçando acordos cooperativos e diversificando parcerias comerciais no intuito de aumentar o poder de negociação nos organismos multilaterais. (MOURA, 2011, p.10-11).

Frente à mudança do contexto regional, internacional, e interna do próprio Brasil, Lula da Silva encontrou-se em um momento oportuno para projetar o país com maior intensidade, buscando consolidar sua aproximação com os países sul-americanos. Ao buscar compreender os fatores de influência na formulação da política externa brasileira, assume-se que as ações externas de um país são reações a um conjunto de elementos: interesses internos, pressões dos atores internacionais, ideias e valores presentes no período (MARIANO, 2012). A avaliação e acompanhamento das variáveis apontadas são essenciais para o entendimento de todo o processo de ação de um Estado, conformado pela influência externa internacional e regional, mas também pela disputa de interesses das elites nacionais.

Autores como Vigevani e Cepaluni (2007), definem a política externa do período de Lula da Silva como “autonomia pela diversificação”, pois em sua estratégia de desenvolvimento o Brasil iniciou uma diversificação de parcerias no plano internacional, tanto no âmbito econômico quanto político. Como um dos mecanismos chave para tal projeto,

esteve o MERCOSUL, no qual as relações com a América do Sul são colocadas em sua frente preferencial. O objetivo de crescimento e desenvolvimento da preponderância brasileira destaca a nova era da cooperação Sul – Sul, no qual, nas palavras do Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, durante o governo de Lula da Silva, se iniciou um período de uma política ativa e altiva na busca de atingir os interesses do país.

Nossas ações internacionais encontram seu fundamento último nos princípios éticos, humanistas e de justiça social que caracterizam as políticas implementadas pelo Governo Lula também no plano interno. Nosso objetivo é continuar a ter uma política externa ativa, com agenda própria, consciente do interesse brasileiro, mas, ao mesmo tempo, participante nos processos de integração da América do Sul, solidária com outros países em desenvolvimento [...] e aberta ao mundo. (AMORIM, 2008).

O Brasil também intensificou relações com a China e a Rússia, que influenciaram muito as relações multilaterais brasileiras, dando início em 2009, através da iniciativa brasileira e russa, às reuniões de países emergentes que buscavam descentralizar o poder decisório das instituições internacionais existentes, marcada por assimetrias, divergência de preferências e desigualdades. Dessa maneira, os BRIC (Brasil – Rússia, Índia e China), que em 2011 incorporou a África do Sul se tornando BRICS, representou a tentativa de promover maior igualdade no espaço político-econômico internacional, para garantir certa autonomia econômica a partir de suas próprias políticas nacionais (RAMANZINI Jr.; MARIANO, 2016).

Redefiniram-se também as estratégias brasileiras para a integração regional, incorporando os diferentes objetivos e projetos nacionais, na qual a região teve sua territorialidade funcional expandida. Já não se projetava somente um espaço onde a liderança brasileira seria fortalecida para, conseqüentemente, ampliar também sua posição internacional, mas sim, a integração regional serviu como um instrumento para aplicar seus valores desenvolvimentistas para fora do país, como iniciado em 2000 com a projeção da IIRSA (HONÓRIO, 2013; SARAIVA, 2010B).

Como colocado anteriormente, a criação da IIRSA foi o início de um novo período da política externa brasileira e da projeção nacional frente à construção de uma América do Sul mais convergente. O contexto regional e internacional foram essenciais para a ascensão do governo brasileiro na região e da consolidação dos diferentes processos de integração sul-americanos, que entrelaçou ainda mais o continente, afastando-se do eixo norte e latino-americano anteriormente prioritário para o Brasil.

Com o contexto regional favorável houve reuniões periódicas entre os presidentes sul-americanos, dando andamento ao marco de ações estabelecido em 2000. No ano de 2004 foi realizada a terceira Reunião dos presidentes sul-americanos, convergindo no lançamento da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA, CSN em espanhol), apoiado em um ideal de

integração não tão atrelado à economia, mas sim às questões políticas, culturais e sociais (MARIANO, 2012; MARIANO; RAMANZINI Jr.; ALMEIDA, 2014; VIGEVANI; RAMANZINI Jr., 2014).

A criação da CASA representou a concretização de um processo existente de aproximação entre o MERCOSUL, sob liderança brasileira, e a Comunidade Andina (CAN) com o apoio do governo Venezuelano, este, iniciado em meados dos anos 1990 a partir do lançamento da proposta brasileira de se criar uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). Ao final de 2003 já se via um horizonte positivo frente aos intentos de aproximação de ambas as conformações regionais, buscando promover uma comunidade de interesses e ir além dos debates sobre a ampliação da interdependência econômica na América do Sul. Frente a tais ideais juntaram-se os interesses dos governos e dos países entusiastas no processo ampliando o alcance da comunidade, incorporando o Chile, a Guiana e o Suriname (BRICEÑO RUIZ, 2011).

Na Declaração de Cusco (2004, p. 2), os países sul-americanos estabeleceram

Su determinación de desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales. (CASA, 2004).

Ademais, a Comunidade Sul-Americana de Nações tinha como objetivo integrar o espaço sul-americano impulsionando alguns processos vistos como essenciais ao desenvolvimento da região, sendo eles:

1. a priorização da região nas relações externas dos países envolvidos, através da coordenação política e diplomática intergovernamental;
2. o aprofundamento da convergência entre o MERCOSUL, a Comunidade Andina e o Chile na estratégia de aperfeiçoar os intentos de criação de uma zona de livre comércio regional. Ademais, baseando-se em resoluções da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), deveria ser aperfeiçoada a zona de livre comércio, associando o Suriname e a Guiana no processo desde que não os prejudicassem em tratados incorporados por eles prévios à criação da CASA;
3. o investimento em integração física, energética e de comunicação a partir das experiências bilaterais, regionais e sub-regionais já existentes;
4. a harmonização de políticas que promovam o desenvolvimento rural e agro alimentício;
5. a transferência e cooperação tecnológica nos âmbitos da ciência, cultura e educação;
6. e, a ampliação da interação entre o privado e o social dentro da dinâmica de integração do espaço sul-americano.

Entretanto, ainda que se estivesse elaborando um projeto integracionista com expectativas futuras de uma Área de Livre Comércio para avançar nas diferentes áreas apontadas acima, de acordo com Briceño Ruiz (2011, p. 463), durante a reunião de constituição da comunidade evitou-se moldar qualquer tipo de institucionalização da estrutura, acordando que a CASA se estabeleceria e se implementaria de maneira gradual, *“promoviendo la convergencia y utilizando la institucionalidad existente, para evitar así la duplicación y superposición de esfuerzos y nuevos gastos financieros”*. Portanto, institucionalmente a CASA não foi constituída, mas representou a continuação do processo regionalista encabeçado pelo Brasil a partir dos anos 2000 que culminou posteriormente na criação da União de Nações Sul-Americanas em 2008 (MELO, 2014).

Para promover a gradual integração iniciada com a CASA se acordou que as Cúpulas Sul-Americanas seriam substituídas pelas Reuniões de Chefes de Estados Sul-Americanos, dando andamento a debates e ações propostas em conjunto por: Chanceleres indicados pelos países, Ministros de Relações Exteriores, Presidente do Comitê Permanente do MERCOSUL, Secretário-Geral da CAN, Secretário-Geral da Associação Latino Americana de Integração (ALADI), e a Secretaria Permanente da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. Na primeira reunião da CASA, realizada em Brasília em 2005 foi aprovado um plano de ação nas áreas prioritárias, estabelecendo, ainda que contrário ao proposto, uma estrutura institucional inicial constituída pelos Presidentes dos países-membros. A partir dessa institucionalidade, estabeleceram-se também reuniões dos Ministros de Relações Exteriores com o objetivo de promover o diálogo político, preparar as Reuniões de Presidentes Sul-Americanos e, dar encaminhamento para a incorporação das decisões executivas. De acordo com Briceño Ruiz (2011), a reunião dos Ministros buscou atender aos diferentes setores priorizados pela Comunidade, principalmente na área de infraestrutura para promover a IIRSA (BRICEÑO RUIZ, 2011).

Com grande apoio do governo brasileiro de Lula da Silva deu-se encaminhamento à estruturação de um processo regional mais atrelado às questões políticas e sociais de modo mais institucionalizado. Acompanhado de suas diretrizes externas o Brasil se posicionou de maneira positiva à região, afirmando a necessidade de se modificar os mecanismos institucionais existentes, fortalecendo-os e obtendo maior comprometimento dos países sul-americanos para que fosse efetiva a cooperação regional, sem deixar de lado a autonomia dos países no processo (COUTO, 2010). Em discurso, durante a Segunda Reunião de Chefes de Estado e de Governo dos Países da CASA, em Cochabamba na Bolívia, em 2006, o presidente Lula da Silva afirmou que “Se queremos uma Comunidade forte, é preciso dotá-la dos

instrumentos necessários. Cedo ou tarde deveremos assumir certo conteúdo de supranacionalidade no processo de integração” (apud MARIANO, 2012, p.47).

Durante o primeiro governo de Lula da Silva o apoio à integração regional sul-americana se diferenciou da tradição do Itamaraty, destacando seu apoio às mudanças, orientando-se para seus vizinhos como um caminho necessário para impulsionar o desenvolvimento nacional. Tais câmbios não se configuraram como uma ruptura, sendo inseridos gradativamente ao longo do primeiro mandato do presidente brasileiro (SARAIVA, 2011), que na concepção de Cervo (2002) denominou-se por Estado Logístico. De acordo com Cervo o Estado Logístico é representado por ações a fortalecer “o núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras e ajudando-a a operar no exterior, por modo a equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado” (2002, p. 7).

Dessa maneira, a atuação de Lula da Silva em seu primeiro mandato, em conjunto com o impulso dado à integração regional através da CASA e outras ferramentas demonstram o importante papel que a economia e as prioridades nacionais tiveram para sua inserção regional.

Na política externa do governo Lula, o processo de articulação da América do Sul sob a liderança brasileira passou a ser considerado prioridade política. A integração com os países vizinhos seguiu sendo identificada com o caminho para melhor inserção internacional, mas que possibilitaria a realização do potencial brasileiro e a formação de um bloco capaz de exercer maior influência internacional. Autonomistas defensores do pensamento desenvolvimentista identificam a integração como um instrumento de acesso a mercados externos e como elemento capaz de incentivar transformações e maior eficiência do sistema produtivo interno. (SARAIVA, 2011, p. 129).

Nessa linha estratégica a consolidação da CASA teve um papel importante para a diplomacia brasileira, entretanto, a busca pela aproximação da região gerou, em termos políticos, alguns desconfortos no que se refere à construção de uma liderança regional, provocando reações do governo argentino. Alguns setores argentinos, apoiadores do governo do então presidente Kirchner, investiram na aproximação com o governo venezuelano, na tentativa de contrabalancear a liderança brasileira, uma vez que a assimetria entre estes países era a principal razão da instabilidade de suas relações (SARAIVA, 2011).

Nesse sentido, observou-se certo desencanto regional através do discurso e ações assumidos pelo Brasil em ter um papel ativo no sistema internacional, pois era “*little more than a reaffirmation of the country's longstanding position of pushing multilateralism as a device for defending national autonomy*” (BURGES, 2005, p. 1133), contradizendo seu discurso em apoio ao desenvolvimento de mecanismos supranacionais na região. Ademais, na visão de Burges (2005), Celso Amorim ao assumir novamente o cargo de Ministro das

Relações Exteriores reafirmou a trajetória da política externa brasileira em investir em iniciativas regionais como parte da estratégia de expansão de suas relações com outros mercados emergentes.

Entretanto, ainda que certo desconforto tenha sido presente no período, a política externa brasileira teve êxito, tanto por meio da sua diplomacia ministerial, como através da diplomacia presidencial de Lula da Silva, alcançando o aprofundamento da CASA no ano de 2008, com a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Antes de debater mais detalhadamente a criação da UNASUL, há alguns processos em consonância com a CASA que devem ser destacados, uma vez que eles, assim como a atuação brasileira condicionaram a concretização do processo regional presente nos dias de hoje. Ou seja, ao mesmo tempo em que o MERCOSUL, a CAN, e a CASA tinham seus encaminhamentos, o governo brasileiro e os países sul-americanos também apostavam em outras estratégias.

En particular, en Suramérica la integración regional parece atravesar una etapa de gran dinamismo, con el lanzamiento de iniciativas de amplio alcance como la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), del año 2005, rebautizada como Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, el Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) tras la Cumbre Extraordinaria de Maracay (Venezuela), de junio de 2009, y la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), de 2004, renombrada Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en la I Cumbre Energética Suramericana, celebrada en isla Margarita (Venezuela) en abril de 2007, y cuyo convenio constitutivo fue firmado en Brasilia en mayo de 2008. (SANAHUJA, 2010, p. 12-13).

A ideia de formar uma aliança para construir um modelo de crítica ao liberalismo presente no continente, constituindo um modelo de integração social, política e econômica na América Latina e no Caribe surgiu durante a III Cúpula da Associação de Estados Caribenhos (AEC), celebrada em Dezembro de 2001 (SANTANA; OJEDA; NASCIMENTO JR., 2017). Entretanto, foi somente em meados dos anos 2000 que se apresentou de modo mais concreto a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) como uma concertação política reativa às iniciativas puramente comerciais na América. Assim como a proposta da CASA, a ALBA buscou romper com o centrismo comercial nas conformações de integração regional, priorizando as questões sociais e políticas. Entretanto, estrategicamente os governos de Cuba e Venezuela se uniram na busca por apresentar uma alternativa à região, fazendo frente direta à promoção da Alca pelos Estados Unidos (ARELLANO, 2009; TEODORO LUCIANO; BRESSAN, 2018; SANTANA; OJEDA; NASCIMENTO JR., 2017).

Em consonância ao processo liderado pelo Brasil no MERCOSUL, e posteriormente na CASA, Hugo Chávez teve um papel protagonista no processo de construção da ALBA, *“bien por sus habilidades personales o por los inmensos recursos financieros que ha*

manejado, para el desarrollo y expansión de las tendencias críticas en la región y para la conformación del ALBA” (ARELLANO, 2009, p.3).

Diante do processo de enfrentamento da influência norte-americana no continente, o governo cubano de Fidel Castro e o governo bolivariano de Hugo Chávez decidiram criar a Aliança em 14 de Dezembro de 2004, incorporando outros membros ao longo dos anos: Bolívia (2006), Nicarágua, Antígua e Barbuda (2007), Honduras e Dominica (2008), San Vincent, as Granadinas e Bolívia (2009). Em sua premissa central a ALBA se posicionou em sua criação como um mecanismo que permitisse vantagens cooperativas entre os países do continente, uma vez que o que imperava nos acordos comerciais era a forte assimetria entre as cadeias produtivas nacionais (ARELLANO, 2009).

Nas palavras de Briceño Ruiz y Linares (2004)

El ALBA es una propuesta de integración planteada por el gobierno Venezolano en respuesta al ALCA, en diciembre de 2001, en Isla Margarita, donde se expone una visión alternativa a los acuerdos de libre comercio y que se fundamenta en tres principios básicos: 1. Oposición a la reformas de libre mercado. 2. No limitar la acción reguladora del Estado en beneficio de la liberalización económica. 3. Armonizar la relación Estado- mercado. (apud SANTANA; OJEDA; NASCIMENTO JR., 2017, p. 120).

Em contraponto à predominância do regionalismo aberto, a ALBA consolidou-se como alternativa ao diversificar as relações comerciais dos países da região (OLIVEIRA, 2012), sendo que a partir da incorporação do governo boliviano em 2006 há modificações no entendimento da conformação, sendo chamada agora de Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP) (SANTANA; OJEDA; NASCIMENTO JR., 2017). De acordo com Santana, Ojeda e Nascimento Jr. (2017), a ALBA-TCP incorporou

instrumentos de intercambio solidario y complementarios entre los países destinados a beneficiar a los pueblos en contraposición a los Tratados de Libre Comercio que persiguen incrementar el poder y el dominio de las transnacionales. [...] La ALBA-TCP ha resultado estimulante por el hecho de que representa una ruptura frente a los patrones y modelos de funcionamiento que han imperado en la región, de naturaleza fundamentalmente económico-comercial, indicando otra concepción de integración, más solidaria y no solamente comercial. (OJEDA; NASCIMENTO JR., 2017, p. 121).

Ainda que o projeto da ALBA-TCP expandisse horizontes para a integração regional latino-americana ao incorporar fatores sociais e uma visão de complementaridade e economia competitiva (BRICEÑO RUIZ, 2014), a nova proposta afastou a ALBA como alternativa à Alca, esta já colapsada pela rejeição do Brasil e do MERCOSUL. Na visão de Briceño Ruiz (2011)

En principio, se trata de una iniciativa unilateral del gobierno venezolano a la que se han ido uniendo otros países de la región. En consecuencia, existen dudas sobre cómo se va a articular con las iniciativas existentes (Mercosur, CAN, CSN; ALADI) o si su pretensión es sustituirlas. además, los mecanismos hasta ahora existentes la convierten más en una iniciativa de cooperación que de integración regional, lo cual no es una mera discusión teórica, sino que tiene incidencia en la forma como se va a aplicar esta iniciativa regional. A pesar de estas limitaciones, el ALBA rescata algunos aspectos de la tradición integracionista latinoamericana como el reconocimiento de las asimetrías y el trato diferencial a las economías más pequeñas, principios que fueron abandonados en la década de los años noventa. El ALBA también se constituye en una nueva contribución en el debate sobre un modelo de integración que supere la mera integración comercial y que favorezca en la transformación productiva de la región y la búsqueda de la equidad.(BRICEÑO RUIZ, 2011, p.472-473),

Por a ALBA representar interesses específicos do Governo Venezuelano, assim como dos outros países-membros que apoiaram a ideia e eram contrários aos mecanismos assimétricos propagados pelos países desenvolvidos, seu avanço era visto de maneira negativa pelos Estados Unidos, resultando, por exemplo, na abolição do acordo de preferências comerciais que este possuía com a Bolívia após o último ingressar na Aliança Bolivariana (ROSA, 2012).

Em um novo cenário sul-americano, sob a égide de uma nova onda regionalista, denominada por regionalismo pós-hegemônico (RIGGIROZI; TUSSIE, 2012), pós-liberal (SANAHUJA, 2009; VEIGA; RIOS, 2007), ou pós-neoliberal (SERBÍN, 2009), retorna a inserção da política nas iniciativas regionais, não mais se guiando unicamente por questões comerciais, mas também expressando a necessidade de se debater e investir na supressão de assimetrias culturais, sociais e políticas. Nesse novo contexto onde a importância do Estado retoma seu espaço frente ao mercado, diferentemente da ALBA, a CAN enfrentou dificuldades no período. A diferença de visões e distintas vontades integracionistas dos países que compunham a Comunidade Andina se aprofundaram com a virada à esquerda e os novos rumos do regionalismo sul-americano. Com as divisões dos novos eixos regionais (BRICEÑO RUIZ, 2014) a crise na CAN refletiu na constituição tanto da ALBA, como posteriormente na formação da União das Nações Sul-Americanas (2008) e da Aliança do Pacífico (AP) em 2012 (SANTANA; OJEDA; NASCIMENTO JR., 2017; THEODORO LUCIANO; BRESSAN, 2018).

Com diferenças nos direcionamentos políticos e econômicos consequentes da visão estratégica que cada país assumiu no novo contexto regional, a Colômbia e o Peru decidiram adiantar a conclusão de um acordo bilateral de livre comércio com os Estados Unidos, resultando na saída da Venezuela da CAN (ROSA, 2012). Na visão de Santana, Ojeda e Nascimento Jr. (2017), em razão da atuação unilateral dos países, de acordo com a divergência das

perspectivas e estratégias de inserção internacional de cada um, a CAN se viu debilitada no período. Nas palavras de Theodoro Luciano e Bressan (2018, p. 12-13), “a rachadura criada no seio do bloco denota direções distintas em que caminham seus membros, contribuindo fortemente para o enfraquecimento do antigo projeto andino”. A partir do enfraquecimento da CAN e saída da Venezuela no Bloco, o país bolivariano pediu sua adesão ao MERCOSUL (THEODORO LUCIANO; BRESSAN, 2018), aderindo à lógica integracionista incentivada pelo governo Brasileiro.

2. 3. 1 Segundo Governo Lula da Silva e a criação da UNASUL

A partir desse cenário, a projeção brasileira na geopolítica sul-americana foi impulsada pelas ações de política externa durante o governo de Lula da Silva, visto que foi o maior período de atividade do país para com seus vizinhos (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017). A estratégia nacional abriu espaço para a influência de atores antes não tão presentes, ampliando os mecanismos já criados no período, utilizando-se da frágil institucionalidade dos processos regionalistas sul-americanos para conduzir o processo a partir da estratégia brasileira de desenvolvimento e integração (SARAIVA, 2011).

Em concordância ao conceito de socialização coercitiva de Hurrell, que aponta a necessidade da análise do contexto regional para o entendimento da formulação e mudanças de política externa dos países, Mariano (2012, p.7-8) expõe que “a explicação para as variações no posicionamento brasileiro, portanto, centram-se em dois pontos principais: a adequação ao cenário internacional e o acomodamento desta adequação ao projeto estratégico do Estado”.

O Brasil foi assumindo um papel de grande relevância na integração da infraestrutura na América do Sul desde as inovações nas diretrizes e condução de sua política externa, principalmente pelo papel de liderança do próprio presidente, que foi ativa e participativa em muitos sentidos. Em relação aos acordos que avançaram a partir do segundo governo Lula da Silva, é possível perceber uma intensificação das ações regionais através de mecanismos nacionais para atender o direcionamento dado, buscando responder ao aumento das pressões dos vizinhos para que os esforços de integração contemplassem a necessidade de diminuir as assimetrias existentes (LIMA, 2013; MARIANO, 2007, 2012; SARAIVA, 2010).

Começando pelas palavras do presidente Lula da Silva durante a posse de seu segundo mandato em 2007 é possível visualizar a projeção brasileira através do espaço sul-americano criado. “Fizemos do entorno sul-americano o centro de nossa política externa. O Brasil associa seu destino econômico, político e social ao do continente, ao MERCOSUL e à

Comunidade Sul-Americana de Nações” (SILVA, 2007). Esse posicionamento caracteriza a América do Sul não somente como espaço e mecanismo para o crescimento da região, mas também consumidora e beneficiadora do projeto de desenvolvimento brasileiro que foi exportado para os países sul-americanos (HONÓRIO, 2013; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

A partir da implementação dos discursos brasileiros Lula da Silva concretizou a retórica existente, visitando e recebendo de maneira bilateral a todos os presidentes sul-americanos, reativando as negociações entre a CAN e o MERCOSUL, e realizando o aprofundamento da CASA (ALMEIDA, 2004). Foi durante o segundo mandato do presidente Lula da Silva que o governo brasileiro se distanciou fortemente do caminho construído durante o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (SARAIVA, 2011), principalmente através da ampliação das relações bilaterais e multilaterais brasileiras resultado do grande êxito da diplomacia presidencial de Lula da Silva (GONÇALVES, 2011).

Foi nesse sentido também que o MERCOSUL teve seu caráter político ainda mais valorizado, incorporando a Venezuela no grupo, ainda que de certa forma tomando tais escolhas na tentativa de inserir o governo venezuelano sob sua lógica de integração e controlar a crescente força do governo de Hugo Chávez (SARAIVA, 2011). Ainda assim, autores como Gonçalves (2011, p. 23) apontam que mesmo que a entrada da Venezuela no bloco tenha sido contestada pelos outros membros, o Brasil coloca que a inclusão do vizinho teria o sentido de “ampliar o bloco, integrando outros países da América do Sul, com vistas a demonstrar que a integração regional não é exclusividade do Cone Sul e, simultaneamente, a possibilitar maior participação dos Estados da região norte brasileira nos benefícios gerados pela política integracionista”.

Com a ampliação do papel estratégico do MERCOSUL para o desenvolvimento brasileiro, a América do Sul se conforma como sua plataforma preferencial. Nos entendimentos de Lima e Duarte (2013) o segundo governo de Lula da Silva foi o ápice de ação da política externa brasileira para alavancar tal objetivo desenvolvimentista em uma atuação pragmática. A estratégia brasileira de aproximação de seus vizinhos sul-americanos se concretizou com a formação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), no ano de 2007 (GONÇALVES, 2011), fazendo-se sentir também de modo mais direto os direcionamentos nacionais que eram exportados regionalmente para a construção da liderança brasileira na América do Sul (SARAIVA, 2011).

Assim como a Casa, a UNASUL também foi um projeto brasileiro, uma alternativa à região que possibilitasse a institucionalização do diálogo político regional a partir de uma ampla agenda a ser conformada, reafirmando a estratégia nacional de construção da América do Sul nos moldes visados desde o governo Cardoso pelos interesses brasileiros (CERVO,

2008; COUTO, 2010).

Os passos seguidos pelos países nesse contexto, assim como a ativa atuação brasileira no subcontinente, resultaram em 2008 na criação efetiva da UNASUL através da aprovação de seu Tratado Constitutivo.

En efecto, desde la creación de la CSN, y con base en los acuerdos tomados en Cuzco y en las siguientes Reuniones de Jefes de Estado –efectuadas en Brasilia en septiembre de 2005, Montevideo en diciembre de 2005, Cochabamba en octubre de 2006 y Margarita en abril de 2007–, se fueron definiendo los principales contenidos, la estructura y la forma de funcionamiento primero de la CSN y luego de la UNASUR, acelerándose el proceso. (BRICEÑO RUIZ, 2012, p. 33).

Através da institucionalização da UNASUL a organização foi ganhando maior respaldo entre os governos, sendo que para o Brasil entende-se a UNASUL como seu principal canal de ação no âmbito regional. Entretanto, ainda que em expansão, tanto por questões de estratégia como dos próprios interesses dos países, o organismo desde seu início apresentou uma baixa institucionalidade, servindo como um espaço de convergência e diálogo intergovernamental (FUCCILLE; MARIANO; RAMANZINI JR.; ALMEIDA, 2017). Essa realidade, de acordo com Saraiva (2011),

garante a margem de autonomia brasileira diante de seus parceiros na organização e em suas relações com países de fora da região. Em termos econômicos, por não ter compromissos de uma experiência de integração regional específica, pode acomodar diferentes iniciativas sub-regionais como o MERCOSUL e a Comunidade Andina. (SARAIVA, 2011, p. 134-135)

A movimentação regional no cone sul demonstra a continuação e êxito da política externa brasileira, inaugurando, de acordo com Gonçalves (2011) e Saraiva (2011), um novo momento político regional a partir da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da UNASUL também em 2008, pois, além de articular países subdesenvolvidos para agir de maneira mais concisa frente ao sistema internacional, estabelece um marco de coordenação, cooperação e integração em matéria de defesa exclusivamente sul-americana, deixando-se de lado a ideia de defesa hemisférica, antes discutida no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) (LEGLER, 2013; SERBÍN, 2009). Ainda nas palavras de Saraiva (2011)

a UNASUL já está sendo um extraordinário mecanismo de articulação e coordenação dos dirigentes da América do Sul. A defesa de nossos interesses comuns é vital em um mundo marcado pelo arbítrio, pela assimetria de poder entre Estados e pelas crises financeira, ambiental, energética e de alimentos. (SARAIVA, 2011, p. 135),

Em concordância com a estratégia de fortalecer o caráter sul-americanista dos mecanismos regionais que vinham ganhando forma, além de criar o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) afastando o tema das discussões no âmbito da Organização dos Estados

Americanos (OEA), constituiu-se também um novo mecanismo para tratar de infraestrutura dentro da UNASUL. A questão da autonomia para a política externa brasileira sempre esteve presente, fortalecida desde a virada do século com a Primeira Reunião de Presidentes Sul-Americanos ainda durante o Governo de Cardoso no Brasil, entretanto, de acordo com Saraiva (2010), Vigevani e Ramanzini Jr. (2014) e Mariano (2013), a integração da infraestrutura regional tem um papel muito importante para compreender a dinâmica da atuação brasileira no continente.

Durante o segundo governo de Lula da Silva, a infraestrutura assume posição central nos discursos brasileiros para a América do Sul, sendo incorporada nas diretrizes de política externa do país ao apontar que a maior dificuldade para o adensamento das relações sul-americanas se davam pela existência dos gargalos físicos entre os países, que continuava a encarecer a livre circulação de pessoas e mercadorias, processo este estimulado no marco do MERCOSUL (VIGEVANI; RAMANZINI Jr., 2014). Na reunião extraordinária de Presidentes da UNASUL em 2008 o presidente Lula da Silva afirma a prioridade que a infraestrutura tem na agenda de integração no marco de criação da União, em suas palavras:

O Tratado Constitutivo não é um fim em si mesmo, é o fundamento normativo para que nossa União possa alcançar seus objetivos. Queremos avançar rapidamente com projetos inovadores e de grande alcance em áreas prioritárias, como integração financeira e energética, melhoria da infraestrutura regional e das conexões rodoviárias e ferroviárias, estabelecimento de uma vigorosa agenda de cooperação em políticas sociais, e fortalecimento da cooperação educacional. (SILVA, 2008, p.3).

Dessa maneira, do ponto de vista da política externa brasileira, com o MERCOSUL, a UNASUL, e também com a posterior criação da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) em 2010, buscou-se articular um melhor espaço econômico regional que tivesse como base de apoio e discussão os mecanismos de cooperação no continente, adaptando aqueles já existentes para a nova lógica de governança que os países apoiavam (SPEKTOR, 2016; VIGEVANI, RAMANZINI JR., 2014), como meio para “ampliar a capacidade de ação do Brasil na região buscando projetar maior autonomia na relação com os Estados Unidos, inserindo-se no movimento mais geral visando uma ordem internacional multipolar” (RAMANZINI JR.; MARIANO, 2016, p. 22)

Do ponto de vista do debate de integração a mudança também ocorreu por pressões tanto da Venezuela como do governo brasileiro em se afastar do modelo do regionalismo aberto, uma vez que se considerava que ainda havia grande influência das instituições de fomento multilaterais da região na conformação da carteira de projetos da IIRSA (HONÓRIO, 2013; RAMANZINI JR.; MARIANO, 2016; SOUZA, 2011A), pois a iniciativa havia sido estruturada sob a égide desses mecanismos de fomento, e por eles coordenada (VIGEVANI,

RAMANZINI JR., 2014). Sendo assim, em 2009 criou-se o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) no âmbito da UNASUL, incorporando a IIRSA como seu Fórum Técnico em 2011.

Buscando fomentar a cooperação regional a partir de alianças estratégicas na América do Sul, investindo em projetos de planificação e infraestrutura, a criação do COSIPLAN representou o descontentamento existente da dinâmica com os projetos de infraestrutura, no qual os mecanismos regionais sofreram adaptações para responder à nova demanda regional. Nas palavras de Ramanzini Jr. e Mariano (2016),

Fica evidente que o período (2009-2012) é de forte reconfiguração das instituições regionais que se viabilizava pelo protagonismo brasileiro que, naquele momento, detinha uma importante capacidade de persuasão parcialmente adquirida ao longo dos anos anteriores através de intensa diplomacia presidencial que operava em um contexto no qual os principais argumentos da atuação externa do Brasil eram respaldados pela conjuntura doméstica, de crescimento econômico e de resultados no campo social. (RAMANZINI JR.; MARIANO, 2016, p. 22).

Todavia, a visão positiva da UNASUL em seu início modificou-se ao longo dos anos em consequência das mudanças dos interesses de cada país e de seus caminhos para que a organização satisfizesse seus almejos. Na visão de Couto (2010), o mecanismo cumpriu com funções estratégicas do projeto integracionista de Lula da Silva, fortalecendo o espaço sul-americano para ação do Brasil, e ampliando as condições de previsibilidade do processo regional. Um melhor detalhamento da estrutura tanto da IIRSA, e COSIPLAN será apresentado no Capítulo 3, na discussão de questões mais específicas ao âmbito de integração de infraestrutura sul-americana, nos atendo aqui a discutir a evolução do contexto, ações, interesses e atores presentes no processo em análise.

Do mesmo modo em que o governo Lula da Silva intensificou a projeção nacional na territorialidade sul-americana, um dos atores estatais que foi incorporado à dinâmica da política externa brasileira e intensificado durante o segundo mandato do presidente, foi o BNDES. Dando continuidade à lógica inserida pelo governo de Cardoso no início dos anos 2000, Lula da Silva ainda em seu primeiro mandato, e isso divergiu em um segundo momento, mencionava o Banco como mais um mecanismo de financiamento na região a fim de impulsionar as obras de integração de infraestrutura. Em discurso durante a 3ª Reunião de Presidentes da América do Sul em Cuzco, Peru, no dia 08 de dezembro de 2004, o Presidente Lula da Silva afirmou a importância da IIRSA e da infraestrutura para a melhor inserção econômica internacional da região, destacando o papel da BNDES e da Comunidade Andina de Fomento (CAF) para o financiamento e ampliação dos projetos da Carteira da Iniciativa.

A IIRSA desencadeou um processo de construção de uma infraestrutura física que unirá plenamente nossos países e povos. Os projetos já em curso

nos setores de transportes, energia e comunicações significarão um salto de qualidade nas relações entre nós próprios e também de nossa região com o mundo. Já temos o roteiro que vamos seguir: acabamos de aprovar os projetos prioritários da agenda de implementação da IIRSA. Confiamos no apoio dos organismos financeiros internacionais para essa empreitada e na disposição do FMI em excluir dos cálculos do superávit primário os investimentos em infra-estrutura. Os recursos liberados fortalecerão a capacidade do BNDES e da CAF de financiar obras estratégicas, que darão um choque de produtividade e de competitividade à economia regional. (SILVA, 2004, p.3-4).

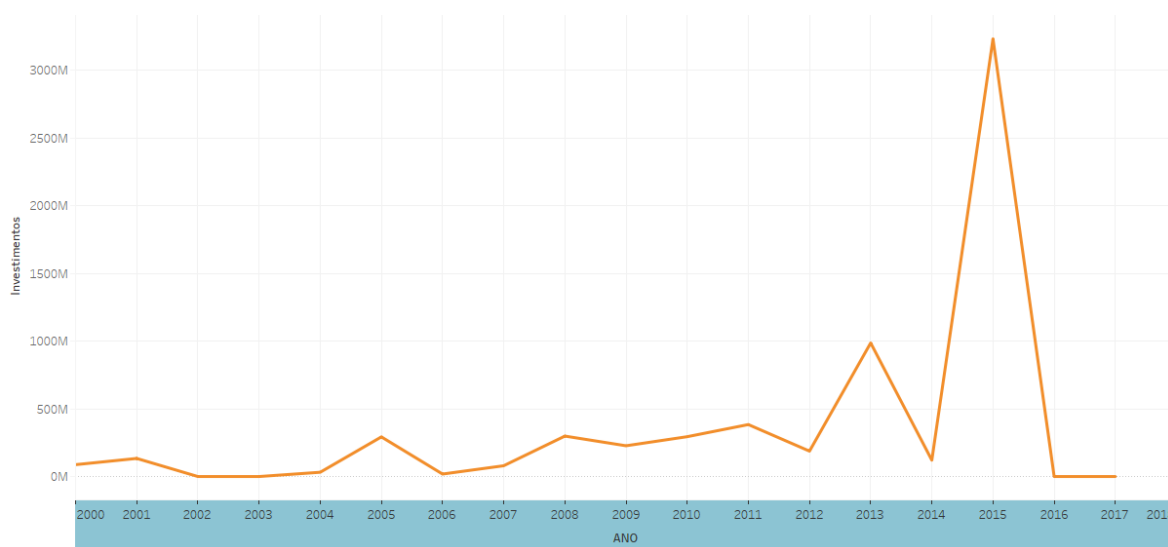
Ademais, no próprio estatuto do banco a partir das modificações ocorridas ainda durante o governo de Cardoso, incorpora-se como uma das diretrizes do banco o fomento à integração regional sul-americana, como apontado em Informe do BNDES em 2004, intitulado “A Integração da América do Sul: o BNDES como agente da política externa brasileira” (FREIXO; RISTOFF, 2012).

A integração Sul-Americana, um dos principais pilares da política externa brasileira, passou a ser parte da missão do BNDES, a partir de 2003, tendo em vista que a expansão dos mercados nacionais e do comércio entre os países é fundamental para acelerar o desenvolvimento econômico com justiça social. O BNDES busca reduzir custos de comércio exterior, aumentar o intercâmbio comercial entre os países sul-americanos, promover maior integração regional e adicionar competitividade comercial à América do Sul, ao financiar as exportações de produtos e serviços de engenharia brasileiros, para aprimorar as conexões físicas da região. (BNDES, 2004).

Nesse primeiro momento do governo brasileiro, portanto, ainda que alguns autores entendam que essas ações perduram até o governo posterior, o Brasil tem no BNDES um mecanismo financiador na sua estratégia regional, se inserindo através do marco da IIRSA no financiamento para realização obras de infraestrutura (Gráfico I). Prado Filho (2018, p. 68) exalta a importância do BNDES à IIRSA a partir do Balanço de Política Externa dos mandatos Lula da Silva elaborado pelo Ministério de Relações Exteriores:

Se a IIRSA obteve êxito no que diz respeito à implantação de metodologia e estabelecimento de uma carteira de projetos prioritários, o mesmo não pode ser dito quanto à viabilização de financiamentos para as obras. Não obstante a presença do BID, CAF e FONPLATA no Comitê de Coordenação Técnica (CCT) da IIRSA, e de sua contribuição financeira para a elaboração desses projetos, a maior parte dos resultados obtidos nos últimos anos no desenvolvimento da infraestrutura física regional em termos de obras executadas podem ser atribuídos aos programas brasileiros de financiamento à exportação, a cargo do BNDES e do BB-Proex, bem como à atuação individual da CAF. O Brasil aprovou, desde 2003, mais de US\$ 10 bilhões em financiamento a obras de infraestrutura na região. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011 apud PRADO FILHO, 2018, p. 68).

Gráfico I – Financiamentos do BNDES para Exportação de Bens e Serviços para Obras de Infraestrutura na América do Sul (2000-2017)
(valores em milhões U\$D)



Fonte: elaboração própria com base nos dados disponíveis no site do BNDES (2018).

Ao introduzir o BNDES para apoiar financeiramente os projetos de infraestrutura Sul-Americanos, o Brasil atingiu em 2011-2015 o maior valor de investimentos na área de infraestrutura, resultando positivo avanço nas obras nos países da América Latina. Esses dados serão melhor discutidos no Capítulo 4. Ainda assim, destaca-se que o ápice de investimentos do BNDES em projetos de infraestrutura se deu no ano de 2015, sob o valor de US\$ 3 bilhões. Portanto, ao contrário do apontado por Prado Filho (2018), e de acordo com as investigações e análises realizadas nesse trabalho, a lógica da atuação brasileira em infraestrutura se realizou a partir do cenário desenvolvido com a criação da IIRSA, porém, a partir de diretrizes nacionais, sendo que a IIRSA deu espaço ao crescente dos investimentos do BNDES às empresas nacionais do país para realizar obras de infraestrutura na região, e não necessariamente dialogando com os objetivos integracionistas como defendido. Nesse sentido, entende-se que “a cooperação e os investimentos podem ser também identificados como instrumento de política externa, embora se apoiando na descentralização de seus agentes formuladores [...]” (SARAIVA, 2011, p. 135).

Em entrevista concedida ao jornal Valor Econômico, no ano de 2009, o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães destacou sobre o investimento brasileiro nas obras de infraestrutura na região:

Valor: O Brasil não tem feito concessões excessivas aos vizinhos, à custa dos interesses do país? Pinheiro Guimarães: Os interesses do Brasil, o seu desenvolvimento econômico e político, estão vinculados ao progresso

econômico e à estabilidade política de cada vizinho e isto cada vez mais, devido aos laços que nos unem a eles e que tanto vêm se aprofundando e fortalecendo [...]. A ajuda aos vizinhos reverte em benefício do Brasil. A construção da infraestrutura, o desenvolvimento industrial, o aumento de demanda cria oportunidades não só para as empresas brasileiras mas para nossos trabalhadores, pois aumenta a demanda por produtos e serviços brasileiros. O extraordinário aumento das exportações brasileiras, assim como os investimentos de empresas brasileiras nos últimos seis anos prova isto. (GUIMARÃES, 2009 apud SARAIVA, 2011, p. 136).

Ainda de acordo com Saraiva (2011), mesmo que galgado nas políticas integracionistas, o crescimento dos investimentos brasileiros na América do Sul através da atuação do BNDES como financiador de obras de infraestrutura em outros países da região dialogou diretamente com a ampliação do papel das empresas brasileiras que conduziam tais projetos, sendo essa uma das críticas apontadas nesta dissertação. O apoio dado pelo BNDES à IIRSA foi ínfimo em comparação ao seu apoio fora do mecanismo às obras de infraestrutura na região. Pode-se afirmar que o Brasil assumiu a partir do BNDES e de sua iniciativa na criação das instituições regionais (IIRSA, UNASUL) um papel parcial de *paymaster* da lógica de cooperação regional apoiada por ele, entretanto, é crítica sua participação direta no objetivo de integrar a América do Sul.

Mesmo que o discurso brasileiro no início do governo Lula da Silva tenha convergido a IIRSA com o BNDES, tal discurso é deixado de lado a partir de 2006, onde o governo Brasileiro retirou de seus discursos a correlação entre a possível participação do BNDES como financiador da carteira IIRSA (HONÓRIO, 2013), ao mesmo tempo em que ampliava sua alíquota de financiamento a empresas brasileiras para exportarem serviços de execução de obras de infraestrutura na região. Dessa maneira, apesar de o governo brasileiro ter, nos últimos anos, investido muito na execução de obras de infraestrutura na região, elas não são, necessariamente direcionadas aos objetivos de integração, demonstrando uma via dupla de ação do governo brasileiro ao utilizar o BNDES como ferramenta de sua política externa na América do Sul, hipótese também a ser demonstrada no quarto Capítulo deste trabalho.

Sendo assim, ainda que vários projetos na América do Sul tenham ganhado força, como a UNASUL, a priorização do MERCOSUL, e a introdução do BNDES financiando projetos na região, ao considerar que o Brasil faz fronteira com quase todos os países do continente sul-americano sendo um ator de grande relevância para os mecanismos de integração aqui debatidos, é a partir da impossibilidade de o Brasil cumprir com o discurso que apresenta, de fornecer um mecanismo financiador para a integração da região, ou de aprofundar os mecanismos regionais por ele mesmo proposto e apoiado, que sua atuação se torna complexa e, possivelmente controversa, como será destacado em seguida.

2. 3. 2 Balanço dos Governos Lula da Silva.

De um modo geral o balanço da política externa brasileira durante o governo Lula da Silva no que se refere às iniciativas de integração na América do sul é positivo para a estratégia brasileira, ainda que não sejam vistas da mesma forma para a evolução das estruturas de cooperação sul-americanas. A manutenção dos mecanismos regionais sem um aprofundamento institucional deu margem para a que a expansão brasileira no cenário internacional ocorresse nos moldes projetados, nesse caso, positiva para o Brasil, mas nem tão positiva assim para o desenvolvimento de um cenário regional mais coeso e estável (SARAIVA, 2011).

Ainda que o governo brasileiro de Lula da Silva tenha apresentado alto envolvimento com a região, outras estratégias presentes em sua política externa como a preferência pela dinâmica multilateral nos organismos e acordos ou ações bilaterais reificam a atitude brasileira de priorizar seus interesses nacionais utilizando o contorno regional para sua expansão internacional. Na visão de Milani, Pinheiro e Lima (2017, p. 597) *“the pursuit of a bigger international role for Brazil was one of the hallmarks of the period from 2003 to 2014 (particularly during President Lula’s second term), as were the promotion of the country’s stability and awareness of its potential”*. Ou seja, ainda que haja ganhos para a América do Sul, não existe uma trajetória ou estrutura seguida que pôde ser mantida em relação aos vizinhos, a pergunta que fica, portanto é se existiu uma prioridade real pelo governo brasileiro às questões sul-americanas, ou a América do Sul foi, em suma, cenário da estratégia de política externa brasileira.

Autores como Hirst, Lima e Pinheiro (2010) visualizam que mesmo inserido na estratégia de desenvolvimento nacional, a atuação do governo de Lula da Silva na América do Sul teve como principal resultado positivo seu papel como mediador de crises regionais. Classificando-o como potência regional o Brasil passou a assumir um lugar sem precedentes e, conseqüentemente, ter demandas políticas e econômicas regionais novas.

A presença brasileira na América Latina tem sido associada ao papel mediador em contextos de crises locais, entre as quais se destacaram os casos da Venezuela (2003), Bolívia (2003 e 2006), Equador (2004), Honduras (2009) e Haiti (2003). Ao mesmo tempo, laços políticos mais intensos foram estabelecidos com governos de países do Cone Sul, os de Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner na Argentina, de Tabaré Vázquez e José Mujica no Uruguai, de Michelle Bachelet no Chile e de Fernando Lugo no Paraguai. Outrossim, se manteve um fluido diálogo político com Hugo Chávez na Venezuela e com o governo castrista em Cuba. (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010, p. 31).

Ainda assim, existe uma visão complementar de que a UNASUL não se conforma somente na vontade e desejo dessas elites brasileiras, mas aceita pelas elites e desejos dos outros países

sul-americanos que também viam a criação do organismo como um espaço para debater ou realizar seus almejos cooperativistas (NOLTE; COMINI, 2016).

Nesse sentido, têm-se a importância da institucionalização dos mecanismos e espaços regionais para que essa interação pudesse existir principalmente apoiada na manutenção da soberania dos países, entendida por todos os países sul-americanos como de grande importância em suas estratégias nacionais. A representação de tal diretriz foi a consolidação da UNASUL, traçada por uma trajetória iniciada nos anos 2000 com a IIRSA, onde Milani, Pinheiro e Lima (2017) reafirmam a existência de uma ação estratégica de integração para a institucionalização da UNASUL a fim de servir como um centro de governança regional, principalmente na questão de proteção, segurança e resolução de conflitos, como também apontado por Hirst, Lima e Pinheiro (2010) como um grande ganho à região.

Com uma visão um pouco mais crítica acerca da construção da região sul-americana e da importância da institucionalização dos mecanismos regionais, Nolte (2016) adota a percepção de Herz (2014) na qual o termo região se origina da ideia de reger, comandar, como um *“locus for the production of norms, public policy, and dispute mechanisms as a result of the choices by governing elites in the countries that form the region”* (HERZ, 2014, p. 237). Dessa maneira, o entendimento dos governos brasileiros de 2003-2016, deve incorporar o sentido que se tentou dar a região sul-americana a partir da construção de diferentes organismos de integração e cooperação regional.

Para Nolte (2016), diferente das regiões que são entidades sociais porosas, as organizações regionais podem servir para os atores envolvidos como um ambiente propício à criação de normas, *“with a view to protecting their autonomy from dominance or abuse by more powerful actors (Acharya, 2011). Regional organizations can make a region less porous by functioning as filters between the region and the international system (including global governance structures)”* (NOLTE, 2016, p. 2).

Frente a essa dinâmica de proteção da autonomia dos países, ainda que em interação com a região, o que pôde ser observado nas relações sul-americanas a partir dos mecanismos criados e do apoio do governo brasileiro é a disposição e o interesse da manutenção da dinâmica intergovernamental na interação regional. Na visão de Mariano e Ramanzini Jr. (2016) a UNASUL apresenta o mesmo padrão institucional que o MERCOSUL, o intergovernamentalismo, tido, principalmente na estratégia de política externa brasileira, como o instrumento para a preservação da autonomia, uma vez que o não aprofundamento das instituições criadas garantiria a autonomia dos governos nacionais, evitando o fortalecimento de estruturas supranacionais na região. (DESIDERÁ NETO et al, 2014; MALAMUD; SCHMITTER, 2007; MARIANO, 2007; MARIANO; RAMANZINI JR., 2012).

Em resumo, ainda que o engajamento brasileiro durante os governos de Lula da Silva assim como o interesse e maior convergência político-econômica entre os países sul-americanos tenham rendido a criação de novos mecanismos de cooperação, isso não é representado em um maior comprometimento dos países com as instituições regionais, mas sim no não aprofundamento dos mecanismos existentes e possível utilização dos espaços regionais como plataforma de inserção internacional (RAMANZINI JR.; MARIANO, 2016; RIBEIRO, 2016). Tal realidade pôde ser vista mais concretamente na atuação do MERCOSUL que tem sua atividade diminuída a partir dos anos 2000, vista por Budini (2015) como “reflexo das dinâmicas intergovernamentais do bloco, das dificuldades de aprofundamento da integração e da coexistência com outras iniciativas regionais” (apud RAMANZINI JR.; MARIANO, 2016).

No que se refere à UNASUL se tem resultados aquém das propostas objetivadas, apresentando uma baixa internalização dos debates regionais nas ações nacionais de cada país, ficando a integração a uma priorização secundária (DESIDERÁ NETO et al, 2014).

Prevalece a lógica de concentrar a coordenação dos esforços a partir de estruturas nacionais existentes para a realização dos objetivos regionais, o que garante forte protagonismo brasileiro e preserva a histórica vulnerabilidade das experiências de regionalismo sul e latino-americano frente às instabilidades políticas e econômicas dos Estados participantes. (RAMANZINI JR.; MARIANO, 2016, p.19)

Portanto, reafirma-se a projeção política nacional através dos acordos regionais (MEUNIER; MEDEIROS, 2013; TUSSIE, 2013), onde “a perspectiva de cooperação regional prevalece sobre a de integração, fato que torna possível a coexistência dos processos estruturados pelo Brasil a partir de 2008” (RAMANZINI JR.; MARIANO, 2016).

Em acréscimo, na visão de Spektor (2014), desde o início na projeção brasileira do projeto sul-americanista de integração o envolvimento do governo nacional tem sido parcial, no qual os políticos do país têm tendido a comprometer-se retoricamente com a ideia de uma América do Sul integrada, “*they have been deeply ambivalent about the implications of such a policy in terms of commitments and resources*” (p. 1). As ações ambivalentes do governo brasileiro na estratégia regional se refletem nas dificuldades existentes na área, onde se vê mais um projeto do que uma realidade concretizada, em alguns casos projetando que mesmo os mecanismos já consolidados têm riscos de desmontes. No que se refere a institucionalização da União das Nações Sul-Americanas, o mecanismo desde seu desenho foi estruturado para manter a dinâmica intergovernamental, não aspirando se tornar uma organização supranacional (SPEKTOR, 2016). Ademais,

There was no emphasis on the emergence of a new, shared South American identity among its members. Decision-making was kept in the hands of national authorities, capital cities retained veto power over any community initiatives, and no tools were put in place to push countries toward greater

integration. Member state presidents—rather than their bureaucracies—set policies. Neither Mercosur’s headquarters in Montevideo nor Unasur’s in Quito was given a mandate to evolve into autonomous institutions. (SPEKTOR, 2016, p. 29).

Toda essa estrutura regional frágil é consequência da estratégia de não aprofundamento institucional dos mecanismos como discutido por todos os autores acima. Ainda assim, alguns estudos convergem no entendimento de que tal realidade também é reflexo da estratégia de autonomia apoiada pelo governo brasileiro, esta, que em parte divergiu da estratégia de integração regional (FUCCILLE; MARIANO; RAMANZINI JR.; ALMEIDA, 2017).

Primeiramente, Vigevani e Ramanzini Jr. (2014, p. 520) definem a autonomia como “uma noção que se refere a uma política externa livre dos constrangimentos impostos pelos países poderosos, tanto como um objetivo a ser perseguido na ação externa, quanto como um conceito explicativo das opções internacionais”.

Desde 2003 a política de Lula da Silva em conjunto com a vontade política dos outros países sul-americanos puseram em prática novas perspectivas de cooperação regional, entretanto, no âmbito do MERCOSUL, por exemplo, Mariano e Ramanzini Jr. (2013; 2016) apontam para limitações existentes “pela ênfase atribuída pelo Brasil à autonomia nacional e pela priorização da expansão do bloco em detrimento do seu aprofundamento” (RAMANZINI JR.; MARIANO, 2016, p.5).

No que se refere à UNASUL, Nolte e Comini (2016) afirmam que a união dos países é vista como uma organização que gera a segmentação regional, pela inabilidade de se construir uma instituição regional sólida e continuar a investir na criação de outros mecanismos que podem acabar por se sobrepor em suas funções, mais conhecido também por “*overlapping regionalism*”. Ainda na visão de Nolte e Comini (2016), tem-se que a UNASUL representa a ambição brasileira de se tornar um líder regional, reforçando a sobreposição regional de instituições e gerando possíveis divergências entre e dentro delas.

A ação do governo brasileiro de 2003 a Maio/2016 apresenta no âmbito regional um forte discurso pró-integração da qual se obtêm resultados positivos, principalmente na questão de defesa regional, sendo uma plataforma para a execução da política nacional através dos mecanismos criados. Entretanto, ainda que utilizado para a projeção desenvolvimentista do país, os mecanismos regionais acabam por exigir maior responsabilidade do país em termos de liderança, ainda que essa responsabilidade não seja desejada. Como discutido por Burges (2017),

The lesson from recent history appears to be that concrete actions to take on leadership in the region and gain its acceptance would have required Brazil

to assume substantial proportions of the costs of providing various collective goods. Even if not resulting in direct economic costs, this would have created political commitments and started to impose norms and expectations of behavior that could later restrain Brazil's free space for action. In simple realist terms this means autonomy might be restrained and sovereignty comprised. (BURGES, 2017, p. 11).

Portanto, assumir declaradamente a liderança regional implicaria na diminuição de autonomia para o governo Brasileiro, seja na maneira de projetar seus interesses internos nas ações das instituições regionais ou de como influenciar seus vizinhos nesse espaço sul-americano criado. Tal aspecto de proteção da autonomia do país em sua política nacional e externa acaba por constranger as expectativas dos países da região (BURGES, 2017).

Essa realidade conforma o que foi chamado por Simões (2011), Vigevani e Aragusuku (2014) de Círculos Concêntricos. Nas palavras de Simões (2011),

Para o Brasil, o MERCOSUL continuará sendo o núcleo duro da integração. Para entender o papel desempenhado por cada iniciativa de integração, é útil evocar aquela velha imagem de círculos concêntricos. O MERCOSUL seria, para o Brasil e para os demais países-membros, o círculo central no qual estaríamos engajados e que se caracteriza por um grau de densidade maior. Os compromissos no MERCOSUL, que é uma união aduaneira e aspira a transformar-se em um verdadeiro mercado comum, são de natureza distinta daqueles assumidos em outros esquemas mais amplos, seja de concertação e consultas políticas, como o Grupo do Rio, seja de natureza multissetorial, como a UNASUL. Esses outros esquemas seriam círculos de raio maior, que contêm os círculos centrais e geram compromissos de caráter mais geral e complementar em relação àqueles, o que em geral não significa ter de mudar a legislação nacional ou aceitar certa dose de supranacionalidade. Isso não impede que, no futuro, os círculos maiores ganhem mais densidade e produzam uma convergência com círculos centrais. (apud RAMANZINI JR.; MARIANO, 2016, p. 17).

A articulação dos mecanismos regionais apoiados pelo Brasil configuram os círculos concêntricos, tendo como base a maximização de retorno ao país em cada arranjo existente de acordo com sua estrutura e o modelo de inserção internacional que o país priorize no espaço de integração configurado (RAMANZINI JR.; MARIANO, 2016; VIGEUVANI, ARAGUSUKU, 2014).

Ao considerar esse aspecto, através da estratégia brasileira de expandir os mecanismos dentro de seus círculos concêntricos que lhe proveriam maiores espaços de atuação regional, o fenômeno consequente de sobreposição discutido acima é tido como negativo à integração regional sul-americana (BARBOSA, 2010; DESIDERA NETO et al, 2014; RAMANZINI JR.; MARIANO, 2016; RIBEIRO, 2016).

Por fim, um último aspecto da atuação brasileira no âmbito regional nos anos de governo de Lula da Silva se refere ao papel de liderança, visto por alguns autores como de êxito e/ou necessário para a integração da América do Sul, e outros, como um objetivo nunca

realizado. Em consonância com o debate de liderança estão aqueles que discutem sobre o reconhecimento e aceitação do projeto brasileiro na região como uma questão mais problemática. Na perspectiva de Lima (2013) e Malamud (2011) o crescimento da atuação brasileira na região ao mesmo tempo em que impulsionou a expectativa dos vizinhos para o desenvolvimento regional também aumentou a desconfiança e temor em relação à hegemonia do país, criticando a não contribuição suficiente do governo brasileiro na produção de bens públicos regionais.

Ademais, Lima (2013) aponta que não há consenso no tema, existindo dois caminhos de entendimento diferente, aquele que vê o Brasil como pouco disposto em ser o *paymaster* da integração sul-americana ou ainda apresenta certo ceticismo enquanto ao projeto de integração regional do continente (BOUZAS; VEIGA; RÍOS, 2007; MALAMUD, 2011), enquanto outros autores como Spektor (2011) já afirma que nunca houve nem há o desejo nacional por parte do Brasil em custear tal processo. Ao entender a liderança como a capacidade de influenciar ou reconhecer terceiros, Lima (2013) se aprofunda na dinâmica nacional brasileira na formulação da política externa para a América do Sul, apontando para a importância de se acompanhar as negociações intergovernamentais e nacionais existente entre as elites e os interesses predominantes nos espaços de integração.

A interferência das elites nacionais brasileiras no processo da formulação da política externa brasileira para o âmbito regional também é discutida por Milani, Pinheiro, Lima (2017) e Spektor (2016). Na visão de Milani, Pinheiro e Lima (2017), as elites que regem o andamento de alguns processos nacionais no Brasil sempre buscaram sua projeção internacional, tendo nos espaços multilaterais de debate, ou através de mediações entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, um caminho para expandir a presença do país no sistema internacional. Em concordância com essa perspectiva, Spektor (2016) se aprofunda nos processos internos do país que são refletidos regional e internacionalmente em suas ações, de acordo com o autor,

[...] democratic Brazil defies careful, calculated foreign policymaking by elites. Brazil is as vibrant and messy a democracy as any other: Brazilian presidents preside over an often-fractured governing coalition and they face the challenge of managing a vast federal state with an unruly set of bureaucracies and semi-independent agencies operating within it. Candidates for the Senate and the Chamber of Deputies are chosen on the basis of a highly competitive open-list, proportional electoral system and coexist with twenty-seven powerful state governors and legislatures. Members of the gargantuan judiciary branch are staunchly independent from executive control, and so is the free press. Private lobbies and organized interests seek to and do exert influence at all levels, further complicating the ability of leaders to conduct foreign policy according to a rationally constructed notion of “national interests”. (SPEKTOR, 2016, p. 18).

Ou seja, há muitos outros fatores internos a serem considerados na dinâmica de formulação de política externa e impacto da atuação brasileira para o projeto de integração sul-americano. Hirst, Lima e Pinheiro (2010) incorporam esse debate destacando também o papel das empresas nacionais na atuação externa do governo brasileiro, uma vez que o apoio à integração regional e o incentivo de criação de tantas instituições multilaterais na América do Sul gerou expectativas dos países vizinhos que nem sempre eram convergentes aos interesses dessas empresas e elites, resultando nas barreiras e dificuldades de aprofundamento desses mecanismos e da própria integração sul-americana. Como por exemplo,

Outra face da presença de destaque dos «ministérios domésticos» no tabuleiro internacional ocorre com o setor empresarial, que vem adquirindo alcance global e aumentando mais seu envolvimento internacional. Embora atuem de forma paralela, é expressivo o diálogo entre as ações empresariais e governamentais brasileiras no cenário externo. A política do Ministério do Desenvolvimento (MDIC) de estímulo a missões e empreendimentos do setor público e privado em todo o mundo em desenvolvimento gera uma convergência de interesses que se reflete no discurso e na prática dos «fenícios brasileiros». O entusiasmo pela frente Sul-Sul por parte do empresariado brasileiro vem relevando também um processo de aprendizagem e um sentido de oportunidade que revela um novo perfil de investimentos e transações comerciais. Entre os grupos privados e estatais a compartilhar mercados, destacam-se Petrobras, Odebrecht, Banco do Brasil, Vale do Rio Doce, Votorantim, Companhia Siderúrgica Nacional, Camargo Corrêa, Gerdau, JBS. (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010, p. 25-26).

Em uma visão mais negativa sobre a atuação Brasileira na região, Burges (2017) entende que nunca houve um projeto de liderança brasileira para a América do Sul, uma vez que ser líder exigiria assumir custos e envolver-se em ações que poderiam não ser de seu interesse. Nesse sentido, a partir do momento em que o governo brasileiro nunca se dispôs a rever políticas como a preservação de sua autonomia, ou o grande apelo à questão da soberania do país, ele não pode ser considerado um líder regional. Ademais, avançar com um projeto integracionista, como já observado, resulta em custos, estes, que o governo brasileiro nunca quis pagar, ainda que o projeto regional tenha sido desenvolvido em grande parte com base nas diretrizes políticas e econômicas nacionais, resultando no que o autor chamou de “*Low-cost Consensual Hegemony Project*” (BURGES, 2017).

The rising regional expectations in the 2000s were clearly that Brazil would act more assertively and concretely. [...] the key point is the extent to which these activities were deflected away from direct attribution to Brazil or pursued in a remarkably low-cost manner. We thus find during the Lula years a growing disjuncture in Brazil's style of continental engagement and its capabilities, meaning the country was engaging more, but not seriously committing fungible resources or accepting the costs of effective leadership. (BURGES, 2017, p. 10).

Ao buscar atuar regionalmente através da estratégia de baixo custo para o país na

manutenção do projeto integracionista Sul-Americano, Nolte (2014) e Burges (2014) apontam para um direcionamento institucional mais cooperativista na região, no qual as iniciativas incentivadas pelo Brasil resultaram em benefícios econômicos não somente nacionalmente, mas também para os países vizinhos.

The most visible form was the turn to regionalist arrangements, first the Common Market of the South, Mercosur, then proposals in 2000 for South American infrastructure integration to facilitate intra-regional exchange. Immediately tangible benefits were felt within Mercosur where members Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay saw a surge in value-added exports. (BURGES, 2015, p. 196).

Ainda assim, mesmo com benefícios à região o processo de implementação de diferentes mecanismos regionais durante os governos de Lula da Silva são interpretados como uma resposta governamental tanto às pressões regionais para um maior envolvimento do país nessas questões, como aos interesses dos lobbies brasileiros lícitos e ilícitos “*by Brazilian civil engineering and construction companies – the empreiteiras – to push a massive expansion of BNDES financing for infrastructure projects in the hemisphere (Zanini 2017)*” (apud BURGES, 2017, p. 11).

Em um entendimento consensual, os governos de Lula da Silva representaram um momento de grande atividade regional, com a criação da CASA, UNASUL, COSIPLAN, Fundo de Convergência do MERCOSUL (FOCEM) e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), tendo resultados positivos no andamento das discussões regionais e na conformação de um espaço de convergência política entre os países. Entretanto, essa dinâmica, por questões de priorização da agenda nacional brasileira, falta de interesse dos países sul-americanos em aprofundar a institucionalidade dos mecanismos e da priorização da política de autonomia da região, apresenta uma base frágil para manter-se diante crises regionais, mudanças de governos, e acabam por ficar em segundo plano de prioridades em relação às agendas nacionais de cada país. Ademais, pela grande influência das disputas políticas e interesses nacionais de empresas e elites na formulação da atuação externa do Brasil, se torna mais complexo o controle de um direcionamento de longo prazo para a região, se fragilizando ainda mais durante os Governos de Dilma Rousseff no Brasil com os escândalos de corrupção no país e a instauração de diferentes crises políticas e econômicas na América do Sul.

2. 4 O Fim da Onda Rosa: Governos de Dilma Rousseff no Brasil e a criação da Aliança do Pacífico

A eleição de Dilma Rousseff no Brasil em 2010, assumindo em 2011, representou a força e prestígio deixado pelo ex-presidente Lula da Silva, entretanto, nem o contexto regional, nem o internacional seriam os mesmos daquele momento em diante, o que resultou no descompasso com os alcances regionais do período anterior. Ademais, por não apresentar o mesmo carisma e disposição em liderar a política externa do país, a atuação brasileira no cenário regional sofreu impactos, criando-se um espaço de divergência e não comprometimento com o projeto de construção de uma América do Sul unida trabalhada nos últimos oito anos de governo.

No que se refere ao rompimento da política externa brasileira “ativa e altiva”, de acordo com Cervo e Lessa (2014) se apresentam dois fatores: a inexistência da renovação dos conceitos e ideias que operam para um maior diálogo e movimento com a sociedade, e com o próprio Estado para a formulação de um projeto de política externa do país; e os obstáculos advindos de gestões anteriores que ocasionaram na perda da eficiência da condução da política externa. Nesse sentido os autores se referem à perda de autonomia e de força que o Itamaraty teria sofrido durante o governo de Lula da Silva.

Grande parte da discussão sobre a política externa de Dilma Rousseff para a integração sul-americana aponta para a diminuição da atividade e da priorização dada pelo Brasil aos seus vizinhos, com exceção do Uruguai, no qual houve continuação e maior aproximação do governo brasileiro durante esse período (SARAIVA, 2013; SOUZA; BISELTO; BARROS, 2018). Ademais, nesse novo contexto, ainda que estivesse presente certa disposição de atores brasileiros em dar continuidade e aprofundar os trabalhos dentro dos mecanismos regionais, impulsionando a integração, o contexto internacional e o contexto regional já não eram os mesmos. Sendo assim, a vontade política durante novo governo brasileiro não foi suficiente para manter as ações postas em práticas com Lula da Silva (BUENO; RAMANZINI JR.; VIGEVANI, 2014).

Mesmo frente a um novo cenário regional e internacional, as estratégias externas do governo anterior foram mantidas inicialmente, continuando a defender a revisão das organizações internacionais, atuando nos mecanismos multilaterais como porta-voz dos países do Sul, e apoiando o fortalecimento da região Sul-Americana. Entretanto, nesse período houve o fortalecimento do grupo autonomista dentro da formação diplomática brasileira, reforçando os aspectos desenvolvimentistas dos projetos nacionais para a região, resultando em um discurso retórico, dada a baixa “diplomacia presidencial e o papel da presidência como elemento in-

centivador e equilibrador de diferentes visões de política externa que havia acontecido durante o governo de Lula [...]” (SARAIVA, 2013, p. 15).

A principal característica do presidente Lula da Silva, que era a construção da liderança regional apoiado de sua atividade presidencial, não teve continuidade, resultando na perda gradual do crescimento sul-americano frente ao novo Sul Global, tendo o último, maior prioridade ao governo brasileiro do que a manutenção da relação com seus vizinhos. Nesse sentido o papel brasileiro como instigador e apoiador das instituições regionais no continente, como a UNASUL, foi esvaziado, no qual a política externa do país assumiu “um caráter instrumental e de baixo perfil no que diz respeito ao regionalismo” (SARAIVA, 2013, p.15).

Como elemento agravante, a combinação de expectativas brasileiras de receber apoio na região às aspirações globais do país com a rejeição a uma institucionalização que restringisse a autonomia de ação brasileira nos marcos tanto regional quanto internacional aumentou os custos da liderança brasileira para um patamar que o novo governo não mostra disposições em atender. A situação econômica brasileira vem enfrentando problemas e uma iniciativa de arcar com custos da cooperação regional passou a ser vista com reticências pelo novo governo. (SARAIVA, 2013, p. 16).

Alguns autores afirmam que o período Lula da Silva foi um período de anormalidade da política externa brasileira, no entanto, foi essa anormalidade que ficou marcada em um período no qual o Brasil se destacou nacional, regional e internacionalmente (MAWDSLEY; SOUZA NETO, 2017). Sendo assim, a partir desse momento a política externa brasileira para a América do Sul apresentou um baixo ativismo, deixando em *standby* muito dos processos de integração conquistados nos últimos anos, onde os mecanismos e organismos regionais perderam sua força e os países diminuíram seu comprometimento para com o sul-americanismo tão fortemente buscado pelo Brasil desenvolvimentista.

Lentamente, com o desinteresse da presidente Dilma Rousseff em questões de política externa, as discussões foram retornando à responsabilidade de instâncias governamentais especializadas, deixando a presidência se ocupar das crises políticas no continente. Dessa maneira, ao retomar a força de formulação de estratégias externas o Itamaraty, ainda que com reduzida influência, direciona os esforços nacionais para questões econômicas de curto prazo, não mais investindo na projeção internacional brasileira (FLEMES; SARAIVA, 2014; SARAIVA; VELASCO JR., 2016; VEIGA; RÍOS, 2011).

Assim, embora as estratégias e visões de mundo tenham seguido formalmente em vigor, assim como os policymakers da política externa e as perspectivas anunciadas para a América do Sul, o comportamento brasileiro para o exterior de forma geral experimentou mudanças e uma visível redução na proatividade. (SARAIVA; VELASCO JR., 2016, p. 306).

O novo governo esvaziou a dimensão política da atuação brasileira na América do Sul, não atuando mais de modo assertivo como ator estruturador dos mecanismos regionais (FLEMES; SARAIVA, 2014). Ademais, a estratégia brasileira de prover um mecanismo a mais no financiamento de obras de infraestrutura no continente através de recursos do BNDES, apesar de ter sido mantido nos primeiros anos de governo, teve uma ruptura com o agravamento da situação econômica brasileira, deixando de lado mais um dos vetores de atuação brasileira no processo regional sul-americano (FUCCILLE; MARIANO; RAMANZINI JR., ALMEIDA, 2017; SARAIVA; VELASCO JR., 2016).

Apesar de haver demonstrado um discurso de continuidade da ação externa do país no início de seu governo, a partir de 2013 o quadro vai se agravando, no qual a política de Dilma Rousseff assume um caráter mais reativo e de recuo na condução internacional do país, apresentando cada vez mais dificuldades no processo regionalista sul-americano. O MERCOSUL é visto em um momento de inércia e estancamento do que já se havia avançado, apresentando um quadro de grande pressão internacional e regional para a diminuição das assimetrias do continente, que não estavam sendo cumpridas e dificultavam o processo integracionista buscado pelos países, principalmente para a expansão comercial entre eles (RAMANZINI Jr.; MARIANO, 2016). As crises políticas no Paraguai, Venezuela e Argentina também foram sentidas pelo governo brasileiro dentro do MERCOSUL, no qual a aproximação do Brasil com tais países era de extrema importância para a não criação de rivalidades e desconfiança. Ainda que o cenário tenha sofrido com impasses, houveram ganhos positivos para a região principalmente no âmbito da UNASUL, relacionados aos marcos gerados após a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano no organismo (SARAIVA, 2013).

É possível definir ainda dois outros fatores que fundamentaram o declínio brasileiro no sistema internacional: a não formulação de uma política comercial internacional, e a falta de planejamento de uma estrutura que garantisse maior competitividade às empresas nacionais. Além desses fatores, havia a insuficiência infraestrutural e a elevada carga tributária no país.

O governo de Rousseff não somente falhou ao enfrentá-los como ainda agregou novos entraves: inchou a máquina do Estado, em três níveis – federal, estadual e municipal – multiplicando licenças requeridas para implantação de projetos de infraestrutura, produtivos, de desenvolvimento, e confiando, ademais, a burocratas subalternos o poder de interrompê-los em qualquer etapa de execução; sustou o diálogo constante e intenso com o empresariado industrial e do agronegócio, bem como com dirigentes, a exemplo do próprio Ministro de Relações Exteriores; não supriu, enfim, a baixa propensão do empresariado em inovar com política de Estado de inovação tecnológica que envolvesse Universidades, centros de pesquisa e empresas em dinâmica harmonizada. (CERVO e LESSA, 2014, p. 135).

Em acréscimo, Cervo e Lessa (2014) em sua visão sobre a política externa da presidente Dilma Rousseff, apontam que:

Após uma fase de ascensão do país como potência emergente, a inserção internacional do Brasil entra em declínio entre 2011 e 2014. As causas que determinam a mudança e a nova tendência localizam-se no enfraquecimento do diálogo entre Estado e segmentos dinâmicos da sociedade; na quebra da confiança de investidores e empresários nacionais e estrangeiros no governo; no enfraquecimento de estratégias e inexistência de ideias novas capazes de motivar agentes externos; no emperramento da gestão pública com perda da capacidade indutora do Estado; enfim, no protagonismo de Rússia e China no seio do Brics. Esses fatores de caráter interno conduzem à deterioração de indicadores de medida da presença e da influência econômica, política e geopolítica do Brasil sobre o cenário internacional. (CERVO; LESSA, 2014, p.147).

Outro cenário durante o governo de Dilma Rousseff que abalou alguns posicionamentos nacionais da política externa para a região foi a criação da Aliança do Pacífico (AP) em 2012. Com a retomada de alguns preceitos neoliberais, aponta-se para a possível ameaça do MERCOSUL, em um momento em que o Brasil já não representava uma forte liderança e apoio aos seus vizinhos, existindo espaços para a busca de novas oportunidades e cenários mais proveitosos aos países sul-americanos (SARAIVA, 2013).

A Aliança do Pacífico em sua consolidação apresenta pressão à capacidade argumentativa brasileira, colocando em choque, uma vez mais, dois modelos de integração diferentes no continente, resgatando o foco comercial e exportador dos anos 1990, caminho oposto ao buscado pelo governo brasileiro na região com a criação da UNASUL e incorporação da Venezuela no MERCOSUL (RAMANZINI Jr.; MARIANO, 2016). Ademais, no entendimento de Menezes, Hermosilla e Solis (2013), Padula (2013), Vigevani e Ramanzini Jr. (2014), com mais um elemento regional na América do Sul, considerando que o Paraguai e o Uruguai se colocaram como países observadores na Aliança do Pacífico, amplia-se a pressão regional por respostas do governo brasileiro em fortalecer os espaços de integração criados, ademais de concretizar dentro do COSIPLAN a promoção de uma infraestrutura regional mais eficiente para os interesses comerciais e desenvolvimentistas dos países sul-americanos.

Dessa maneira é possível notar que a Aliança do Pacífico não foi recebida positivamente de modo consensual por parte do governo brasileiro, fomentando o debate com o novo mecanismo, mas também buscando trabalhar na Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) criada em 2010. Entretanto, ainda que se tenha tentado apostar na CELAC como outro fórum complementar para a influência brasileira nesse novo contexto regional, a partir de 2015 com o reatamento das relações entre os Estados Unidos e Cuba, e reincorporação do país na OEA, surge um possível lapso no regionalismo sul-americano consolidado nos últimos anos. Nas palavras de Saraiva e Velasco Jr. (2016, p. 311), “de fato, uma

alteridade em relação aos Estados Unidos ocupou historicamente papel importante na construção de uma identidade regional latinoamericana, conforme pôde ser percebido em diversas Cúpulas das Américas realizadas antes do reatamento”.

A nova dinâmica de coexistência entre a Celac e a OEA contribui como mais um fator da diminuição do espaço de ativismo brasileiro no âmbito regional, se complementando com a eleição de Mauricio Macri com visões políticas e econômicas mais liberais na Argentina e, com o impeachment da presidente Dilma Rousseff em maio de 2016, formalizando um marco “importante no desmonte de uma comunidade epistêmica pró-integração orientada por um regionalismo pós-liberal que teve um papel importante na criação tanto da UNASUL quanto da CELAC” (SARAIVA; VELASCO JR., 2016, p. 311).

No que diz respeito ao MERCOSUL, as dificuldades comerciais cresceram trazendo um complicador para a dimensão de integração econômica. De positivo, os esforços voltados para o alargamento do bloco: foi assinado o protocolo de adesão da Bolívia como membro pleno, ainda pendente de ratificação, e houve a incorporação de Suriname e Guiana como membros associados, completando o quadro marco para a formação de uma área de livre comércio coincidente com o subcontinente. Em relação à Argentina, os obstáculos às exportações brasileiras não foram resolvidos e as medidas estatizantes do governo argentino de Cristina Fernández afastaram investimentos brasileiros do país. O governo de Dilma Rousseff mostrou menos disposição para fazer concessões ao parceiro no campo econômico e os atritos não foram solucionados. (SARAIVA; VELASCO JR., 2016, p.310).

Complementarmente, Lima (2013) aponta outros fatores para a mudança do contexto regional que dialogam diretamente com a construção da Aliança do Pacífico, configurando o fim da chamada “onda rosa” no continente e da convergência política presente desde meados dos anos 2000. Nessa nova configuração são enfatizadas estratégias que dão foco ao mercado, a integração das cadeias nacionais no sistema global e consequentemente a liberalização comercial.

Ou seja, ainda que nos últimos 10 anos tenha havido avanços regionais, desenvolvimento interno e maior coesão entre as iniciativas para a convergência de melhorias no âmbito regional, permanece em muito as barreiras para o aprofundamento desses mecanismos de integração. Esforços tanto no âmbito de infraestrutura com a IIRSA, posteriormente UNASUL e COSIPLAN, como nos outros mecanismos de integração na América Latina, não apresentaram nesses últimos 16 anos a consolidação de uma estrutura institucional que garantisse certa autonomia da dinâmica incentivada. Tal conformação e manutenção de fissuras nos mecanismos os mantém vulneráveis e suscetíveis às instabilidades políticas e econômicas dos países do continente.

Como apontado, desde 2013 a coesão existente no contexto regional vem sendo fragilizada, podendo ter diferentes consequências para o cenário futuro da integração regional. O

início de tal fragilização se deu no mesmo ano com a morte de Hugo Chávez, o início das manifestações contra o governo brasileiro da presidente Dilma Rousseff, e a crise da dívida externa Argentina. Novas eleições resultaram em diversas modificações nos direcionamentos políticos e econômicos desde então, trazendo ao debate integracionista, perspectivas antigas que apontam a intenção de retorno a um posicionamento mais liberal no continente, além de abrir portas para a atuação de outros países na região, trazendo outros interesses e possíveis desdobramentos desfavoráveis ao aprofundamento do projeto integracionista sul-americano defendido no marco da criação da UNASUL.

Agregado às mudanças do contexto regional, as condições geradas durante os governos anteriores no que diz respeito à política externa brasileira para a América do Sul colapsaram nos governos de Dilma Rousseff, principalmente no segundo mandato (BURGES, 2017), no qual o espaço de atuação para o Brasil era muito menor para a continuação de uma política externa ativa e reativa no sistema internacional, uma vez que os elementos essenciais que tornaram o ambiente propício para tais ações durante os governos de Cardoso e Lula da Silva já não estavam mais presentes (SPEKTOR, 2016).

[...] the economy slowed down in the aftermath of the 2008 global financial crisis, the coalition supporting her administration showed widening cracks, and the public was far less supportive of expansionist foreign policies in the aftermath of Lula's time in power. For the first time in twenty years, there were renewed fears of inflation and recession. Even if Rousseff enjoyed sufficient popular support to secure reelection, the political climate had changed. Rousseff's opportunity for an activist foreign policy further diminished in the aftermath of massive protests that erupted around June 2013 and then recurred intermittently. Demonstrators demanded better public services, a curb on government corruption, and political reform to offset the impunity of the powerful that is a hallmark of Brazil's public life. These expressions of public anger were leaderless and did not translate into benefits for any one single political party. They reflected a widespread malaise about the state of the country, even if economic growth had climbed, social inequality had declined, and public services had improved, however slowly. (SPEKTOR, 2016, p.21-22).

Em uma eleição que dividiu o país em 2014, Dilma Rousseff foi reeleita com uma composição política majoritariamente de oposição, enfrentando dificuldades desde sua segunda posse. Ademais, a partir de 2014 lançou-se a Operação Lava Jato, no qual grandes empreiteiras foram descobertas como participantes de diferentes esquemas de corrupção, desvio e lavagem de dinheiro em empresas estatais brasileiras, em destaque a Petrobras. Desde seu início, a operação Lava Jato conta com delações premiadas, que foram, desde 2015, uma grande fonte para conexão de corrupção entre políticos, funcionários de empresas estatais com as empresas envolvidas nas propinas e lavagem de dinheiro.

Desde 2013 com manifestações contra o Governo Federal e andamento da Lava Jato, a instabilidade política e econômica no país resultou em uma crise institucional, diminuindo “sensivelmente a previsibilidade política brasileira, aspecto importante para a manutenção das tratativas da UNASUL” (FUCCILLE; MARIANO; RAMANZINI JR; ALMEIDA, 2017, p. 48). Sendo assim, em 2015 a conjuntura se agrava, nacional e regionalmente, dando fim à convergência política resultante da virada à esquerda em meados dos anos 2000, com a subida ao poder de novos líderes da direita política nos países da região, iniciada com a eleição no ano de 2013 do presidente paraguaio Horacio Cartes, no qual seguiu-se a tendência em outros países como a Argentina, que elegeu em 2015 Mauricio Macri para presidente, e no Peru a eleição do candidato Pedro Pablo Kuczynski em 2016 no mesmo ano em que ocorreu no Brasil a deposição da presidente Dilma Rousseff em 2016, e a ascensão de seu vice, Michel Temer.

No que se refere ao processo interno brasileiro que afetou diretamente seus esforços no âmbito da América do Sul, têm-se o profundo impacto gerado pela Lava Jato e a corrupção das empreiteiras brasileiras, resultando no fim dos financiamentos a obras de infraestrutura por parte do BNDES. Ademais, “a crise econômica combinada com o ajuste nas contas fez com que o Brasil parasse de pagar algumas organizações internacionais, assim como deixasse com pagamentos atrasados itens prosaicos como aluguel de residências de diplomatas e escritórios brasileiros no exterior” (SARAIVA; VELASCO JR., 2016, p. 307), resultando em um cenário regional nada favorável.

[...] os investimentos do BNDES em infraestrutura regional foram postos em xeque na medida em que a crise fiscal foi se agravando e em função do avanço dos processos judiciais contra dirigentes das empreiteiras brasileiras por corrupção. A economia brasileira atravessou um período difícil e movimentos com vistas a arcar com custos da cooperação regional não foram vistos com bons olhos pelo governo. A perspectiva de se construir uma economia de escala não foi implementada. Como elemento agravante, a combinação de expectativas brasileiras de receber apoio na região às aspirações globais do país com a rejeição a uma institucionalização que restringisse a autonomia de ação brasileira nos marcos tanto regional quanto internacional aumentou os custos da liderança brasileira para um patamar que o governo Dilma não se mostrou disposto a atender. A perspectiva de arcar com custos da cooperação regional passou a ser vista com reticências pelo novo governo. (SARAIVA; VELASCO JR., 2016, p. 309-310).

Como apontado, esse contexto brasileiro gerou grandes impactos para o andamento de projetos de infraestrutura em âmbito nacional, além dos cortes de financiamentos, que de 2016 até 2018 resultaram na não realização de aportes financeiros a empresas brasileiras para realização de novas obras de infraestrutura nos países sul-americanos. De acordo com dados fornecidos pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), com o andamento da

Operação Lava Jato, mais de 90 bilhões de reais estão estancados em obras paradas por todo o território brasileiro. Tais dados foram apresentados em notícia do jornal Estadão, no dia 18 de Junho de 2017, no qual é apontado que:

alguns projetos foram paralisados por suspeitas de sobrepreço, outros por divergências em relação ao valor das obras e também por falta de financiamento ou recursos próprios para tocar a construção. Todos os empreendimentos têm em comum o fato de estarem sendo construídos por empreiteiras envolvidas no maior escândalo de corrupção do País e que hoje estão com graves problemas financeiros, sem caixa e sem crédito no mercado. [...] Só as obras paulistas representam R\$ 9,9 bilhões de investimentos, parados desde o ano passado. Envolvidas na Lava Jato, as empreiteiras do consórcio construtor (Odebrecht, Queiroz Galvão e UTC) não conseguiram fechar o financiamento com o BNDES para continuar a construção, que estava com 15% das obras executadas. (PEREIRA, 2017).

Ademais, o processo de impeachment da ex-presidente Rousseff teve importante repercussão internacional, e levou países e órgãos regionais a se posicionarem. Os países: Bolívia, Equador, Nicarágua, Uruguai e Venezuela demonstraram apoio à ex-presidente Rousseff, predominando a questão da defesa da democracia em seus discursos. Outros países apresentaram posições mais contidas, como a Colômbia, o Chile, o Paraguai e o Peru, além do governo de Macri, que em seus pronunciamentos sobre a questão política brasileira afirmou confiança nos meios institucionais brasileiros.

Em relação aos blocos regionais, alguns membros da UNASUL demonstraram preocupação sobre as implicações da política brasileira na integração regional, porém as posições divergentes entre os países do bloco não permitiram uma nota oficial conjunta. No entanto, o então Secretário-Geral da UNASUL, Ernesto Samper, declarou-se preocupado em relação ao impedimento da presidente brasileira Dilma Rousseff. De acordo com notícia do Jornal O Globo, o secretário-geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), Luis Almagro, também demonstrou preocupação com o processo de impedimento no Brasil, e pediu uma consulta jurídica da Corte Interamericana de Direitos Humanos, principalmente no que se referia aos direitos políticos no país. A Corte, no entanto, evitou se posicionar (ALIADOS ..., 2017).

O enfraquecimento da política externa brasileira de 2011 até o “fim” do governo da presidente Dilma Rousseff, que sofreu processo de impeachment em agosto de 2016, destacam algumas condicionantes pontuais: a modificação dos diferentes cenários que o país está envolvido, a mudança da configuração interna da disputa de interesses na formulação da política nacional brasileira, e, também, a diminuição da atuação presidencial que teve alto destaque durante o governo Lula da Silva. No âmbito internacional as crises econômicas na Europa, nos Estados Unidos diminuíram a força protagonizante brasileira, assim como o cenário de

coesão política e econômica regional sofreram abalos pela crise econômica Argentina, crise político-econômica na Venezuela, e novas eleições que trouxeram presidentes de direita e apoiadores de diferentes diretrizes das defendidas pelo governo brasileiro (SARAIVA; VELASCO JR., 2016).

No que se refere à disputa política interna brasileira e as crises institucionais de corrupção no Brasil, Lima (2013) também aponta a importância do envolvimento e dos interesses dessas elites para que o projeto regional brasileiro tivesse andamento dado o grande envolvimento desses atores nos processos decisórios internos. Em suas palavras: “os aspectos domésticos, em particular a natureza e a força das coalizões de apoio e de veto e a hegemonia de determinada concepção de região na sociedade, constituem as condições necessárias para que se possam delinear mais precisamente a natureza e os limites do papel regional do Brasil” (LIMA, 2013, p. 199).

É através das falhas estruturais do processo regional e de atuação brasileira que alguns fatores de muita importância também foram deixados de lado, implementando a crise institucional dos mecanismos sul-americanos de integração, como por exemplo, o papel que o governo brasileiro havia assumido na construção da Defesa Sul-Americana (SARAIVA, 2012). Durante o processo de negociação de paz entre o governo colombiano de Manuel Santos e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC),

[...] o governo brasileiro não se envolveu no tema, ocupando uma posição marginal. Em 2015, em visita a Bogotá, Dilma Rousseff mostrou, tardiamente, a disposição de apoiar o processo, mas limitou-se à colaboração humanitária, de caráter técnico. As iniciativas brasileiras no Conselho de Defesa Sul-Americano, criado por indicação do governo de Lula, e em outros conselhos da UNASUL ficaram em compasso de espera. As ações brasileiras melhor se conectaram com o desenvolvimentismo, priorizando os vínculos bilaterais com países vizinhos através da cooperação técnica e financeira, enquanto os investimentos propriamente ditos recuaram no final do primeiro mandato. (SARAIVA; VELASCO JR., 2016, p. 309).

Tal realidade resultou na longa permanência da inexistência de uma política externa sem um projeto nacional consistente para a região, apoiada em uma diplomacia presidencial durante os anos dos governos Lula da Silva que apesar de dar luz à liderança do país, resultou pouco em um fortalecimento efetivo da atuação do país na América do Sul (BURGES, 2017), confirmando o entendimento de Malamud (2011) de que nunca houve um projeto político nacional brasileiro para a integração. Com a inexistência desse projeto a vontade política não é suficiente para manter as ações do país dentro dos mecanismos regionais correspondendo às expectativas geradas (BUENO; RAMANZINI JR.; VIGEVANI, 2014).

Complementando essa visão, Spektor (2015) entende que

Em política externa, ao longo desses 20 anos, tucanos e petistas tiveram muito em comum. Ambos apostaram na construção de coalizões regionais, concebendo o MERCOSUL como instrumento para resistir à integração hemisférica proposta pelos Estados Unidos. Ambos imaginaram a integração regional como oportunidade de negócios para a indústria de Defesa e para construtoras brasileiras abastecidas a crédito barato do BNDES. Juntos, PT e PSDB rejeitaram as demandas dos países vizinhos por instituições regionais densas, preferindo compromissos minimalistas que permitissem ao Brasil reagir de modo unilateral quando fosse útil ou necessário. (SPEKTOR, 2015, p. 3).

Em outras palavras, tanto nos governos de Lula da Silva, como nos de Dilma Rousseff pouco se fez para a manutenção de uma pauta nacional positiva projetada para a continuação, priorização e aprofundamento da integração/cooperação regional com os países da América do Sul dentro dos mecanismos apoiados pelo país.

Em termos objetivos, durante o governo de Dilma Rousseff, ainda que enfrentando um novo contexto político e econômico regional e internacional, pouco se trabalhou na manutenção do peso que o Brasil havia adquirido no sistema durante os governos anteriores. As iniciativas assumidas pelo país tiveram sua prioridade reduzida, no qual o BNDES como mecanismo de política externa brasileira no continente foi bloqueado, sofrendo um grande impacto na dimensão de ação regional do país (FUCCILLE; MARIANO; RAMANZINI JR., ALMEIDA, 2017; SARAIVA, 2016).

Finalmente, como resultante dos governos de Cardoso, Lula da Silva e Dilma Rousseff e das mudanças do contexto internacional e regional, autores como Burges e Nolte entendem que ainda que apresentando aspectos positivos para a cooperação sul-americana os governos brasileiros não deixaram um legado para a integração regional principalmente por não terem trabalhado no aprofundamento institucional dos mecanismos existentes. Em resumo, “after a decade of high hopes and a plethora of initiatives, the actual results are decidedly mixed. Even the most fervent proponents of the South American strategy now speak of it as an aspiration rather than a reality” (SPEKTOR, 2016, p.30).

2. 5 Contexto Regional (2013-2018) e o Governo Interino de Michel Temer no Brasil

O ano de 2016 foi palco de mudanças para o governo brasileiro a partir do impeachment da então presidente Dilma Rousseff, e de seu vice Michel Temer assumindo o poder. Todo o quadro regional e nacional que já estava fragilizado pelas crises econômicas e políticas na Argentina, na Venezuela e no Brasil, com os escândalos de corrupção se ampliam. O novo governo interino de Michel Temer limitou em alguns aspectos os avanços regionais iniciados durante os governos de Cardoso, Lula da Silva, e mantidos inicialmente durante a pre-

sidência de Dilma Rousseff, ao, após empossar-se, indicar ao político José Serra como ministro das Relações Exteriores do país.

A indicação praticamente não tinha precedentes, nem tanto pelo fato de ser um político absolutamente estranho aos quadros diplomáticos profissionais, pois isso já tinha ocorrido em outros momentos, mas principalmente por ser um virtual candidato à Presidência da República nas eleições de 2018 e por enxergar o comando do Itamaraty como oportunidade para consolidar sua candidatura e elevar sua visibilidade. (SARAIVA; VELASCO JR., 2016, p. 312).

A nova orientação da política externa brasileira dirigida por José Serra rompeu com as diretrizes dos governos anteriores, principalmente no âmbito regional. Em seu discurso de posse o novo Ministro afirmou que a diplomacia brasileira retornaria a refletir os valores da sociedade brasileira, não mais sendo dirigido por interesses políticos e ideológicos do país, chamando a atenção a uma “política externa não partidária” em um momento onde o responsável representa claramente uma coligação política no interior do país (MAWDSLEY; SOUZA NETO, 2017; SARAIVA; VELASCO JR., 2016). Em seu discurso de posse, Serra (2016) afirma que

a diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior. A nossa política externa será regida pelos valores do Estado e da nação, não do governo e jamais de um partido. Essa nova política não romperá com as boas tradições do Itamaraty e da diplomacia brasileira, mas, ao contrário, as colocará em uso muito melhor. Medidas que, em outros momentos, possam ter servido ao interesse nacional, quero dizer, podem não ser mais compatíveis com as novas realidades do país e com as profundas transformações em curso no cenário internacional (SERRA, 2016).

No que se refere às ações externas para a América do Sul o novo chanceler brasileiro aponta como importante a cooperação econômica com os países-membros da Aliança do Pacífico, destacando que o MERCOSUL deveria ser renovado para corrigir as falhas existentes, “com o objetivo de fortalecê-lo, antes de mais nada quanto ao próprio livre-comércio entre seus países-membros, que ainda deixa a desejar, de promover uma prosperidade compartilhada e continuar a construir pontes [...]” (SERRA, 2016). Nesse sentido destacou-se a pretensão que se daria no novo governo de priorizar as questões comerciais no bloco, se afastando das orientações políticas e sociais alavancadas no período anterior, que eram vistas por parte do governo brasileiro como um mecanismo de paralisia das ferramentas que o MERCOSUL provê ao Brasil (SARAIVA; VELASCO JR., 2016).

Em uma visão mais abrangente das novas diretrizes externas do país, ainda nos primeiros momentos do novo governo apresentaram-se mudanças de impacto nas relações com a

América Latina, assumindo uma posição mais reativa com a emissão de uma dura nota contra os países vizinhos que contestaram o impeachment da presidente Dilma Rousseff.

O comunicado oficial dizia que os países bolivarianos “se permitem opinar e propagar falsidades sobre o processo político interno no Brasil”. Da mesma forma, houve resposta dura contra o Secretário-geral da UNASUL, Ernesto Samper, que chegou a aventar a possibilidade de acionamento da cláusula democrática da organização contra o Brasil: “tais juízos e interpretações do Secretário-Geral são incompatíveis com as funções que exerce e com o mandato que recebeu”. (MELLO; ADGHIRNI, 2016 apud SARAIVA; VELASCO JR., 2016, p. 315).

Para Spektor (2016) e Mariano (2017), a nova postura de Serra como ministro das Relações Exteriores denota a grande vontade do governo de Michel Temer de romper com os resquícios do governo anterior no que se refere às suas políticas regionais, se afastando da postura tradicional no espaço sul-americano construído e não mais evitando realizar declarações que possam gerar atritos em suas relações de modo desnecessário.

For example, the government of El Salvador protested at Rousseff’s removal, describing the decision as illegitimate and a ‘coup’, and announced that it would not recognize the Temer government. In response, the Brazilian foreign ministry issued a statement in May 2016 asking the El Salvadorian government to reconsider the decision, and openly reminded El Salvador that the country is the largest beneficiary of Brazilian technical cooperation in Central America. Analysts in the Brazilian press said that by issuing the statement, Brazil was using the implicit threat of ending the provision of technical cooperation to put pressure on the government of El Salvador to adopt a more favorable posture towards the Temer administration. (MAWDSLEY; SOUZA NETO, 2017, p. 696).

Uma das outras ações que foram tomadas no novo governo foi o apoio dado ao Paraguai e a Argentina nas votações contra a presidência pró-tempore da Venezuela no MERCOSUL, na justificativa de que o mesmo não havia cumprido com as exigências acordadas desde sua entrada na união aduaneira. Na visão de Saraiva e Velasco Jr. (2016), o momento de 2013 em diante é de incerteza política, econômica, e principalmente institucional no que se refere ao MERCOSUL e a UNASUL, em um cenário regional já modificado, com novas frentes políticas liberais governando sob uma nova reorientação para as relações continentais.

O rearranjo de forças políticas na América do Sul é uma realidade que não escapa aos novos condutores da política externa do país. Mesmo na Bolívia, tida como exemplo de sucesso dentre os três países ditos bolivarianos, Evo Morales não conseguiu aprovar proposta de reforma constitucional para concorrer a um quarto mandato, rejeitada em referendo realizado em fevereiro de 2016, na primeira derrota do presidente desde a sua chegada ao poder em 2006. (SARAIVA; VELASCO JR., 2016, p.316).

Em concordância com esse novo contexto regional, Burges (2017) aponta para a construção de tal realidade ao longo do tempo, principalmente no caso brasileiro, onde a diminui-

ção da liderança e de uma alta diplomacia presidencial durante os governos de Lula da Silva, passaram para o desinteresse político das relações externas por parte de Dilma Rousseff e romperam-se totalmente no pânico de Temer ao buscar se afastar das diretrizes presentes. “Phrased differently, sixteen years of active presidential diplomacy did little to change the underlying assumptions and dynamics in the foreign policy establishment and certainly did little to create a wider public demand for deliberate use of foreign policy to advance other public policy priorities” (BURGES, 2017, p. 14).

Ademais, desde 2016 a crise política, econômica e institucional na América do Sul se tornou mais grave com a renúncia do governo de Pedro Pablo Kuczynski dia 21 de Março de 2018, que vinha sofrendo com uma crise política desde o início da Operação Lava Jato no Brasil. Tal relação problemática se desenvolve no decorrer das investigações sobre os subornos que a empreiteira brasileira Odebrecht havia realizado a governos locais para garantir contratos de obras públicas em diversos países sul-americanos, no qual Kuczynski teria aceitado propina durante seu governo como Ministro entre 2004 e 2006. Tal situação no país levou à tentativa de impeachment do presidente peruano em 2017, que não obteve êxito, resultando na sua renúncia no ano seguinte (PRADO FILHO, 2018; PRESIDENTE ..., 2018).

Buscando fortalecer um núcleo de discussão acerca da crise venezuelana e da questão democrática no continente, em Agosto de 2017 em Lima no Peru, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Peru se uniram através assinatura da Declaração de Lima, conformando o “Grupo de Lima” (RIBEIRO, 2018). Sendo considerado o mais novo “ente político latino-americano” (JESUS, 2018), o Grupo de Lima representa uma alternativa para expressar a preocupação da região com o governo de Nicolás Maduro na Venezuela para as relações existentes no continente, onde a UNASUL é tida como um espaço bloqueado pelo governo venezuelano para uma maior cooperação regional.

Como mais um fator importante para a ruptura institucional construída na América do Sul em meados dos anos 2000, na última semana de abril de 2018 os chanceleres da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru enviaram cartas à Presidência Pró-Tempore da UNASUL, sob comando da Bolívia, informando suas decisões de suspensão por tempo indeterminado das reuniões da união. Tal ação se deu em justificativa à situação de estancamento do organismo pelo impasse com o governo venezuelano nas eleições do Secretário-Geral para a UNASUL, que já se encontra vago desde 31 de janeiro de 2017, resultado do veto por parte da Venezuela, Bolívia, Suriname e Equador, da candidatura argentina ao posto (DINIZ, 2018; RITTNER et al, 2017).

Complementando essa situação, apesar das inúmeras críticas, manifestações e desgastes políticos internos na Venezuela com o presidente Nicolás Maduro, que também gerou reflexos nos mecanismos regionais sul-americanos como apresentado acima, no mês de maio as eleições venezuelanas foram adiantadas, ainda que sob acusações de fraude e boicote, resultou-se na reeleição de Maduro com 46% dos votos válidos (MOLEIRO, 2018; MONTESANTI, 2018). Dessa maneira, têm-se imposto mais um impasse na região, onde a divisão político-econômica se aprofunda, entre aqueles países que buscam se distanciar do regionalismo pós-liberal, retornando aos preceitos do regionalismo aberto, frente àqueles que demandam o aprofundamento da comunidade sul-americana apoiados nos preceitos mais políticos e sociais dos poucos governos de esquerda que permanecem no continente.

Assim como relatado por diferentes jornais nacionais e internacionais, o G1 apontou que após a eleição de Maduro, diversos governos sul-americanos declararam não reconhecer as eleições venezuelanas, incluindo o Grupo de Lima que reiterou não reconhecer os atos da assembléia constituinte do país, condenando qualquer ação contra o Estado de Direito no continente (GRUPO..., 2017). Neste cenário agrava-se o rompimento da convergência política sul-americana desencadeada com a virada à esquerda, no qual os mecanismos provenientes do período e dos esforços pró-integração vêm sofrendo cada vez mais com a mudança conjuntural, nacional e regional do período, sem prioridade, estancados e imobilizados, sendo o futuro cada vez mais incerto para o regionalismo na América do Sul, no qual a liderança brasileira esvaiu-se completamente sob os desafios regionais.

Frente a esse compilado de debates sobre a atuação brasileira na América do Sul em conjunto com as mudanças estruturais do entorno regional e do sistema internacional de 2000 a 2018, têm-se sempre presente a questão do importante papel que a infraestrutura tem para a região e seu projeto integracionista. No final de 2017, uma das obras que constituem a carteira da IIRSA no território nacional brasileiro, a construção do Trecho Norte do Anel Viário (Rodoanel) em São Paulo foi apontada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) como superfaturada e utilizada para desvio e lavagem de dinheiro público. De acordo com a Operação Lava Jato, a partir de uma fiscalização pelo TCU da construção do trecho em atraso há mais de dois anos, foi detectado um superfaturamento de aproximadamente R\$ 55,6 milhões para a empreiteira brasileira OAS (LEITE, 2018). A construção do Rodoanel é mais uma das obras de infraestrutura no país apontada como mecanismo de corrupção com as empreiteiras nacionais, piorando o cenário para a integração da infraestrutura com a liderança do governo brasileiro. Ainda assim, por se tratar de uma obra presente na carteira da IIRSA, tem-se que cada vez mais o tema de integração da infraestrutura no âmbito nacional e regional se torna delicado e

indesejado de se debater, em um cenário de desconstrução dos espaços regionais para se aprofundar a integração sul-americana.

É notável que apesar de presente, o debate sobre a dinâmica da implementação infraestrutural no continente, seja ela inserida nos mecanismos da IIRSA, COSIPLAN, ou fora deles, através dos financiamentos brasileiros com o BNDES, são pouco debatidos de modo aprofundado (COUTO, 2008). Dessa maneira, a infraestrutura ao ser apontada por Saraiva, Mariano, Ramanzini Jr., Vigevani, Burges, Lima, Souza, Spektor, Pecequillo, Desiderá Neto, Sanahuja, e outros, como um fator de grande importância tanto para a integração regional, como para a atuação brasileira no continente, será aprofundada nos próximos capítulos, apresentando, de modo mais detalhado a discussão existente sobre o tema.

2. 6 Conclusões Parciais

Mediante as preferências internas e os constrangimentos externos, a Política Externa Brasileira (PEB), assim como o cenário regional sul-americano foi se moldando ao longo dos anos, tendo sido a virada à esquerda um marco para o regionalismo do continente. Ademais de se afastar em certa medida dos países centrais, o governo brasileiro de Fernando Henrique Cardoso concretizou a formação de um espaço “sul-americano”, trazendo para si a possível condução dos acordos e tratados regionais a serem conformados, e, conseqüentemente, aumentando seu poder de influência regional, antes firmados na concepção de uma América Latina, que era composta por México, que por sua vez estava sob influência norte-americana.

Dessa maneira, além de se configurar um espaço mais próximo de atuação, a política externa do país foi se fortalecendo, assim como também se ampliou a participação de atores nacionais na sua formulação, por sua vez, limitante do ponto de vista do incentivo dado inicialmente à integração sul-americana. A dinâmica de participação de atores nacionais na formulação da PEB resultou desde o início na criação de instituições regionais como o MERCOSUL, a IIRSA e a UNASUL que tem a predominância do caráter nacional em detrimento do regional, no qual se constroem instituições integracionistas, que por sua vez são limitadas em defesa da autonomia dos Estados nacionais.

A construção de instituições flexíveis dialoga diretamente com o que Burges (2006) denominou por líder consensual. O Brasil se colocou à frente das iniciativas regionais como no lançamento da IIRSA, porém, sem intenção de assumir uma liderança principalmente ao que se diz respeito ao papel de *paymaster* definido por Mattli (1999).

No decorrer deste trabalho será demonstrado que o país assumiu grandes custos financeiros, políticos e institucionais na dinâmica integracionista estimulada por ele, ainda que não

por completa e que beneficiando mais aos atores nacionais que aos regionais em determinados momentos. Foi através dessa estratégia que a infraestrutura assumiu um papel central nos mecanismos existentes, principalmente na ação e no discurso do país diante dos fóruns e reuniões regionais e internacionais.

Nesse sentido o BNDES se destacou como ferramenta da PEB e da sua projeção nacional, tendo mudanças estruturais realizadas a partir do governo Cardoso com a criação da IIRSA, mas sendo consolidada como instrumento nacional na região a partir do Governo de Lula da Silva e da ampliação da convergência política na América do Sul. Seja na IIRSA, no MERCOSUL ou na UNASUL o governo brasileiro teve um papel de liderança muito importante, sendo o principal incentivador desses espaços. Por outro lado, através dessa atuação nacional, de 2000 a 2013 se configurou um período de maior influência brasileira no continente, em evolução desde a I Reunião de Presidentes da América do Sul, para a criação da CASA, e da UNASUL.

Ao se reconhecer a assimetria existente entre os países, o governo de Lula da Silva redefiniu as estratégias brasileiras para a integração regional, no qual os objetivos nacionais passaram a incorporar os regionais a partir dos espaços institucionais criados. Entretanto, ao longo das diferentes bibliografias e debates abordados neste primeiro capítulo foi possível observar uma forte contradição da atuação brasileira no qual se discursava a necessidade de aprofundar os espaços regionais, assumir uma supranacionalidade para diminuir a vulnerabilidade das instituições de cooperação, ao mesmo tempo em que se colocava o Estado como ator central, em que a dinâmica deveria ser regrada pelos países sem afetar suas autonomias.

Sendo assim a assimetria apontada como premissa para alavancar e avançar ações em conjunto acabou por ser ampliada, com mecanismos que se sobrepuseram em algumas funções, e não se aprofundaram nas áreas que eram consideradas necessárias. Questiona-se, portanto, o caráter integrativo do período do regionalismo pós-liberal. O regionalismo pós-liberal se apresenta em concomitância com a virada à esquerda. No que se refere aos esforços integracionistas na América do Sul, e em especial aos despendidos em infraestrutura, essa mudança refletiria diretamente na influência que era exercida por agentes econômicos e financeiros, agora, substituída pelo Estado. Entretanto, apesar de a política e o Estado assumirem os espaços regionais, a dinâmica de cooperação e integração regional aparenta continuar a responder a uma lógica comercial, talvez não atrelada às instituições multilaterais ou internacionais, mas dessa vez, nacionais. Seria a inserção política, no que se refere à integração mais uma ferramenta econômica para a projeção nacional?

Assim como os organismos regionais, a PEB se adequou ao longo dos governos entre o contexto regional e os interesses nacionais fazendo da América do Sul o espaço de atuação

brasileira. Durante o mandato de Lula da Silva o BNDES ganhou força, como será melhor demonstrado nos próximos capítulos, sendo que a IIRSA serviu como contexto positivo para a atuação do Banco pela crescente valorização e necessidade por uma melhor infraestrutura. Como afirmado anteriormente, o Brasil assumiu um papel de liderança parcial da região, no qual investiu muito tanto a partir das instituições existentes, como por fora delas através do BNDES. Em concordância com Nolte (2016), a região se transformou em uma fonte de produção de normas, regras e políticas públicas nos quais diferentes mecanismos regionais são resultantes das escolhas das elites governantes dos países sul-americanos, que, não necessariamente convergem no objetivo integrador defendido inicialmente.

A manutenção da dinâmica intergovernamental reflete nas ações ambivalentes do governo brasileiro diante da região, sendo inexistente a realidade integracionista discursada, questionando-se até mesmo a existência de um projeto real para a América do Sul, atrelada ao Estado, e não aos governos (SPEKTOR, 2016). Apesar da ambivalência, reitera-se que o Brasil participou de forma preponderante na dinâmica regional sul-americana, assumindo um papel parcial de *paymaster* como será demonstrado também nos próximos capítulos.

A partir do segundo governo Dilma Rousseff, o contexto regional e internacional já não era o mesmo e, apesar de ter sido dado continuidade aos esforços brasileiros nos organismos sul-americanos, o ambiente político e econômico já não era positivo para se obter os resultados buscados. Ademais, a Onda Rosa colapsou com as novas eleições nos países da região e a UNASUL foi se esvaziando gradualmente, tendo o Brasil, principal ator da dinâmica, assumido um caráter instrumental e de pouco ativismo no que se refere ao regionalismo.

Não foi criado nos 18 anos de esforços despendidos uma estrutura ou espaço institucional autônomo para garantir o processo de cooperação e integração incentivado. As fissuras mantidas em defesa da autonomia nacional resultaram em mecanismos vulneráveis às mudanças políticas e econômicas da região. Um dos fatores que será debatido no capítulo 4, e que é de extrema importância para compreender o papel do Brasil na integração da infraestrutura sul-americana, são as investigações de corrupção iniciadas na Operação Castelo de Areia (2009-2011) e continuadas na Operação Lava Jato (2014 – 2018).

O período de crise iniciado nos anos de 2013 representa anos de esforços sem a concretização de uma base de apoio, no qual a incerteza política, econômica e institucional impera nas relações regionais. Em resumo, afirma-se que a política externa brasileira atuou na região utilizando-se de uma retórica discursiva de integração para alavancar estratégias nacionais frente aos países vizinhos, não garantindo a distribuição de benefícios mais igualitários aos países sul-americanos, que, por sua vez tem como efeito a manutenção da vulnerabilidade da região frente aos interesses de atores externos. Ademais, as instituições sul-americanas pa-

ra a integração ainda possuem falhas estruturais, não existindo uma coesão de ação e estruturação de procedimentos a serem seguidos no âmbito da integração regional como um todo.

3 A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL: HISTÓRICO

Por afirmar diversas vezes que o governo brasileiro não se aprofunda em sua atuação para a integração do continente, não assumindo o papel de *paymaster*, ou tendo um caráter mais cooperativo diante de seus vizinhos sul-americanos, é necessário apontar brevemente aqui a diferença entre integração e cooperação.

3. 1 Integração e Cooperação Regional

Percebe-se que, apesar de tratar do tema “integração da infraestrutura” na América do Sul, o processo aqui analisado tende-se mais a um processo de cooperação, o que também não significa que não tenha avanços positivos à região. Diferencia-se a cooperação da integração pelo caráter institucional e de maior envolvimento político que os autores do tema atribuem ao processo integracionista. A cooperação pode ser definida como um conjunto de relações entre Estados ou atores, que ocorrem em resposta, ou por antecipação a preferências de outros atores, sem coerção, mas sim legitimado pela busca de interesses particulares em um espaço conjunto.

De acordo com Dougherty e Pfaltzgraff Jr. (2001) a cooperação pode ocorrer através de um processo de negociação resultante de uma relação entre um Estado mais forte e um Estado mais fraco. Por outro lado, as relações cooperativas também podem expressar a convergência de normas, regras e regimes internacionais ao participar de uma organização internacional, no qual os Estados buscam resolver questões importantes através da convergência de expectativas que uma instituição é capaz de proporcionar.

Em resumo, em todo processo de integração presume-se relações de cooperação, porém nem toda relação de cooperação resulta em um processo integracionista. A definição de integração é difusa, sendo definida por alguns como um processo que resulta em uma comunidade política, ou como um processo no qual os atores políticos são persuadidos a transferir sua lealdade, expectativas e atividades políticas para um novo centro decisório (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, Jr, 2001). Por exemplo, a visão mais clássica da integração regional vem do funcionalismo, tendo como representante principal David Mitrany, que elaborou um modelo funcional para a aproximação dos Estados europeus, marcado pelo pós Segunda Guerra Mundial, ou seja, pela busca da manutenção da paz.

Ainda que o funcionalismo seja entendido como teoria que compreende a integração e a cooperação, Mitrany (1948) defende que ele não representa uma teoria, mas sim uma ansiedade por organizar sua “casa” (a Europa pós-Guerra) e por formular uma maneira dos Estados

se integrarem funcionalmente sem depender de convergir todos os interesses entre os países, mas priorizar aqueles já convergentes, ultrapassando as barreiras de fronteiras físicas e unindo identidades diferentes para um propósito comum.

Portanto, o funcionalismo apresenta o rompimento da dualidade soberania vs. território, onde a autonomia dos países se relativiza para a construção de um espaço regional integrado. Assim como apontado por Karina Mariano (2013), na busca por unir os países mantendo a paz, Mitrany tem como premissa essencial a formação de instituições regionais que receberiam gradualmente parcela de soberania dos países envolvidos, esta, que seria a única garantidora da paz através da integração. Ademais, de acordo com o funcionalismo os Estados por si próprios não apresentam a vontade de tomar a iniciativa, tratando seus assuntos de maneira individual. Sendo assim, a ideia de integrar-se vem das pressões externas de uma nova conformação sócio-política e econômica na região que atua diretamente através dos grupos nacionais que ganham espaço na nova estrutura Estatal de divisão de funções e distribuição de poder (MITRANY, 1948).

Ainda na visão de Mitrany (1948), era necessário romper com as barreiras nacionais, visando à construção de um governo conjunto entre os países, tendo como objetivo máximo a construção de uma sociedade internacional unificada. Entretanto, tal objetivo não seria cumprido sem a criação de instituições supranacionais, e, é diante desse entendimento que o funcionalismo e o neofuncionalismo partem para a defesa das instituições e organizações internacionais como único modo garantidor de uma integração regional efetiva.

Ademais, os funcionalistas trabalham um novo conceito de autoridade buscando encontrar consenso entre os participantes do processo integracionista no qual os países já não deveriam deter sua soberania completamente, mas, teriam que abrir mão gradualmente de parte dela para que as funções anteriormente executadas no interior de cada país fossem executadas de maneira compartilhada (MARIANO, 2013; MATTLI, 1999).

Utilizando alguns preceitos funcionalistas, porém superando algumas das falhas presentes anteriormente, o neofuncionalismo continuou a afirmar a importância das instituições regionais como único meio de existir a integração regional, através da transferência da soberania dos Estados para uma entidade supranacional regional. Ademais, outro ponto a ser considerado é a importância das elites nacionais no processo de integração regional, como apoiadores ou como atores que podem refrear os mecanismos a serem conformados. Para Karl Deutsch (1957) a interdependência é o fenômeno que “cria a necessidade de cooperação ou de comunicação entre os indivíduos ou grupos, e acaba propiciando a emergência do sentimento de comunidade” (apud MARIANO, 2013, p. 38).

A necessidade de se integrar, assim como na visão funcionalista, rompe com as fronteiras físicas territoriais, havendo um objetivo comum que move as comunidades nacionais a se comunicarem entre elas. Como resultado dessa aproximação tem-se a formação de instituições, práticas e normas para garantir que as expectativas compartilhadas entre as comunidades interestatais sejam concretizadas. Como aponta Karina Mariano (2013)

Dentro desta perspectiva a integração não ocorre com o passar do tempo, mas quando de fato este processo está consolidado. Na concepção de Deutsch, o processo de integração não é linear por natureza, pois as condições para sua sustentação não surgem ao mesmo tempo e nem possuem uma sequência definida. (MARIANO, 2013, p. 38).

É a partir da insuficiência do governo nacional em cooperar para garantir o interesse de seus grupos internos, que se desenvolvem alternativas, estas, representadas pelas instituições regionais, organismos internacionais, que poderiam, a partir da descentralização do poder nacional e soberano, garantir o respaldo aos interesses dessas comunidades políticas que estavam sendo conformadas, processo o qual Haas (2004) busca compreender e explicar.

Nesse sentido, o regional se expande pela facilidade que traria ao desenvolvimento de políticas compensatórias, não mais concentradas em um só governo, mas em um conjunto de países, seja por meio político ou econômico. Apesar de tal dinâmica exigir maior capacidade de coordenação entre os países, o neofuncionalismo no modelo de Haas (2004) aponta para a existência e importância dos líderes políticos. As lideranças regionais têm o papel de manter o compromisso firmado através das instituições criadas, no qual os grupos e as elites nacionais depositaram suas expectativas para realizar seus interesses. Portanto, o avanço do processo de integração está intimamente ligado com a condução dos interesses das comunidades políticas internacionais, ainda que não se alimentando delas em particular, mas sim da convergência criada em um espaço já não mais nacional. Por outro lado, ao contrário da expansão da integração, quando ela “está baseada em interesses pragmáticos, ou seja quando os líderes têm uma visão utilitária da integração, esta tende a ser um processo com limite definido: seu avanço é limitado porque não há um compromisso “ideológico” com o processo” (MARIANO, 2013, p.29).

Ainda assim, é necessário compreender a importância do desenvolvimento da infraestrutura regional no processo de integração. Diferentes estudiosos da integração, assim como teóricos do tema, apontam inúmeros fatores que devem ser alcançados para que possa haver integração, sendo a infraestrutura um dos vetores centrais identificados. De acordo com Schmitter (2010) o desenvolvimento conjunto da infraestrutura, seja em energia, transporte ou comunicações resultam em um “*spill over*”, ou transbordamento, dos efeitos integrativos que

deram início às essas ações, sendo importante iniciar trabalhos conjuntos em uma área fisicamente contígua com intenções de cooperação.

Já desde o final da Segunda Guerra Mundial os países da Europa, inclusive àqueles do leste europeu direcionaram seus esforços para reconstruir rapidamente a infraestrutura econômica nacional e regional a partir de pontes, estradas e ferrovias. “*Almost everywhere there was a sustained commitment to long-term public and private investment in infrastructure and machinery*” (JUDT, 2005, p. 325), buscando impulsionar novamente a produção de ganhos através da produtividade e eficiência a partir do crescimento do comércio internacional.

Ao analisar o desenvolvimento da União Europeia, tem-se em seu início o importante papel da infraestrutura na criação do espaço integrado, uma vez que as barreiras físicas assim como barreiras tarifárias no âmbito dos transportes eram problemáticas para o avanço da integração econômica entre os países europeus. Já no período da formação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, fundada em 1952, se apresentava como uma necessidade a equalização dos custos de transportes entre os seis países-membros do acordo, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Alemanha Ocidental, França e Itália. De acordo com Haas (1958) os países na sua busca por crescente liberalização do intercâmbio comercial de ferro, carvão e aço, uma vez que as produções nacionais estavam em crescimento, tiveram como crucial a coordenação das facilidades no transporte de tais matérias primas. Em suas palavras,

The common market would have been a façade for further trade discrimination if the prevalent practices of charging differential transport rates, depending on the foreign or domestic origin or destination of merchandise, had not been declared illegal. The actual measures for eliminating transport discriminations, however, were left to the member governments, acting upon the suggestions of the High Authority. Systematic rate discrimination by the six state-owned railway systems each fearing a considerable loss of revenue if the practices were changed provided the first field of effort. (HAAS, 1958, p.95)

Dessa maneira, ademais de se integrar os sistemas de transporte, rodoviário, ferroviário e marítimo, era necessário abolir a discriminação das taxas impostas pelos países aos transportes transfronteiriços, chegando-se a um primeiro acordo em 1954 no Conselho de Ministros. Os temas de custos de transportes, infraestrutura integrada, e passagens de fronteiras foram evoluindo gradualmente na Comunidade em conjunto com o crescimento produtivo e da integração econômica entre os países, chegando em 1957 com propostas da Alta Autoridade da Comunidade para a resolução das problemáticas no campo do transporte ferroviário, urgindo que os seis governos as adotassem imediatamente. Ademais, entendeu-se no período que para se visualizar os benefícios das concessões comerciais entre os países era necessário fazer maiores concessões no campo do transporte, ou até mesmo a partir de um novo arranjo institucional na região (HAAS, 1958).

Por outro lado, em um entendimento mais cético quanto ao direcionamento supranacional do processo de integração regional estão os Intergovernamentalistas. O Intergovernamentalismo Liberal assim como definido por Moravcsik e Schimmelfenning (2009) foca-se mais nos processos internos dos Estados do que nas instituições regionais conformadas, no qual se entende que a aproximação entre os países de modo cooperativo resulta de uma série de negociações políticas e econômicas entre os chefes de Estado dos principais países da região na busca pela maximização do bem-estar estatal e do seu poder. De acordo com essa visão os líderes políticos da região valorizam sua soberania, sacrificando cautelosamente, se necessário, para atingir objetivos comuns.

Na contribuição intergovernamentalista de Moravcsik e Schimmelfenning (2009) se valoriza de maior modo o termo cooperação, no qual as instituições são condições necessárias para uma cooperação internacional durável. Entretanto, a visão intergovernamental coincide com preceitos neofuncionalistas, como por exemplo, no entendimento de que os Estados delegam autoridade às organizações supranacionais que são capazes de refrear reações, ou o surgimento de preferências subsequentes dos governos envolvidos. Acima de tudo, defende-se que as instituições internacionais são instâncias positivas aos Estados por concretizar coletivamente um espaço, no qual os custos de transação das negociações internacionais são diminuídos em certos aspectos ao prover informações necessárias que reduzem as incertezas de cada governo frente às preferências e comportamentos futuros. Sendo assim, ambas as visões neofuncionalista e intergovernamentalista, ainda que com algumas premissas divergentes, entendem a integração como um processo resultante do esforço coletivo em concretizar espaços convergentes já não mais nacionais para lidar com assuntos e interesses em comum.

De modo geral, a infraestrutura aparece como um dos fatores centrais no processo de integração entre os países de uma região, se apresentando como essencial no processo de superação de entraves físicos, e na diminuição da assimetria nos custos de transporte para transações comerciais intra-regionais. Entretanto, ao contrário do que é apresentado no caso europeu, o desenvolvimento da infraestrutura regional na América do Sul desde a criação da IIRSA, e reforçada com a UNASUL dentro do COSIPLAN não convergiram na concretização de um processo integracionista como defendido inicialmente no projeto apresentado e por alguns governos envolvidos. Ainda que muitos dos fatores necessários para haver integração tenham sido identificados como presentes na América do Sul, é visto muito mais esforços no âmbito cooperativo do que direcionado a se concretizar uma região integrada *per se*.

3. 2 A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA)

Dentro da perspectiva de política externa brasileira, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) é entendida como resultante da atuação brasileira durante o governo de Fernando Henrique Cardoso ao convocar a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul no ano de 2000, em Brasília. Nesse sentido, foi através da liderança brasileira em convocar os 12 países sul-americanos para tal reunião que as questões de infraestrutura foram adicionadas em âmbito multilateral culminando na criação da Iniciativa (MARIANO, 2013).

A grande maioria dos autores que trabalham com a política externa brasileira para a integração sul-americana e desenvolvem um entendimento sobre a importância da Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul em 2000 e da criação da IIRSA, apontam para a liderança brasileira em ambos os projetos (MARIANO, 2013; DESIDERÁ NETO et al, 2015; SARAIVA, 2010; LIMA, 2013; SOUZA, 2011). Ademais, autores como Verdum (2007), Honório (2013), Santos (2014), Caldas e Oliveira Jr.(2016), Oliveira (2016) e outros, detalham a participação brasileira no desenvolvimento estrutural da IIRSA a partir de um plano econômico brasileiro já existente no período, como um modelo a ser expandido para a região.

De acordo com estes últimos autores o Brasil projetou para a região um modelo de desenvolvimento nacional, visto na construção dos chamados Planos Plurianuais (PPA) do governo federal do ano de 1996/1999, também conhecido como Brasil em Ação. Nesse período foi desenvolvida a ideia de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID). Para Verdum (2007) a IIRSA teve sua estrutura e objetivos embasados nas ações brasileiras já presentes na formulação da estratégia nacional para desenvolver eixos que tornassem a economia do país mais competitiva no cenário internacional globalizado.

Honório (2013), em conjunto com o estudo de Acsehrad (2001), acrescenta que tais eixos de integração e desenvolvimento foram pensados pelo engenheiro civil e empresário Eliézer Batista, anteriormente chamados de cinturões de desenvolvimento. De acordo com a autora o estudo de Batista foi objetivado para projetar uma iniciativa de desenvolvimento e integração na região. Tal projeto atuou como direcionador das ações internas e de política externa do governo Fernando Henrique Cardoso, buscando atrair investimentos externos para o país e seus vizinhos, garantindo uma melhor inserção e projeção no mercado internacional (ACSELRAD, 2001; HONÓRIO, 2013; OLIVEIRA, 2016).

Ademais, anterior à reunião de 2000, o governo brasileiro já havia solicitado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que participasse na formulação da proposta que seria levada aos países da região na discussão em Brasília. Na proposta formulada estavam as

bases da IIRSA, no intento de buscar convergir esforços para a integração da infraestrutura em escala regional, se apresentando “na forma de um portfólio de obras destinadas a viabilizar as conexões físicas entre os países da região e os mercados internos e externos” (SANTOS, 2014, p.65). Sendo assim, a participação brasileira também se deu através da exportação do conceito dos Eixos Nacionais de Integração para o Desenvolvimento que faziam parte da estratégia e visão nacional de como deveria ser executado o crescimento no país no nível regional, sendo apoiada por um mecanismo de financiamento internacional, o BID (OLIVEIRA, 2016; SANTOS, 2014), como pode ser visto no discurso do então presidente brasileiro Cardoso durante a III Reunião do Comitê de Direção Executiva da Integração de Infraestrutura Regional da América do Sul em 2002:

No passado, a teoria era de concentração e de polos de desenvolvimento. Hoje, são eixos de integração e uma visão diferente. E esta visão diferente, no caso do Brasil, se deve à inspiração do Doutor Eliezer Batista. Quando foi Secretário de Assuntos Estratégicos, definiu um modo de integração, aliás não só do Brasil, mas da América do Sul, em termos de eixos. Essa experiência, nós, aqui, no Brasil, levamos adiante, acho que com sucesso, através da ação do Ministério do Planejamento e, muito especialmente, do Doutor Silveira, que está aqui presente, que é o Secretário dessa matéria, o Ministro Martus, agora o Ministro Guilherme Dias e, antes deles, os Ministros que ocuparam a Pasta. (CARDOSO, 2002, p. 5).

A liderança brasileira no projeto de integração da infraestrutura na América do Sul se evidenciou na incorporação do conceito de Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) na estrutura de trabalho da IIRSA (COUTO, 2008). Essa movimentação se deu através da ação conjunta entre o Ministério do Planejamento e o BNDES ao encomendar estudos estratégicos sobre os EIDs, apontando possíveis caminhos para os investidores público e privados na área. De acordo com Santos (2014) tal serviço de consultoria ficou a cargo do Consórcio Brasiliana (Booz Allen &Hamilton, Bechtel International e ABN Amro Bank).

O objetivo do estudo foi de propor ações voltadas para a integração nacional e internacional, aumento da competitividade sistêmica da economia e redução das disparidades regionais. O produto foi um portfólio de propostas de projeto com oportunidades de investimento públicos e privados. Com base nos estudos, foi elaborado pelo governo federal o plano “Avança Brasil”, lançado em 1999, já no segundo mandato de Cardoso. [...]. Mas a proposta dos EID tem origem em formulações anteriores. O estudo “Infraestrutura para o desenvolvimento sustentado e integração da América do Sul” elaborado entre 1995 e 96 por Eliezer Baptista da Silva, ex-presidente da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), pode ser considerado um marco contemporâneo, tendo exercido grande influência sobre as ações de planejamento dos governos Fernando Henrique Cardoso e sobre os conceitos presentes na IIRSA. (SANTOS, 2014, p. 65).

Ao estar presente na dinâmica de desenvolvimento do governo brasileiro, a IIRSA se estruturou em um marco de oportunidade para o neodesenvolvimentismo na escala regional,

através da instauração do primeiro Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura na América do Sul (HONÓRIO, 2013). Neste plano estabeleceu-se um entendimento comum de que era necessário coordenar esforços para desenvolver os setores básicos e estratégicos sul-americanos a fim de diminuir a vulnerabilidade externa dos países da região (QUINTANAR; LÓPEZ, 2003).

Com a inserção do tema de infraestrutura nos debates de integração regional e a criação da IIRSA, desenvolveu-se o megaprojeto de integração entre Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela, tendo desde seu início a adesão destes países na tentativa de responder suas demandas internas na área de infraestrutura. Com a intenção de adequar as estruturas físicas às necessidades comerciais existentes sem exigir dos países grandes esforços financeiros, mantendo a autonomia político-econômica dos governos nacionais, a iniciativa foi estruturada com um Comité Coordenador Técnico (CCT) conformado por três bancos de fomento multilaterais, sendo eles: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) (ARAUJO Jr., 2009; MARIANO, M. 2013; COSTA; GONZÁLES, 2014).

A participação dos bancos multilaterais na iniciativa se deu a partir do Comunicado de Brasília em 2000, durante a Primeira Reunião dos Presidentes da América do Sul, no intento de reforçar a finalidade da IIRSA sem criar outras estruturas, mas sim utilizando os espaços de governança já existentes na região para dar apoio operacional e técnico à questão da infraestrutura. Ainda assim, a CAF, o BID e o FONPLATA desempenharam um papel de muita importância na etapa inicial da IIRSA, tanto na elaboração de sua carteira a partir da realização de estudos de factibilidade dos projetos da região, dando apoio administrativo e logístico, assim como na alocação de recursos financeiros para a realização das obras (COSTA; GONZÁLES, 2014).

Na visão de Costa e Gonzáles (2014) a incorporação dos bancos multilaterais de desenvolvimento na dinâmica da IIRSA resultou em uma cooperação institucional inédita, no qual a participação desses organismos no Comitê de Coordenação Técnica (CCT) da iniciativa gerou uma troca de informações e conhecimento técnico de grande impacto para o desenvolvimento regional embasado nos Eixos de Integração e na Carteira de projetos para a integração da infraestrutura sul-americana. A partir da difusão desse conhecimento produzido acerca da região e dos projetos elaborados, a IIRSA teria representado uma complementaridade na atuação dos bancos para o crescimento econômico no continente, estruturando uma agenda atrativa para o mercado privado de investimentos (SANTOS, 2014).

Ademais, a conformação do CCT através da equipe técnica do BID, da CAF e do FONPLATA visou facilitar a captação de recursos para a carteira que estava sendo desenvolvida, agilizando o programa e tentando evitar a dificuldade de alavancar o projeto pelas restrições fiscais, orçamentárias, burocráticas e legais dos Estados Sul-Americanos (CARRION; PAIN, 2006; COUTO, 2006; PADULA, 2014; SANTOS, 2014).

O objetivo comum principal entre os países que formaram a iniciativa foi o de juntar esforços e recursos para uma maior integração física “*como una vía esencial para complementar las otras dimensiones de la integración regional y especialmente catalizar el comercio intrarregional*” (IIRSA, 2011, p.25). Tal motivação dava-se uma vez que a redução das barreiras aduaneiras não bastava para a promoção da integração a fim de aumentar a livre circulação de produtos e serviços entre os territórios, procurando inserir a região na lógica dos processos comerciais globais (MARIANO, 2013).

Mesmo assim, Coutinho e Lima (2006) apontam que a IIRSA representou no plano regional os primeiros passos para a integração física do continente, esta, que sinalizou o novo momento do regionalismo sul-americano, já não mais atrelado ao regionalismo aberto, mas sim à construção de um espaço de fluxos não territoriais. De acordo com os autores os objetivos da iniciativa foram de encontro com a formação de espaços nacionais que buscavam vincular os Estados de uma mesma região em sua territorialidade e contiguidade.

A importância atribuída à supressão das assimetrias físicas na região e à necessidade por se desenvolver a infraestrutura sul-americana partiu das visões nacionais conjuntas que buscavam complementar seus mercados regionais. No entendimento de Costa e Gonzáles (2014), a construção da IIRSA teve como base três consensos fundamentais: (i). a necessidade do crescimento do mercado regional com melhores condições de competitividade no mercado global; (ii). a identificação do déficit existente no que tange à infraestrutura física na América do Sul como um grande gargalo a ser superado; (iii). a importância de se ampliar as fontes de financiamento para a realização dos projetos, incluindo maiores fluxos públicos e privados.

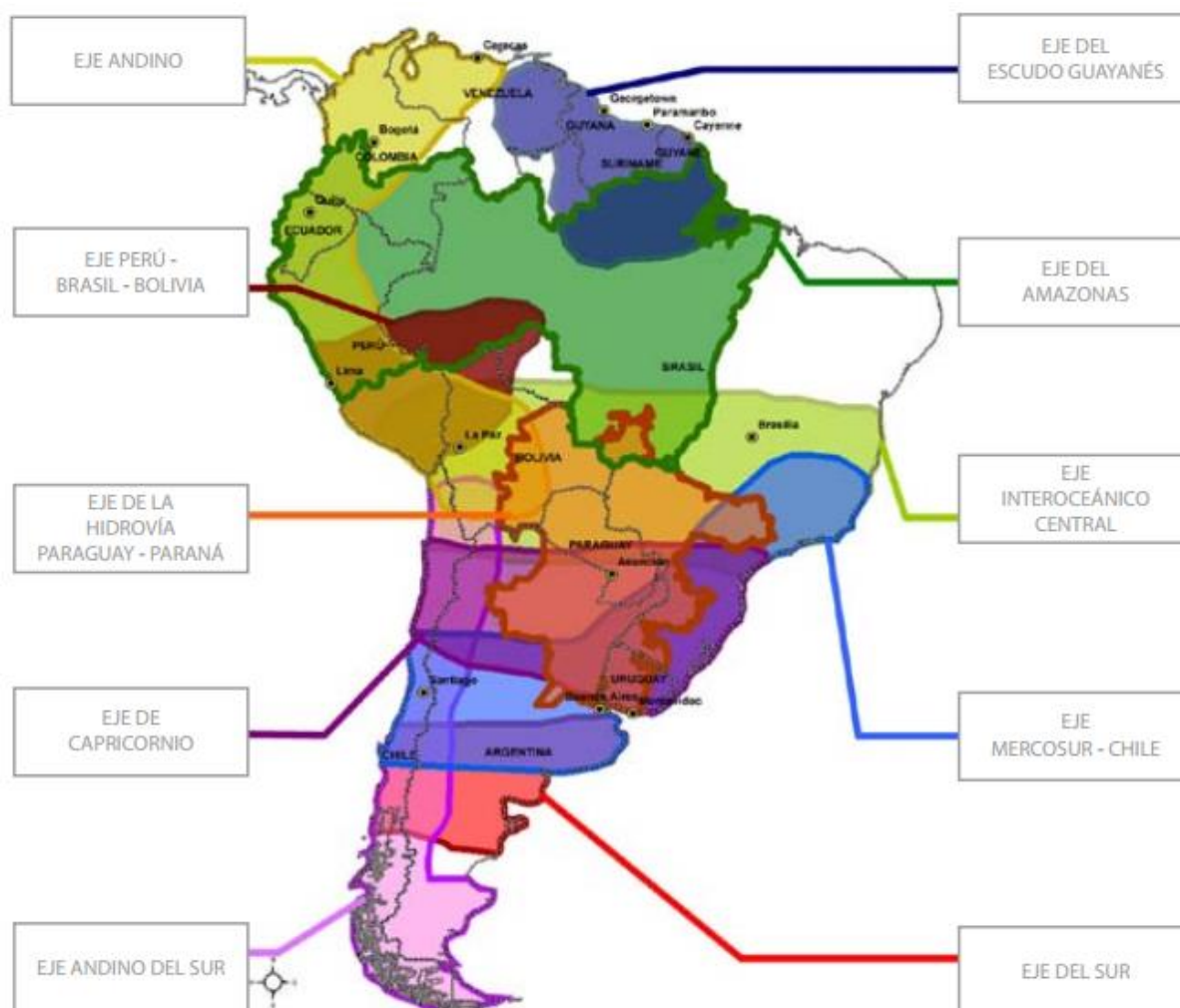
Neste marco consensual tem-se a IIRSA caracterizada como um mecanismo de convergência entre os interesses públicos e privados dos países sul-americanos no intento de diminuir as assimetrias físicas regionais para melhor posicionamento e competitividade de suas produções no sistema internacional (IIRSA, 2011). É a partir dessa necessidade que os Eixos de Integração desenvolvidos pelo governo brasileiro são assimilados pela estrutura institucional, uma vez que a divisão do território em eixos significaria diferenciar todo um contexto regional em suas características particulares de desenvolvimento, estratégias comerciais, de investimento e de complementaridade produtiva nos fluxos de suas relações comerciais e de exportação para fora do continente (COSTA; GONZÁLES, 2014).

Apesar de Coutinho e Lima (2006) apontarem que a IIRSA representou o início de um novo momento para o regionalismo sul-americano na conformação da territorialidade dos países do continente, o mecanismo em sua estrutura foi fundamentado na lógica do regionalismo aberto como uma ferramenta de resposta à demanda logística dos processos de liberalização comercial, dando continuidade desde sua criação à realização de diversas reuniões técnicas para estruturar o mecanismo, elaborar os eixos de integração, os principais projetos e questões de financiamento, resultando no primeiro desenho institucional da iniciativa através da definição da Visão Estratégica da Integração Física Sul-Americana (VESA) em 2003. Portanto, os três primeiros anos da iniciativa foram dedicados a sua gestão, sendo que, de acordo com a IIRSA (2011),

La gestión estuvo concentrada en la propuesta y discusión de los diferentes Ejes de Integración y Desarrollo (EID) y de los Procesos Sectoriales de Integración (PSI), los dos pilares de IIRSA, así como en la preparación de las Visiones de Negocios de cada Eje y la identificación preliminar de los proyectos. (IIRSA, 2011, p. 8)

Com a definição da visão estratégica para a integração regional, definem-se também os nove Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) dentro da IIRSA, distribuindo os projetos de integração em três grandes áreas: comunicações, transportes e energia (SANTOS, 2014) (Imagem I).

Imagem I – Eixos de Integração e Desenvolvimento IIRSA



Fonte: IIRSA (2011, p. 66).

Tendo sido dedicado os primeiros anos para a estruturação do mecanismo integracionista, foi somente em 2004 que se formou a primeira Carteira de Projetos, contendo inicialmente um total de 40 Grupos Técnicos Executivos (GTEs), 335 projetos de infraestrutura física e um investimento aproximado de US\$37 bilhões de dólares. Ao longo de 10 anos de iniciativa esses valores foram se modificando (Tabela I), passando a um montante de 524 projetos em 2010 e quase o triplo do valor estimado de investimento (IIRSA, 2011). Ainda que em pouco tempo tal evolução da carteira tenha sido relevante em números (COSTA; GONZÁLES, 2014), entende-se que de 2000 a 2004 a iniciativa pouco apresentou resultados concretos, faltando clareza nos objetivos do mecanismo, dinamismo e velocidade para a implementação das obras, resultando posteriormente na não obtenção de resultados positivos para os países-membros.

Tabela I – Evolução da Carteira de Projetos IIRSA
(valores em milhões U\$D)

CARTEIRAS DE PROJETO IIRSA					
	2003-2004	2005-2006	2007	2008-2009	2010
Nº de Grupos	40	41	47	47	47
Nº de Projetos	335	349	504	510	524
Investimento Estimado (U\$D)	37.425	37.880	68.271	74.542	96.119

Fonte: elaboração própria com base nos dados de IIRSA (2011).

Ou seja, apesar de demonstrar constante incremento no número de projetos e investimentos na Carteira de Projetos da IIRSA de 2004 a 2010, resultante da inserção de projetos elaborados através de estudos nacionais, atendendo aos interesses internos de cada país e dos bancos multilaterais do CCT, a evolução da sua estrutura interna foi bem mais lenta. Desde o início da iniciativa foi percebido a provável dificuldade que seria entregar todos os projetos estruturados em sua carteira no primeiro prazo estipulado, pois muito deles eram apresentados à iniciativa sem estudos de factibilidade para sua execução (HONÓRIO, 2013; SOUZA, 2011; OLIVEIRA, 2016).

Ao verificar tais barreiras para apresentar os resultados esperados no plano de ação estipulado foi definido uma Agenda de Implementação Consensual (AIC) que selecionava um montante de 31 projetos, dentro da carteira universal de projetos, apontados como de prioridade e de grande impacto à integração regional (IIRSA, 2011; OLIVEIRA, 2016). Durante a VI Reunião do Conselho de Direção Executiva em Lima a AIC foi apresentada em um plano de execução de 2005 a 2010, totalizando investimentos de US\$ 14 bilhões (COSTA; GONZALES, 2013).

Ainda que se aponte que a AIC se conformou de acordo a um consenso na mudança da estratégia da IIRSA para as obras de maior impacto na região, Honório (2013) traz uma interpretação complementar que dialoga com o que este trabalho defenderá ao longo dos próximos capítulos, na qual a IIRSA, por não apresentar certa autonomia deliberativa dependia do consenso regional, influenciando diretamente no grande montante de projetos e na ineficiência da carteira elaborada. Nesse sentido, cada país tinha a autonomia de apontar os projetos que deveriam constituir a carteira de acordo com seus interesses regionais, sendo incorporados de modo isolado, sem ter uma equipe para levar em consideração possíveis impactos aos países vizinhos. Aqueles projetos que se estruturavam de modo bilateral ou multilateral acabavam por ter maior atenção nesse sentido, por necessitar de maior estudo e consenso entre os governos envolvidos. Entretanto, no que se refere aos projetos nacionais, entende-se que não é questio-

nado dentro do mecanismo os benefícios do mesmo para a integração, respeitando a soberania de tal decisão, resultando no crescimento não positivo da carteira de projetos. Nessa perspectiva, foi por haver muitos projetos que não apresentavam andamento para sua implementação que se conformou a AIC, selecionando um montante que garantiria maiores resultados concretos para a iniciativa e seus países-membros (HONÓRIO, 2013).

A exemplo da questão de autonomia para o manejo dos projetos da Carteira da IIRSA, durante entrevista realizada com Silvia Helena Machado Drummond – Analista de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento – aponta-se a dificuldade em obter resultados concretos positivos frente ao tamanho da carteira da IIRSA e posteriormente do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), por questões de mudanças de prioridades nacionais, ou mesmo por problemas internos aos países, que já eram presentes de 2000-2010 e são mantidos na dinâmica existente.

O Planejamento já discutiu a possibilidade de retirada de projetos que não tivessem a ligação direta com a integração, com a questão integradora, não necessariamente precisariam passar pela fronteira, mas sim ter um viés integrador muito claro. Entretanto, na época em que a Agenda de Projetos Prioritários de Integração foi criada, eu não estava aqui na época dessa discussão, se entendeu que havia algum viés integrador nesses projetos, e nós também sabemos que retirar um projeto da carteira é muito mais sensível do que colocar. Uma vez colocado o projeto, você retirá-lo da carteira pode dar a sinalização de que para o Governo Brasileiro aquele projeto não é importante, quando não é isso que nós queremos passar, nós queremos passar que esse projeto não vai se adequar aos objetivos e metas do COSIPLAN/IIRSA, mas a sinalização que os entes subnacionais têm, é de que o governo brasileiro não quer mais apoiar esse projeto, e dessa forma nós acabamos não retirando o projeto da carteira por esse tipo de sensibilidade política. (DRUMMOND, 2018).

Na perspectiva brasileira sobre a inserção e retirada de projetos da Carteira da IIRSA, a estrutura interna do mecanismo apresentou lentidão de modo geral, assim como as obras estruturadas levam anos para entrarem em execução, não somente pelo caráter de dificuldade em sua execução, mas por entraves internos políticos, econômicos e burocráticos de cada país. Ademais de fatores técnicos, sempre existiu um debate extenso sobre possíveis questões problemáticas que se apresentariam como fatores de atraso a consumação dos projetos de integração da infraestrutura no continente. Para Quintanar e Lopez (2003) a conformação do Comitê de Coordenação Técnica nos anos iniciais da IIRSA, com os técnicos dos bancos de fomento multilaterais da região seria prejudicial aos países inseridos nessa lógica de integração, pois a presença do interesse desses mecanismos diminuiriam a autonomia da inserção, ou mesmo execução dos projetos na Carteira. No início essa dinâmica foi mais preponderante, porém não demonstra ser o ponto central de crítica ao avanço da iniciativa, visto que vários

projetos inseridos na carteira da IIRSA, criando esse grande volume de obras nacionais a serem realizadas, resultaram dos interesses internos de cada país.

Através de entrevista realizada com Ernesto Carrara, Coordenador Técnico da IIRSA no Brasil, em 2013, por Honório (2013), confirmou-se tal posicionamento e desconforto dos países sul-americanos frente à coordenação da IIRSA pelos bancos de fomento presentes no Comitê Técnico, principalmente em relação ao BID, “por ser essa instituição quem bancava financeiramente os estudos de viabilidade dos projetos. A crítica por parte desses países em relação ao banco era de que os projetos eram inclusos de acordo com os interesses dessa instituição [...]” (HONÓRIO, 2013, p. 98).

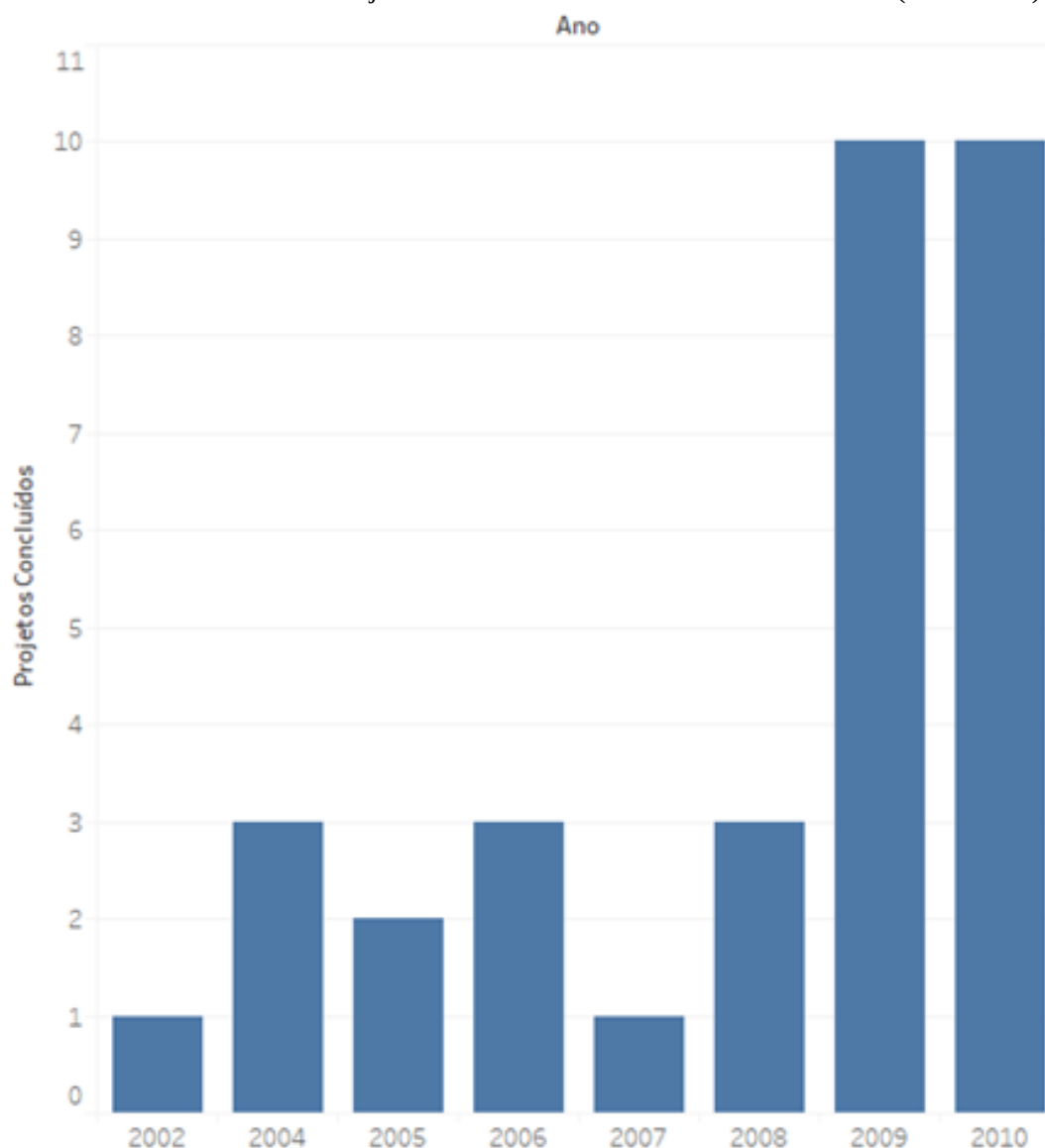
Outra crítica existente apontada desde o início da IIRSA era de que ela sofreria com a escassez de recursos, pois a integração física resulta do pressuposto central de que obras físicas exigem grandes financiamentos, estes, que não têm retorno imediato, criando certa instabilidade no empreendimento, e muitas vezes desestimulando o envolvimento de empresas privadas (GUIMARÃES, 2008; MARIANO, 2013). Essa premissa se apresenta como central para este trabalho, pois, diferentemente do que foi objetivado pela iniciativa nos anos 2000, a IIRSA contou de grande modo com aportes públicos dos países sul-americanos.

Ainda que os problemas financeiros tenham sido apontados como fatores problematizadores do processo, a inexistência de um projeto de integração sul-americana que seja mantido apesar das mudanças de governos na região também contribui fortemente para a vulnerabilidade dos esforços na área. Ademais, pode-se apontar que existe uma grande assimetria entre os países, ampliando os obstáculos para a obtenção de resultados concretos mais positivos (MALLMANN, 2010). Nas palavras de Mallmann (2010),

A necessidade de alguma simetria ou igualdade econômica entre as unidades é uma das condições necessárias para o sucesso da integração segundo Nye. E, quanto a isso, observa-se extrema disparidade. Considera-se que as assimetrias, juntamente com a instabilidade política, são os principais condicionantes regionais negativos à integração. (MALLMANN, 2010, p. 19).

O cenário de instabilidade nos esforços dedicados à integração da infraestrutura dos países reflete diretamente no entrave de realização dos projetos do mecanismo por eles criado, apresentando baixa taxa de concretização de projetos no período IIRSA de 2000 a 2010. Em valores, em 10 anos foram concluídos um montante de 33 projetos, com um investimento aproximado de US\$14 bilhões de dólares (Gráfico II).

Gráfico II – Número de Projetos da Carteira IIRSA Concluídos Por Ano (2002-2010)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do Sistema de Informação de Projetos (SIP) da IIRSA (2018).

Como a primeira carteira de projetos da IIRSA foi estabelecida em 2004, é normal, como demonstrado acima, uma evolução gradual da concretização das obras, uma vez que elas exigem a busca por financiamento, estudos de factibilidade para sua execução e demandam um largo prazo para serem construídas e darem retorno aos países. Muitos dos projetos concluídos em 2009 e 2010 foram iniciados em 2004, assim como, muitos iniciados no mesmo período só se concretizariam anos depois, já não mais sob o comando institucional apenas da IIRSA.

Inserido nesse quadro de análise sobre a criação da IIRSA e dos avanços e gargalos existentes na integração da infraestrutura sul-americana, os autores que se dedicam a discussão apontam diferentes resultados e barreiras para a concretização do projeto iniciado nos

anos 2000. Por exemplo, uma das falhas apontadas no período IIRSA foi a concentração de projetos em torno do setor de transportes, absorvendo

mais de 80% do número de projetos de integração e 93% dos valores de investimento, com a consequente participação marginal dos setores de energia e comunicações. Ainda no âmbito deste setor, os projetos encontram-se fortemente concentrados no modal rodoviário, responsável por 84% do número de projetos e 53% dos valores de investimentos. (COSTA; GONZÁLES, 2014, p. 27).

Nesse sentido, Costa e Gonzáles (2014) identificam que o modelo de integração física reproduzido pela IIRSA, que prioriza os projetos de transportes rodoviários na região é insuficiente no longo prazo, pois,

a despeito de demandar investimentos de implementação menores, no curto prazo, apresenta-se como pouco adequado frente ao tamanho do território sul-americano, às longas distâncias a serem percorridas e aos custos ambientais, em geral mais elevados, frente a outros modais alternativos como as ferrovias e hidrovias, por exemplo. (COSTA; GONZÁLEZ, 2014, p. 27).

Para Mariano (2013) e Senhoras (2008), a ausência de institucionalidade interna da IIRSA é outra barreira a ser enfrentada pela integração da infraestrutura na América do Sul, pois, ao se desenvolver um organismo dirigido por instituições multilaterais de fomento na região, limitou-se a atuação mais prática dos países de acordo com seus interesses nacionais, sendo até mesmo um fator de afastamento da participação civil no processo, processo esse mantido na dinâmica mesmo dentro da UNASUL que discursa a necessidade de se abrir espaço para uma maior inserção social nos projetos regionais. É a partir desse déficit democrático da participação da população interessada nos projetos de infraestrutura, que autores como Couto (2008), Zibechi (2012), Verdum (2008), Honório (2013), Oliveira Jr. e Vaz (2017) afirmam que uma das principais barreiras da IIRSA são as questões sociais e ambientais dos projetos, amplamente ignorados nos estudos da organização.

Zibechi (2012) e Verdum (2008) atentaram para as questões de fundo socio-ambiental dos projetos, qualificando sua metodologia como responsável por colocar em risco riquezas naturais e comunidades tradicionais em nome de um desenvolvimento cuja prioridade são criar corredores de exportação para o escoamento de produção de multinacionais. Essa situação configuraria a geração de assimetrias cada vez maiores entre as regiões da América do Sul. O Brasil seria o país que mais ganharia com a configuração territorial proposta pelas obras da IIRSA uma vez que é a maior economia da região. (HONÓRIO, 2013, p. 92).

Couto (2008) destaca que o discurso pró-integração dos povos se estabelece na retórica ao negligenciar os impactos das obras da IIRSA para a sociedade local e o meio ambiente. A dinâmica de atuação do mecanismo reflete a proposta desenvolvimentista do BID sem uma reestruturação do projeto pensando naqueles que sairão prejudicados, ou quais atores estão

sendo beneficiados no processo, onde o dinheiro público e privado aplicado não apresenta transparência nos dados sobre sua elaboração e andamento, afirmação esta que demonstraremos mais adiante, estando ausente a participação da sociedade civil e as questões ambientais. Em acréscimo, Verдум (2008) e Zibechi (2012) afirmam que a IIRSA se estruturou em um modelo que buscava construir os corredores de exportação, sem ao final apresentar benefícios às localidades que estavam no entorno de cada projeto específico, além de ampliar a dependência dos países sul-americanos dos fluxos econômicos globais.

Outros autores como Ceceña (2009) e Novoa (2009) também são críticos à estrutura institucional da IIRSA, apontando o BID como um mecanismo que não fomenta a integração regional na América do Sul, mas sim, serve a outros propósitos econômicos de países como os Estados Unidos e empreiteiras desenvolvedoras das obras de infraestrutura. Ainda assim, ao se observar a atuação brasileira na instauração da iniciativa no continente, Novoa (2009), Luce (2007) e Zibechi (2012) veem a IIRSA como um instrumento da política imperialista brasileira para ampliar a inserção regional na economia global através dos corredores de exportação utilizando-se do discurso de integração e desenvolvimento para conseguir o apoio de seus vizinhos, afirmação esta que deve ser trabalhada cuidadosamente, uma vez que há pontos convergentes, porém também há ressalvas a serem destacadas, como sublinhado por Honório (2013).

Honório (2013) entende que o encaminhamento da IIRSA apontado como sub-imperialista, limitado à interesses dos Bancos de Fomento se referem ao período inicial do mecanismo, mas que a iniciativa se transformou para além dessas limitações, com outros benefícios a serem considerados.

[...] em relação a participação do BID na formulação da carteira de projetos. Se no lançamento da iniciativa essa instituição através do CCT, tem uma participação qualificada como excessiva, isso vai se perdendo ao longo do tempo. [...] a partir de 2006 [...] houve uma mudança na estrutura interna da IIRSA. As coordenações nacionais assumiram um papel maior na iniciativa e passaram a discutir as linhas dos projetos sem a presença do CCT, e, portanto do BID. Ou seja, esse quadro foi alterado conforme a evolução da iniciativa não cabendo falar que a presença desse organismo foi de caráter impositivo ao longo de todo o processo. (HONÓRIO, 2013, p. 92).

Apesar de ser crítica a real influência do CCT ao longo da IIRSA e posteriormente no COSIPLAN, o BID sempre se apresentou como o órgão a centralizar as informações, dados, assim como ser sede de possíveis reuniões técnicas sobre a integração da infraestrutura regional, em Buenos Aires, se colocando como porta-voz, e ao mesmo tempo regente das ferramentas tecnológicas, acesso a dados e outros mantidos pela iniciativa, sendo, ao contrário do que foi pontuado por Honório (2013), um ator de grande importância e influência na dinâmica até os dias atuais.

Sob a perspectiva ambiental, permanecem as críticas sobre o impacto da IIRSA no bioma da região no qual os projetos e eixos de integração foram alocados, sob a possibilidade de prejudicar a sociedade e a biodiversidade presente nesses locais, principalmente dentro do eixo de integração na região Amazônica com inúmeras comunidades indígenas (SANT'ANNA, 2013; OLIVEIRA JR.; VAZ, 2017).

Um levantamento realizado pelo Laboratório de Estudos de Movimentos Sociais e Territorialidades da Universidade Federal Fluminense mostra que nos eixos da IIRSA existem 1.347 populações territorializadas: 664 comunidades indígenas, 247 comunidades camponesas, 146 de afrodescendentes, 139 comunidades de populações tradicionais (pescadores, marisqueiros, junqueiros...), 60 organizações sociais (sem teto, desempregados) e 59 organizações ambientais. Para essas comunidades, a IIRSA é uma iniciativa neocolonial, uma imposição vertical e externa que nada tem a ver com seus interesses e que as destroem como comunidades. Esse novo colonialismo afeta tanto as comunidades que vivem no Brasil como as que estão em outros países da região, e beneficiam um bloco de poder financeiro e industrial no qual o empresariado brasileiro/paulista ocupa um lugar central. (ZIBECHI, 2012, p. 244-245).

Complementarmente, Sant'Anna (2013, p. 1179) afirma que no Eixo Amazônico a organização nunca buscou estimular a participação social nos projetos, sendo também um fator negativo à questão da integração fronteiriça na Amazônia, uma vez que “não há nenhum mecanismo na IIRSA que permita que governos subnacionais das regiões de fronteira participem de sua elaboração”. Ainda que brevemente, é necessário pontuar que a não consideração dos impactos ambientais e sociais na realização de grandes obras de infraestrutura na região Amazônica amplia os problemas de larga escala, uma vez que os fluxos econômicos gerados através dos eixos e suas obras provocam intensas ondas migratórias (SILVA, 2017).

Questões como a capacidade de endividamento dos países e a escassez de financiamentos para obras de infraestrutura que demandam estabilidade política e econômica na região também se apresentam como gargalos a serem perpassados. Os autores que se pautam nos ganhos da iniciativa a partir dos resultados concretos dos projetos acabam por considerá-lo como falho (HONÓRIO, 2013). Tal perspectiva se dá através das análises de Nyko (2011) e Araújo Jr. (2009) que consideram que a inclusão dos bancos multilaterais de fomento não apresentou eficiência para a implementação das obras na região, afirmação esta que é questionada a partir dos dados empíricos debatidos nos Capítulos 3 e 4, que demonstram que o BID e em especial a CAF são essenciais na dinâmica de execução dos projetos IIRSA e COSIPLAN.

Em primeiro lugar, constata-se que a maior parte dos projetos envolve diretamente um único país, o que facilita o financiamento público, especialmente o governamental direto. Essa situação tem sido realmente verificada na prática. Pelo menos 74% dos projetos da carteira IIRSA receberam financiamento público e apenas 9,7% dos projetos desta carteira são financiados pelas instituições financeiras multilaterais em questão. Quando é con-

siderado o volume dos financiamentos, a situação é ainda mais marcante. Enquanto os financiamentos públicos, sem a participação de BID e/ou CAF, representam 41,3% dos financiamentos totais da carteira da Iniciativa, os financiamentos de BID e CAF representam somente 4,6%. (NYKO, 2011, p. 38).

Em acréscimo a este estudo, Deos e Wegner (2010) avaliaram a participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) do Brasil, apontando uma grande atuação do órgão brasileiro no desenvolvimento da infraestrutura regional. Sendo apontado como os maiores contribuidores à região, a CAF no âmbito da IIRSA teria contribuído de 2003 a 2010 com US\$ 1, 9 bilhão para as obras de infraestrutura na América do Sul, apontando que o aporte do banco para a regionalização da infraestrutura se intensificou com a criação da IIRSA. Entretanto, os autores apontam que a participação do banco brasileiro na IIRSA é ínfima, “em junho de 2010, a carteira de projetos da IIRSA apresentava um custo estimado de US\$ 95 bilhões, sendo que o BNDES estaria financiando projetos em execução no valor aproximado de US\$ 300 milhões” (DEOS; WEGNER, 2010, p. 83), o que nos levou a questionar o real papel do governo brasileiro e do BNDES na dinâmica da integração da infraestrutura sul-americana mais adiante.

A questão da forte preponderância de projetos nacionais na carteira da IIRSA também aparece como crítica à evolução da integração da infraestrutura sul-americana, pois, em conjunto com a questão do financiamento, a caracterização do mecanismo por obras nacionais e que dependem de grande parte de financiamentos públicos nacionais acabam por sofrer com as mudanças políticas e econômicas dos países, uma vez que a priorização da integração regional depende da vontade dos governantes dos Estados (ARAUJO, JR., 2013; HONÓRIO, 2013).

No que se refere ao Brasil, muitos dos projetos que compõem a carteira da IIRSA estavam inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) durante os governos de Lula da Silva. Nas palavras de Honório (2013), tal relação nacional vs. regional é prejudicial à integração regional, uma vez que se priorizam as obras nacionais de acordo com o interesse governamental no momento. As obras nacionais em maioria “utilizaram recursos dos próprios tesouros nacionais dos países, e por terem impactos domésticos maiores do que as obras intra-fronteiriças foram priorizadas pelos governos da região” (HONÓRIO, 2013, p. 93). Entretanto, para a autora esses projetos nacionais devem ser considerados como de impacto para o processo de construção de vias integradoras entre os países.

Tratando ainda sobre a questão de financiamentos para as obras de infraestrutura, a participação brasileira com o BNDES desde 2003 é tida em consenso pela maioria dos autores sobre o tema, como mecanismo apoiador da IIRSA (DESIDERÁ NETO et al, 2014;

GUDYNAS, 2008; PRADO FILHO, 2018; OLIVEIRA, 2016; VERDUM, 2008). Entretanto, aqui confrontaremos esse consenso, no qual ainda que o BNDES apareça como principal financiador na região das obras de infraestrutura, o Banco atua internacionalmente financiando obras de infraestrutura na América do Sul em geral (VERDUM, 2008), e não em preponderância àquelas classificadas como de maior impacto integrador.

Ademais, Gudynas (2008) aponta que a maioria das operações realizadas pelo BNDES é feita em território nacional para o empresariado do país na realização de obras e serviços na área de infraestrutura. Os financiamentos direcionados à IIRSA, para este autor, se encontram nos projetos da carteira que são desenvolvidos dentro do território nacional, apoiando a integração sempre por intermédio da participação de uma empresa brasileira.

Uma vez mais, ao contrário do que será defendido neste trabalho a partir das investigações realizadas, Oliveira (2016) diz que o BNDES,

[...] foi um dos principais órgãos do governo brasileiro envolvidos na IIRSA. Sua importância para a evolução dos projetos da IIRSA diz respeito ao aporte financeiro do banco destinado a financiar serviços prestados por empresas brasileiras na construção de obras de infraestrutura nos países vizinhos, assim como nas obras de infraestruturas previstas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no território brasileiro. (OLIVEIRA, 2016, p. 68).

A necessidade de a atuação do banco brasileiro ser dada através de licitação a empresas brasileiras aparece como crítica no trabalho de Honório (2013), afirmando que o governo brasileiro teve ao BNDES de 2003 até 2016 como uma ferramenta de sua política externa retórica à integração regional sul-americana, no qual as beneficiadas eram as empreiteiras nacionais do país. A partir de 2006, com o superávit que a economia brasileira vislumbrava, o BNDES pôde financiar os projetos nacionais, diminuindo-se a dependência existente em relação aos aportes da CAF e do BID no país. Dessa maneira, em conformidade aos dados que serão apresentados nos próximos capítulos sobre a participação do BNDES nos projetos da IIRSA, Honório (2013) elabora que

Em relação ao BNDES, podemos dizer que a IIRSA entrou como um dos principais meios de ação, no discurso político, para o banco promover a integração regional sul-americana. No entanto, não houve participação massiva do BNDES nos financiamentos das obras da IIRSA, além disso conforme apontou o coordenador nacional o BNDES financia os projetos que lhe são apresentados por empresas brasileiras estando essas na linha de frente de ação. Não existiu, portanto, um papel de protagonismo ou antagonismo do banco nos projetos da iniciativa, ocorreu uma participação essencialmente pragmática e ancorada nas restrições normativas dessa instituição. (HONÓRIO, 2013, p. 106).

Em uma crítica mais aprofundada sobre a participação brasileira no processo regional sul-americano, no caso da IIRSA, Fernández (2010) afirma que no que se refere à integração

da infraestrutura sul-americana o maior beneficiário e, conseqüente instigador do processo é o Estado brasileiro e as empresas do país por diversos motivos: a. Por o Brasil ser o principal mercado produtor, financeiro e empresarial da região, estando presente em quase todos os eixos de integração do mecanismo; b. Alguns dos projetos presentes podem ser interpretados como uma penetração viária pelo território nacional do país e suas fronteiras, como estratégia nacional desde sempre presente na política do Brasil; c. Desde algumas décadas o interesse brasileiro sobre o mercado asiático vêm crescendo, o que pode confirmar a estratégia de utilizar a IIRSA na construção dos corredores transoceânicos como mecanismo para se chegar a esses mercados por outras vias que não as tradicionais existentes. Por fim, assim como realizado neste trabalho, o autor questiona o caráter integrador da IIRSA, indagando sobre ser um projeto regional, sul-americano, ou nacional, com benefícios restringidos ao Brasil.

Um dos fatores apontados, portanto, é o papel de liderança que o Brasil assumiu através da IIRSA nos projetos de infraestrutura na região, nesse sentido, Luis Fernández (2012) verifica que

a partir de 2007, o Estado brasileiro tornou-se um Estado com forte viés investidor e financiador, procurando a aliança com o capital produtivo nacional. O BNDES se erigiu como a principal agência financiadora dos investimentos privados ou públicos, batendo recordes no financiamento direto de obras como a Hidroelétrica de Belo Monte ou de Santo Antônio. Por outro lado, o Estado brasileiro assumiu uma liderança regional política e econômica de clara relevância, e que se traduziu, por exemplo, no financiamento público de grandes obras de infraestrutura (hidroelétricas e estradas) nos países vizinhos, como Peru ou Bolívia. (FERNÁNDEZ, 2012, p. 45).

Dessa forma, há um consenso de que a IIRSA deu início a um processo regional de investimentos em infraestrutura na América do Sul (COUTO, 2008) através de uma lógica de desenvolvimento marcada pela estratégia brasileira e direcionada pelo BID. O marco da IIRSA direcionou projetos dentro dos países sul-americanos construindo um consenso sobre a dinâmica de integração e cooperação regional que se buscava alcançar para suprimir as assimetrias e dificuldades na comercialização de seus produtos intra e extrarregionais.

No estudo de Prado Filho (2018) sobre a Rodovia Interoceânica no eixo norte da América do Sul que incorpora a Amazônia nos territórios do Brasil, Peru e Bolívia, aponta para o grande impacto que a conformação institucional da IIRSA trouxe ao projeto, e a relevância que o mecanismo tem para o Peru.

Na história recente, a IIRSA e alguns de seus projetos em território peruano constituíram uma das principais dimensões estratégicas da relação bilateral entre Peru e Brasil e nele foram investidos grandes esforços diplomáticos e investimentos de dinheiro público dos cofres peruanos. De certo modo, o Peru foi o país sul-americano cujos consecutivos governos assumiram o processo de integração física e a bandeira levantada pela IIRSA com maior ênfase. No país, a sigla “IIRSA” e o caráter “interoceânico” foram incorpora-

dos a projetos de infraestrutura de transportes de grande envergadura que, apesar de já existirem há um bom tempo, careciam de prioridade no financiamento e “vontade política” ou mesmo devido a maiores certezas quanto a aspectos estratégicos básicos, como a viabilidade econômica de médio e longo prazo. Com a IIRSA, tais projetos foram alçados a uma categoria prioritária, como projetos estratégicos para estabelecer a conexão dos “Eixos de Integração e Desenvolvimento. (PRADO FILHO, 2018, p. 74).

Portanto, os principais ganhos da IIRSA nos 10 anos de seu funcionamento são apontados como a concertação política que se desenvolveu através do mecanismo, os estudos de inúmeros projetos de infraestrutura na América do Sul, assim como dos territórios nacionais, somente deixando a desejar no que se refere ao número de projetos concretizados para o objetivo de integrar os países (HONÓRIO, 2013). Nessa questão em específico, Mesquita Moreira (2007) e Fernández (2010) apontam que as principais barreiras para uma maior expressividade na realização dos projetos, principalmente nos projetos prioritários da Agenda de Implementação Consensual (AIC) são: 1. financiamento e 2. desvalorização do alcance dos projetos.

No que se refere ao financiamento, a não existência de um organismo regional autônomo, nos moldes defendidos pelos neofuncionalistas para se chegar a uma integração como tal, no qual os países têm demonstrado sua incapacidade de coordenação de esforços; de incorporar a agenda regional à agenda nacional; de garantir um cenário estável político e econômico para atração de investimentos; e de ampliar o direcionamento de recursos à infraestrutura frente a limitação governamental de endividamento, resulta na não realização da IIRSA como um projeto de integração regional, ainda que hajam sim esforços cooperativistas no âmbito da infraestrutura de impacto para os países sul-americanos.

Sendo assim, o principal ganho da IIRSA ainda está na estruturação do mecanismo e nas ferramentas criadas por ele, como apontado por Oliveira Jr. e Vaz (2017), onde, desde os anos 2000, no marco da iniciativa,

a planificação territorial foi marcada por um aprofundamento e incremento de qualidade no planejamento, principalmente pela criação de novas ferramentas de análise e metodologias de planejamento territorial, representadas pelo sistema de informação georreferenciada – Programa GeoSur; metodologia de integração produtiva e logística (IPrLg); sistema de informação para gestão estratégica (SIGe); Base de dados de projetos, avaliação de projetos transnacionais de infraestrutura e Avaliação social e ambiental com enfoque estratégico (EASE). (OLIVEIRA JR.; VAZ, 2017, p. 205).

3.3 O Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento – 2009 a 2018

O Brasil teve papel fundamental para a formação da UNASUL, que, como antecedentes, enquanto ideia, já estava presente na proposta de criação da Associação de Livre Comércio Sul Americana (ALCSA) na VII Cúpula do Grupo do Rio em 1993, durante o governo de Itamar Franco, que buscava uma expansão geográfica do país a partir da integração da América do Sul. Todos esses fatores antecederam positivamente em Dezembro de 2004 à criação da Comunidade Sul Americana de Nações (CASA), durante a III Reunião de Chefes de Estados da América do Sul na cidade de Cuzco – Peru, que deu base à UNASUL posteriormente. Foi somente em 2007 que “durante a I Reunião Energética da América do Sul, realizada na Venezuela, o nome foi modificado para UNASUL. E em maio de 2008 durante a III Reunião de Chefe de Estados, em Brasília, que os representantes dos doze países assinaram um tratado para a criação da UNASUL” (MARIANO, RAMANZINI Jr. E ALMEIDA, 2014, p. 2-4), no qual um dos preâmbulos do tratado se apoia no convencimento

de que a integração e a união sul-americanas são necessárias para avançar rumo ao desenvolvimento sustentável e o bem-estar de nossos povos, assim como para contribuir para resolver os problemas que ainda afetam a região, como a pobreza, a exclusão e a desigualdade social persistentes. (UNASUL, 2008).

Dessa forma, é a partir de 2008 que a UNASUL se tornou um organismo internacional, em um contexto diferenciado no âmbito de integração regional, buscando a ruptura e superação dos moldes tentados anteriormente. O novo modelo é definido como “um mecanismo de concertação política que busca superar diferenças, sem desconhecê-las, mantendo um espaço de interlocução” (MARIANO, RAMANZINI Jr. E ALMEIDA, 2014, p.2-4). Ramanzini Jr. (2013, p. 7) define a UNASUL como uma iniciativa sul-americana de integração que busca fortalecer as soberanias e autonomias nacionais, que “a partir do fortalecimento de mecanismos de cooperação regional, busca articular um espaço econômico e político sul-americano, preservando os espaços nacionais de formulação de política”.

Pode-se pontuar a declaração dos Chefes de Estado da UNASUL na VI Reunião Ordinária em Lima – Peru dia 30 de Novembro de 2012, no qual declararam:

[...] seu compromisso de avançar, de maneira flexível e gradual, na consolidação de uma identidade sul-americana, através do reconhecimento progressivo dos direitos aos nacionais de um Estado-Membro, residentes em qualquer dos outros Estados-Membros da UNASUL, que permita forjar uma verdadeira cidadania sul-americana, como pilar fundamental de um espaço sul-americano integrado. (UNASUL, 2012).

Juntamente às novas perspectivas trazidas pela UNASUL, seguido de inúmeras mudanças no cenário da América do Sul, um novo projeto foi criado. No dia 10 de Agosto de 2009, a UNASUL criou o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), como um mecanismo de coordenação de projetos de integração da infraestrutura regional na América do Sul. Com a criação da UNASUL em 2008, e do COSIPLAN em 2009, os novos governos da região buscaram dar um caráter mais político aos processos de integração existentes. No ano de 2011, portanto, a IIRSA foi incorporada como Fórum Técnico do COSIPLAN, passando a atuar sobre o regime da UNASUL, destacando a importância da infraestrutura para o desenvolvimento regional e reconhecendo os avanços já obtidos pela IIRSA, esta, que, na visão de Costa e Gonzáles (2014), se limitou a funções de planejamento, avaliação e monitoramento das obras da Carteira elaborada.

Autores como Padula, Fiori (2016), Mariano; Ramanzini Jr. (2014), Costa e Gonzáles (2014), apontam que a incorporação da IIRSA ao COSIPLAN se deu em um intento de superar a lógica do regionalismo aberto na qual a iniciativa havia se conformado nos anos 2000, uma vez que havia muitas críticas em relação ao projeto, principalmente por parte do governo Venezuelano. Além do fator de crítica político-econômico sobre a iniciativa, havia reservas em relação à IIRSA, uma vez que ela apresentou poucos resultados concretos, onde o maior ganho da sua existência foi a própria conformação do mecanismo de integração como tal, que reuniu os 12 países sul-americanos em um espaço de convergência para debater e atuar na infraestrutura regional (PADULA; FIORI, 2016; MARIANO, 2013).

Nesse sentido, a incorporação da iniciativa ao COSIPLAN representou, de acordo com Honório (2013), Costa e Gonzáles (2014) a importância que a IIRSA teve para os países sul-americanos. Ainda assim, existe um debate sobre as possíveis motivações para que se tenha buscado criar outra instância para tratar do tema. Mariano e Ramanzini Jr. (2016) entendem que havia um descontentamento com a dinâmica de trabalho da IIRSA, principalmente por parte do governo brasileiro no período Lula da Silva, de que os projetos de infraestrutura ainda estavam atrelados à lógica do “regionalismo aberto” de quando a iniciativa foi criada, na qual as obras eram estruturadas para atender a lógica do mercado internacional na criação dos corredores de exportação, deixando os objetivos nacionais e regionais de desenvolvimento em segundo plano de priorização. De modo mais aprofundado os autores afirmam que no período de 2009 a 2012 ficou evidente a forte tentativa de “reconfiguração das instituições regionais que se viabilizava pelo protagonismo brasileiro [...]” (RAMANZINI JR.; MARIANO, 2016, p. 23).

Complementando esse entendimento, Mariano (2014) afirma que as mudanças institucionais buscadas no período também representaram a nova conformação política dos governos

da região, apresentando o COSIPLAN “como um mecanismo de promoção de discussão política e estratégica, não como um mero gestor técnico da integração física” (MARIANO, 2014, p. 249). Sendo assim, o novo projeto para a integração regional se insere em uma nova lógica de maior vinculação dos Estados, criando-se um novo comitê coordenador composto pelos ministros no tema de infraestrutura de cada país. Porém, o autor também traz críticas à nova configuração do mecanismo, uma vez que o COSIPLAN não deixa claro em suas funcionalidades o processo de decisão interna em relação aos projetos, onde as decisões seriam tomadas em um ambiente de consenso. Essa dinâmica representa a manutenção da lógica intergovernamental dos projetos de integração e cooperação instigados pelo governo brasileiro desde sua aproximação com o continente, continuando a valorizar a soberania e autonomia de cada país dentro do mecanismo, porém, ao mesmo tempo, “não supera o problema da ausência de um corpo burocrático próprio para trabalhar o cotidiano da integração física” (MARIANO, 2014, p. 250).

Entretanto, existe uma crítica quanto a modificação realizada no novo contexto regional com a criação da UNASUL e incorporação da IIRSA ao COSIPLAN, na qual se entende que há descontinuidade na ênfase dada pela iniciativa desde sua criação. A IIRSA se instaurou a partir do consenso da necessidade infraestrutural para o crescimento do mercado intra e extrarregional e de melhores condições para inserção no sistema mercadológico internacional, ou seja, ampliar a competitividade dos produtores sul-americanos através da integração da infraestrutura e consequente redução de custos para o intercâmbio de mercadorias entre os países da região. Entretanto, desde a criação do COSIPLAN a questão da competitividade aos produtores sul-americanos não é enfatizada, predominando o discurso pró-cooperação na região para o desenvolvimento dos países, assim como da criação de uma identidade sul-americana onde prevalece uma “zona de paz e cooperação”. Outros fatores como supressão de assimetrias, ampliação institucional, financiamento, já presentes na IIRSA desde meados de 2000, são mantidas dentro do COSIPLAN (COSTA; GONZALES, 2014).

Dialogando com a crítica acima sobre a ausência da estratégia competitiva na convergência infraestrutural dentro do COSIPLAN, Santos (2016) aponta que é contraditório a incorporação de questões políticas no marco da IIRSA, sendo negativo para a integração regional. Assim como entendido neste trabalho, a tentativa de superar um caráter mais informal, agregando um maior peso político à iniciativa (SANTOS, 2014) não alterou os princípios centrais já existentes na IIRSA, como os Eixos de Desenvolvimento Econômico e o apoio de associações para financiamento público-privado, consumando-se “uma situação paradoxal, na medida em que a IIRSA converteu-se no esteio material de uma organização identificada com

um projeto de integração regional que postulava uma inversão das premissas que orientaram sua constituição original” (SANTOS, 2016, p. 146).

Já para Honório (2013), a criação de um espaço para inserir questões políticas levantadas por cada país dentro do COSIPLAN, possibilitou um espaço institucional para que as discussões no tema fossem consolidadas “pelos países através da assinatura dos acordos no âmbito de um organismo de integração regional com personalidade jurídica internacional” (HONÓRIO, 2013, p. 102).

Uma última visão que se tem sobre o porquê da incorporação da IIRSA pelo Conselho da UNASUL se dá na percepção de que o Comitê Coordenador Técnico (CCT) conformado pelos bancos de fomento da região acabava tendo muita influência nos direcionamentos da iniciativa, no qual o COSIPLAN seria uma forma de diminuir a participação e direcionamentos desses atores sobre os projetos e objetivos nacionais e regionais em integração de infraestrutura (PADULA, 2014; SOUZA, 2015; VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2014).

Em termos econômicos, este desafio implicava em minimizar o papel das instituições multilaterais que conceberam a iniciativa, o BID, a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). Isso porque a lógica estritamente mercantil que baliza estas instituições impedia o investimento em obras relevantes para a integração regional, mas pouco rentáveis. Esta presença deveria ser contrabalanceada com a atuação de outros organismos financiadores, notadamente o BNDES. (SANTOS, 2016, p. 159).

Portanto, o objetivo central do COSIPLAN era o de transferir as decisões internas da integração em infraestrutura para a dinâmica intergovernamental, atribuindo um caráter político estratégico aos esforços regionais, alavancando maiores recursos para as obras através de um respaldo e estabilidade político-econômica dos países, com a inserção de cada vez mais atores no processo (PADULA, 2014).

A partir da formulação dos novos objetivos que a infraestrutura teria na América do Sul, o COSIPLAN se apresentou como mecanismo estratégico na construção de 531 projetos de infraestrutura na região Sul-Americana com prazo de entrega para 2022 e custos previstos de aproximadamente 116 bilhões de dólares (COSIPLAN, 2011). O Conselho incorporou a antiga IIRSA como seu foro técnico, mantendo seus membros e ampliando seus objetivos, agora, apoiado pela União dos Países Sul Americanos. Nos parâmetros da UNASUL, o Conselho atua com características ampliadas, onde os Estados têm um papel de suma importância para que haja um ambiente estável onde os agentes econômicos possam agir (MARIANO, 2014).

Nesse contexto, BARROS, PADULA e SEVERO (2011) afirmam que:

O objetivo do COSIPLAN é ter maior controle e respaldo político sobre o tema da infraestrutura, para avançar em direção a uma visão política e estra-

técnica, indo além de questões meramente técnicas, e alcançar maior capacidade de alavancar recursos e formas viáveis de financiamento para obras estratégicas. (BARROS; PADULA; SEVERO, 2011, p.39).

Após incorporar a IIRSA, o COSIPLAN estabeleceu seu novo Plano de Ação Estratégico (PAE), para ser executado em um período de 10 anos, 2012-2022. O PAE tinha como um dos objetivos centrais atualizar a carteira de projetos para a integração da infraestrutura sul-americana herdada da IIRSA (COSIPLAN, 2011), incorporando a maioria das obras já existentes, excluindo algumas que em estudo comprovou-se que não seriam executadas, e acrescentando novas. Nesse novo plano de ação se estabeleceu também os princípios de ação do Conselho, priorizando a complementaridade que programas nacionais e regionais pudessem trazer para a infraestrutura regional, proporcionando maior convergência dos debates presentes no tema, ampliar a participação social e civil compreendendo e assumindo as diferentes realidades nacionais e assimetrias existentes (PADULA, 2014).

Foi na II Reunião de Ministros do COSIPLAN, em Novembro de 2011 que o PAE foi aprovado, em conjunto com a nova Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) que vinha substituir a antiga Agenda de Integração Consensual (AIC) da IIRSA. A nova Carteira de Projetos do COSIPLAN continuou a seguir os critérios da Iniciativa anterior, não apresentando “nenhuma metodologia nova ou avanço metodológico que considerasse a priorização da lógica integracionista (os impactos à integração intrarregional) sobre a lógica geoeconômica de corredores de exportação” (PADULA, 2014, p. 326).

A montagem da nova Carteira do COSIPLAN, ainda que seguindo os direcionamentos da IIRSA, buscou convergir em conjunto com o PAE para um maior diálogo entre os países em suas demandas para a infraestrutura regional, elaborando uma nova estrutura de obras como projetos estruturantes, de maiores dimensões (SOUZA; SILVEIRA, 2014, p. 142). Entretanto, mantendo os erros cometidos com a IIRSA, os coordenadores do novo Conselho foram acrescentando cada vez mais projetos, reajustando os valores dos projetos já existentes, resultando em uma carteira com muitas dificuldades de ser executada e apresentar resultados positivos de modo mais rápido à região (ARAUJO JR., 2013). Portanto, sem considerar os problemas que a AIC já havia apresentado de 2004-2010, criou-se um novo mecanismo para definir obras prioritárias de integração, a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) (OLIVEIRA, 2016).

De acordo com os relatórios elaborados pela equipe técnica do COSIPLAN, substituindo a Agenda de Integração Consensual, a API buscou selecionar projetos de alto impacto para a integração para que fossem priorizados e resultassem de modo mais eficiente na integração sul-americana. Nesse sentido, assume-se novamente a infraestrutura como ferramenta

crucial para a planificação territorial da América do Sul, sendo esse o caminho a ser concretizado para conectar de melhor maneira os países na região, trazendo de novidade os conceitos de sustentabilidade econômica, ambiental e social convergentes com os objetivos da UNASUL (COSIPLAN, 2011A). Nas palavras do Conselho, a API representa

un conjunto acotado de proyectos estratégicos y de alto impacto para la integración física y el desarrollo socio-económico regional. El objetivo de la Agenda es promover la conectividad de la región a partir de la construcción y operación eficiente de infraestructura para su integración física, atendiendo a criterios de desarrollo social y económico sustentable, preservando el ambiente y equilibrio de los ecosistemas (Estatuto del COSIPLAN, Artículo 4º) Los componentes de esta Agenda no son proyectos aislados, sino “proyectos estructurados”. Un proyecto estructurado es aquel que consolida redes de conectividad física con alcance regional, con el propósito de potenciar sinergias existentes y solucionar las deficiencias de la infraestructura implantada. Están compuestos por uno o más proyectos de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN, denominados a los fines de esta Agenda “proyectos individuales”. La API está compuesta por 31 proyectos estructurados y por 88 proyectos individuales. (COSIPLAN, 2011A, p. 17).

Ademais, Araújo Jr. (2013) ao discutir sobre a API afirma que seus princípios são diferentes daqueles presentes na AIC, principalmente ao direcionar os projetos na prioridade nacional de cada país, determinando que as obras deveriam ter seus orçamentos definidos e alocados em planos plurianuais de cada governo, ampliando os estudos de factibilidade das obras para consolidar a conexão regional tendo como foco o desenvolvimento sustentável. Portanto, é inovador, na visão do autor, tais aspectos da API e o maior grau de articulação apresentado entre os projetos selecionados, ainda que no longo prazo tal visão também não tenha se concretizado como poderá ser visto no próximo capítulo.

Em primeiro lugar, o grau de articulação entre os projetos selecionados é bem maior na agenda atual, como ilustram os casos das rodovias Manaus–Caracas, Boa Vista–Georgetown, e Caracas–Bogotá–Quito, assim como a complementaridade logística entre o corredor ferroviário Paranaguá–Antofagasta e a hidrovía Paraguai–Paraná. Em segundo lugar, os projetos estruturantes foram divididos, quando necessário, em diversos projetos individuais. Esta providência irá facilitar o acompanhamento das obras por parte do COSIPLAN, e a divisão de atribuições entre os governos nos casos de investimentos envolvendo dois ou mais países. [...]. Em terceiro lugar, a API corrigiu uma das falhas mais evidentes da AIC ao incluir na agenda de prioridades os projetos relativos à hidrovía Paraguai–Paraná, cuja extensão abrange metade do território da América do Sul, e que foi um meio de transporte fundamental para a região entre o século XVI e a primeira metade do século XX. (ARAUJO JR., 2013, p. 144).

A criação da API representa a manutenção da tendência já presente na IIRSA, de selecionar projetos de maior impacto para a integração regional, priorizando-os para servir “como chamariz” (OLIVEIRA, 2016). Ademais,

ambas iniciativas tendem a refletir uma séria deficiência da integração da infraestrutura física sul-americana: a falta de adequação ou até mesmo de realismo em relação a quantidade de projetos desenhados e dos vultosos investimentos necessários para realizá-los diante da escassez de fontes de financiamento para custeá-los. Daí a necessidade de selecionar entre portfólios de mais de quinhentos importantes projetos de infraestrutura, aqueles que receberão atenção prioritária e, consequentemente, têm maior chance de saírem do papel. (OLIVEIRA, 2016, p. 144).

Dessa maneira, os novos direcionamentos dados pelo PAE (2012-2022) e a necessidade de construção da API demonstram barreiras já no início do COSIPLAN para concretizar a integração infraestrutural sul-americana. De modo mais crítico e em concordância às hipóteses deste trabalho, Padula (2014, p. 327) afirma que as mudanças realizadas com a criação do COSIPLAN e incorporação à IIRSA não superaram as dificuldades existentes para a integração da infraestrutura sul-americano, apontando que

a próxima década traz consigo uma variedade de desafios para o COSIPLAN, dentro dos quais podemos incluir: conseguir um apoio político e condições de financiamento viáveis para os projetos de sua carteira, em particular para sua Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API); revisar e aplicar as metodologias de planejamento territorial; aprofundar e aperfeiçoar as redes de infraestrutura existentes entre os países; conseguir maior divulgação dos trabalhos relacionados à integração da infraestrutura sul-americana dentro do marco do COSIPLAN nas sociedades dos países sul-americanos; aperfeiçoar o papel do Conselho no que diz respeito à execução de projetos; avançar nos processos setoriais e na implementação dos projetos prioritários. (PADULA, 2014, p. 327).

Em entrevista realizada com o Coordenador Técnico da IIRSA no Uruguai, Pablo Genta, ele aponta que a AIC e a API possuem quase os mesmos projetos, assim como as dificuldades para concretizá-las.

El cambio de la Agenda de Implementación Consensuada a la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración es, simplemente, que se pasó de proyectos individuales a conjunto de proyectos, porque se entendió que, de repente, había un proyecto que englobaba más proyectos que le daban sentido a este proyecto que le llamamos estructurante. Entonces, cada proyecto que está en la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración, no es proyecto individual, es un proyecto estructurante, pero, que se compone de varios proyectos, ese es el cambio, nada más, son casi los mismos que la Agenda de Implementación Consensuada agrupados distinto y con incorporación de algunos nuevos, y tienen las mismas dificultades que los de la IIRSA. (GENTA, 2017).

As principais críticas em relação ao funcionamento do COSIPLAN para a integração da infraestrutura sul-americana, de 2011 a partir da incorporação da IIRSA até 2017 podem ser enumeradas em:

1. não há mudanças entre a dinâmica da IIRSA e do COSIPLAN, o que significa a manutenção de suas dificuldades e da não realização do objetivo de integrar os países sul-americanos (COUTO, 2010; OLIVEIRA CRUZ, 2017);
2. mantém-se a lógica de criação da infraestrutura para suprir necessidades econômicas e assim a reprodução da reprimarização econômica regional (BRAGATTI; SOUZA, 2016);
3. permanece a participação dos Bancos de fomento no direcionamento dos projetos (SANTOS, 2016);
4. não se incorpora a participação social na iniciativa (CALDAS; OLIVEIRA JR., 2016);
5. o processo é condicionado pela sua baixa institucionalização, que reflete na vulnerabilidade do andamento da integração frente a crises regionais e/ou mudanças políticas e de prioridade nos governos sul-americanos (BRAGATTI; SOUZA, 2016; MARIANO, 2014); e
6. as obras mais priorizadas são as de transporte, não incorporando a importância do político, social, cultural, e ambiental no que se refere à integração entre os países e seus povos (GUDYNAS, 2008; OLIVEIRA, 2016; SOUZA, 2015).

Frente a tais considerações, existe também uma percepção de que para que haja mudança na estrutura de integração física na região é necessário criar uma nova estrutura financiadora na América do Sul, estratégia parcialmente apoiada pelo governo brasileiro durante o período de Lula da Silva e Dilma Rousseff. Baseado em entrevistas com governantes e responsáveis no tema dentro do governo brasileiro, Santos (2016) aponta que o núcleo do problema para a integração da infraestrutura nos moldes da IIRSA/COSIPLAN está nos bancos que permanecem presentes dentro do CCT, o BID, a CAF e o FONPLATA, pautando a agenda de projetos e financiando boa parte dos mesmos. Sendo assim, o governo brasileiro apoiou a proposição da necessidade de se ter uma nova estrutura de financiamentos que diminua a dependência externa da região, se apoiando, por exemplo, no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e na tentativa da criação do Banco do Sul. Ainda assim, por questões internas ao banco brasileiro há limitações frente à necessidade de financiamento à infraestrutura regional, no qual Padula (2014) também entende que

a constituição de um novo ator financeiro regional poderia facilitar a capacidade e a autonomia de atuação dos governos da região no longo prazo, suprimindo lacunas que a atuação do BNDES não alcança. O Banco do Sul, caso venha a ser criado, poderia cumprir tal papel. A ampliação do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (Focem) também pode representar uma alternativa. Mas, sem dúvida, todas as alternativas passam pela capacidade política e financeira do Brasil de levar adiante o processo de integração física na região, arcando com a maior parte dos custos ou investimentos, conforme colocado no discurso do COSIPLAN, o que traz incertezas quanto ao seu futuro. (PADULA, 2014, p.341).

Dessa maneira, mesmo frente a um novo mecanismo regional para alavancar a integração da infraestrutura, tem-se ao Brasil como ator necessário nessa dinâmica. Porém, ainda que se crie um novo mecanismo de financiamento para a região, Souza e Silveira (2014) verificam que a lógica de execução e aporte financeiro dos projetos da carteira tanto na IIRSA como no COSIPLAN se apoiam em grande parte nos aportes públicos dos Estados. Ou seja,

embora haja um grande esforço para ampliar a participação da iniciativa privada nos projetos, foi o Estado o principal investidor do portfólio da IIRSA, responsável por 46% dos recursos, seguido pela parceria público-privada com 37% e o setor privado com 17%. Situação que deve se manter com a COSIPLAN, uma vez que espera-se que o poder público financie 43,5% dos investimentos, seguido pelas Parcerias Público-Privadas com 41,0% e o setor privado com 15,5%. (SOUZA; SILVEIRA, 2014, p. 147).

Por fim, no que se refere às dificuldades de financiamento para as obras do COSIPLAN, CRUZ (2017), direciona olhares para um possível novo ator, a China.

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). (OLIVEIRA CRUZ, 2017, p. 63).

É necessário compreender e destacar a participação brasileira ainda no contexto do COSIPLAN, tendo sido um dos principais instigadores da criação do conselho e mudança da lógica integracionista presente no continente. Ainda que haja um discurso do governo brasileiro em apoio à mudança das diretrizes na integração regional, pouco se vê em relação a sua atuação para aprofundar a iniciativa (HONÓRIO, 2013). Dessa maneira, não há coordenação no sentido de avançar a institucionalização da integração da infraestrutura para resolver concretamente os entraves regionais, não buscando encontrar caminhos efetivos para diminuir os gargalos e efetivar o processo integracionista.

Mantêm-se a lógica intergovernamental da atuação externa brasileira para com a região, prevalecendo a priorização da autonomia dos Estados ao contrário do maior entrelaçamento entre os interesses nacionais em um núcleo central na América do Sul criando uma burocracia regional que superasse os entraves para a integração da infraestrutura (MARIANO, 2013). De acordo com Santos (2016, p. 160), essa grande dificuldade em avançar neste projeto imprime a fragilidade existente na proposição integracionista incentivada pelo governo bra-

sileiro, onde mais de 15 anos após o lançamento da iniciativa os resultados existem, ainda que lentos, mas, “sem cumprir a função política que o projeto petista lhe atribuiu”.

Apesar das críticas, em conformidade com o que já foi apontado anteriormente, autores como Polezi (2014), Ramanzini Jr, Mariano (2016), Vigevani e Ramanzini Jr. (2014) apontam que a criação do COSIPLAN foi positiva no que se refere ao andamento e concretização dos projetos na região. De certa forma, houve maior institucionalização do mecanismo, que resultou em maiores avanços nas obras, tendo destaque o novo Sistema de Informações de Projetos (SIP) que agrega as informações das obras da Carteira e viabiliza informações online para aqueles que desejam acompanhar o andamento do processo de integração da infraestrutura (RAMANZINI JR.; MARIANO, 2016).

Na visão de Mariano (2014) a criação do COSIPLAN representou também a mudança na percepção que o governo brasileiro tinha sobre a integração, redirecionando o mecanismo para “tornar-se um elemento propulsor de modificações estruturais nos países envolvidos” (MARIANO, 2014, p. 238). Ademais, criou-se a expectativa de que o COSIPLAN, ao proporcionar maior respaldo político aos governos sobre a temática de infraestrutura, superasse as falhas presentes na IIRSA, aprendendo dos erros e aproveitando os avanços existentes (PADULA, 2014).

Em resumo, os alcances do COSIPLAN a partir das análises e estudos já realizados apontam para o avanço dos esforços em infraestrutura na América do Sul a partir do relançamento da IIRSA agora incorporado a estrutura institucional da UNASUL, ainda que lenta, exitosa. Porém, o direcionamento social e político que o Conselho incorpora na dinâmica existente não é efetivamente colocado em prática, no qual permanece a condução econômica no desenvolvimento do processo de integração da infraestrutura regional, limitando-se a potencializar e priorizar obras estruturadas no período do regionalismo aberto. Ou seja, o novo mecanismo regional proposto, no novo marco das mudanças políticas sul-americanas, mantém a retórica de ação do Estado para a renovação das vias de integração, porém, com um projeto que permanece o mesmo (MARIANO, 2014; SANTOS, 2016).

Em uma visão contrária, Oliveira Cruz (2017) entende que ainda com as mudanças executadas nos espaços de trabalho para a integração da infraestrutura sul-americana, permanecem os atrasos e barreiras para a execução dos projetos propostos pela IIRSA/COSIPLAN, tendo como importante inibidor de resultados positivos a dificuldade dos governos nacionais se convergirem e definirem as prioridades para a execução de obras, descumprindo o que se havia planejado. Dessa maneira,

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 exem-

plos dessa coexistência podem ser encontrados no atraso e adiamento na execução dos projetos e nos imprevistos e alterações repentinas dos projetos originais. (OLIVEIRA CRUZ, 2017, p. 19).

Critica-se também a constante modificação de valores de investimentos necessários para as obras da Carteira da IIRSA/COSIPLAN, uma vez que os investimentos iniciais após anos de não execução da obra acabam sendo ultrapassados e têm que ser reavaliados, criando uma grande diferença no orçamento e aumentando ainda mais as dificuldades de execução 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” (OLIVEIRA CRUZ, 2017, p. 55).

Ao manter certas amarras institucionais herdadas da IIRSA, como os eixos de integração, e a carteira de projetos, incorporam-se também algumas das falhas existentes para o andamento do processo, uma vez que a estrutura não é totalmente repensada e reavaliada, não se aperfeiçoou a metodologia de eleição, elaboração e concepção de obras na região. “Em suma, não há uma visão de planejamento regional da infraestrutura. A partir do estabelecimento de uma nova metodologia, seria preciso fazer uma revisão e um reordenamento de prioridades dentro dos grupos de projetos, sob uma visão político-estratégica” (PADULA, 2014, p. 340). Não prevalece uma visão estratégia regional sobre a integração da infraestrutura na América do Sul, mantendo os espaços de influências de atores externos e interesses externos dentro da formulação da integração regional (PADULA, 2014).

Finalmente, a lentidão do processo de integração é um problema a ser enfrentado, sendo a primeira barreira, a ausência de uma visão consensual incorporada e defendida pelos países sul-americanos no que se refere à integração da infraestrutura (COSTA; GONZÁLES, 2014). Ademais, a dinâmica regional carece de uma liderança regional que direcione esforços para construir um

consenso sobre a importância e a necessidade da integração da infraestrutura física para alavancar-se a competitividade da região. Em termos dos fundamentos econômicos da IIRSA, os quais acredita-se que deveriam ser recuperados com maior ênfase, ganhos de produtividade e de eficiência obtidos com a integração física são necessários, principalmente em economias com crises recorrentes de balanço de pagamentos. A redução de assimetrias econômicas e institucionais entre os membros da UNASUL, como claramente preconizado no seu estatuto e no do COSIPLAN, é condição necessária, mas não suficiente, para se afetar positivamente o crescimento de forma sustentada. Deve-se ter em mente, também, a harmonização das políticas macroeconômicas e comerciais com uma visão estratégica, de longo prazo, de ser um ator global em termos de competição sistêmica. (COSTA; GONZÁLES, 2014, p. 40).

3. 4 Conclusões Parciais

A criação da IIRSA foi resultante do contínuo esforço brasileiro no período, no qual se exportou para a região sul-americana as diretrizes e projetos nacionais considerados como o caminho correto a ser perseguido para que houvesse desenvolvimento, e, dessa forma, o Brasil pudesse se lançar de melhor maneira no sistema internacional. Sendo assim, a partir de seus planos plurianuais, e dos eixos de desenvolvimento nacionais, o governo de Fernando Henrique Cardoso encomendou ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, um estudo elaborado da região para a criação de um mecanismo onde se pudesse avançar a infraestrutura regional.

Como de interesse do próprio BID, uma vez que aquele que elabora os conceitos e caminhos dentro de um regime internacional a ser criado, também acaba por inserir a sua visão do que deve ser realizado, e, sendo de interesse dos países sul-americanos, que queriam crescer em concomitância com a abertura econômica global, a IIRSA foi criada. Como projeto brasileiro e estruturado pelo BID, a iniciativa tinha como estratégia a construção de corredores de exportação, vendo na infraestrutura uma necessidade econômica, e não inicialmente integracionista para a região. Desde o início o Comitê Coordenador Técnico, composto pelo BID, CAF e FONPLATA assumiram papel de grande importância no mecanismo, sendo responsável pela estruturação da carteira, pelos estudos de factibilidade das obras, assim como se colocando como ponte entre os países e a conformação regional.

Seguindo a lógica do regionalismo aberto, as obras de infraestrutura visavam integrar os países sul-americanos no sentido de interconexão das vias de fluxo econômico, defendendo a abertura aos capitais externos e financiamentos privados, no qual o Estado manteria sua soberania e autonomia, sem precisar despender grandes esforços para a alavancagem da IIRSA, defendendo também a manutenção dessa dinâmica para que não houvesse a sobreposição de esforços regionais, vista a existência de outras conformações como o MERCOSUL, a ALBA, a CAN e outros.

Entretanto, a partir da onda progressista e das mudanças governamentais na região, alguns direcionamentos foram remodelados, permanecendo de certo modo a lógica econômica, porém assumindo questões sociais, buscando suprimir as assimetrias físicas que existiam não somente dentro dos países, mas principalmente entre eles. Apesar da gradual melhora da inserção comercial dos países sul-americanos no comércio internacional, a dificuldade em obter financiamentos sempre esteve presente, tendo o BID um papel fundamental, porém não tão fundamental como os próprios Estados e seus Tesouros Nacionais.

Como destacado, o avanço das obras foi lento, no qual a própria estrutura institucional do mecanismo tardou a ser consolidada, tendo a primeira Carteira de projetos constituída ape-

nas em 2003. Apesar de inédita, e de haver conformado um espaço regional para se avançar a infraestrutura regional, muitos foram os problemas identificados em seus dez primeiros anos de atuação. Um dos principais problemas identificados é a ausência de uma maior institucionalidade do mecanismo, no qual a autonomia dos Estados é mantida em detrimento de um esforço coletivo regional. Não há uma lógica regional uníssona, mas várias dinâmicas nacionais onde a sociedade civil não é incorporada e não se leva em consideração àqueles impactados diretamente com as obras. Muitas obras da IIRSA foram estancadas por problemas com o meio ambiente, outras foram realizadas sem sequer haver medido os impactos à população local e à natureza.

Ademais, constrói-se um paradoxo de atuação do mecanismo, onde, apesar de haver sido criada em um período econômico específico, se apoiando na lógica de construção de corredores de exportação, com a virada à esquerda e as mudanças políticas na região o centro decisório da dinâmica foi fortalecido na estrutura dos Estados, que continuam a apoiar uma lógica de autonomia e investimentos privados, porém intervindo cada vez mais nas decisões. Esse paradoxo manteve a realização de obras prioritárias à economia, porém, por depender dos Estados, quando não atrativas aos investimentos externos, não se alcançou o objetivo de menor dependência dos Tesouros Nacionais, em realidade, sendo cada vez mais dependente dos aportes públicos.

Diante dos avanços da IIRSA, aqui se entende também que o BID como ator central dentro do CCT não necessariamente fomentou a integração durante o período, respondendo à sua lógica interna de investimento, buscando sempre direcionar a iniciativa de acordo com seus objetivos, por sua vez, sendo limitado pela baixa institucionalidade do espaço, no qual os Estados incorporam e realizam o que for de seus interesses. Ainda assim, apesar de certos autores entenderem que o BID não representa interesses norte-americanos no continente, e que sua influência dentro do mecanismo se limitou ao início da IIRSA (HONÓRIO, 2013), a presente pesquisa defende o contrário, no qual o Banco ainda tem forte espaço de atuação dentro da iniciativa, sendo ele o principal responsável pela manutenção da sua existência.

Ademais, por haver um foco de integração que não se concretiza porque não há uma interconexão entre a dinâmica regional e o que é internalizado por cada país, a IIRSA pode ser considerada um instrumento da política externa brasileira, de êxito para os objetivos do país, que serão debatidos no Capítulo 4 ao aprofundar o debate sobre a participação do BNDES na dinâmica.

Outro fator da limitação da IIRSA foi a baixa capacidade de endividamento dos países, que se mantêm até os dias atuais na dinâmica do COSIPLAN, e conforma o paradoxo pela busca de investimentos externos, e dependência do capital nacional, no qual as instituições de

fomento regionais não resultaram diretamente em uma maior eficiência na implementação das obras da região, como defendido e projetado inicialmente. Essa problemática se expande com o alto número de obras nacionais que compõem a carteira da iniciativa, que é mantido e ampliado ao longo dos anos.

Reiterando a visão de Costa e Gonzáles (2014) sobre o legado da IIRSA, através do mecanismo consolidou-se uma visão geoeconômica baseada nas necessidades infraestruturais dos países da região, dividindo o território sul-americano em eixos para o desenvolvimento de uma carteira de projetos para cada setor estratégico. Com um grande número de projetos identificados e estruturados, apresentou-se dificuldades em agir de modo mais pragmático, implementando as obras e resolvendo efetivamente os problemas de integração da infraestrutura no continente. Ainda assim, os estudos traçados ao longo dos 10 anos da IIRSA (2000-2010) resultaram em esforços de capacitação e elaboração de metodologias para a preparação e avaliação de obras de infraestrutura, ampliando o conhecimento das potencialidades e gargalos existentes nos territórios dos países sul-americanos, como um legado da iniciativa. Entretanto, apesar de tais fatores, Costa e Gonzáles (2014, p. 31) apontam que em termos concretos, “após dez anos de vigência da iniciativa, muito pouco se avançou em termos da resolução efetiva dos gargalos logísticos da região, tendo em vista que a quase totalidade dos projetos elencados como prioritários pelos países não foram implementados dentro do prazo previsto”.

Como resultado do avanço de um projeto de integração regional, a incorporação da IIRSA ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) resultou de três fatores que consideramos mais importantes: 1. Afastar a iniciativa do núcleo técnico do CCT, no qual o Brasil tinha o interesse de assumir o espaço de decisão que o BID tinha (ainda que não o tenha feito); 2. Desvincular a IIRSA do projeto do regionalismo aberto, dando uma nova cara e estrutura à dinâmica, agora vinculada à UNASUL; 3. Aproveitar os avanços já alcançados no âmbito IIRSA, e evitar a sobreposição de esforços na região.

De fato, o COSIPLAN apresentou à iniciativa uma maior efetividade na concretização de obras de infraestrutura no continente, como será demonstrado mais adiante. Entretanto, os motivos para a incorporação da IIRSA ao conselho não é nem um, nem outro apontado acima, porém todos entrelaçados. Entende-se aqui que a IIRSA não foi efetiva do ponto de vista de concretização de obras em seus primeiros anos, porém, o mecanismo em si composto pelos interesses dos Bancos regionais, dos Estados e atores nacionais e transnacionais envolvidos no processo se consolidou como uma plataforma convergente de ideais e princípios sobre o desenvolvimento da infraestrutura na América do Sul. Entretanto, a forte participação dos Bancos do CCT no estudo de factibilidade e até mesmo financiamento de muitos projetos atrelava a IIRSA à lógica comercial de integração a qual tais organismos financeiros respon-

diam. Sendo assim, o COSIPLAN apresenta-se como uma possível plataforma, principalmente para o governo brasileiro, de distanciar tais instituições da dinâmica existente, no entanto, sem assumir o espaço que esses Bancos tinham no processo, ou seja, a lógica manteve-se a mesma, uma vez que não houve alternativa ao trabalho e contribuição do BID, da CAF e do FONPLATA.

Ademais, a IIRSA ainda nos anos 2000 já apresentava direcionamentos políticos e sociais como diretrizes a serem seguidas nas construções das obras na região, não sendo novo tal caráter a partir do COSIPLAN, mas, obviamente, com maior força até mesmo pelo novo contexto político-social no continente. Estes fatores, somados à dificuldade de obter financiamentos não são superados pelo COSIPLAN, como também será demonstrado, no qual, diferentemente do que aponta Costa e Gonzáles (2014), a IIRSA continua a ser o principal centro decisório nessa dinâmica, sendo ele o que concentra informação sobre as obras, assim como o espaço no qual os agentes continuam a agir, em razão da estrutura consolidada, mesmo em tempos de crise.

Ainda que propondo assimilar todos os esforços já realizados, refletir sobre os desafios e dificuldades existentes para assim superá-los, o COSIPLAN assumiu grande parte da Carteira de Projetos existentes, excluiu alguns projetos que foram vistos como não possíveis de realização, e incluíram muitos outros sem ao menos antes haver enfrentado as barreiras institucionais, burocráticas e financeiras presentes. Dessa maneira foi lançado um novo Programa de execução das obras, no qual o PAE previa a realização das mesmas até 2022. Entretanto, assim como na IIRSA, a nova conjuntura deparou-se com dificuldades de financiamento, de execução e priorização da integração, lançando a Agenda Prioritária de Integração (API).

Apesar de aparentemente não se ultrapassar os gargalos reais para a maior integração do continente, o COSIPLAN resultou em um novo momento nos esforços em infraestrutura na América do Sul, executando mais que o triplo de projetos anteriormente realizados e alavancando os valores investidos. Porém, apesar de certa positividade, o COSIPLAN manteve sua dependência nos aportes estatais, onde os Tesouros Nacionais dos países da região ainda se apresentam como principais fontes de financiamento das obras da carteira, ficando à mercê das crises econômico-políticas atuais, assim como de possíveis mudanças no foco de cada governo frente à novas eleições.

A pouca autonomia decisória e financeira do COSIPLAN se deparou com a visão de necessidade de um novo aparato financiador na região, não dependente dos principais centros privados como o BID que têm como central investidor os Estados Unidos. O Brasil tentou, diante do cenário construído, assumir um papel de ator preponderante, tanto como um possí-

vel líder regional dos processos por ele instigado, como de financiador parcial da dinâmica através do BNDES.

Entretanto, a incapacidade brasileira de assumir um papel de liderança, seja na condução política, como na institucional e financeira, abriu espaço para a atuação de atores externos, como o governo chinês. Como apontado por Mariano (2013) e Santos (2016) a lógica intergovernamental mantida ainda com o COSIPLAN demonstra a escolha em elevar as decisões nacionais em detrimento dos avanços regionais, no qual o projeto integracionista incentivado pelo governo brasileiro é frágil e não cumpre com a função política que lhe foi atribuída inicialmente.

Os avanços que o COSIPLAN conferiu à dinâmica da infraestrutura sul-americana foram positivos, ainda que não tenham incorporado à estrutura do mecanismo instâncias de participação social como defendido, mantendo-se a retórica estatal de renovação das vias de integração. Ainda que os países sul-americanos tenham ganhado em termos infraestruturais, é possível apontar que o maior beneficiário do processo foi o Estado brasileiro e suas empresas nacionais, como será discutido nos próximos capítulos.

Por fim, existe um grande problema nos estudos de infraestrutura regional, além de escassos, encontram barreiras muito grandes na constante dificuldade em se obter dados confiáveis e transparentes. Desde a incorporação da IIRSA ao COSIPLAN diversos mecanismos tecnológicos vêm sendo apresentado ao público para acompanhar os avanços das obras e do mecanismo em si. Entretanto, apesar de estarem concentradas no BID INTAL, as informações sobre as obras da Carteira são concatenadas a partir de cada centro nacional responsável pelo tema, por sua vez limitado por questões financeiras e até mesmo por limitação de mão de obra. Sendo assim, muitas das informações estão incompletas no site, faltando data de conclusão, valores financiados, ou descrição sobre as dificuldades e o processo de construção da obra. De acordo com os responsáveis nacionais pelo COSIPLAN do Brasil e do Uruguai, como não há um núcleo regional que acompanhe as obras que estão sendo realizadas, o acompanhamento e fiscalização fica à cargo ou das empresas construtoras, ou dos agentes do Estado, e consequentemente às informações sobre cada uma também é de responsabilidade dos mesmos, e por isso, se demonstra tão difícil a transparência e livre acesso às informações no tema.

Nos próximos capítulos se continuará a questionar o caráter integracionista da IIRSA, assim como será demonstrado o grande impacto que a falta de transparência traz para a dinâmica regional, no qual a corrupção acaba por ser uma variável importante de ser considerada no cenário existente.

4 DA IIRSA AO COSIPLAN

Para compreender se há ou não um processo contínuo para a convergência infraestrutural na América do Sul é importante acompanhar o desenrolar dos cenários nacionais e regional no período destacado (2000-2018), assim como dos interesses neles envolvidos. Ademais, buscando encontrar outros caminhos para se entender a integração da infraestrutura sul-americana, é necessário compreender a estrutura institucional e intergovernamental dos mecanismos regionais conformados.

Durante entrevista, o Coordenador Nacional da IIRSA no Uruguai, também Diretor Nacional de Planificação e Logística, Pablo Genta, apontou que não houve grandes mudanças com a incorporação da IIRSA ao COSIPLAN, no qual a dinâmica teria continuado a ser a mesma, porém, agora, com um viés mais político, direcionado pelos Estados, com um maior número de reuniões incorporando os ministros nacionais de cada país nas discussões sobre o tema. Ainda assim, Genta entende que o processo, por ter sido tão bem estruturado inicialmente, independente de crises políticas e institucionais, seguiria existindo.

Entonces, el cambio que hubo es que se trabajó sobre la misma base de proyectos de integración, pero con una visión más política de más largo plazo y más social, con énfasis más en lo social, o sea, tratando de que los proyectos no solo sirvieran a esquemas únicamente de intercambio comercial, o facilitar el comercio, las exportaciones, sino que apuntara a facilitar el desarrollo de comunidades, de emprendimientos que, de repente, no tenían viabilidad, que no había la infraestructura correspondiente. Ese es el cambio, pero, en la práctica no ha habido demasiado cambio, porque, si IIRSA, por más que no tuviera esa visión tan político-social de la integración, sí de alguna manera la tenía, y ya había identificado casi los mismos proyectos, entonces, es un consejo que ha venido trabajando, y seguirá trabajando, [...]. (GENTA, 2017).

Nesse sentido, é questionável se houve mudanças de um período para o outro, ou se tanto institucionalmente como estruturalmente a dinâmica manteve a mesma lógica, e, portanto, os mesmos resultados, que não condizem com o ideal buscado pelo projeto construído e pelo discurso integrador projetado ao longo da última década. Além disso, como um processo com tantas dificuldades em executar o que foi proposto – a concreção de obras de infraestrutura para a integração regional sul-americana – pode continuar a avançar, sendo visto como promissor mesmo em momentos de crise? Os interesses nacionais nesse sentido tem papel de grande importância na dinâmica regional, movendo-a positivamente, e, ao mesmo tempo, sendo a origem da manutenção dos gargalos identificados.

4. 1 A IIRSA: atores e interesses

A convite do então presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso, os presidentes da Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, ademais dos presidentes do BID e da CAF participaram da I Reunião de Chefes de Estado da América do Sul em 2000, cujo resultado foi o Comunicado de Brasília e a criação da IIRSA. No Comunicado de Brasília, os países reunidos junto aos bancos regionais de fomento reafirmaram seus compromissos com a integração na América Latina e o Caribe, no qual os esforços no âmbito sub-regional seriam construtivos para a própria dinâmica interna dos países na promoção de estabilidade política, crescimento econômico e promoção da justiça social. As variáveis se apresentaram dependentes do avanço do aprofundamento da cooperação e fortalecimento das relações regionais, tendo em destaque a democracia e a infraestrutura para a integração (BRASIL, 2000).

Como apontado anteriormente, a IIRSA, criada durante a Reunião de Presidentes sul-americanos em 2000, teve como estudo direcionador o Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul, elaborado pelo BID a pedido do governo brasileiro. O plano de ação continha propostas para um período de 10 anos para o investimento em infraestrutura física regional, tendo como fim conformar eixos de integração e desenvolvimento econômico que serviriam de apoio para a criação de um espaço econômico regional a ser ampliado (BRASIL, 2000).

A partir da aceitação e incorporação desse plano de ação que se inseriu a questão da necessidade de se criar um Marco Regulatório para avançar nesse projeto regional. Ainda de acordo com o Comunicado de Brasília, os países discutiram como necessária “*la adopción de regímenes normativos y administrativos que faciliten la interconexión y la operación de los sistemas de energía, de transportes y de las comunicaciones*” (BRASIL, 2000, p. 8).

Existiram também outras fontes de influência na conformação da iniciativa, como: o Inventário de Projetos Prioritários para a Integração da América do Sul acordado durante o I Encontro dos Ministros de Transportes, Comunicações e Obras Públicas na América do Sul no mesmo ano; o Plano de Transportes e Infraestrutura elaborado pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI); estudos elaborados a partir do Grupo de Trabalho Multilateral sobre Corredores Terrestres Bioceânicos; e trabalhos realizados a partir do Tratado da Bacia do Prata e do Tratado da Cooperação Amazônica.

Ao analisar o Comunicado de Brasília nota-se a importância dada ao viés neoliberal do final dos anos 1990, no qual a autonomia e soberania dos países deveriam ser mantidas em detrimento de qualquer arranjo regional. Dessa maneira, ao considerar que os países sul-

americanos tinham uma baixa capacidade de endividamento externo, destacava-se desde o período a importância que o capital privado deveria assumir no projeto regional para que se pudesse alavancar a iniciativa criada. O principal argumento presente era o da dificuldade que os países da região tinham em ampliar suas dívidas externas para obter empréstimos internacionais para realizar as obras de infraestrutura, argumento ainda presente nos arranjos atuais.

La última etapa, la de conseguir financiamiento, que a veces son muy importantes, y no es que no hay haya un banco que te preste la plata, sino las limitaciones fiscales que tienen los países por su estabilidad fiscal, muchas veces no pueden decidir “voy a endeudarme”, “voy a seguir haciendo crecer mi déficit fiscal para proveer infraestructura”. Obviamente, después, esa infraestructura teóricamente generaría recursos que permitiría mejorar las cuentas, pero no siempre el proceso está claro para que los países tomen una decisión tan rápida. En definitiva, se está caminando, son procesos lentos, y lo que sí tendríamos que poder dar pasos más rápidos, es que cuando nos ponemos de acuerdo con determinados proyectos, poder avanzar más rápidamente en su concreción. (GENTA, 2017).

Apesar de tal condicionante, a dinâmica de financiamento teve ao longo dos anos um aporte considerável dos Tesouros Nacionais dos países da região. Ainda assim, uma das críticas que se retoma a partir do debate sobre a questão financeira da integração da infraestrutura é a grande influência tanto na elaboração, como na priorização de determinados projetos dos órgãos regionais de fomento, também coordenadores da Iniciativa, o BID, a CAF e o FONPLATA. Na visão do Embaixador João Carlos Parkinson⁷,

Obviamente que um organismo financeiro tem seus objetivos que são dos seus acionistas, alguns mais transparentes, outros menos transparentes. [...] não sou ingênuo em pensar que o BID não é manipulado por interesses extrarregionais, nem que tampouco tenha sua própria agenda, te dou assim algumas coisas que eu sempre achei estranho: porque o funcionário que controla a carteira do COSIPLAN em Washington no BID é espanhol? Estranho né? Sempre achei estranho, deveria ser um brasileiro, um argentino, mas não, é espanhol, não é a toa que a Espanha é uma grande investidora em obras de infraestrutura na região. Porque que alguns projetos não despertam muito interesse no BID? Exemplos: corredores, no Banco Mundial isso ficaria ainda mais visível, é uma influência direta americana, eu não tenho a menor dúvida enquanto a isso. Quando se analisa o BID em função da CAF você vê que a CAF também tem interesse em ocupar o espaço do BID, porque é normal isso, é crescimento orgânico, então é interessante usar um em detrimento do outro, já que a CAF quer crescer, vem e financia esse projeto para mim, entendeu? [...]. (PARKINSON, 2018).

Entende-se que a IIRSA avança no que se refere à concretização de projetos em decorrência da estrutura institucional consolidada ao longo dos anos de sua atuação, na qual os países mantêm sua autonomia ao mesmo tempo em que os Bancos regionais de fomento também

⁷ Até o final do ano de 2018 o Embaixador João Carlos Parkinson era o Ministro responsável pela carreira diplomática do Ministério de Relações Exteriores e pela Coordenação Geral de Assuntos Econômicos Latino-Americanos e Caribenhos (CGLAC), tendo participado de sete (7) reuniões do COSIPLAN de 2012 a 2015.

possuem suas cartilhas de direcionamento dentro do mecanismo. Frente ao apoio nacional e dos bancos de fomento multilaterais, a IIRSA adquiriu reconhecimento e prestígio, onde é vista de maneira muito positiva pelos países sul-americanos. Muitos projetos de infraestrutura na região, como no Peru levam o “selo” IIRSA, que, ainda que não sejam projetos registrados na Carteira de Integração do mecanismo, se denominam assim para se vincular ao prestígio existente e assim atraírem maiores investimentos (PRADO FILHO, 2018).

Alguns atores brasileiros que participam na dinâmica de integração da infraestrutura regional corroboram para o entendimento da importância da IIRSA para o projeto integracionista sul-americano, porém, a partir de uma visão que defende o nacional. Em entrevista, o Diretor de Política e Planejamento Integrado da Secretaria de Política e Integração do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, Eimair B. Ebeling apontou que o Brasil tem um déficit de infraestrutura interno, no qual a dinâmica de ação do país dentro do mecanismo se dá através do “casamento” dos projetos de interesse nacional com os de interesse regional. É somente a partir dessa estratégia que se atrai o interesse do que ele aponta como “alto escalão do governo brasileiro” para os projetos de integração da IIRSA e do COSIPLAN.

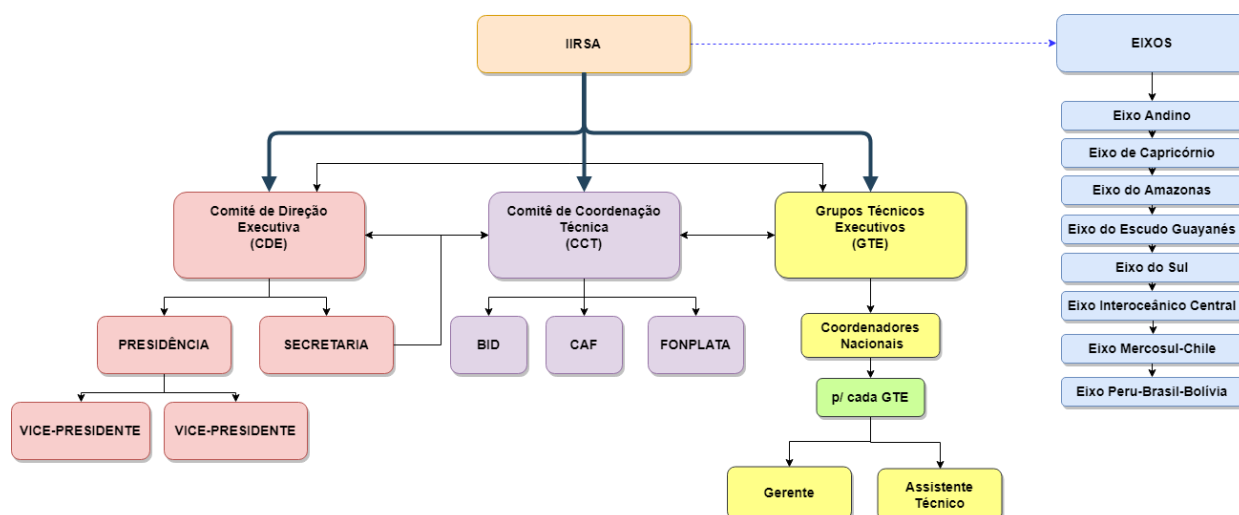
Nesse sentido existe uma dinâmica controversa, onde os países menos desenvolvidos da região veem a IIRSA como um espaço regional exitoso, que trouxe benefícios e outorga reconhecimento a obras que levam seu nome, ainda que lentos e com muitos outros problemas. Por outro lado existe a visão brasileira e de outros países como a Argentina, Venezuela e Uruguai, de que o caráter nacional é o que dá prestígio à IIRSA, pois garante que os projetos serão executados porque estão de acordo com os interesses dos Estados e dos mecanismos de financiamento envolvidos.

Sendo assim, a dinâmica estrutural apesar de ter força na sua institucionalização, também é fonte central das dificuldades de se integrar a América do Sul nos moldes iniciais. As barreiras são mantidas por se haver consolidado canais de pressão interna e externa para suprir os interesses de atores específicos em detrimento de um aprofundamento do mecanismo. Questiona-se, portanto, se é possível haver integração da infraestrutura na América do Sul no modelo estabelecido nos últimos 18 anos, ou, se é possível pensar a integração sul-americana com o nível de burocracia regional presente.

Ao comparar a estrutura da IIRSA (Fluxograma I) com a estrutura institucional do COSIPLAN (Fluxograma II), tem-se que a estrutura da IIRSA foi simplesmente transferida para o Conselho da UNASUL como pode ser visto abaixo, destacando apenas de maior forma

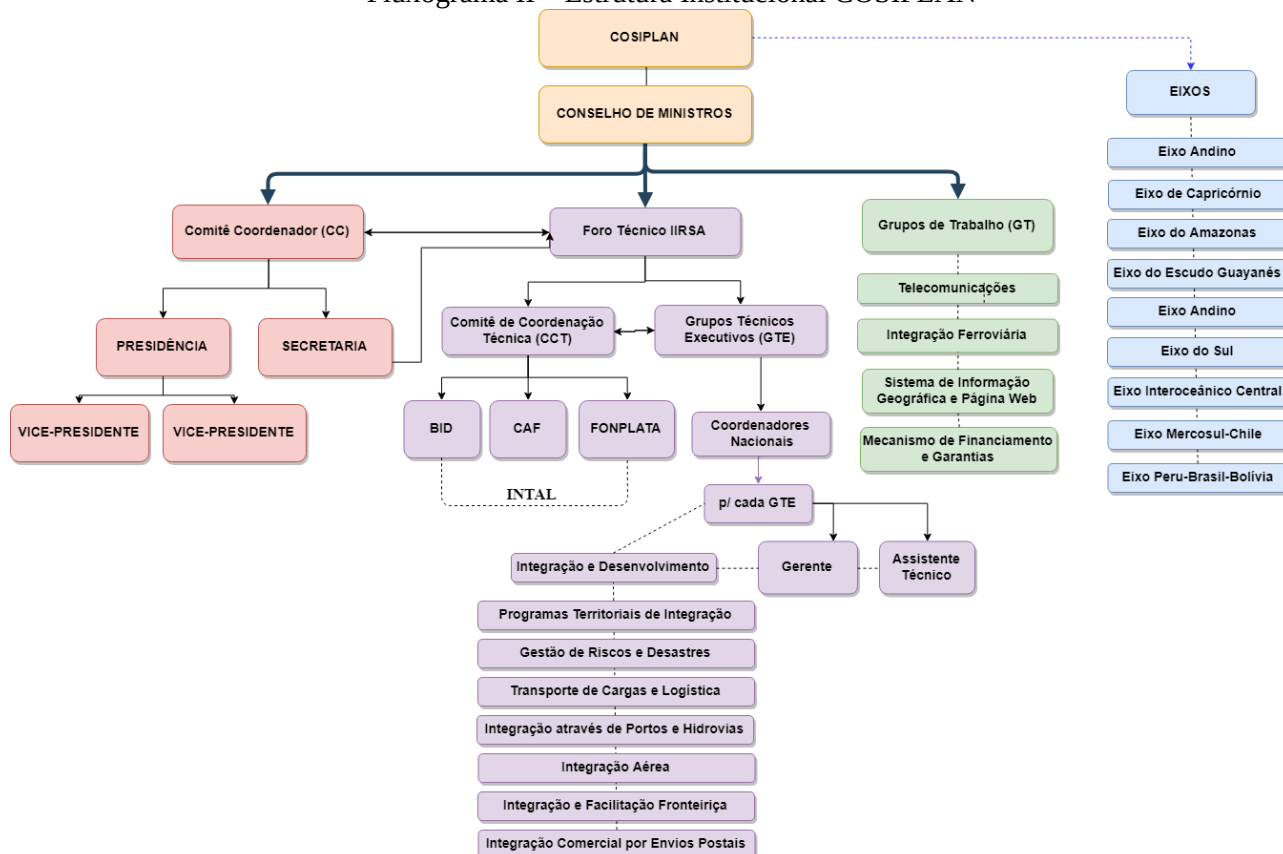
a participação ministerial nessa nova conformação. Ainda assim, o núcleo decisório da Carteira IIRSA permanece dentro do CCT, representado pelo INTAL⁸.

Fluxograma I – Estrutura Institucional IIRSA



Fonte: elaboração própria com base nos dados de IIRSA (2000; 2003).

Fluxograma II – Estrutura Institucional COSIPLAN



⁸ O INTAL é o Instituto para a Integração da América Latina e o Caribe, conformado atualmente dentro da Secretaria Técnica da IIRSA. O INTAL foi criado em 1965 a partir de um esforço dos países da região para articular melhor as relações existentes, principalmente na questão econômica.

Fonte: elaboração própria com base em COSIPLAN (2018).

A dinâmica de decisão da IIRSA se conformou a partir do Comitê de Direção Executiva (CDE) e o Comitê de Coordenação Técnica (CCT). Composto por um presidente (rotativo) e dois vice-presidentes⁹ que representem os países de modo geograficamente equilibrado, o CDE inicia sua função a partir do desenvolvimento e aprovação de uma visão unificada para o mecanismo, recomendando diretrizes para as estruturas internas dos países participantes da IIRSA. Em concomitância, o CDE tem como função a formulação de propostas para melhorar a iniciativa no que se refere à implantação das obras, sendo responsável por montar seu plano de ação. Para tais tarefas o CDE tem o apoio do CCT como sua secretaria, esta, conformada pelo BID, CAF e FONPLATA.

Dentro da formulação do Plano de Ação está também a tarefa de definir os marcos regulatórios e institucionais do mecanismo a partir das ideias e direcionamentos que surgem dos estudos dos Grupos Técnicos Executivos (GTEs). Ainda assim, o CDE está diretamente relacionado aos ministérios setoriais correspondentes em cada país no tema da infraestrutura. Essa estrutura se realiza devido à intenção de que os esforços institucionais tenham o envolvimento dos Estados sul-americanos em suas políticas nacionais e externas, desenvolvendo ações nacionais que dialoguem com as diretrizes regionais para o financiamento de projetos. Por fim, a implantação dos marcos regulatórios é estimulada na tentativa de facilitar a participação do setor privado, de modo a obter a aprovação integral das diretrizes conformadas no âmbito regional nas políticas nacionais.

Por sua vez, a função do CCT é construir uma carteira de projetos unificada ademais de promover a participação do setor público e privado na operação e financiamento dos projetos. Ainda que seja coordenado de forma rotativa (presidência de 6 meses), o CCT conta com uma secretaria conjunta das instituições que o compõem, com sede no BID-INTAL em Buenos Aires.

Como última instância para desenvolvimento dos projetos setoriais acordados pelo CDE, estão os Grupos Técnicos Executivos (GTEs). Os GTEs são compostos por funcionários e técnicos especializados designados por cada país referente à suas instâncias governamentais que lidam com o tema, para atuar de modo mais específico com cada eixo ou projeto existente, seja na sua identificação, avaliação, harmonização ambiental e social, impulso e assim por diante. Por servirem como um espaço de trabalho técnico dos governos sul-americanos, todos os requerimentos realizados pelos Grupos devem ser coordenados em con-

⁹ O Comitê foi composto pelos funcionários do alto escalão dos ministérios correspondentes às questões de infraestrutura regional trabalhadas pela IIRSA, no qual, a partir dessas indicações se realizaram o modelo de rotatividade e representatividade dos mesmos na Presidência e Vice-Presidência.

junto com o CCT. Em acréscimo, cada GTE conta com um Gerente e um Assistente Técnico, ambos especialistas contratados pelas instituições que integram o CCT.

Una vez que las diferentes acciones vayan siendo consensuadas en el seno de cada grupo, las mismas serán ejecutadas a nivel nacional por las entidades responsables pertinentes en cada caso. Desde la etapa de análisis preliminar hasta la etapa de ejecución física de las acciones previstas, el Gerente del GTE presentará al Comité de Coordinación Técnica informes mensuales, a fin de que el CCT mantenga actualizado al Comité de Dirección Ejecutiva, o le solicite la instrumentación de acciones tendientes a corregir desvíos originados en la falta de cumplimiento de acciones por parte de alguno o algunos de los gobiernos que participan en ese GTE. (IIRSA, 2000, p.7).

Ao comparar sem aprofundamento a estrutura da IIRSA com a do COSIPLAN, já que a estrutura do COSIPLAN será debatida mais adiante, tem-se que a dinâmica da IIRSA continuou a mesma internamente, deslocando-se o Comitê de Direção Executiva para “fora” como Comitê Coordenador (CC), criando os Grupos de Trabalhos para atuar em quatro frentes técnicas pré-definidas, vistas como estratégicas e necessárias (Telecomunicações; Integração Ferroviária; Sistema de Informação Geográfica e Página Web; Mecanismo de Financiamentos e Garantias), e, por fim, inserindo todas as instâncias institucionais do mecanismo sob a coordenação de um Conselho de Ministros (CM).

A dinâmica de trabalho da IIRSA acima explicitada consta nos documentos de apoio criado pelo próprio CCT (BID, CAF e FONPLATA) nos anos 2000, 2003 e outros. Entretanto, ainda que em grande parte esse processo tenha se consolidado, nem todo ele fora executado durante o exercício da IIRSA de 2000 a 2010, e a própria IIRSA apontou para erros na gestão em um documento intitulado “*IIRSA 10 años después: logros y desafíos*”. Uma forma de visualizar as falhas estruturais da iniciativa se dá a partir da análise dos tipos de projetos realizados, assim como aqueles não realizados – e seus porquês –, as fontes de financiamento dos projetos realizados, e a própria dinâmica de participação dos atores nacionais nas reuniões anuais.

Os quatro primeiros anos da IIRSA foram dedicados à formulação da primeira Carteira de Projetos do mecanismo, assim como de sua estrutura interna. O primeiro projeto concluído pela iniciativa data de 2002, a reabilitação/pavimentação de uma rodovia entre Linden e Georgetown na Guiana. Essa obra faz parte de um projeto maior dentro da carteira para a integração entre o Brasil e a Guiana, sendo esta de grande interesse brasileiro por ser uma rota de escoamento de sua produção para o Caribe. Entretanto, após 18 anos de criação da iniciativa esse projeto maior continua a não ser executado e a integração do eixo Escudo-Guianês ainda é uma barreira do ponto de vista das relações político-econômicas e sociais entre os países do eixo.

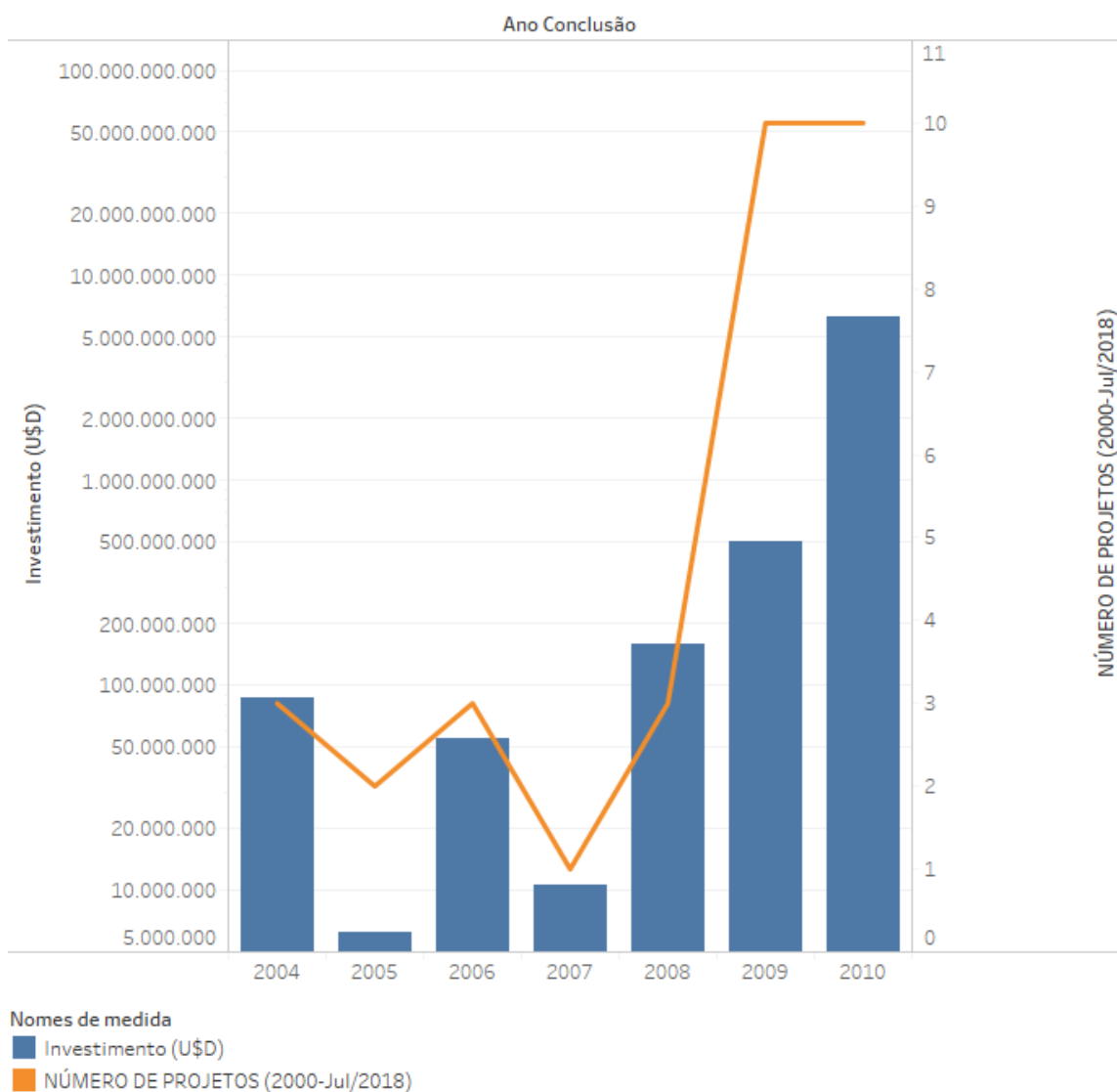
Ainda que o interesse brasileiro em diversos projetos seja existente e que tal obra possa beneficiar tanto um país como o outro se alcançada, impedimentos burocráticos, políticos e econômicos acabam por mitigar os resultados que os esforços da IIRSA poderiam ter a nível regional e internacional. Essa dificuldade está incubada na criação do mecanismo pelo modo no qual ele foi constituído e consolidado, à espera de capitais internacionais que dependem de estabilidade política e econômica na região, assim como na dependência de mecanismos de fomento regionais que acabam por financiar apenas projetos que vão, a curto e longo prazo, atender aos interesses das políticas econômicas desses Bancos, ou ainda, estão vulneráveis às vontades político-econômicas dos países membros. Mesmo assim, esses fatores são problematizados pela manutenção da autonomia na dinâmica regional que, ao invés de gerar integração, direciona a atenção dos governos somente àquilo que os interessam no momento que seja conveniente a eles, como pode ser visto na fala do Embaixador Parkinson sobre a obra entre o Brasil e a Guiana.

[...] a obra já deveria ter sido realizada, que é a rodovia Lethem-Linden na Guiana, é uma obra pequena, 300-400 milhões de dólares, nós não estamos nem falando de grandes valores comparando com tudo o que nós já gastamos no Brasil (PIU I, PIU II, PAC I, PAC II), isso aí é migalha. Essa é uma obra estratégica porque teríamos uma rodovia que daria saída ao Caribe para os estados do norte do Brasil. Hoje em dia a produção agrícola de Roraima desce ou sai por Itaqui, ou por outros portos quando poderia estar sendo transportada por terra com um porto que estaria distante 300km em Georgetown, e o porto que está no Caribe muito mais próximo do Canal do Panamá, seria uma logística imbatível, e nunca foi feito, e nunca foi feito porque se considera que a Guiana tem um rating muito baixo, ou porque é uma operação de risco [...]. (PARKINSON, 2018).

Ainda que este projeto entre Brasil e Guiana seja um exemplo de muitos dos problemas que existem na consolidação de uma infraestrutura integrada na região, existem outras questões ainda mais graves para seu avanço, como a transparência e a falta de dados. Ambos os fatores dialogam com os resultados positivos e negativos que a IIRSA obteve ao longo dos seus 10 primeiros anos de atuação. Como exemplo, a rodovia entre Linden e Georgetown apesar de constar como concluída em 2002, não contém o valor investido para sua realização (Imagem II). Ainda que seja uma obra apontada como concluída, os gastos não constam na base de dados do mecanismo, e este projeto não é o único a apresentar este problema.

definindo fontes de financiamentos e realizando licitações nos países para assim poder dar início às obras.

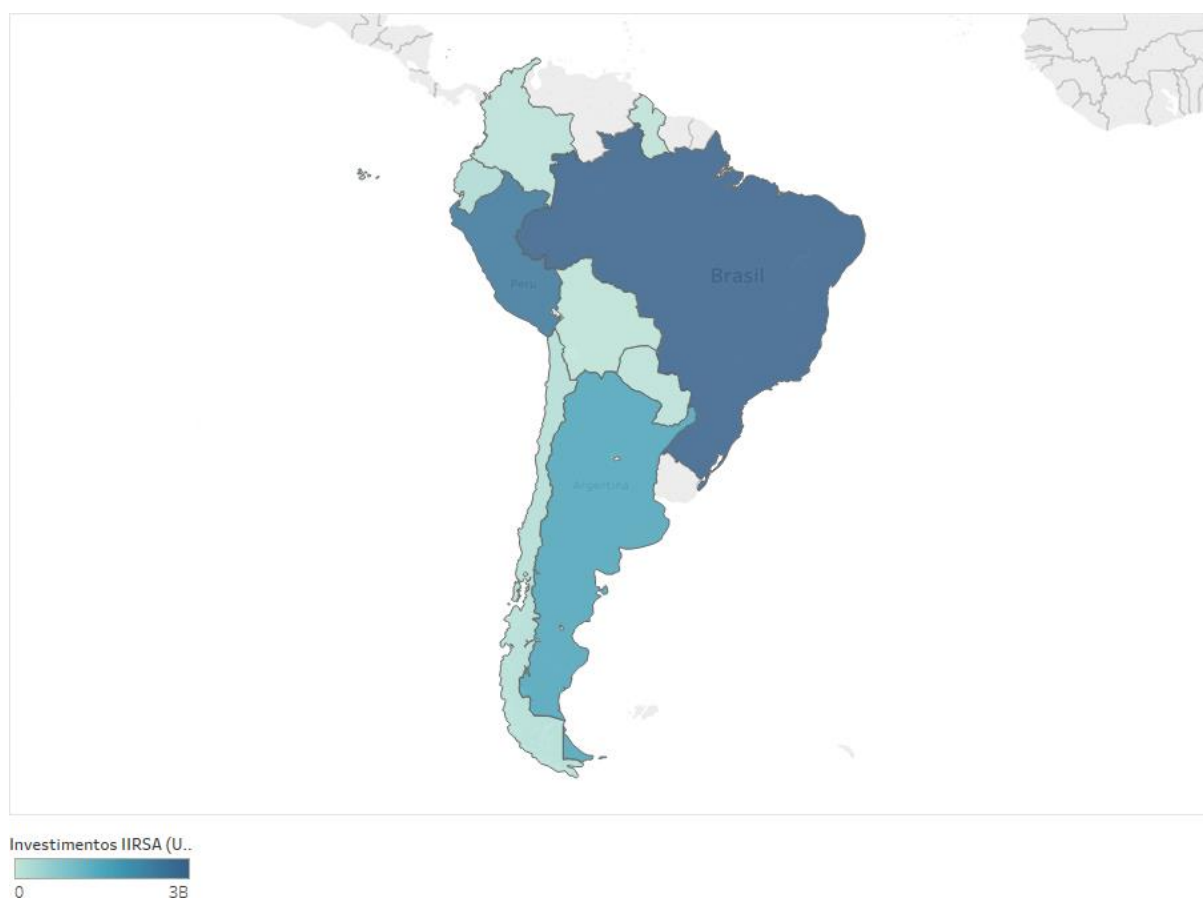
Gráfico III – Obras Concluídas no Período IIRSA (por ano)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do SIP IIRSA (2018).

Apesar de verificar que as obras foram sendo executadas e concluídas gradativamente, os investimentos e a realização de obras de infraestrutura mantiveram um padrão de assimetria, no qual os países com maior capacidade econômica realizaram mais projetos e tiveram um número maior de investimentos, sendo eles Brasil, Peru e Argentina. Por outro lado, países como Bolívia, Colômbia e Paraguai são os que menos obtiveram benefícios no período de 2000 a 2010, tanto em número de projetos realizados como em montante de investimentos que entraram no país para tal fim (Gráfico IV).

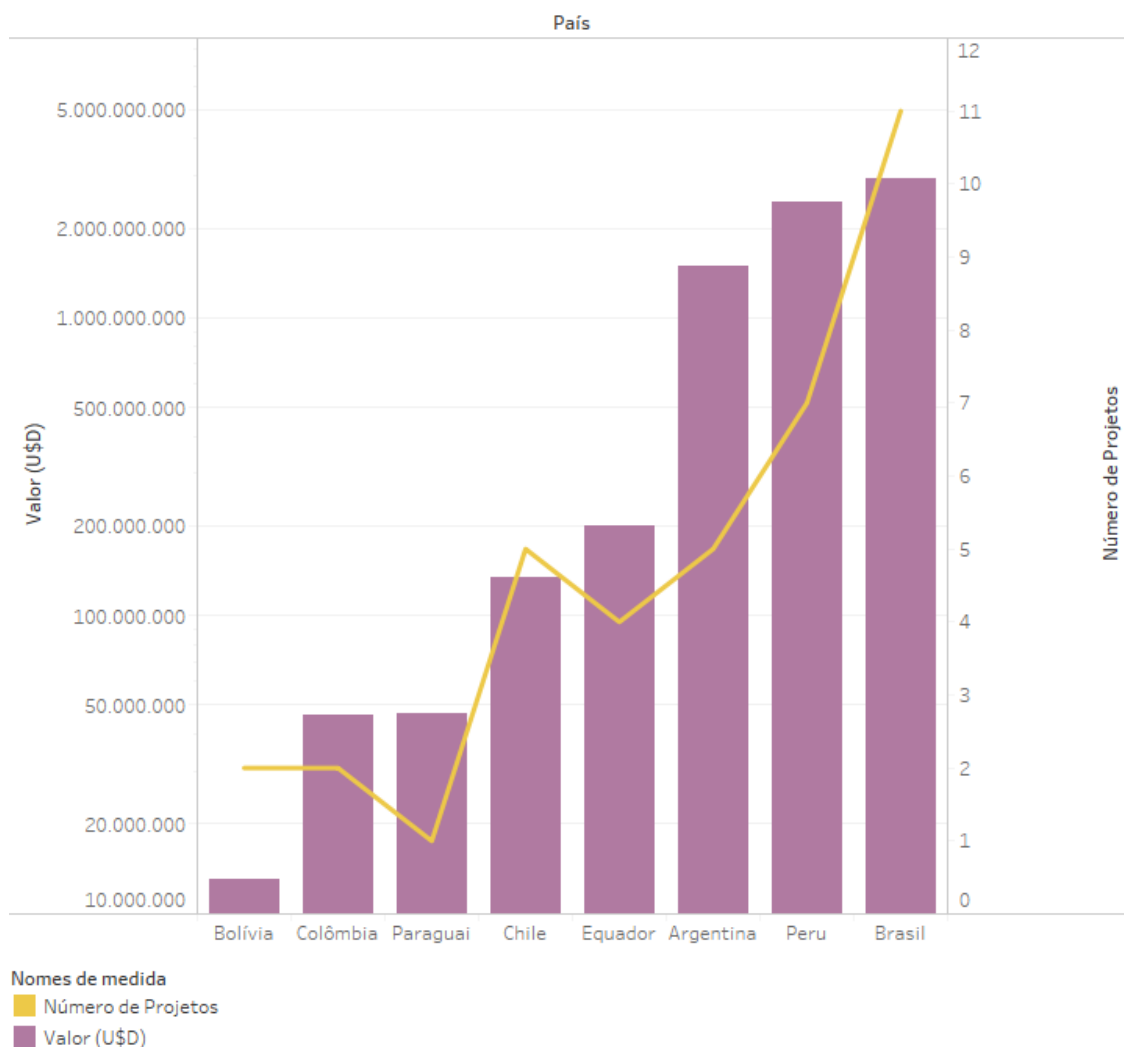
Gráfico IV – Projetos Concluídos IIRSA (2000-2010) por país



Fonte: elaboração própria com base nos dados do SIP IIRSA (2018).

Nesse período o Brasil foi o país a realizar o maior número de projetos da Carteira, sendo onze (11) obras, com um montante aproximado de investimentos de USD 2.951 bilhões. Em segundo lugar esteve o Peru, com sete (7) projetos realizados e um montante de investimento de USD 2.447 bilhões. A Argentina, ainda que com um número considerável de projetos concluídos, cinco (5), o montante de investimentos foi metade do investido pelo Brasil e Peru, em um aproximado de USD 1.505 bilhões (Gráfico V).

Gráfico V – Detalhamento dos Projetos Concluídos no Período IIRSA (2000-2010) por país



Fonte: elaboração própria com base nos dados do SIP IIRSA (2018).

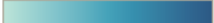
Ao contrário do Brasil, Peru e Argentina, a Bolívia, Colômbia e Paraguai representaram menos de 2% do total investido em infraestrutura durante o período IIRSA (2000-2010), sob os valores respectivos de dois (2) projetos e U\$D 13 milhões investidos; dois (2) projetos e U\$D 46 milhões; e por fim, um (1) projeto e U\$D 47 milhões investidos.

Na tentativa de compreender os logros da IIRSA para assim verificar se houve mudança com a incorporação do mecanismo ao COSIPLAN e, portanto, se os 18 anos de esforços despendidos resultaram em um melhor nível de integração física entre os países sul-americanos, é necessário levar em consideração os tipos de projetos que foram consolidados e as principais fontes de fomento dos mesmos. Como destacado anteriormente somente 6 dos 33 projetos concluídos eram binacionais (Tabela II), sendo estes:

Tabela II – Projetos Binacionais IIRSA Concluídos (2000-2010)

Países	Fonte Financiamento	Projeto	
ARGENTINA, CHILE	Tesouro Nacional	IMPLEMENTACIÓN DEL CONTROL INTEGRADO DE ÚNICA CABECERA PASO DE JAMA	4.000.000
BOLIVIA, CHILE	Tesouro Nacional	PASO DE FRONTERA PISIGA - COLCHANE	10.000.000
BRASIL, GUYANA	Tesouro Nacional	PUENTE SOBRE EL RÍO TAKUTU	10.000.000
BRASIL, PERU	Tesouro Nacional	PUENTE SOBRE EL RÍO ACRE	12.000.000
COLOMBIA, ECUADOR	Tesouro Nacional	PROYECTO INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA COLOMBIA - ECUADOR. LÍNEA 230 KV ENTRE SUBESTACIONES PASTO (COLOMBIA) Y QUITO (ECUADOR)	45.400.000
ECUADOR, PERU	UE e Tesouro Nacional	CARRETERA PUERTO INCA - HUAQUILLAS Y PUENTE INTERNACIONAL EN HUAQUILLAS - AGUAS VERDES, PASO LATERAL EN HUAQUILLAS	85.817.183

Financiamento (U\$D)



4.000.000 85.817.183

Fonte: elaboração própria com base nos dados do SIP IIRSA (2018).

Todos os projetos binacionais foram financiados pelos Tesouros Nacionais dos países, indo contra as expectativas criadas inicialmente em relação à autonomia político-econômica dos países, no qual o principal ator a assumir as responsabilidades financeiras foram os próprios Estados e não as instituições privadas. O único projeto binacional a receber financiamento externo foi aquele relacionado às obras de construção da rodovia entre Puerto Inca e Huaquillas, a Ponte Internacional em Huaquillas/Aguas Verdes e a Passagem de Fronteira em Huaquillas. Para as três obras entre o Equador e o Peru foi obtido 80% do valor total através de financiamento da União Europeia, e 20% dos Tesouros Nacionais dos países parte do projeto.

É possível notar, principalmente pelas obras binacionais que o Brasil participou, que os projetos com dois ou mais países são projetos de construção de pontes, passagens fronteiriças, aduanas e assim por diante. O tema fronteira e as obras conjuntas foram durante a IIRSA, e continuam sendo até os dias de hoje, uma grande dificuldade para a integração da infraestrutura regional. A importância dada para a soberania territorial dos países, assim como a não existência de um esforço integracionista incorporado nas políticas nacionais sul-americanas resultam na desconfiança de um país para com o outro, tanto politicamente como financeiramente. Vários questionamentos são levantados, como: quem vai pagar a obra, se construída uma aduana conjunta quem vai empregar e pagar os funcionários, os impostos recebidos serão enviados para qual país, e assim por diante. Em obras binacionais as dificuldades são as mesmas e por isso a grande maioria de projetos que são realizados são nacionais e não em conjunto, o que pode ser positivo para o âmbito nacional de cada país, mas podem ter menor impacto no avanço da interconexão entre os países, não só em infraestrutura, mas na

política, na cultura, na sociedade e em questões financeiras. São nessas pequenas dificuldades que é possível ver que não há integração como um projeto final no continente, não porque não há um ambiente propício para tal, ou porque não há capital, mas sim porque falta vontade política, principalmente do Brasil.

O entendimento sobre a dificuldade de se realizar obras binacionais não é de um só país e de um só ator da dinâmica regional. Ainda que os entraves em unir esforços tenham sido colocados como algo a ser superado com o COSIPLAN, eles ainda são latente, mesmo passado 18 anos da criação da iniciativa como pôde ser visto nas diferentes entrevistas realizadas. Primeiramente, ao se debater os projetos binacionais em espaço de fronteiras, verifica-se que ainda existe uma preocupação de defesa e segurança por parte dos países, como apontado por Pablo Genta (2017),

Tú sabes que las fronteras son el límite entre un territorio y el otro, y nosotros no estamos ajenos a una visión que se haya construido desde los inicios de la conquista que hace que en la frontera las cosas no se faciliten por miedo a que alguien tome el territorio del otro. Bueno, ese concepto fue evolucionando, hoy estamos en otra situación, yo creo que no hay una concepción en ningún país de América del Sur de intentar violar el territorio del otro, y, entonces, ese proceso de facilitar y de profundizar la integración fronteriza es algo que está en la agenda y que hay que seguir trabajando, por lo menos con el caso de ir llevando al centro de control integrado que incorporen tecnología, que facilite la libre circulación. (GENTA, 2017).

Dessa maneira, a questão fronteiriça ainda é um tema complexo na agenda de integração. Ademais, a dificuldade em se chegar a um consenso entre os países na construção de uma obra conjunta ainda é latente, como explicitado pelo Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento do Brasil, Carlos Lampert Costa. De acordo com Costa (2018) ao longo do desenvolvimento da iniciativa foi-se dando conta que executar projetos com dois ou mais países é difícil tanto pelas vontades políticas dos países como pelo apoio financeiro dos Bancos.

Os bancos sempre fugiram de fazer esse tipo de projeto porque são projetos complexos, projetos que envolvem dois países duas normas, duas formas de burocracias diferentes, enfim, se você contratar uma empresa para fazer uma ponte entre o Brasil e o Uruguai, o Uruguai tem suas políticas e o Brasil as suas, não se sabe quais as políticas que se usam e é complicado, [...] e outra coisa, sempre o país mais pobre ele espera o país mais rico financiar o projeto, se você tivesse o país mais rico com a intenção e com recursos para financiar seria muito fácil fazer, poderia fazer a ponte do Rio Jaguarão que tá caindo e assim por diante, mas como o país mais forte não tem interesse, não tem recurso, e o mais pobre também não tem, então um fica esperando o outro e o projeto não acontece. (COSTA, 2018).

Por outro lado, cabe destacar dentre as 27 obras nacionais concretizadas de 2000 a 2010, majoritariamente se realizou projetos na área de transporte, que, seguindo as lógicas dos

eixos de integração, em um horizonte final seria possível visualizar a integração dos territórios. A partir da lógica integracionista e da diferenciação entre integração e cooperação, nos cabe aqui apontar quais dessas 27 obras realizadas se conformariam dentro da lógica regional, sendo que, a partir dessa análise é possível apontar que o governo brasileiro e o governo argentino foram os que realizaram mais obras voltadas ao nacional e não à região (Tabela III).

Tabela III – Obras Concluídas IIRSA (2000-2010)
Integração Regional vs. Integração do Território Nacional.

PAÍS	LIGAÇÃO DIRETA À UM PROJETO REGIONAL	PAÍS	INTEGRAÇÃO DO TERRITÓRIO NACIONAL
GUYANA	RUTA LINDEN - GEORGETOWN	BRASIL	CONTORNO FERROVIÁRIO DE CAMPO GRANDE
ARGENTINA	CONSTRUCCIÓN DE INTERCONEXIÓN A 500 KV TRAMO CHOELE CHOEL - PUERTO MADRYN	BRASIL	PROGRAMA DE MANEJO AMBIENTAL Y TERRITORIAL (RUTA CUIABÁ - SANTARÉM) (BR-163 / MT / PA)
BRASIL	PUENTE SOBRE EL RÍO ARRAYA	PERU	LÍNEA DE TRANSMISIÓN SAN GABÁN - PUERTO MALDONADO
BRASIL	RUTA BOA VISTA - BONFIM	PERU	CARRETERA TARAPOTO - YURIMAGUAS
COLOMBIA	MEJORAMIENTO DEL PUENTE JOSÉ ANTONIO PÁEZ PAVIMENTACIÓN DEL TRAMO HASTA LA FRONTERA CON ARGENTINA, ACCESO A PINO HACHADO RUTA CH-181	ARGENTINA	ESTACIÓN TRANSFORMADORA EN MERCEDES
CHILE	REPARACIÓN DEL TÚNEL LAS RAÍCES	ECUADOR	MEJORAMIENTO Y REHABILITACIÓN DEL TRAMO NARUPA - GUAMANIYACU
BRASIL	CONSTRUCCIÓN DEL TRAMO SANTA MARÍA - ROSARIO DO SUL (BR-158 / RS)	PARAGUAY	PAVIMENTACIÓN DEL TRAMO CARRETERO SANTA ROSA - PUERTO ANTEQUERA (RUTA NACIONAL Nº 11)
CHILE	MEJORAS AL ACCESO VIAL PUERTO DE VALPARAÍSO	BRASIL	CONSTRUCCIÓN DEL ANILLO VIAL SAN PABLO (TRAMO SUR)
BRASIL	MEJORAMIENTO DEL TRAMO FERROVIÁRIO CORUMBÁ - CAMPO GRANDE (FERROVÍA DEL PANTANAL)	ARGENTINA	CENTRAL TERMOELÉCTRICA BELGRANO EN CAMPANA
PERU	CARRETERA SULLANA - MACARA - LOJA	ARGENTINA	CENTRAL TERMOELÉCTRICA SAN MARTÍN EN TIMBÚES
BRASIL	CIRCUNVALACIÓN VIAL DE CORUMBÁ		
BRASIL	CONSTRUCCIÓN Y PAVIMENTACIÓN DE LA RUTA BR- 282 / SC FLORIANÓPOLIS - FRONTERA CON ARGENTINA		
ECUADOR	NUEVO AEROPUERTO REGIONAL DE SANTA ROSA		
PERU	PAVIMENTACIÓN IÑAPARI - PUERTO MALDONADO - INAMBARI, INAMBARI - JULIACA / INAMBARI - CUSCO		
PERU	PUERTO DE BAYÓVAR		
BOLIVIA	REHABILITACIÓN DEL PUENTE DE LA AMISTAD (PUENTE EISENHOWER)		

Fonte: elaboração própria com base nos dados do SIP IIRSA (2018).

Uma das grandes problemáticas aqui percebidas, e que se fortalece no COSIPLAN, é a grande dificuldade de se executar os projetos integracionistas por completo. O que ocorre é que dentro dos eixos de integração existem obras chave, e a partir dessas, ramificações para que as vias de interconexão sejam consolidadas. Entretanto, por questões de interesse, falta de financiamento, ou até mesmo pelo foco dado pelos países ao mecanismo, somente as obras vistas como utilitárias no curto e médio prazo são executadas, sendo as de longo prazo, e, conseqüentemente àquelas finais e importantes para os eixos, são deixadas de lado, havendo um impasse entre a integração do território nacional em detrimento de uma interligação entre os territórios sul-americanos, como pode ser vista na fala de Costa (2018) em entrevista, Secretário Adjunto de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento brasileiro:

Então eles se deram conta de que fosse mais fácil fazer projetos que futuramente poderiam integrar a região, por exemplo, o rodoanel faz parte, é o eixo lá do Mercosul que vai para cá, vai para lá e em algum momento isso vai se integrar. Eu acho que eles se deram conta da complexidade do financiamento de projetos plurinacionais e se concentraram então em projetos internos onde, em tese, são mais fáceis de se executar porque os países de certa forma tem espaço para isso em suas estratégias e prioridades nacionais, orçamento, etc. O financiamento de projetos internacionais (binacionais, plurinacionais) é muito complicado. (COSTA, 2018).

Foi a partir dessas dificuldades que se decidiu criar a Agenda de Implementação Consensual (AIC) em 2004, durante a sexta reunião do Comitê de Direção Executiva da IIRSA, a mesma na qual a CASA foi acordada. Com um plano de ação até 2010, foram selecionadas, trinta e uma (31) obras de infraestrutura que se configurariam como obras de alto impacto para a integração física da região. Tanto no documento de lançamento da AIC, como na de avaliação final de seu trabalho é interessante notar que a conformação institucional da IIRSA tenta avançar, de certo modo, indo de contramão aos desejos internos de cada país durante todo o processo de integração da infraestrutura na América do Sul. Enquanto os países buscam manter sua autonomia, sendo os responsáveis por inserir cada vez mais e mais projetos na Carteira, dos quais muitos não saíam do papel por questões financeiro-estratégicas, o CCT apontava para um caminho a ser perseguido em conjunto a partir de um senso de coletividade e integração.

Esta reflexão será ainda mais importante na segunda parte deste capítulo, ao comparar a AIC com a Agenda Prioritária de Integração (API). Sendo assim o CCT aponta que a ambição da AIC seria

[...] hacer que el “colectivo” de países impulsara en conjunto la Agenda, no cada país individualmente sus propios proyectos, “sin visión de conjunto”. Por algo se trataba de proyectos de integración. Esto se pone de relieve nuevamente más adelante en el documento mediante el cual se adopta la AIC [de que] ahora debe atenderse el desafío de enfatizar la ejecución de proyectos estratégicos de integración, siendo fundamental que IIRSA ingrese a una etapa de implementación con visión de conjunto, construyendo sobre el capital institucional y el ejercicio de planificación consensuado que se ha llevado a cabo. (IIRSA, 2010, p. 15).

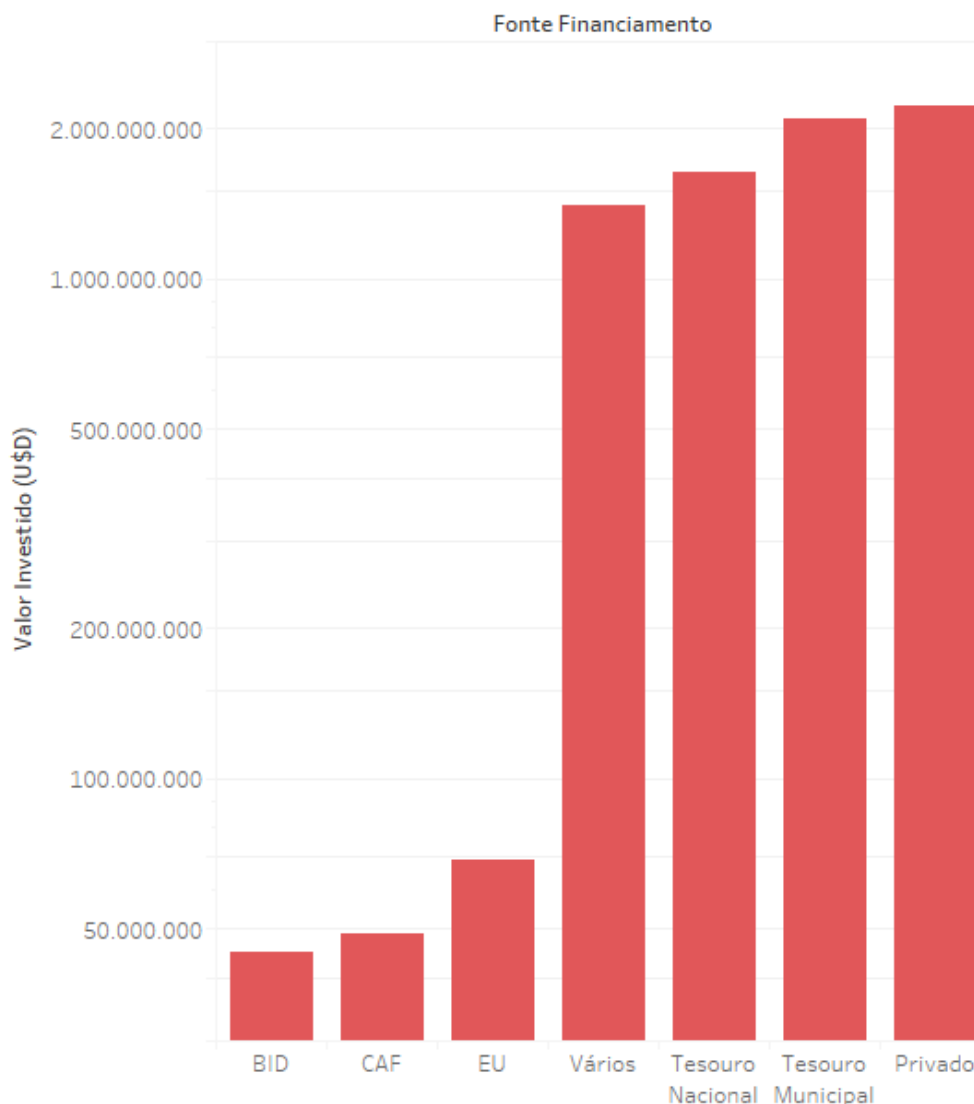
Ou seja, a AIC, não somente foi criada para responder às dificuldades que o organismo estava tendo em concretizar as obras, mas refletiu um problema interno do mecanismo, no qual seria necessário ir além da implementação, trabalhando em conjunto sob a dinâmica regional. Entretanto, de 2005 a 2010 foram concluídos apenas 2 projetos dos 31 conformados, demonstrando que as barreiras nacionais são difíceis de serem superadas, como também destacado no relatório da IIRSA (2010),

En general, exceptuando proyectos que por motivos políticos han dejado de ser prioritarios para alguno de los países implicados, como es el caso de los proyectos de Venezuela, las demoras se han debido a la aparición de imprevistos burocráticos o cambios en la definición del proyecto que implican una ampliación del período de estudios y de los plazos de obra. (IIRSA, 2010, p. 40).

Após apresentar a configuração das obras, destacam-se aqui as fontes de financiamento das obras realizadas de 2000-2017. Desde a criação da IIRSA argumenta-se a necessidade de se obter financiamentos privados e ampliar a autonomia dos Estados no tocante às obras de infraestrutura no continente, onde o projeto regional não deveria pressionar nem demandar dos países apoio financeiro, uma vez que existem limitações fiscais e isso problematizaria a concretização das obras.

Diferentemente das obras binacionais acima apontadas, em geral, durante o primeiro período IIRSA (2000-2010) houve a preponderância de financiamentos privados, assumindo um aproximado de 30% dos investimentos realizados. Ainda assim, os Estados prestaram um papel importante no período, tendo investido 22% do valor total aportado para realização das 33 obras no período (Gráfico VI), oposto ao que será visto no período COSIPLAN mais adiante.

Gráfico VI - Fontes de Financiamento das Obras Concluídas da IIRSA (2000-2010)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do SIP IIRSA (2018).

É necessário ressaltar que a verba aportada pelo Tesouro Municipal que consta no gráfico acima é referente à obra de construção do tramo sul do Anel Rodoviário de São Paulo, ou, Rodoanel. Frente a esse não tão pequeno detalhe, é importante destacar que o Tramo Sul do Rodoanel é investigado na Operação Lava Jato no Brasil, no qual consta desvio de verba e sobrevalorização da obra realizada. Investigada desde 2007, o Rodoanel Tramo Sul é uma obra que consta na Carteira de projetos da IIRSA, e, que seu envolvimento nos esquemas de corrupção nacionais podem representar impactos alarmantes do ponto de vista institucional, uma vez que a obra não se refere à uma dinâmica de integração explícita, mas sim à um projeto desenvolvimentista nacional brasileiro. Uma melhor exemplificação do impacto da corrupção brasileira em alguns projetos da Carteira da IIRSA será realizada no próximo capítulo ao tratar da atuação do BNDES na iniciativa.

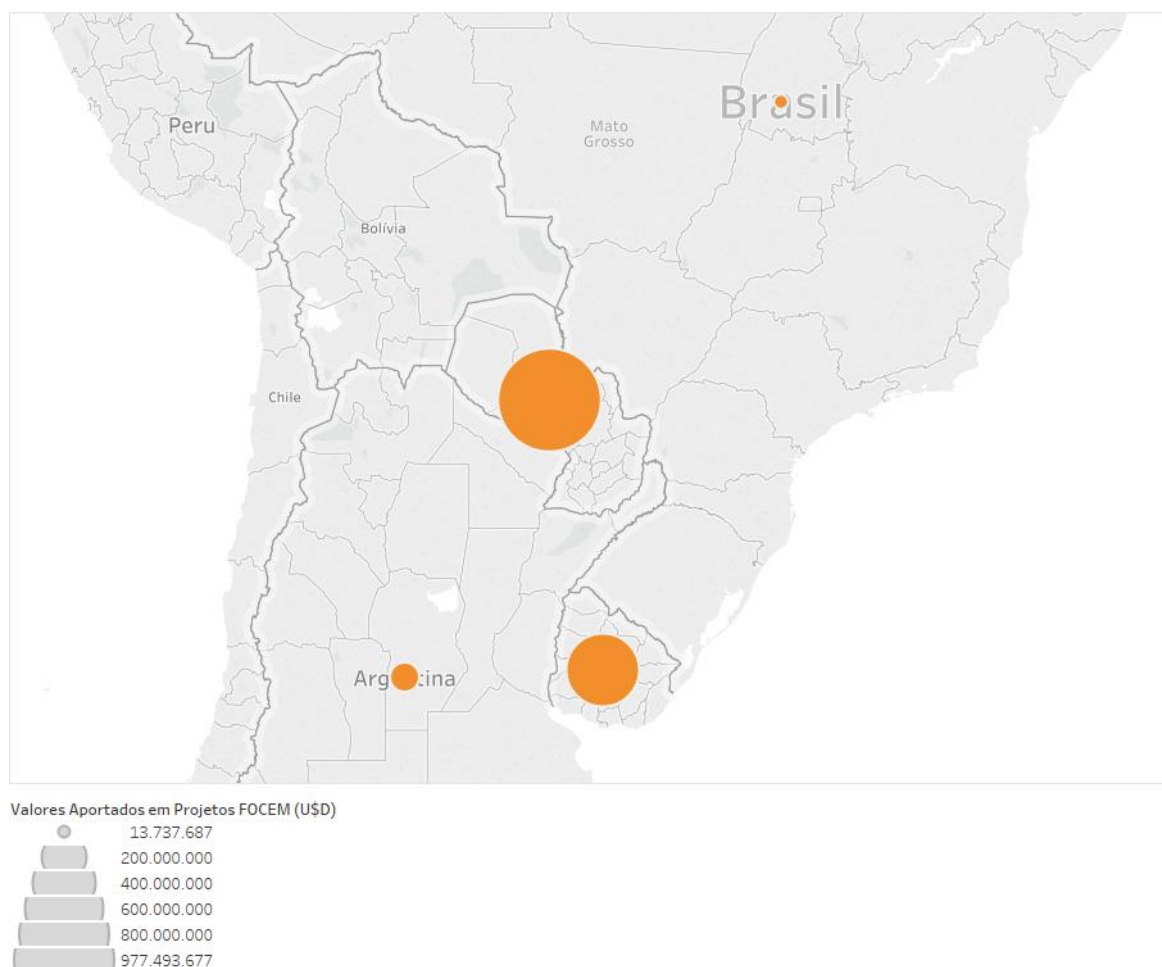
Como pôde ser visto até agora, existem variados fatores que influem na dinâmica da integração da infraestrutura sul-americana, que vão desde a estabilidade econômica e política dos países, a influência do CCT na instituição regional, questões de financiamento e até mesmo a manutenção da autonomia pelos países em detrimento do espaço sul-americano a ser conformado. Diante de diferentes atores e interesses, houve também a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul, que buscou no eixo mercosulino atender às necessidades de supressão de assimetrias, sendo a infraestrutura um dos caminhos trabalhados.

O FOCEM, diferentemente do que foi demonstrado dentro do período inicial da IIRSA, beneficiou de maior modo os países com menor capital produtivo, portanto, respondendo à lógica no qual os maiores necessitados recebem mais, e não o contrário. O fundo criado em 2004 tinha como objetivo desenvolver programas que promovessem a competitividade dos Estados-membros do Mercosul, dando ênfase aos países com economias menores, no qual a convergência estrutural seria uma das centrais diretrizes de seu trabalho. Ao aprovar a criação do FOCEM se estruturou quatro programas de ação, sendo: I, convergência estrutural; II, desenvolvimento de economias competitivas; III, aprofundamento da coesão social e IV, fortalecimento da estrutura institucional do Mercosul e do processo de integração regional (BONO; BORDAZAR, 2011).

Dentro de cada programa diferentes projetos são estruturados, como projetos de ajuste econômico e desenvolvimento de regiões mais necessitadas, ampliando a estrutura de comunicação e integração de fronteira; investindo em uma maior aproximação intrarregional, fortalecendo a institucionalidade pública privada, instigando o avanço em ciência e tecnologia, ampliando o caráter social e comunitário dentro do Mercosul, trabalhando em áreas como de saúde e redução de pobreza, e, por fim, investindo na estrutura do próprio mecanismo como forma de ampliar seu desenvolvimento e benefício aos membros (BONO; BORDAZAR, 2011).

Frente a essa lógica o FOCEM se coloca como um espaço a compensar a assimetria infraestrutural existente na região, uma vez que na IIRSA tal problemática não fora bem trabalhada. O governo brasileiro é o principal contribuinte financeiro do fundo, sendo que dos 100 milhões de dólares definidos inicialmente ao Fundo, o país foi responsável por 70% do valor. Em comparação com a IIRSA, foram os países que realizaram menos obras na iniciativa, que realizaram mais obras a partir do FOCEM, sendo o Paraguai e Uruguai os maiores beneficiados, como pode ser visto no gráfico abaixo (Gráfico VII).

Gráfico VII – Financiamento à Obras pelo FOCEM, por País



Fonte: elaboração própria com base nos dados do site do FOCEM¹⁰

Sendo o Paraguai o maior beneficiário dos recursos do FOCEM, o país tem até 2018 quatro (4) obras concluídas e treze (13) em execução, totalizando quase um bilhão de dólares investidos, dos quais mais de 700 milhões deste valor foram disponibilizados pelo Fundo do Mercosul. Por sua vez, o Uruguai, segundo maior beneficiário do projeto mercosulino, possui cinco (5) obras concluídas e onze (11) em execução, em uma soma de investimentos de mais de USD 480 milhões, sendo o FOCEM responsável por aproximadamente 60% dos aportes para a execução das mesmas. Como já destacado, a Argentina e o Brasil, ao contrário da preponderância de ambos visto na Carteira de Projetos da IIRSA, no FOCEM cada qual, tem, respectivamente quatro (4), e três (3) projetos, e um total aproximado de investimentos de USD 69 milhões, e USD 13 milhões.

Destaca-se também que dos 49 projetos que o FOCEM colocou em prática, 14 já foram finalizados, e 35 estão em execução, sendo que 27 são as obras diretamente relacionadas

¹⁰ Os dados e informações sobre os projetos do Fundo estão disponíveis em: <https://focem.mercosur.int/pt/projetos/>. Acesso em 6 nov. 2018.

à infraestrutura regional (transportes, comunicação e energia). Dentre as outras obras realizadas pelo mecanismo constam projetos para melhoria da infraestrutura institucional do Mercosul, de seu marco jurídico, apoio à pequenas e médias empresas (PYMES, em espanhol), à questões sociais e de direitos humanos, entre outras. Ainda assim, são seis (6) as obras conjuntas que incluem todos os países-membros e três (3) obras bi ou multinacionais, como colocadas abaixo (Tabela IV).

Tabela IV - Projetos Bi ou Multinacionais Realizados pelo FOCEM.

Projeto	Países	Etapa	Valores Aportados pelo Focem	Valores Aportados pelo Tesouro	Valor Total
MERCOSUL Livre de Febre Aftosa – PAMA	Argentina / Bolívia / Brasil / Paraguai / Uruguai	Finalizado	\$ 16.802.142,00	\$ 13.888.598,00	\$ 2.913.544,00
Investigação, Educação e Biotecnologias Aplicadas à Saúde	Argentina / Brasil / Paraguai e Uruguai	Em Execução	\$ 12.193.463,44	\$ 7.855.362,00	\$ 4.338.101,44
Saneamento Urbano Integrado Aceguá/Brasil e Aceguá/Uruguai	Brasil / Uruguai	Em Execução	\$ 9.213.954,00	\$ 5.719.708,00	\$ 3.494.246,00
Fortalecendo capacidades institucionais para a gestão de políticas públicas em Direitos Humanos no MERCOSUL	Todos	Em Execução	\$ 415.800,00	\$ 405.800,00	\$ 10.000,00
MERCOSUL Social: fortalecimento do Instituto Social do MERCOSUL e consolidação do Plano Estratégico de Ação Social	Todos	Em Execução	\$ 433.200,00	\$ 367.838,00	\$ 65.362,00
Construindo uma Infraestrutura para a Proteção e Promoção dos Direitos Humanos no MERCOSUL	Todos	Finalizado	\$ 503.000,00	\$ 500.000,00	\$ 3.000,00
Identificação de Necessidades de Convergência Estrutural no MERCOSUL	Todos	Em Execução	\$ 70.900,00	-	\$ 70.900,00
Base de Dados Jurisprudenciais do MERCOSUL	Todos	Finalizado	\$ 50.000,00	-	\$ 50.000,00
Fortalecimento Institucional da Secretaria do MERCOSUL para o Sistema de Informação da Tarifa Externa Comum (TEC)	Todos	Finalizado	\$ 50.000,00	-	\$ 50.000,00

Fonte: elaboração própria com base nos dados do site do FOCEM consolidados até o ano de 2018.

Ao apresentar algumas informações sobre o FOCEM, buscou-se fazer um contraponto à atuação da IIRSA no período. A assimetria vista inicialmente na IIRSA e não trabalhada dentro do mecanismo, encontrou no FOCEM um espaço para sua compensação, tendo dentro de sua agenda de projetos obras que lidam com questões fronteiriças, de saúde, saneamento, problemas sociais e de direitos humanos. Apesar de não haver informações detalhadas sobre cada projeto, como datas, empresas que realizam as obras, e outros, o site do FOCEM conta com tabelas detalhadas de orçamento sobre cada projeto em execução e já finalizado.

Em visita à Unidade Técnica do FOCEM em Montevideu-Uruguai, em dezembro de 2017, foi possível conhecer melhor a dinâmica de trabalho do mecanismo, assim como de suas limitações e dificuldades. Durante entrevista e conversa, a Técnica Sênior da unidade, Glenda Vilela, demonstrou através de seu computador o funcionamento do mecanismo no acompanhamento das obras, no qual existe um sistema controlado onde constam as informa-

ções e declarações orçamentárias dos projetos preenchidas pelas realizadoras das obras, no qual já houve obras canceladas por falta de transparência e regularidade nas informações passadas ao mecanismo técnico pelos executores nacionais.

Vilela apontou que o FOCEM se caracteriza por ser um mecanismo de cooperação técnica, ao contrário da IIRSA, que demonstra ser uma instituição de cooperação financeira, ainda que alguns dos principais problemas de ambos os espaços regionais sejam similares. Tanto na IIRSA como no FOCEM majoritariamente quem define os projetos que serão executados são os países, se guiando por uma necessidade e diretriz nacional, que pode ser benéfico em um âmbito, porém da perspectiva regional é limitante.

Por outro lado, assim como na IIRSA, o FOCEM não possui uma equipe técnica que realize os estudos de factibilidade dos projetos a serem realizados, dependendo dos órgãos regionais como BID, CAF e FONPLATA para esse processo, sendo que um alto valor do fundo é despendido nessa dinâmica. Tais gastos, tanto para a IIRSA como para o FOCEM são limitantes no que tange aos custeios de obras de infraestrutura, como pela própria dependência que ambos os mecanismos regionais apresentam desses órgãos.

Por não haver uma equipe técnica decisória, quem define os projetos, como já apontado, são os responsáveis nacionais de cada país, ademais, pela alta demanda de trabalho no âmbito há falta de responsáveis para realizar todo o trabalho existente, e essa realidade não é vista somente dentro do FOCEM, mas também nos órgãos nacionais de cada país que lidam com o tema da integração regional na América do Sul, como destacado na fala do Embaixador brasileiro João Carlos Parkinson, em entrevista.

O Itamaraty tem uma falha que eu vejo também em termos da atuação nessa área de infraestrutura, ele não tem uma unidade técnica, porque os temas de infraestrutura são tratados nas unidades políticas, então quem cuida da Argentina vai cuidar de uma ponte na Argentina, e quem cuida do Uruguai vai cuidar de uma ponte com o Uruguai, mas uma coisa é uma relação diplomática, outra coisa é a construção de uma obra física, completamente diferente que exige um conhecimento, uma expertise muito distinta, então, se nós não formos capazes de construir uma unidade dentro do ministério, capaz de tratar com a proficiência os temas de infraestrutura, eles serão tratados sempre de maneira secundária, e eu diria muito subordinada aos interesses e atuação de outros órgãos, nós dependemos muito das informações de outros órgãos, [...]. (PARKINSON, 2018).

Apesar de demonstrarem problemas em comum, o FOCEM se apresenta como um mecanismo onde há um maior acompanhamento da execução das obras, que fica a cargo das Unidades Técnicas do Mercosul, no trabalho de realizar auditorias por exemplo. No caso da IIRSA, tal trabalho é realizado pelos entes nacionais, que reportam ao mecanismo com sede em Buenos Aires no BID – INTAL, suas considerações e informações, estejam elas completas ou não. Do ponto de vista do público, não há transparência nesse processo de acompanhamen-

to das obras, o que é crítico da perspectiva da integração de dados, conteúdo e informações na região.

Por fim, ainda que tanto o FOCEM como a IIRSA trabalhem com a integração da infraestrutura regional, e, mesmo que o FOCEM invista de modo mais direto em projetos que se direcionam a diminuir as assimetrias na região, havendo um trabalho complementar entre ambas as instâncias, não há um diálogo de trabalho conjunto entre os organismos. Os mecanismos acabam sobrepondo esforços de certa maneira, principalmente por haver um potencial de integração de informações sobre obras e necessidades infraestruturais no continente, e não haver um compartilhamento dos mesmos para alcançar um objetivo comum, a integração e a supressão de assimetrias regionais.

Outra variável de suma importância a ser trabalhada do ponto de vista das falhas institucionais que resultam na não integração da infraestrutura sul-americana, é a participação de atores nacionais nas reuniões do mecanismo, no qual alguns países veem a IIRSA como espaço crescente para se trabalhar de modo cooperativista. Como exemplo, o Uruguai mantém uma linha de atuação contínua, demonstrando através da participação de seus ministros e funcionários de alto escalão o seu comprometimento com a iniciativa, o contrário do que foi demonstrado pela participação do Brasil.

Como ressaltado anteriormente o governo brasileiro foi o principal instigador da iniciativa, entretanto, ao longo dos anos sua participação foi se distanciando do que fora projetado inicialmente, nos levando a questionar o papel do Brasil no projeto de integração da América do Sul. Sendo assim, principalmente em momentos de crise, é visto o afastamento do governo nos espaços regionais conformados, seja por não participar das reuniões consideradas importantes, ou por não haver uma constância dos funcionários envolvidos, no qual, são rotativos e acabam por depender do ativismo pessoal de cada ator participante, como destacado na fala de Parkinson (2018) sobre a atuação do Ministério de Relações Exteriores (MRE). Para o Embaixador, a atuação do Brasil em relação aos assuntos regionais sul-americanos através do MRE: “é muito fruto do interesse do funcionário, [...] se vier o meu sucessor a ser uma pessoa sem interesse, a atuação do MRE será completamente apagada de acompanhar esse processo e aí perderíamos espaço”.

Como variável a ser trabalhada na avaliação da atuação dos mecanismos regionais, assim como do comprometimento dos Estados para com a integração da infraestrutura sul-americana, está a consideração dos atores que participaram das reuniões da IIRSA de 2000 a 2010. Na Tabela V, em uma comparação entre a participação do Uruguai e do Brasil nos encontros da iniciativa, pode-se observar a inconstância brasileira na dinâmica regional, seja por

entraves nacionais¹¹, ou pela não existência de uma linha de atuação e um projeto de integração regional incorporado ao Estado.

Tabela V – Variação da Participação nas Reuniões da IIRSA de 2000 a 2010: Brasil e Uruguai.

BRASIL			URUGUAI		
NOME	CARGO	ANO PARTICIPAÇÃO	NOME	CARGO	ANO PARTICIPAÇÃO
Martus Tavares	Ministro Planejamento	2001	Lucio Cáceres Behrens	Ministro MTOP	2000,2001,2002,2003
José Paulo Silveira	Secretário Min Planejamento	2001,2002	Sergio Abreu	Ministro Energia	2000
Aldérico J. da Silva Lima	Secretário Min Transportes	2001	Mariela Maglia	Diretora Depto. Pol. De Investimento	2001
Fernando Simas M	Diretor de America Meridional (MRE)	2001	Aldo Jorge Ciasullo	Consul Geral	2001
Carlos Alberto Nobrega	Presidente GRIPOT	2001	Conrado Serrentino	Assessor em Transporte	2001
Stelio Marcos Amarante	Embaixador	2001	José Serrato	Presidente da Comissão Nacional da Ponte Colonia-Buenos Aires	2001
Rui da Justa Feijão	Assessor Min.Energia	2001	Myriam Fraschini	Ministra embaixada do Uruguai na Argentina	2001
Selma Pantel	Ministério Planejamento	2001	Agostin Espinosa	Embaixador do Uruguai no Brasil	2002
Antonio Lisboa Mena Gonçalves	Diretor Geral Depto. America (MRE)	2001	Julio Aguiar	Ministro	2002
Luiz Antonio Athayde Vasconcelos	Diretor do Depto de Recursos do Min. Planejamento	2001,2002	Fernando Sotelo	Tercero Secretário	2003
Flavio Sottomayor	Gerente de Programa	2001,2002,2003	Alejandro A. Lorenzo y Losada Aldunate	Embaixador do Uruguai no Chile	2003
Dante Coelho de Lima	Secretário de Assuntos Internacionais	2001,2002	Juan Echeveriz	Diretor Nacional de Vialidade	2003
Alfonso Henriques Moreira Santos	Secretário de Energia	2001	Rafael Brum	Viceministro MTOP	2004
Mario Augusto Santos	Assesor Especial Ministérios Energia	2001,2002	Victor Rossi Rodriguez	Ministro MTOP	2005,2006,2007,2009
Juarez Martinho Quadros do Nascimento	Secretário Executivo Min. Comunicações	2001	Pablo Genta Buzzetti	Diretor Nacional de Transporte	2006,2007,2008,2009
Francisco de Paula Magalhães Gomes	Diretor GEIPOT	2001,2002	Fernando Pasadores Correa	MTOP	2006
Rodrigo de Azeredo Santos	Chefe Setor Infraestrutura	2001	Héctor Lapido	Assessor Técnico MTOP	2007
Guilherme Gomes Dias	Embaixada Brasil na Argentina	2002	Renée Fernandez	Projetos BID do MTOP	2007
Jussara Cimenti	Ministro Planejamento	2002	J. Eduardo Aguiñaga Corbo	Direção Nacional MTOP	2007
Monica Maria Liborão	Publicidade Min. Planejamento	2002	Herman Garat	Assessor Técnico MTOP	2007
Regina Maris Cunha de Frenitas	Assessora do Min. Planejamento	2002	Javier Garagorry	Assessor Técnico MTOP	2007
Bervindo Belluco	Coordenador Geral Organizações Internacionais	2002	Liliana Dearmas	Direção Nacional MTOP	2007
Saniela Saes	Analista de Planejamento	2002	Susana Garcia	Diretora Nacional de Vialidade	2007
Erika Melissa França	Chefe Depto. Planejamento	2002	Marcelo Krugman	Chefe Depto. Planejamento do MTOP	2007
Frederico José da Silveira Monteiro	Assessor do Secretário de Comunicação	2002	Pablo Ceiter	Chefe Seção de Investimentos MTOP	2007
Gustavo Veloso Martins	Especialista PP Min. Comunicações	2002	Cristina Gonzáles	Administração Nacional dos Correios	2007
José Avando Souza Sales	Chefe Gabinete Min. Comunicações	2002	Paola Piedrabuena	Cordenadora de Projetos dos Correios	2007
José Dirceu Galão Junior	Especialista PP Min. Comunicações	2002	Liliana Peirano	Administração Nacional dos Portos	2007
Marcos da Rocha Lima	Assessor Min. Comunicações	2002	Rossana Gaudioso	Assesora da Direção Nacional de Energia	2007
José Felício	Ministro MRE	2002,2003	Alvaro Martins Tabaj	Assesor MRE	2007
Sergio Couri	Diplomata MRE	2002	Gastón Silbermann Victoria	Vice-presidente da Administração Nacional de Portos	2008
Joel Garcia de Freitas	Engenheiro Anatel	2002			
Ruy Pessoa	Ministério Planejamento	2002			
Regina Maria de Felice Souza	Diretora do Depto. De Serviços de Comunicação	2003,2004			
Irani Dutra de Siqueira	Diretora de Depto do Min. Transportes	2003			
Carlos Augusto Amaral Hoffmann	Assesor do Secretário Min.Energia	2003			
Paulo Joppert Crissuma	Conselheiro MRE	2003			
Anderson Aduato Pereira	Ministro de Estado de Transportes	2003			
Sebastião José Martins Soares	Secretário de Planejamento	2003			
Luis Fernando de Andrade Serra	Assessor Internacional Min. Comunicações	2003			
André Amado	Embaixador do Brasil no Peru	2004			
Paulo Sergio Oliveira Passos	Secretário Min. Transportes	2004			
Ariel Cecilio Garces Pares	Secretário de Planejamento do Min. De Planejamento	2004,2005,2006			
José Augusto Valente	Secretário de Política Nacional de Transportes	2004			
Ruy Pereira	Chefe de Gabinete do Vice-chanceler	2004			
Rose Mary Antunes	Assessora Técnica Min. Comunicações	2004,2005,2007,2008,2009			
Paula Barboza	Chefe Setor Econômico da Embaixada do Brasil no Peru	2004			
Waldemar Gonçalves Ortunho Junior	Coordenador Geral Min. Comunicações	2005			
Ciro Leal M. da Cunha	Diplomata MRE	2005			
Philip Fox-Drumond Gough	Segundo Secretário da Embaixada do Brasil em Assunção	2005			
Antonio Marques-Porto	Embaixador	2006			
Francisco Carvalho Chagas	Diretor da Divisão Econômica da Am. do Sul (MRE)	2006			
Ângelo Regina de Carvalho	Chefe Depto. Integração Am. do Sul do BNDES	2006			
Rafael Caminha Marchesini	Gerente Depto Comércio Exterior do BNDES	2006			
Afonso Oliveira de Almeida	Secretário de Planejamento	2007,2008			
Isadora Louzada Anguenev Lacava	Analista de Planejamento	2007			
André de Barros Ruttimann	Gerente BNDES	2007			
Clelio Nivaldo Cirippa Filho	Primeiro Secretário da Delegação do Brasil na ALADI e MERCOSUL	2007			
Ernesto Carrara Jr.	Diretor Depto. Programas Econômicos do Min. Planejamento	2008,2009			
André Jafet Bevilacqua	Primeiro Secretário da Coordenação Geral Econômica da América do Sul (MRE)	2008			
Vladimir Matheus Ribeiro de Souza	Contador do BNDES	2008			
João Mendes Pereira	Coordenador Geral Econômico da América do Sul (MRE)	2009			
Juliana Soares Santos	Chefe do Setor do Mercosul	2009			

Fonte: elaboração própria com base nas Atas de Reunião disponíveis no site da IIRSA (2017).

Primeiramente, cabe destacar que da primeira reunião de ministros da IIRSA realizada nos dias 4 e 5 de Dezembro de 2000 em Montevidéu, não foi encontrada a Lista de Participantes, somente a Ata de Reunião, não sendo possível verificar qual foi a participação brasileira neste ano. Ainda assim, de 2001 a 2010 vários fatores puderam ser observados. A atividade uruguaia no mecanismo se demonstra constante, tendo todos os anos a participação de ministros do Ministério de Energia, e principalmente do Ministério de Transportes e Obras Públicas (MTOP), quando não presente o Ministro, uma única vez, consta a participação do Vice-Ministro no assunto e do Diretor Nacional de Transporte, Pablo Genta, entrevistado durante a realização deste trabalho.

Para o Uruguai a infraestrutura regional é importante, demonstrado interessado a partir da continuidade de suas ações, no qual, mesmo que o Ministro do MTOP se modifique a cada 4 anos, sua participação é constante. Ademais, o Diretor Nacional no Assunto Pablo Genta participou das reuniões de 2005-2017, havendo uma lógica estrutural e compromisso em manter os atores participantes envolvidos no processo.

Em contraponto, a tabela demonstra também que apesar de o Brasil haver participado em maior número em todas as reuniões, há muitos funcionários do governo que vão apenas uma vez a uma reunião e não se demonstra uma linha de continuidade na lógica de participação do país no mecanismo criado. Foi somente até 2003 que o governo brasileiro enviou funcionários de alto escalão responsável pelos órgãos que coordenam ações na temática de infraestrutura, seja o Ministério de Relações Exteriores (MRE), o Ministério do Planejamento ou o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

A partir de 2004 constam como participantes do governo brasileiro, secretários, analistas, diretores de departamentos, diplomatas e embaixadores. É necessário destacar também que a funcionária brasileira que demonstrou maior participação nas reuniões da IIRSA foi uma Assessora Técnica do Ministério de Comunicações que a partir de 2013 deixou seu cargo e não se encontra contatos para chegar até a mesma. Por fim, foi a partir de 2006 que o governo brasileiro inseriu o BNDES nas reuniões da IIRSA, participando sempre algum funcionário do Banco de reuniões, encontros dos grupos de Trabalho e outros. Ou seja, ao mesmo tempo em que não se demonstra constância política do país na IIRSA, no sentido de não haver um projeto político de integração regional por parte do Brasil na América do Sul, o Brasil expressa outros interesses internos através da inserção de seu mecanismo nacional de financiamento dentro do espaço conformado na iniciativa regional. Uma vez mais, o nacional se sobressai em detrimento do regional por parte do Brasil.

4. 2 COSIPLAN: avanços e gargalos

Como já discutido anteriormente, o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento foi criado durante a III Reunião de Chefes de Estado da UNASUL no dia 9 de Agosto de 2009. Em seu estatuto consta que o Conselho é uma instância de discussão política e estratégica que atuaria através de consultas, avaliações, cooperação, planificação e coordenação de esforços, articulação de programas e projetos que resultassem na integração da infraestrutura regional dos países membros da UNASUL. Além disso, o COSIPLAN atuaria de acordo com os princípios centrais da UNASUL, como: complementaridade de políticas, desenvolvimento sustentável, participação cidadã, e outros.

Em seus objetivos centrais consta o compromisso em desenvolver uma infraestrutura para a integração regional, *“reconociendo y dando continuidad a los logros y avances de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), incorporándolos a su marco de trabajo”* (UNASUL, 2009, p. 2). Ainda assim, destaca-se a importância em fomentar a cooperação regional no que se refere aos trabalhos de planificação e infraestrutura em um trabalho conjunto entre os países membros da União, compatibilizando marcos normativos internos aos países para regular o desenvolvimento e a operação de uma infraestrutura regional.

Apesar de sempre destacar o termo “integração para a infraestrutura”, em seu quarto objetivo é colocado *“identificar e impulsar la ejecución de proyectos prioritarios para la integración y evaluar alternativas para su financiamiento”* (UNASUL, 2009, p. 2), que, como será demonstrado mais adiante, pode ser um indício de que os problemas da IIRSA não seriam superados em um segundo momento, mantendo a lógica necessária da existência da Agenda de Implementação Consensual presente anteriormente.

Em sua estrutura como destacado no início do capítulo permanece a conformação da IIRSA, acrescentando a participação direta dos Ministros e Ministras das áreas de infraestrutura, planejamento, ou equivalentes de cada país. Ademais do Conselho Ministerial, o COSIPLAN foi composto por três instâncias centrais, o Comitê Coordenador (que substitui o Comitê Diretor Executivo), integrado por delegados ministeriais dos países-membros, e presidido por um delegado do país que esteja presidindo o Conselho; a IIRSA como Foro Técnico, trabalhando com os temas de planificação, dando continuidade ao trabalho do CCT; e os Grupos de Trabalho, destinados às instâncias de trabalho nas áreas temáticas dos projetos e eixos.

A presidência do Conselho seria correspondente ao responsável da área do país que ocupasse a presidência pró-Tempore da UNASUL, e o vice-presidente em correspondência com o país do presidente pró-tempore do período anterior. Sobre o funcionamento do mesmo,

se destacam as reuniões ordinárias anuais, sendo que seria possível convocar reuniões extraordinárias sob o requerimento de um de seus membros desde que houvesse o apoio de pelo menos três outros participantes.

Das tarefas de cada instância do COSIPLAN, consta (UNASUL, 2009A):

1. Do Comitê Coordenador
 - a. Elaborar, atualizar e enviar o Plano da Ação e o Plano de Trabalho Anual para avaliação do Conselho para aprovação;
 - b. Preparar e propor as agendas e documentos a ser tratados durante as reuniões pelo Conselho;
 - c. Coordenar com outros conselhos da UNASUL espaços de diálogo para complementar esforços, articular experiências, assim como se aproximar de outros fóruns para estabelecer mecanismos de cooperação em matéria de infraestrutura e planejamento, e outros.
2. Da IIRSA, como Foro Técnico.
 - a. Elaborar os estudos de planificação para a integração física regional da América do Sul;
 - b. Atualizar, avaliar e monitorar a execução da Carteira de Projetos, desenvolvendo novas metodologias para enriquecer a carteira sob os critérios do desenvolvimento sustentável, social e econômico;
 - c. Atualizar, reformular e dar seguimento a AIC;
 - d. Intercambiar informações e colaborar com as necessidades do Comitê Coordenador, assim como apresentar ao mesmo seus aportes para o Plano de Ação e Plano de Trabalho Anual;
 - e. Apresentar ao Conselho os informes das atividades realizadas.
3. Dos Grupos de Trabalho
 - a. Apresentar informes das atividades criadas e manter uma comunicação, intercâmbio de informação e colaboração constante com as outras instâncias de apoio.

Mesmo com a IIRSA ainda em funcionamento em concordância com a execução do Plano de Ação (2005-2010), a criação do COSIPLAN apontava um novo caminho para a dinâmica da infraestrutura regional já em 2009. Ao detalhar a estrutura organizacional do Conselho já é possível visualizar que a principal instância de elaboração e acompanhamento dos projetos continuaria a ser a IIRSA, no qual, inclusive, a iniciativa seria capaz de apresentar aportes aos Planos de Ação e de Trabalho Anual do Conselho. Portanto, estruturalmente o processo existente desde 2000 não muda, sendo incorporado agora por um Conselho de Ministros, no qual o Foro Técnico IIRSA ainda se apresenta como o espaço institucional de elaboração dos trabalhos.

Diante desta constatação, questiona-se a real intenção da criação do COSIPLAN e sua contribuição para a integração da Infraestrutura, que será debatido no quinto capítulo deste trabalho após apresentar todos os resultados, dados empíricos e reflexões necessárias. De certo modo, aqui é possível apontar que o COSIPLAN se configurou como um espaço político no qual os Estados puderam agir mais dentro da dinâmica de integração da infraestrutura existente, entretanto, a elaboração dos planos, acompanhamento e planificação continuaram a ser realizadas no mesmo espaço existente desde os anos 2000, demonstrando que a consolidação da institucionalidade do mecanismo trouxe segurança aos países e investidores, em uma prática já assimilada à dinâmica sul-americana. Portanto, levanta-se também outro questionamento a ser retomado mais adiante, foi o COSIPLAN que resultou em um aumento dos resultados positivos na concreção de obras de infraestrutura regional ou essa realidade foi apenas o reflexo da continuação da evolução do trabalho que a IIRSA vinha desenvolvendo desde sua criação?

Assim como apresentado na avaliação da IIRSA neste capítulo, para comparar ambos os períodos e verificar mudanças e/ou continuidades, assim como identificar os fatores que resultam na manutenção das dificuldades em se integrar a infraestrutura na América do Sul, serão avaliados os projetos realizados, as fontes de financiamento e a participação de atores nacionais nas reuniões do mecanismo.

Durante o período IIRSA, foram realizadas, em 10 anos, 17 reuniões entre os Coordenadores Nacionais, de 2002 a 2010. Ainda assim, é interessante destacar que a transição da IIRSA para o COSIPLAN foi demorada, e é difícil afirmar que sequer ocorreu completamente. Ainda que a IIRSA tenha sido incorporada em 2011 pelo Conselho da UNASUL, as reuniões de Coordenadores Nacionais da IIRSA continuaram a ocorrer, assim intituladas em seus informes, até 2015, em sua XXVIII reunião. Dando continuidade à reunião dos coordenadores nacionais da IIRSA realizou-se em 2016 a XXIX reunião, porém, agora intitulada por Reunião do Foro Técnico IIRSA, sendo que a última reunião registrada ocorreu em 05/Dez de 2017.

Essa dinâmica de troca de nomes demonstra a continuidade que se deu ao projeto IIRSA dentro do COSIPLAN, ademais, até novembro de 2017 no site da iniciativa, www.iirsa.org, constava apenas a logotipo da IIRSA e dos Bancos do CCT. A partir dessa data, ambas as referências à IIRSA foram retiradas, incorporando-se o nome COSIPLAN e o símbolo da UNASUL (Imagem III). Porém, o site da iniciativa continua sob a direção do núcleo do CCT da IIRSA, uma vez que é dentro do BID INTAL que as informações do site são manejadas.

Imagem III – Site IIRSA após nov./2017.



Fonte: site IIRSA (2018).

Além de dar continuidade às reuniões dos grupos técnicos executivos existentes desde 2001, o COSIPLAN manteve o funcionamento de duas instâncias de discussão já existentes e criou uma nova. Como apresentado acima os reuniões dos Coordenadores Nacionais foram substituídas pelas Reuniões do Foro Técnico IIRSA. Por outro lado, as reuniões do Comitê Diretor Executivo (CDE), que ocorreram de 2001 a 2009, totalizando 11 reuniões, foram substituídas pela reunião do Comitê Coordenador (CC). Desde 2011 o CC realizou 16 reuniões, sendo a última realizada em Buenos Aires, de número XVI, em 6 de Dezembro de 2017.

Por fim, a novidade trazida pelo COSIPLAN foi a maior participação dos Estados, no qual se concretizou a realização das reuniões dos ministros, destinada à incorporação dos ministros responsáveis pela temática da infraestrutura de cada país-membro. A I Reunião Ordinária de Ministros do COSIPLAN ocorreu em 2010 em Quito, sendo que em 2016 não houve reunião durante a presidência pró-tempore da Venezuela, e a última foi realizada no dia 7 de Dezembro de 2017 em Buenos Aires. Porém, a participação estatal nos esforços de integração da infraestrutura sul-americana a partir do COSIPLAN demonstrou diferentes dinâmicas de acordo com os interesses dos países, como será detalhado abaixo.

1. **Argentina** – A participação argentina nas reuniões ministeriais do COSIPLAN se caracterizou na constância da Subsecretária e Diretores de Planificação Territorial e Investimento Público, tendo somente em 2017, durante sua presidência pró-tempore, comparecido ministros responsáveis pelas áreas dentro do país.

2. **Brasil** – A participação brasileira é representada pela constância diplomática no meio, no qual o MRE compôs os principais atores presentes nas reuniões, em especial os embaixadores e ministros responsáveis pela América Latina e o Caribe. Por outro lado, é constante também a participação do ministério do planejamento brasileiro, com o Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos.
3. **Bolívia** – A participação boliviana foi uma das mais diversificadas em termos de atores, sendo que foi somente a partir de 2013 que o país enviou responsáveis ministeriais como diretores gerais e chefes de gestão.
4. **Colômbia** – A participação colombiana demonstra pouco interesse do país na iniciativa, não havendo participado em 2014, e apresentando um vice-ministro em infraestrutura apenas em 2013, no qual nos outros anos sua representação contou com membros da embaixada no país sede da reunião e assessores na Direção de Infraestrutura do país.
5. **Chile** – Inicialmente o governo chileno apresentou dentro do COSIPLAN uma participação de destaque dentro da dinâmica, tendo até 2013 participado sempre o Ministro de Obras Públicas do país. A partir de 2014, entretanto, já não há mais a participação direta do ministro, mas de profissionais de fronteira, subsecretários, coordenadores internacionais e um geógrafo do Ministério de Obras Públicas.
6. **Equador** – A participação equatoriana nas reuniões do mecanismo apresenta os altos e baixos do cenário regional nos últimos anos. Os anos de 2010, 2011 e 2013 representaram os anos com maior participação em número do país, com vice-ministros, delegados, assessores, subsecretários, analistas, coordenadores e outros atores na área de infraestrutura, crédito financeiro e planejamento. A partir de 2014 seus números caem, nunca havendo participado diretamente um ministro de sua parte. Por fim, em 2017 não houve nenhum representante equatoriano no tema durante a reunião, tendo sido delegado ao embaixador equatoriano na Argentina sua participação.
7. **Paraguai** – Apesar de não haver participado da reunião em 2012 devido à crise política interna do país, a participação paraguaia no mecanismo teve um crescente a partir de 2013, no qual o Ministro ou Vice-Ministro e o Coordenador Nacional do Ministério de Obras Públicas e Comunicação tiveram presença constante em 2013, 2014 e 2017.
8. **Peru** – Assim como o Equador, o Peru teve uma participação diversificada nas reuniões ministeriais do COSIPLAN, tendo um início com poucos representantes, aumentando sua participação, e posteriormente diminuindo-a novamente após a

presidência pró-tempore Venezuelana e a crise regional. Entre 2011 e 2015 demonstrou constante a presença de ministros ou vice-ministros dos Transportes e Comunicações, assim como Diretores de Planejamento e Investimento, Especialistas em Planificação, Diretores do Ministério de Relações exteriores e Diretores de Assuntos Internacionais.

9. **Uruguai** – Ainda que em menor número, o Uruguai desde a IIRSA mantém os mesmos atores nacionais como participantes nos espaços existentes para tratar da infraestrutura regional sul-americana, seja com o Ministro dos Transportes e Obras Públicas, como seu Vice-Ministro, ou o Diretor Nacional de Planificação e Logística.
10. **Venezuela** – A participação Venezuelana se iniciou como a maioria dos países, com poucos participantes e poucos representantes ministeriais, ainda assim, os únicos anos nos quais o país enviou ministros ou vice-ministros no tema foram 2012 e 2017, tendo participado em 2013 e 2015 diretores gerais, responsáveis por setores de transportes, aeroportos e portos, e coordenadores nacionais nos assuntos multilaterais para a América Latina. Uma vez mais, a crise interna do país, após a morte de Hugo Chávez, é demonstrada dentro do mecanismo regional, no qual em 2014 não houve representantes venezuelanos na reunião do Conselho de Ministros do COSIPLAN, e em 2016 o país não convocou as reuniões anuais acordadas.
11. **Suriname** – O Suriname participou somente de duas reuniões do Conselho do COSIPLAN, nas quais, tanto em 2012 e 2013 contou com Ministros do país.
12. **Guiana** – Ainda que similar, a participação da Guiana foi um pouco mais ativa que a do Suriname. Também iniciada em 2012, a Guiana trouxe representantes do país para debater sobre infraestrutura no COSIPLAN, no qual Ministros e Chefes do Departamento de Planejamento dos Transportes, assim como o Ministro da Infraestrutura Pública estiveram presentes. Entretanto, tal participação não teve continuidade após a crise na UNASUL com a presidência venezuelana em 2016, não voltando a participar nas reuniões de 2017.

Apesar de realizar uma breve descrição da participação de cada país nas reuniões do Conselho de Ministros do COSIPLAN de 2010 a 2017, é necessário destacar algumas observações realizadas durante a análise das Atas e Listas de Participantes do Mecanismo. Em primeiro lugar, não foi possível verificar os participantes da reunião de 2011 realizada em Brasília, uma vez que os responsáveis brasileiros, diferentemente dos outros países, não realizaram uma lista digital com descrição dos cargos e nomes dos participantes, mas sim, digitalizaram

uma lista com nome, e-mail e país, preenchida à mão durante a reunião. Em segundo lugar, pela primeira vez, nas reuniões do Conselho realizada em 2017, houve a participação de “Organizações da Sociedade Civil”, nas quais participou uma Organização Não Governamental (ONG) da Argentina, chamada *Fundación P.L.A.N.E.T.A.* (Programa Latino Americano de Novas Estratégias em Tecnologia Avançada) ¹².

A última observação se refere a um entendimento muito defendido pelos estudos sobre integração da infraestrutura sul-americana no que diz respeito ao porquê de se ter incorporado à IIRSA ao COSIPLAN. A premissa aqui questionada é a de que o COSIPLAN incorporou a IIRSA na busca por diminuir a influência dos mecanismos do CCT (BID, CAF, FONPLATA) na dinâmica da integração da infraestrutura sul-americana.

Em entrevista com o Diretor Nacional de Planificação e Logística do Ministério de Transportes e Obras Públicas do Uruguai, Pablo Genta, discute-se a premissa acima apontada. De acordo com Genta o COSIPLAN nasceu livre de organismos multilaterais, no qual

[...] durante toda una época, las reuniones del Comité Coordinador del COSIPLAN, que son los coordinadores nacionales, o las reuniones a veces de ministros, los multilaterales, BID, CAF y FONPLATA no se les permitía participar de estas reuniones, pues se consideraba que eran reuniones de carácter político, reservado. [...] Yo creo que luego de esa incorporación de IIRSA como Foro Técnico Asesor del COSIPLAN, donde ahí sí hay una Secretaría que está integrada por los mecanismos multilaterales, ha permitido que este Consejo haya avanzado, y continúe cuando todavía no sé lo que está pasando con los otros consejos de UNASUR, y como tú me comentabas, es parte una consolidación de un proceso, que más allá, cual sea la suerte de UNASUR, el proceso de tener un ámbito de planificación conjunta de integración de infraestructura va a continuar con estos u otros nombres. (GENTA, 2017).

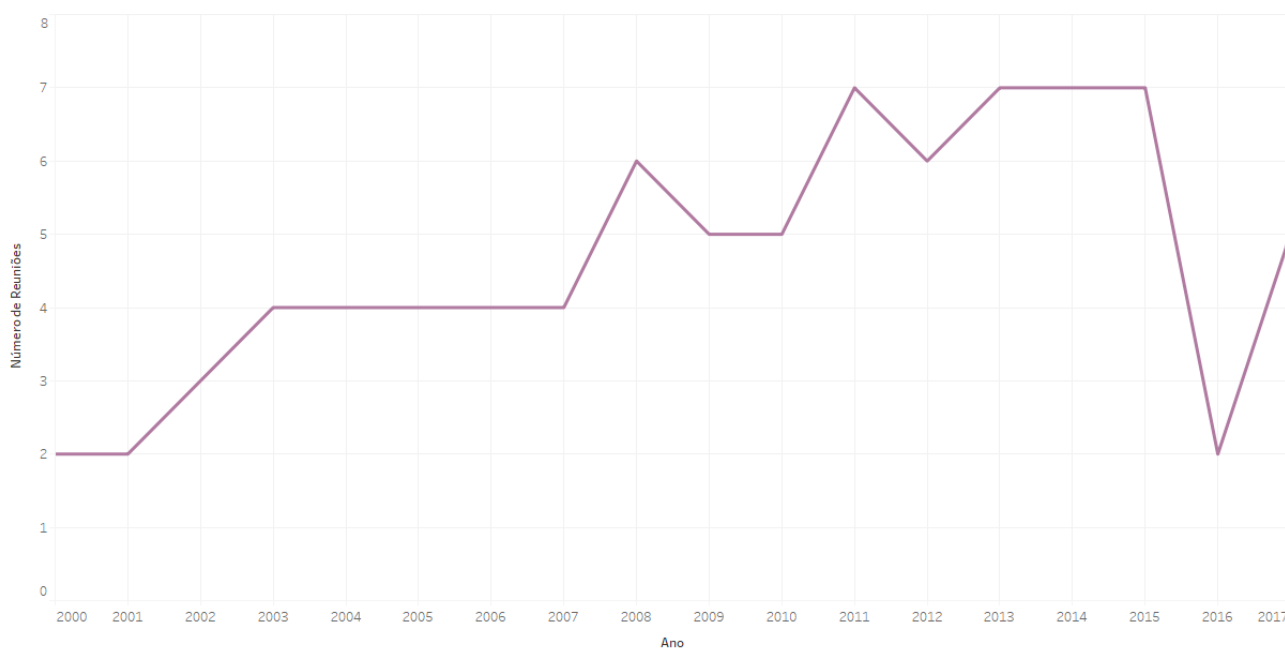
Entretanto, na Lista de Participantes das Reuniões do Conselho de Ministros do COSIPLAN, tanto o BID, CAF, FONPLATA e o CCT, representado por membros do BID INTAL e da Secretaria da IIRSA, estiveram presentes em 2011, 2012, 2013, 2015 e 2017. Uma vez mais se retoma a questão da autonomia do processo da integração da infraestrutura regional sul-americana. Ao mesmo tempo em que a dinâmica a partir do COSIPLAN ganha maior respaldo político, entende-se também que independente a IIRSA estar ou não na UNASUL os esforços na área continuariam, pois os esforços em infraestrutura se consolidaram ao longo dos anos. Ainda assim, se não é o COSIPLAN e os Estados diretamente a liderar este processo, no qual os bancos multilaterais nunca deixaram de estarem presentes, e ainda dominam, de certo modo, as tarefas atribuídas no que se refere à planificação, acompanhamento e fiscalização dos projetos da carteira, quem ou o que resulta na continuidade dos esforços neste espaço criado?

¹² Site Oficial da Fundação: <http://www.fundacion-planeta.org>. Acesso em 19 nov. 2018.

Como observado diretamente na caracterização dos países, as crises nacionais e regionais desde 2013 afetou de algum modo a participação dos países dentro do mecanismo. Dessa maneira, diante das descrições realizadas acima e das observações colocadas, é interessante analisar a constância das reuniões por ano, assim como o número de envolvidos de cada país-membro, em uma comparação entre o período IIRSA e o período COSIPLAN.

Em primeiro lugar ao analisar o número de reuniões realizadas no âmbito da integração da infraestrutura sul-americana por ano, observa-se um aumento gradual das mesmas, principalmente após a criação da UNASUL (Gráfico VIII). Para essa avaliação foram consideradas: 1. As reuniões do Conselho Diretor Executivo da IIRSA (2001-2009); 2. As reuniões de Presidentes da América do Sul (2000-2014); 3. As reuniões do Comitê Coordenador do COSIPLAN (2011-2017); 4. As reuniões dos Coordenadores Nacionais da IIRSA (2002-2015) e posteriormente do Foro Técnico IIRSA (2016-2017); e, 5. As reuniões dos Ministros do COSIPLAN (2010-2017).

Gráfico VIII – Reuniões no âmbito da IIRSA/COSIPLAN (2000-2017)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do site IIRSA (2018).

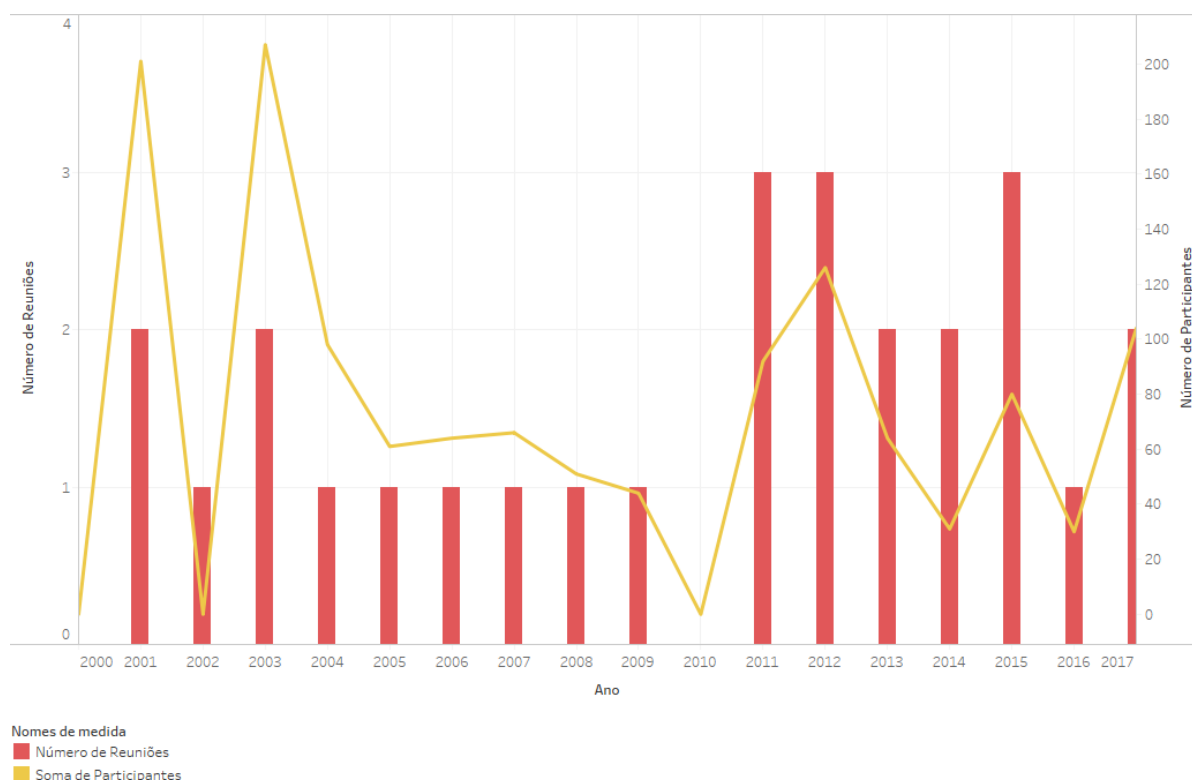
Uma observação importante se dá no momento no qual as Reuniões de Presidentes Sul-Americanos iniciadas em 2000 pelo governo brasileiro, que foram marco da IIRSA, da CASA, da UNASUL e do COSIPLAN, não vêm a ocorrer mais a partir de 2014, juntamente ao período de evolução da crise regional e do fim da chamada onda rosa sul-americana. Em concordância a esse movimento de mudança política nos países sul-americanos está o grande impacto que a crise venezuelana causou nos espaços regionais sul-americanos construídos,

como pode ser observado acima. Durante a presidência pró-tempore da Venezuela em 2016, o país deixou de convocar inúmeras reuniões, reduzindo para menos da metade os encontros existentes no âmbito da integração da infraestrutura e de modo geral na UNASUL.

Entretanto, buscando detalhar de melhor modo a construção do espaço sul-americano para integrar a infraestrutura da região, foi realizada a comparação entre o período IIRSA e COSIPLAN no que tange à participação e número de reuniões de 2000 a 2017. As reuniões escolhidas para tal comparação foram 1. as reuniões do Conselho Diretor Executivo da IIRSA (CDE) que ocorreram de 2000 a 2009; e 2. as reuniões do Comitê Coordenador do COSIPLAN (CC) iniciadas em 2011, tendo o último registo até 2017.

A comparação entre o número de reuniões e a quantidade de participantes entre o CDE-IIRSA e o CC-COSIPLAN, possibilitou verificar que o envolvimento dos países sul-americanos durante o período IIRSA foi maior, ainda que com uma menor quantidade de reuniões anuais. Ainda assim, mesmo que se pese a variável [número de reuniões] sendo inversamente proporcional a [quantidade de participantes], visto que há gastos e recursos de cada país para se deslocar às reuniões, o número de participantes dos países em tais encontros ainda é muito menor que o período IIRSA, como pode ser visto no gráfico abaixo (Gráfico IX).

Gráfico IX – Participantes e Número de Reuniões CDE vs. CC (2000-2017).



Fonte: elaboração própria com base nos dados disponíveis no site da IIRSA (2018).

Algumas informações a serem pontuadas são: em 2002 apesar da reunião ter ocorrido, não está disponível a lista de presença dos participantes; em 2010 não houve reunião no âmbito da diretoria do mecanismo, uma vez que se caracterizou como o período da incorporação do mecanismo ao novo Conselho de Ministros e à estrutura da UNASUL.

De acordo com os dados e informações disponíveis não será detalhado neste trabalho a participação individual de cada país nas reuniões da IIRSA e do COSIPLAN, ainda que seja possível confirmar que os países mais envolvidos foram Brasil, Argentina, Peru, Paraguai, Equador, Chile e Uruguai, e os menos envolvidos foram Colômbia, Bolívia, Venezuela, Guiana e Suriname. Em geral a presença dos países variou de acordo com o país sede da reunião e períodos de crise internacional e regional, dos quais os anos com maior número de participantes foram 2004 e 2015, e os períodos de queda de participação foram 2008-2010; 2013-2014, e 2016-2017.

Ao contrário da inconstância dos países, as instituições financeiras regionais apresentaram uma participação constante, que mesmo que tenha diminuído inicialmente após a criação do COSIPLAN, não deixaram de estar presentes. De 2000 a 2017 existiram diversos mecanismos regionais participando das reuniões da IIRSA e do COSIPLAN, entretanto, serão apontados apenas os principais, uma vez que os outros ou tiveram participações esparsas ou até mesmo interrompidas. Ademais, as participações das organizações regionais estarão comparadas à participação brasileira para se ter uma visão da representatividade que estes organismos representam frente ao país que mais participou das reuniões dos mecanismos em número (Gráfico X).

As principais instituições que participaram constantemente das reuniões da IIRSA e do COSIPLAN foram o BID, a CAF, o FONPLATA e membros do BID INTAL. Em especial, o BID e a CAF foram os mecanismos que não deixaram de participar em nenhuma reunião realizada no âmbito. Ao comparar com a participação brasileira, é possível notar que em alguns anos iniciais da IIRSA a participação do BID foi maior que do país.

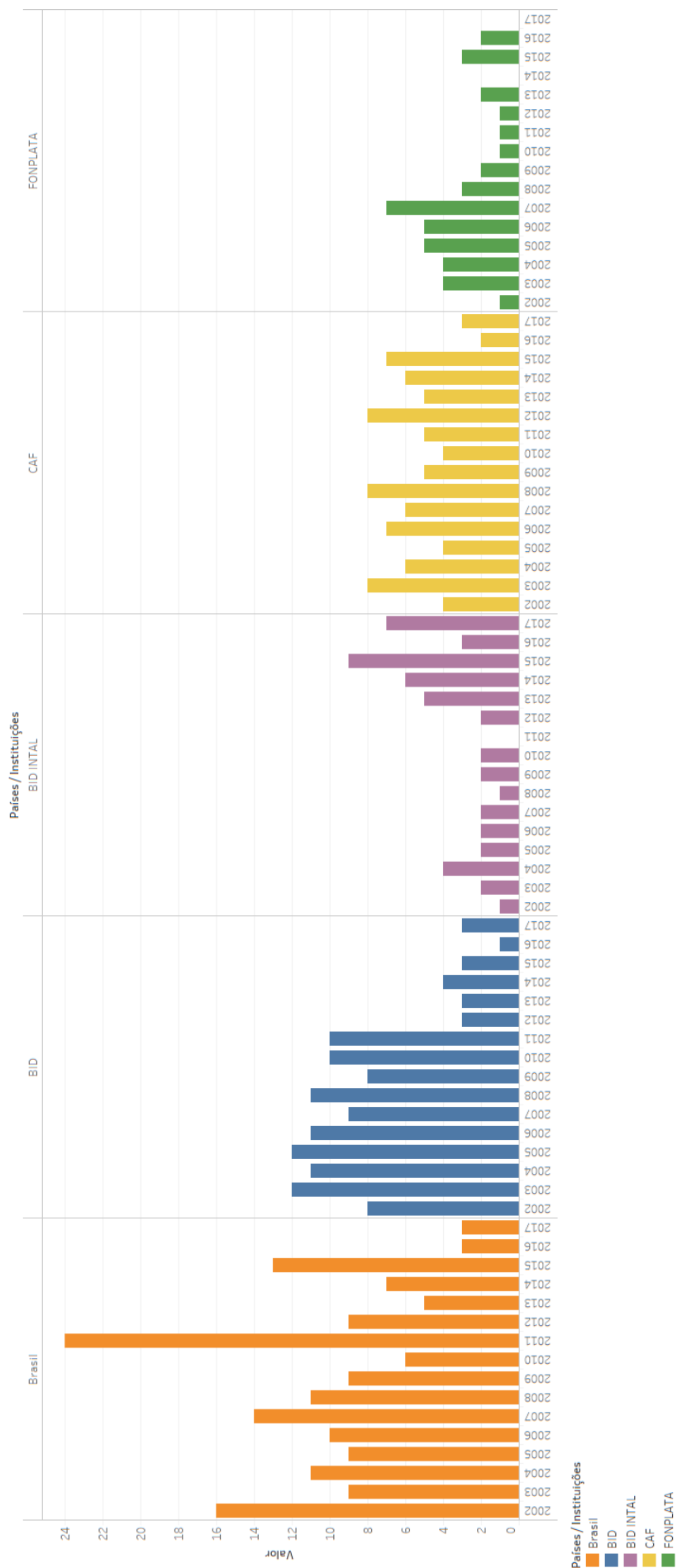
É interessante também notar que as três instituições financeiras do CCT também foram impactadas pelas crises regionais, tendo uma diminuição considerável em sua participação entre 2012 e 2014, e em 2016. Por outro lado, foi neste mesmo período que o BID INTAL aumentou sua participação, inversamente ao esperado, constando em 2017 mais do que o dobro do número de participantes do governo brasileiro.

Em relação aos organismos que tiveram participações esparsas ou até mesmo interrompidas, se destacam: ALADI, CEPAL, CAN, MERCOSUL e organizações da sociedade civil. A ALADI e a CAN participaram somente durante o período IIRSA, até 2009. Já a CEPAL teve 2 participações em reuniões sob direção do COSIPLAN, porém de curto período,

sendo interrompida desde 2012. O MERCOSUL esteve presente nas reuniões da IIRSA em apenas dois anos, 2005 e 2007. Por fim, a participação da sociedade civil através de ONGs, se realizou dentro da IIRSA somente após a criação da UNASUL, em 2009. Entretanto, tal marco não teve continuação nos anos iniciais do COSIPLAN, voltando a incorporar organizações interessadas e representantes da sociedade civil apenas em 2014 durante a Presidência Pró-Tempore do Suriname, tendo tido continuidade até a última reunião de 2017.

A distância da incorporação da sociedade civil do mecanismo, mesmo dentro da estrutura institucional da UNASUL demonstra a dificuldade em se executar o ideal regional projetado desde a criação da CASA, em um compromisso com a sociedade e o desenvolvimento sustentável, no qual também há muitas críticas à IIRSA/COSIPLAN por não haver estudos de impacto ambiental em alguns projetos, e outros que entram em disputas com questões indígenas nas áreas de fronteira.

Gráfico X – Participação das Instituições nas reuniões IIRSA/COSIPLAN (2000-2017).



Fonte: elaboração própria com base nos dados do site IIRSA (2018).

Por fim, no que se refere aos participantes em si, a lógica vista na IIRSA, na comparação realizada entre a participação brasileira e a uruguaia, no qual o nacional se sobrepõe ao regional é mantida. A participação do BNDES nas reuniões permanece constante, sendo que em 2015 na XII Reunião do Comitê Coordenador do COSIPLAN não houve participação alguma do governo brasileiro. Ainda assim, o Brasil, apesar de também ter sido o principal instigador da UNASUL, e o principal participante nas reuniões ao longo dos anos em números, a partir de 2014 com o início da crise política e econômica interna, acaba por também diminuir sua participação nos espaços regionais, seja nas reuniões da UNASUL, do COSIPLAN ou do Foro Técnico IIRSA.

Visto que cada país tem um interesse particular dentro do COSIPLAN no que diz respeito à como o desenvolvimento infraestrutural vai impactar o nacional, e somente em um segundo plano o regional, questiona-se também qual a importância institucional que o COSIPLAN trouxe à dinâmica de integração regional iniciada com a IIRSA. Para adentrar essa questão, assim como realizado no estudo do período IIRSA, serão demonstrados os projetos concluídos em número, fontes de financiamentos e seus impactos para a região.

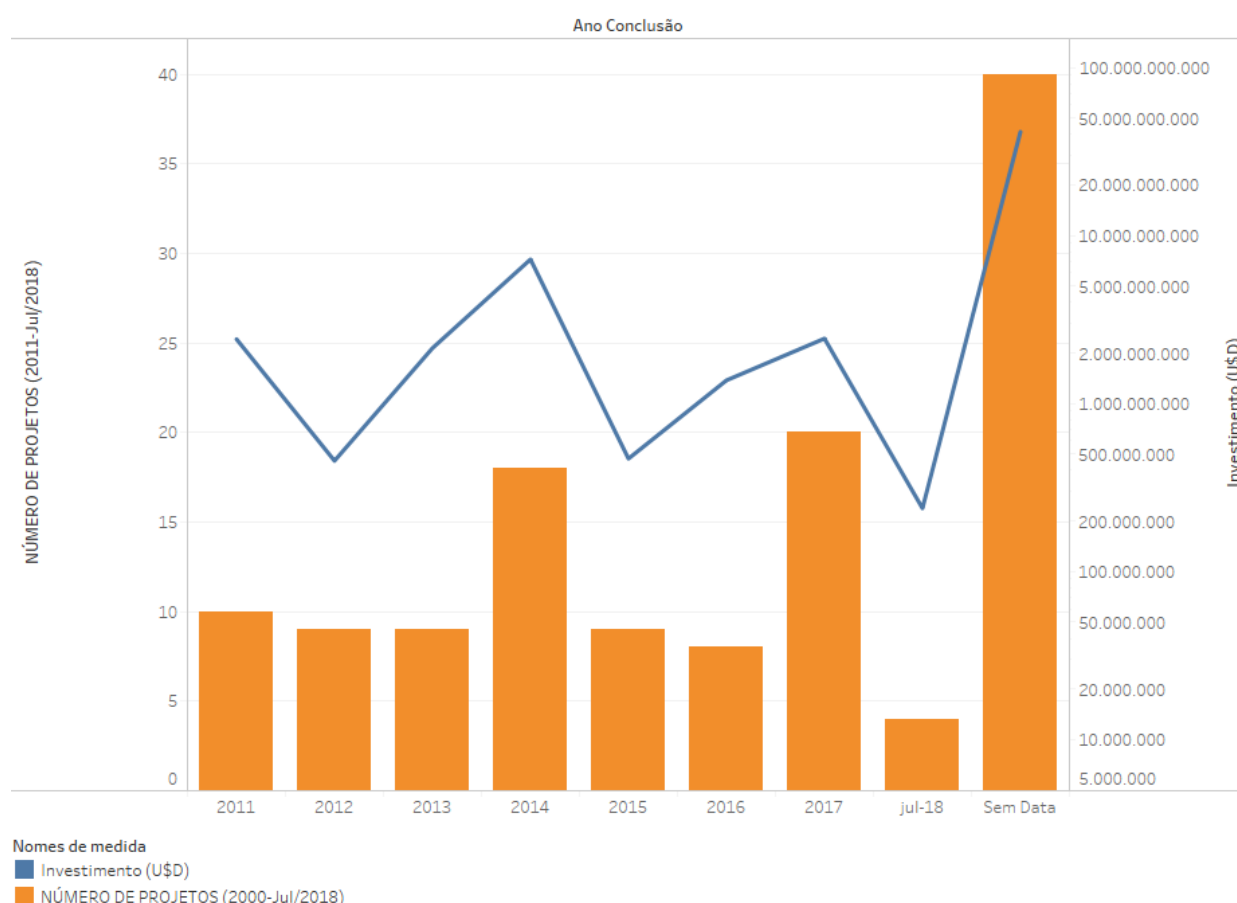
De 2011 a julho/2018 o COSIPLAN concretizou, de acordo com o site oficial, 127 projetos, totalizando, junto aos projetos realizados no período IIRSA, 160 obras. Entretanto, das 127 obras apontadas pelo mecanismo, apenas 97 possuem data oficial de conclusão, sendo apenas estas capazes de serem contabilizadas para nossa análise. Sendo assim, as 97 obras realizadas em sete anos somaram um investimento aproximado de U\$S 16 bilhões, mais que o dobro de investimentos aportados durante o período anterior, com quase o triplo de número de obras concluídas (Gráfico XI).

Se fixando nos números é notável os avanços realizados a partir de 2011, entretanto, é necessário se ater a alguns detalhes importantes, como o número de obras concretizadas no período que em realidade foram iniciadas durante a gestão IIRSA, assim como a falta de informações sobre algumas obras e inclusive falta de transparência nos dados sobre as obras do mecanismo. Como discutido sobre a estrutura da IIRSA, o Foro Técnico IIRSA tem como função fiscalizar, acompanhar e receber as informações dos responsáveis nacionais sobre o andamento das obras da Carteira. Entretanto, essa troca de informações tem lapsos, onde alguns países cumprem de melhor maneira tal tarefa, e outros não, seja por falta de interesse na dinâmica, por não haver internamente um controle eficaz das obras, ou mesmo pelo pequeno número de funcionários delegados para lidar com o tema.

A dificuldade no intercâmbio de informações confiáveis ou completas se dá nos entraves burocráticos nacionais que regem a dinâmica, uma vez que a autonomia nacional se sobrepõem ao esforço regional, e, conseqüentemente, cada país soberano lida diferentemente com as informações, problemas e oportunidades apresentados no âmbito interno no que se refere ao seu desenvolvimento infraestrutural, e essa dinâmica nacional gera problemas ao projeto regional, no qual os responsáveis são os entes nacionais, como pode ser visto na fala do Diretor Nacional de Infraestrutura e Logística entrevistado, Pablo Genta:

[...] desde IIRSA y ahora con el COSIPLAN, hay un sistema que se llama SIP, Sistema de Monitoreo Permanente- que es responsabilidad de los países, si los países no actualizan, los datos no están. [...] Pero son los responsables de cada país los que tienen que hacer esto, si no está hecho es porque el que tiene que hacerlo por el país que lo corresponde no lo hace. (GENTA, 2017).

Gráfico XI – Obras Concluídas no Período COSIPLAN (por ano)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do SIP IIRSA (2018).

Assim como já afirmado anteriormente, vê-se que os projetos de infraestrutura demandam altas quantias financeiras, e muitos levam anos a serem executados por suas magnitudes, ou mesmo por problemas de licitação, projeção e execução. É interessante notar que mesmo em um período de crise na região, principalmente no Brasil, na Argentina e na Venezuela, os

projetos têm continuidade e são concretizados, sendo que em 2014 e 2017 foram os anos com mais obras concretizadas e maior valor financeiro investido, sendo 18 projetos e mais de U\$D 7 bilhões investidos, e 20 projetos e U\$D 2 bilhões financiados, respectivamente.

Entretanto, como destacado, há detalhes a serem pontuados. Das 97 obras concretizadas e datadas de 2011 a julho de 2018, pelo menos 26 foram iniciadas antes de 2011, ou seja, parte dos resultados obtidos pelo COSIPLAN é na realidade reflexo da continuação do exercício e evolução da IIRSA.

Ademais, apesar de a dinâmica demonstrar uma contínua evolução e execução dos projetos da Carteira, o grande número de projetos sem data de conclusão é instigante. Dentro do Sistema de Informação de Projetos (SIP) da IIRSA existem as Fichas de Projeto, que têm suas informações atualizadas de acordo com as informações passadas pelos responsáveis nacionais por aquele projeto, ou de ambos os países em obras binacionais. Ainda assim, 50 obras constam sem data de conclusão, e muitas outras sem data de início. Outras obras constam como concluídas, porém tem o valor financiado em branco, ou aponta o valor e o mecanismo que irá financiar, porém consta que o financiamento ainda não foi iniciado (Imagem IV).

Imagem IV – Ficha do Projeto “Pavimentación de la Ruta Nacional n. 11:
Tramo Santa Fe-San Justo.

FICHA DE PROYECTO		
NOMBRE: PAVIMENTACIÓN DE LA RUTA NACIONAL N° 11: TRAMO SANTA FE - SAN JUSTO		CODIGO: HPP59
EJE: Hidrovía Paraguay-Paraná	GRUPO: G03: G3 - RÍOS PARAGUAY - PARANÁ, ASUNCIÓN - DELTA DEL PARANÁ	
PAÍSES: ARGENTINA		
ETAPA DEL PROYECTO: CONCLUIDO	ÁMBITO: NACIONAL	
SECTOR: Transporte	SUBSECTOR: Carretero	TIPO DE OBRA: Ampliación de capacidad de la carretera
API: NO	ANCLA: NO	
INVERSIÓN FINAL DEL PROYECTO EN US\$: 91.300.000		
COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO		
TIPO DE FINANCIAMIENTO: PÚBLICO		
FUENTE	INVERSIÓN (EN US\$)	ESTADO DEL FINANCIAMIENTO
TESORO NACIONAL	91.300.000	no iniciado
INVERSIÓN TOTAL EN US\$	91.300.000	
INCLUIDO EN EL PRESUPUESTO NACIONAL: Sin especificar		AÑO:
MONTO DE LOS ESTUDIOS EN US\$:		
FUENTE DE FINANCIAMIENTO DE LOS ESTUDIOS: TESORO NACIONAL		
ESTADO DEL PROYECTO		
ETAPA DEL PROYECTO: CONCLUIDO		
FECHA ESTIMADA DE FINALIZACIÓN:		
LICENCIA AMBIENTAL: NO		
ESTADO DE LOS ESTUDIOS: Iniciado		

Fonte: Ficha de projeto disponível no SIP da IIRSA (2018).

No exemplo acima, a obra “Pavimentação da Rota Nacional nº 11 entre Santa Fé e San Justo na Argentina, consta como concluída, porém o estado do financiamento aparece como não iniciado. Como é possível uma obra estar concretizada sem o investimento ter sido disponibilizado?

O acompanhamento das fichas de projeto foi realizado no mínimo uma vez ao ano desde 2015, e a comparação e atualização de informações são constantes. Foi a partir desse trabalho empírico que se observou que até novembro de 2017 e março de 2018, dois projetos antes com o status de Concluídos, porém com informações faltantes, foram modificados para “pré-execução” e “perfil”, ou seja, constaram como concluídas, e ainda não foram iniciadas. Em primeiro lugar temos o projeto de construção da Rota Nacional na Laguna la Picasa, na Argentina. Até março de 2018 este projeto constava como Concluído (Imagem V), e a partir de então foi modificado para pré-execução (Imagem VI).

Imagem V – Ficha de Projeto *Ruta Nacional nº 7: Construcción de Variante Vial Laguna La Picasa* (março 2018).

FICHA DE PROYECTO

NOMBRE: RUTA NACIONAL N° 7: CONSTRUCCIÓN DE VARIANTE VIAL LAGUNA LA PICASA		CODIGO: MCC40
EJE: Mercosur-Chile	GRUPO: G03: G3 - VALPARAÍSO - BUENOS AIRES	
PAISES: ARGENTINA 🇦🇷		
ETAPA DEL PROYECTO: CONCLUIDO	ÁMBITO: NACIONAL	
SECTOR: Transporte	SUBSECTOR: Carretero	TIPO DE OBRA: Rehabilitación de calzada y estructuras
API: NO	ANCLA: NO	
INVERSIÓN FINAL DEL PROYECTO EN U\$S: 20.000.000		

Fonte: SIP IIRSA até março de 2018, já não mais disponível no site (arquivo baixado em .pdf).

Imagem VI – Ficha de Projeto *Ruta Nacional nº 7: Construcción de Variante Vial Laguna La Picasa* (junho 2018).

FICHA DE PROYECTO

Exportar a PDF

Volver a Consulta

Nueva Búsqueda

NOMBRE:

RUTA NACIONAL N° 7: CONSTRUCCIÓN DE VARIANTE VIAL LAGUNA LA PICASA

CODIGO:

MCC40

EJE:

Mercosur-Chile

GRUPO:

G03: G3 - VALPARAÍSO - BUENOS AIRES

PAÍSES:

ARGENTINA

ETAPA DEL PROYECTO:

PRE-EJECUCIÓN

ÁMBITO:

NACIONAL

SECTOR:

Transporte

SUBSECTOR:

Carretero

TIPO DE OBRA:

Rehabilitación de calzada y estructuras

API:

NO

ANCLA:

NO

INVERSIÓN TOTAL DEL PROYECTO EN U\$S:

20.000.000

Fonte: disponível no SIP IIRSA¹³

Em segundo lugar, está o projeto *Mejoramiento del Acceso al Paso Tromen – Mamuil Malal*, entre Argentina e Chile. Em específico, este projeto foi modificado antes de dezembro de 2017 quando as fichas em .pdf foram baixadas, não havendo registro da ficha em si, somente de arquivos em Excel, no qual a obra consta como concluída. Através do Sistema de Informação de Projetos (SIP) da IIRSA, é possível verificar projetos de acordo com diferentes critérios (status, valor, fonte de financiamento, eixo, países, e outros), e guardar os dados de duas formas diferentes, exportando-os para um arquivo de texto as fichas de projeto ou gerando um arquivo de tabelas com as informações mais específicas e limitadas como eixo, país, valor de financiamento, nome do projeto, status e grupo. Abaixo é possível ver na tabela salva antes de dezembro de 2017 que o projeto em questão constava também como concluído (Imagem VII), e, dezembro de 2018 no SIP IIRSA consta como em pré-execução (Imagem VIII).

Imagem VII – Ficha de Projeto *Mejoramiento del acceso al Paso Tromen –Mamuil Malal*

(dezembro 2017)

Del Sur	DES06	CONSTRUCCION DE INTERCONEXION A 500 KV REGION COMAHUE - CUYO	G01	CONCLUIDO	350000000 ARGENTINA
Del Sur	DES07	CONSTRUCCION DE INTERCONEXION A 500 KV TRAMO CHOELE CHOEL - PUNO	G01	CONCLUIDO	70000000 ARGENTINA
Del Sur	DES11	PAVIMENTACION DEL TRAMO HASTA LA FRONTERA CON ARGENTINA, ACCESO	G01	CONCLUIDO	5000000 CHILE
Del Sur	DES13	REPARACION DEL TUNEL LAS RAICES	G01	CONCLUIDO	10500000 CHILE
Del Sur	DES20	MEJORAMIENTO DEL ACCESO AL PASO TROMEN - MAMUIL MALAL	G02	CONCLUIDO	30000000 ARGENTINA, CHILE
Del Sur	DES28	CONSTRUCCION DEL COMPLEJO FRONTERIZO HUA HUM	G02	CONCLUIDO	7600000 CHILE
Escudo Guayanés	GUY08	LINEAS DE FIBRA OPTICA U OTRA TECNOLOGIA APROPIADA QUE INTERCON	G01	CONCLUIDO	0 BRASIL, VENEZUELA
Escudo Guayanés	GUY10	PUENTE SOBRE EL RIO ARRAYA	G02	CONCLUIDO	15000000 BRASIL
Escudo Guayanés	GUY11	PUENTE SOBRE EL RIO TAKUTU	G02	CONCLUIDO	10000000 BRASIL, GUYANA

Fonte: SIP IIRSA até dezembro de 2017, já não mais disponível no site (arquivo baixado em .xls).

Imagem VIII – Ficha de Projeto *Mejoramiento del acceso al Paso Tromen –Mamuil Malal*

(março 2018)

FICHA DE PROYECTO

[Exportar a PDF](#)
[Volver a Consulta](#)
[Nueva Búsqueda](#)

NOMBRE: MEJORAMIENTO DEL ACCESO AL PASO TROMEN - MAMUIL MALAL **CODIGO:** DES20

EJE: Del Sur **GRUPO:** G02: G2 - CIRCUITO TURÍSTICO BINACIONAL DE LA ZONA DE LOS LAGOS

PAÍSES: ARGENTINA 🇦🇷, CHILE 🇨🇱

ETAPA DEL PROYECTO: PERFIL **ÁMBITO:** BINACIONAL

SECTOR: Transporte **SUBSECTOR:** Carretero **TIPO DE OBRA:** Pavimentación (obra nueva)

API: NO **ANCLA:** NO

INVERSIÓN TOTAL DEL PROYECTO EN US\$: 30.000.000

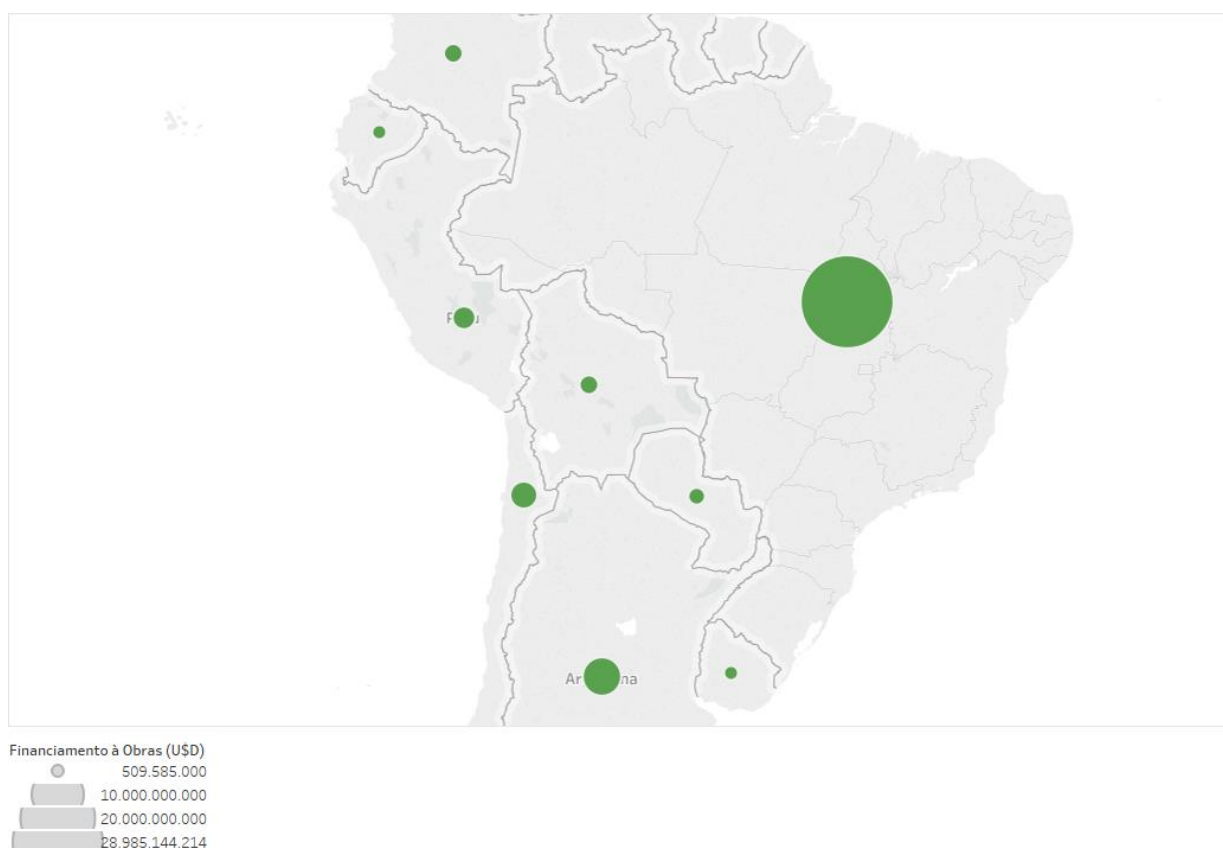
Fonte: disponível no SIP IIRSA¹⁴

¹³ Ficha de projeto disponível em: http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=173. Último acesso em 06 dez. 2018.

Frente a essas descobertas observacionais, indaga-se se as outras 40 obras também sem datas de conclusão, ou que constam como concluídas, porém apresentam que o financiamento não foi iniciado, foram realmente concluídas pelos países. Diante do impacto existente que a falta de informação e a não transparência dos dados resulta na análise do avanço real que a IIRSA e o COSIPLAN obtiveram nos últimos 18 anos, como é possível pensar em uma integração da infraestrutura sul-americana, uma vez que nem as informações entre os países são integradas?

Após a criação da UNASUL se inseriu de modo mais claro o objetivo de suprimir assimetrias na infraestrutura regional, entretanto, uma vez mais o ideal não foi concretizado. Os países com menor capacidade de endividamento fiscal, ou com menor capacidade financeira, como Uruguai, Equador e Paraguai, realizaram menos projetos com um valor bem menor de capital investido. Por outro lado, novamente, o Brasil se destaca como país a realizar o maior aporte financeiro para a realização de obras de infraestrutura da carteira da IIRSA, seguido por Argentina, Chile e Peru (Gráfico XII).

Gráfico XII – Projetos Concluídos COSIPLAN (2011- jul./2018) por país

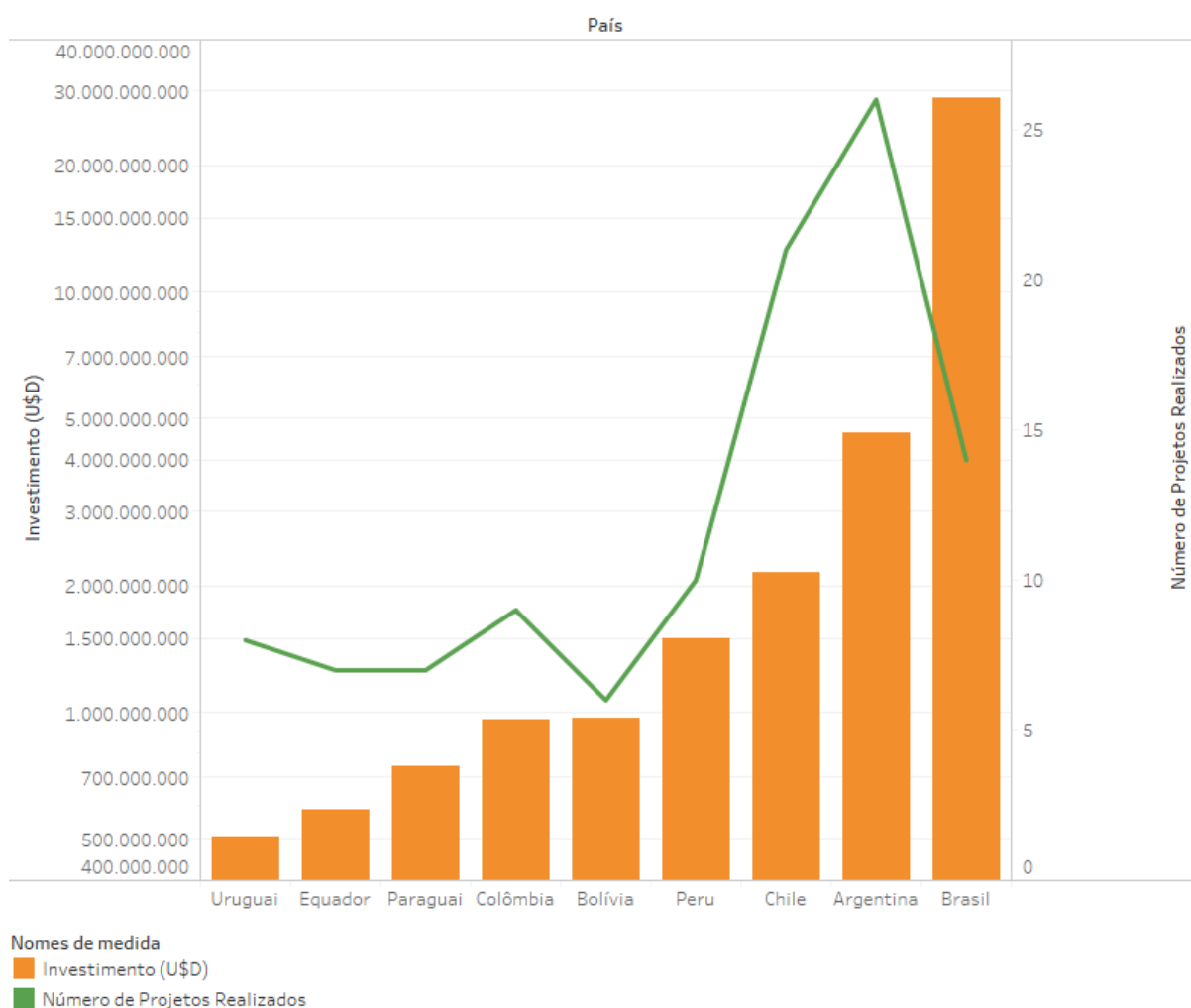


Fonte: elaboração própria com base nos dados do SIP IIRSA.

¹⁴ Ficha de projeto disponível em: http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=290. Último acesso em 06 dez. 2018.

O Chile aparece no COSIPLAN como um novo ator de grande interesse, no qual frente à sua atuação anterior na IIRSA, aumentou em dezesseis (16) vezes o investimento em infraestrutura e quadruplicou o número de obras realizadas. Ademais, apesar de se manter certo padrão de assimetria entre os países no que se refere ao montante investido e obras realizadas, no período de 2011 a julho de 2018 todos os países que realizaram obras da carteira de projetos da IIRSA/COSIPLAN tiveram investimentos em seus países muito maiores do que no período anterior. Por exemplo, de 2000 a 2010, Paraguai, Bolívia e Colômbia investiram em aproximado, respectivamente: U\$D 47 milhões, U\$D 13 milhões e U\$D 46 milhões. Já no período COSIPLAN, de 2011 a julho de 2018, os mesmo países investiram em aproximado, U\$D 747 milhões, U\$D 970 milhões e U\$D 961 milhões, respectivamente (Gráfico XIII).

Gráfico XIII – Detalhamento dos Projetos Concluídos no
Período COSIPLAN (2011-jul./2018) por País



Fonte: elaboração própria com base nos dados do SIP IIRSA (2018).

Em concordância com a positividade que o período COSIPLAN apresentou com o enorme aumento de investimentos nas obras da carteira, o número de obras binacionais reali-

zadas não foi exceção. De 2011 a 2018 foram concretizadas 17 projetos binacionais, quase três vezes mais que no período IIRSA. Ademais, há uma maior diversificação dos países envolvidos. Entretanto, aparece também aqui o problema de transparência de dados e informações incompletas. Como pode ser visto na tabela abaixo (Tabela VI), das 17 obras concluídas, 5 não possuem informação sobre o valor do financiamento, ou até mesmo da sua fonte. Quando apontado que o organismo financiador foi o Tesouro Nacional, nas fichas não se especificam de qual tesouro foi aportado o valor, ou, se de ambos os países qual parte se refere a qual país, o que também dificulta mensurar melhor o impacto e desenvolvimento das obras binacionais da carteira de projetos do mecanismo, e, consequentemente, do seu impacto para a integração.

Tabela VI – Projetos Binacionais Concluídos durante o período COSIPLAN (2011-jul.2018)

Países	Projeto	
Brasil / Venezuela	LÍNEAS DE FIBRA ÓPTICA U OTRA TECNOLOGÍA APROPIADA QUE INTERCONECTE CARACAS AL NORTE DE BRASIL	0
Bolívia / Paraguai	PASO DE FRONTERA INFANTE RIVAROLA - CAÑADA ORURO	1.900.000
Bolívia / Brasil	ÁREA DE CONTROL INTEGRADO PUERTO SUÁREZ - CORUMBÁ	2.000.000
	PASO DE FRONTERA SAN MATÍAS - CÁCERES (PORTO LIMÃO)	2.000.000
Colômbia / Equador	CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN DE FRONTERA (CEBAF) SAN MIGUEL	0
	CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO PUENTE INTERNACIONAL DE RUMICHACA Y MEJORAMIENTO DEL PUENTE EXISTENTE	4.100.000
Argentina / Chile	CENTRO DE CONTROL INTEGRADO BARRANCAS BLANCAS (PASO DE FRONTERA PIRCAS NEGRAS)	5.000.000
Brasil / Uruguai	CABLE ÓPTICO ENTRE BRASIL Y URUGUAY	0
	REACONDICIONAMIENTO DE LA FERROVÍA RIVERA - SANTANA DO LIVRAMENTO - CACEQUI	5.000.000
Equador / Peru	CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN DE FRONTERA (CEBAF) EJE VIAL Nº1	15.871.670
	EXTENSIÓN DEL OLEODUCTO NOR-PERUANO	0
	MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DEL RÍO MORONA	5.241.000
Colômbia / Venezuela	FORTALECIMIENTO DE LAS INTERCONEXIONES CUATRICENTENARIO - CUESTECITAS Y EL COROZO - SAN MATEO	125.200.000
Argentina / Paraguai	ESTUDIO DE OPTIMIZACIÓN DEL NODO ÑEEMBUCÚ - RÍO BERMEJO	503.477
	REPRESA HIDROELÉCTRICA DE YACYRETÁ. LLENADO A COTA 83	1.200.000.000
Brasil / Paraguai	PROYECTO BINACIONAL MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD EN EL LAGO ITAIPÚ	0
	SISTEMA DE ITAIPÚ (EXISTENTE)	16.000.000.000

Financiamento (USD)

0 168

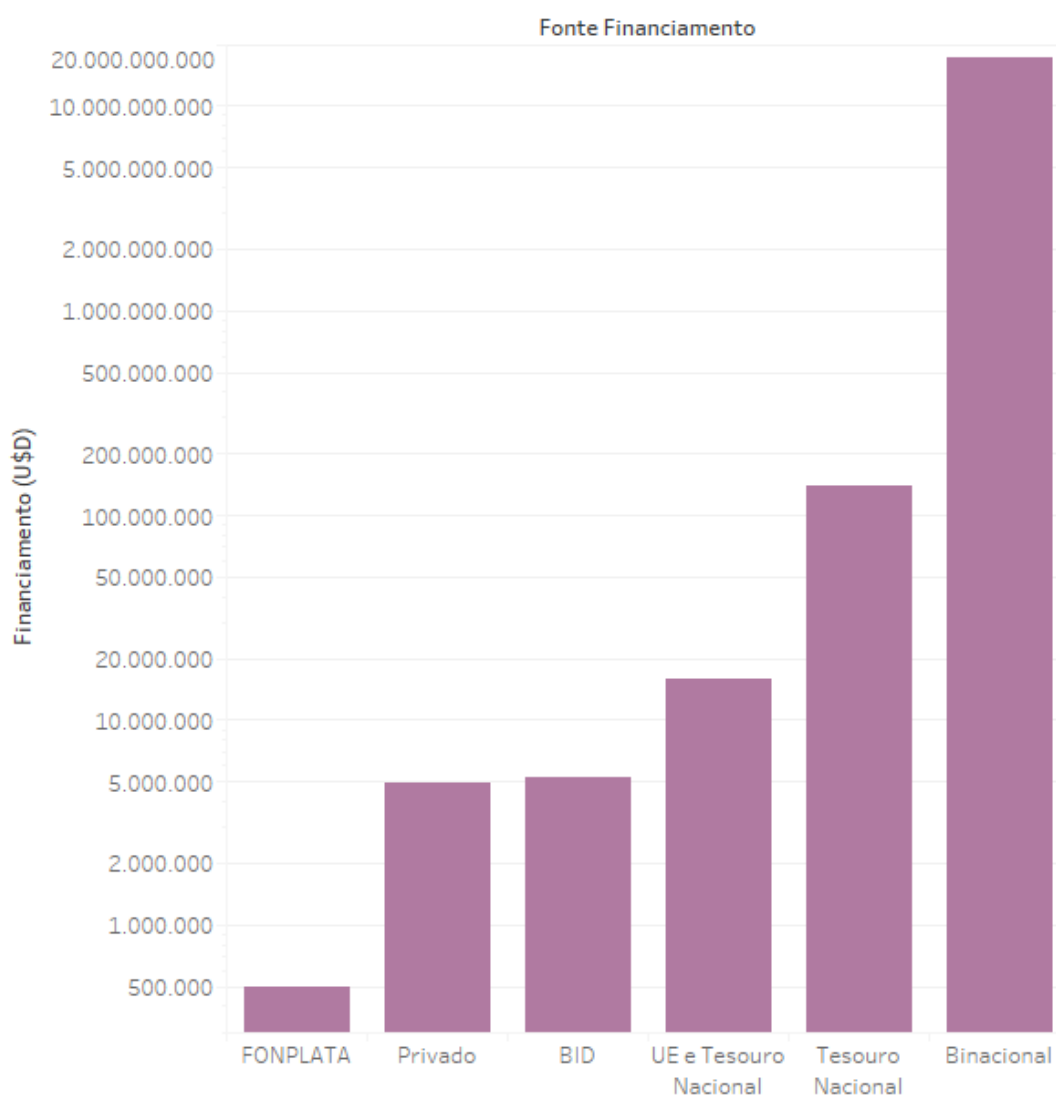
Fonte: elaboração própria com base nos dados do SIP IIRSA (2018).

É interessante observar que em comparação a IIRSA as obras binacionais realizadas entre 2011 e julho de 2018 não se concentraram na área de transportes, havendo projetos na área de energia, comunicação (fibra ótica) e até mesmo na construção de centros de controles fronteiriços. Das 17 obras binacionais concretizadas no período, 6 foram financiadas pelos Tesouros Nacionais dos países sul-americanos, 2 projetos tiveram aportes de estruturas binacionais de financiamento e 2 outros projetos apoiados pelo BID. Dentre as outras instâncias de financiamento esteve uma vez mais presente a União Europeia, que apoiou financeiramente 40% do projeto entre Equador e Peru no Centro Binacional de Atenção à Fronteira (CEBAF). Ainda assim, pode-se notar no gráfico abaixo (Gráfico XIV), que, para além dos projetos fi-

nanciados por fontes binacionais, o aporte público dos tesouros nacionais ainda é predominante frente aos organismos privados.

Porém, apesar do aumento da realização de obras bi ou multinacionais, as barreiras institucionais são mantidas, nas quais a troca de informações, principalmente em áreas de fronteira ainda se apresentam como um problema.

Gráfico XIV – Mecanismos Financiadores de Obras Binacionais do COSIPLAN
(2011-jul.2018)

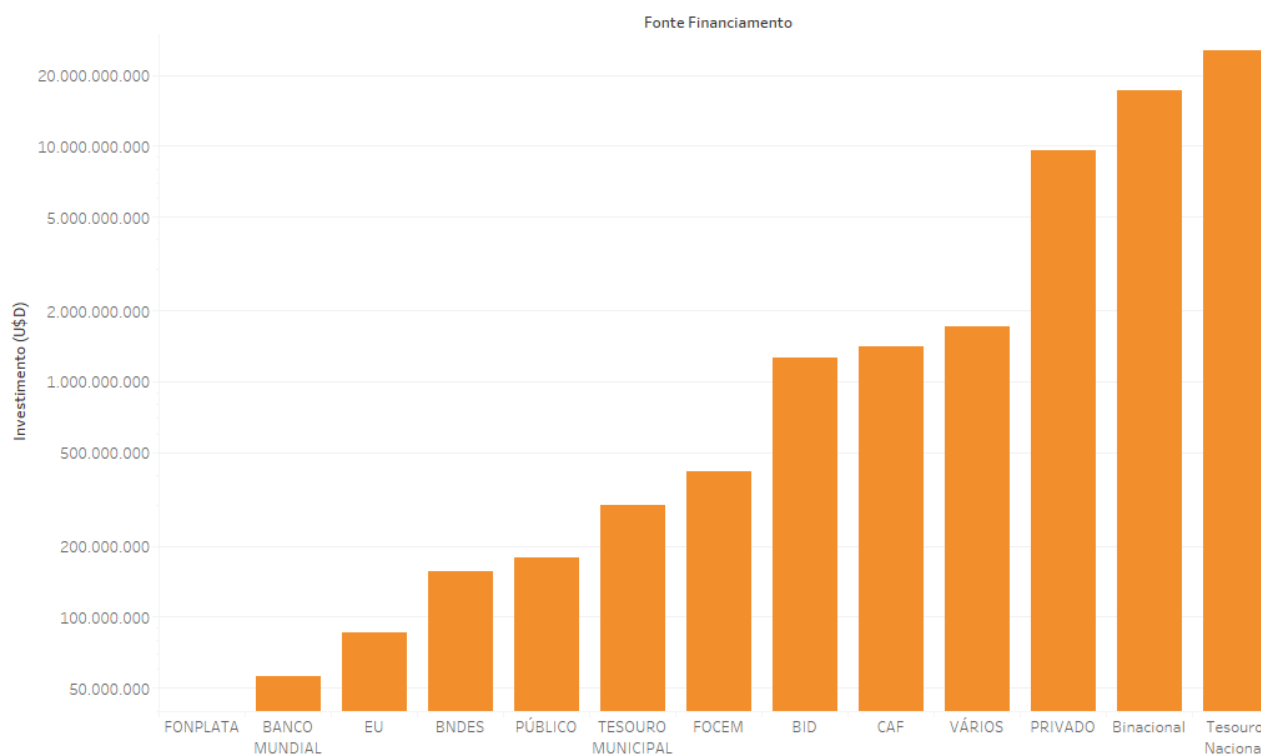


Fonte: elaboração própria com base nos dados do SIP IIRSA (2018).

Ao analisar as fontes de financiamento dos projetos binacionais, dos projetos concluídos de 2011 a julho de 2018 e da carteira de projetos em geral, é possível verificar a existência de diferentes interesses que disputam espaço dentro do mecanismo. Inicialmente a IIRSA, em concordância com o projeto de desenvolvimento infraestrutural que foi exportado à região pelo governo brasileiro, defendia a autonomia do Estado, no qual o principal ator a executar e

a ser demandado por financiamento deveria ser privado. Até 2010 a lógica se manteve, ainda que com grandes aportes públicos, os financiamentos privados para realização de obras da carteira foram predominantes. Entretanto, a partir de 2011 com o COSIPLAN os países, em especial o Brasil, assumem o papel central no financiamento das obras da carteira (Gráfico XV).

Gráfico XV – Fontes de Financiamento das Obras Concluídas no Período COSIPLAN (2011-jul./2018)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do SIP IIRSA (2018).

Como pode ser observado no gráfico acima, o Tesouro Nacional aparecem como principal financiador da carteira nos anos do COSIPLAN. Ainda assim, o caráter privado ainda se destaca, tendo aportado no período mais de U\$D 9 bilhões. A contribuição do FONPLATA foi mínima, chegando a apenas U\$D 500 milhões. Como pôde ser observada, a participação do BNDES na carteira não tem destaque, estando muito aquém do projetado pelo governo brasileiro em seus discursos sobre sua contribuição aos espaços regionais por ele mesmo instigados, dessa maneira, se confirma que o BNDES está longe de ter sido o principal organismo financiador dos projetos IIRSA/COSIPLAN.

Entretanto, é necessário destacar que do aporte dos Tesouros Nacionais sul americanos, mais de U\$D 20 milhões são provenientes do Tesouro Nacional brasileiro. Se retirássemos os valores aportados pelo governo brasileiro, se destacariam as fontes de investimento

privado e binacional. Dessa maneira, é possível reafirmar o entendimento de Santos (2016), no qual o projeto brasileiro que resultou na IIRSA, se contradiz dentro do COSIPLAN, sendo que os Estados e seus Tesouros acabam por assumir grande parte dos custos do projeto integracionista, em destaque o próprio Brasil. Se tornou ainda mais contraditório ao continuar defendendo a manutenção da autonomia dos países em detrimento do espaço regional criado, no qual as obras dependeram de aportes públicos, respondendo aos interesses nacionais, e não a um objetivo explicitamente integracionista.

Ainda assim, mesmo com a crise regional, o núcleo IIRSA demonstra estar consolidado, uma vez que mantém os esforços de modo a continuar executando obras, possivelmente diminuindo a vulnerabilidade que a falta de autonomia do mecanismo regional poderia ter diante dos problemas político-financeiros internos do Brasil, Argentina e Venezuela e a mudança de direcionamento político com as eleições recentes na região. Porém, apesar de positiva a existência de certa estabilidade institucional no processo de integração da infraestrutura regional, com a crescente ausência brasileira (visto que ele foi o principal financiador de obras da carteira, ainda que em maioria obras nacionais), novos interesses podem vir a assumir as diretrizes para a execução da Carteira existente.

É necessário, portanto, avaliar também o caráter regional das obras concretizadas no período COSIPLAN. No período IIRSA foi visto que apesar de muitas obras terem sido nacionais, em sua maioria dialogavam com os eixos de integração projetados pelo mecanismo. No período de 2011 em diante, a atuação direcionada aos eixos de integração são mantidos ainda que haja um aumento do número de obras direcionadas mais à uma integração do território nacional (Tabela VII).

Tabela VII – Obras Concluídas COSIPLAN (2011-jul./2018)

Integração Regional vs. Integração do Território Nacional.

PAÍS	LIGAÇÃO DIRETA À UM PROJETO REGIONAL	PAÍS	INTEGRAÇÃO DO TERRITÓRIO NACIONAL
ARGENTINA	CONSTRUCCIÓN E IMPLANTACIÓN DE CONTROL INTEGRADO DE CARGA EN PASO DE LOS LIBRES	ARGENTINA	CENTRAL NUCLEAR DE ATUCHA 2
ARGENTINA	INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA NOA (NOROESTE ARGENTINO) - NEA (NORESTE ARGENTINO)	ARGENTINA	LÍNEA DE ALTA TENSIÓN MERCEDES - GOYA
ARGENTINA	LÍNEA DE ALTA TENSIÓN MERCEDES - PASO DE LOS LIBRES	ARGENTINA	RECUPERACIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO ZÁRATE - ROSARIO
ARGENTINA	PAVIMENTACIÓN DE LA RUTA NACIONAL Nº 51: CAMPO QUIJANO - PASO DE SICO	ARGENTINA	CONSTRUCCIÓN DE INTERCONEXIÓN A 500 KV REGIÓN COMAHUE - CUYO
ARGENTINA	PAVIMENTACIÓN DE LA RUTA NACIONAL Nº 89: EMPALME RUTA NACIONAL Nº 16 CHACO - EMPALME RUTA NACIONAL Nº 34 TABOADA	ARGENTINA	CONSTRUCCIÓN DE VARIANTE RUTA NACIONAL Nº 12, PASO POR CIUDAD DE POSADAS (PROVINCIA DE MISIONES)
ARGENTINA	PAVIMENTACIÓN DE LA RUTA NACIONAL Nº 95: EMPALME RUTA NACIONAL Nº 81 - VILLA ÁNGELA	ARGENTINA	PAVIMENTACIÓN DE LA RUTA NACIONAL Nº 11: TRAMO SANTA FE - SAN JUSTO
ARGENTINA	PAVIMENTACIÓN DE LA RUTA PROVINCIAL Nº 9: COLONIA CANO - EL COLORADO	ARGENTINA	PAVIMENTACIÓN DE LA RUTA NACIONAL Nº 40: ACCESO AL AEROPUERTO DE MENDOZA - LÍMITE SAN JUAN
ARGENTINA	DUPLICACIÓN Y REHABILITACIÓN DE LA RUTA Nº 50: TRAMO PICHANAL - ORÁN	BOLIVIA	INSTALACIÓN DE FIBRA ÓPTICA A LO LARGO DE LA CARRETERA PAILÓN - PUERTO SUÁREZ
ARGENTINA	PAVIMENTACIÓN DE LA RUTA NACIONAL Nº 145: EMPALME RUTA NACIONAL Nº 40 SUR - ACCESO AL PASO PEHUENCHE	BRASIL	LÍNEA DE TRANSMISIÓN DE 500 KV DE TUCURUÍ A MANAOS
ARGENTINA	RECONSTRUCCIÓN DE LA FERROVÍA GARUPÁ - POSADAS	BRASIL	LÍNEA DE TRANSMISIÓN ITAIPU - LONDRINA - ARARAQUARA
ARGENTINA	ACCESOS AL PASO DE JAMA (RUTA NACIONAL Nº 52 - EMPALME RUTA NACIONAL Nº 9 - LÍMITE CON CHILE)	BRASIL	FERROVÍA NORTE - SUR FASE III (PALMAS - CAMPINORTE)
ARGENTINA	CIRCUNVALACIÓN DE LA CIUDAD DE SANTA FE	BRASIL	LÍNEA DE TRANSMISIÓN ENTRE LAS DOS CENTRALES HIDROELÉCTRICAS DEL RÍO MADEIRA Y EL SISTEMA CENTRAL
ARGENTINA	DUPLICACIÓN DE LA RUTA NACIONAL Nº 14 ENTRE PASO DE LOS LIBRES Y GUALEGUAYCHÚ	BRASIL	REHABILITACIÓN DE LA CARRETERA BR-230 BALSAS (MA) - MARABÁ (PA)
ARGENTINA	LÍNEA DE TRANSMISIÓN YACYRETÁ - BUENOS AIRES	BRASIL	COMPLEJO HIDROELÉCTRICO DEL RÍO MADEIRA (HIDROELÉCTRICA SANTO ANTONIO E HIDROELÉCTRICA JIRAU)
ARGENTINA	PAVIMENTACIÓN DE LA RUTA NACIONAL Nº 11, TRAMO EMPALME RUTA PROVINCIAL Nº 13	BRASIL	CONCLUSIÓN DE LA DUPLICACIÓN DEL TRAMO VIAL BELO HORIZONTE - SAN PABLO (BR-381 / SP / MG)
ARGENTINA	PAVIMENTACIÓN DE LA RUTA NACIONAL Nº 150: TRAMO ISCHIGUALASTO - LÍMITE CON CHILE (PASO AGUA NEGRA)	BRASIL	FERROVÍA NORTE-SUR FASE II (AÇAILÂNDIA - PALMAS)
ARGENTINA	PAVIMENTACIÓN DE LA RUTA NACIONAL Nº 95: VILLA ÁNGELA - EMPALME RUTA PROVINCIAL Nº 286 SANTA FE	BRASIL	MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DEL SISTEMA SOLIMÕES - AMAZONAS

ARGENTINA	RECONSTRUCCIÓN Y AMPLIACIÓN DE LA RUTA NACIONAL N° 168: TUNEL SUBFLUVIAL ENTRE PARANÁ Y SANTA FE	CHILE	CONCESIÓN AUTOPISTA ANTOFAGASTA
ARGENTINA	RUTA NACIONAL N° 7: CONSTRUCCIÓN DE VARIANTE FERROVIARIA LAGUNA LA PICASA	CHILE	DOBLE CALZADA RUTA 5 LA SERENA-VALLENAR
ARGENTINA	RUTA NACIONAL N° 81: PAVIMENTACIÓN LAS LOMITAS - EMPALME RUTA NACIONAL N° 34	CHILE	MEJORAS EN EL PUERTO DE SAN ANTONIO
BOLIVIA	CONSTRUCCIÓN DE PUERTO BUSCH	CHILE	AEROPUERTO DE ANTOFAGASTA
BOLIVIA	CARRETERA TOLEDO - PISIGA	CHILE	PAVIMENTACIÓN PASO OLLAGÜE-CALAMA
BOLIVIA	CONSTRUCCIÓN DE LA CARRETERA PAILÓN - SAN JOSÉ - PUERTO SUÁREZ	ECUADOR	MEJORAMIENTO DE LA VÍA GUAYAQUIL - EL TRIUNFO - LA TRONCAL - ZHUD - EL TAMBO - CAÑAR - AZOGUES - PAUTE - AMALUZA - MÉNDEZ Y MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DEL TRAMO MÉNDEZ - PUERTO MORONA
BOLIVIA	CULMINACIÓN DE PAVIMENTACIÓN POTOSÍ - TARIJA	ECUADOR	MEJORAMIENTO DE LA VÍA PUERTO BOLÍVAR - SANTA ROSA - BALSAS - CHAGUARPAMBA - LOJA - ZAMORA - YANTZAZA - EL PANGUI - GUALAQUIZA - GRAL. LEONIDAS PLAZA - MÉNDEZ
BOLIVIA	PAVIMENTACIÓN POTOSÍ - TUPIZA - VILLAZÓN	PARAGUAY	PAVIMENTACIÓN DEL TRAMO CARRETERO SAN ESTANISLAO - PUERTO ROSARIO (RUTAS B11 Y B09)
BRASIL	PUENTE INTERNACIONAL SOBRE EL RÍO OYAPOCK	PARAGUAY	LÍNEA DE TRANSMISIÓN 500 KV (ITAIPÚ - VILLA HAYES)
BRASIL	PAVIMENTACIÓN PORTO LIMÃO - FRONTERA CON BOLIVIA (SAN MATÍAS)	PERU	CARRETERA PAITA - TARAPOTO
BRASIL	CONEXIÓN VIAL RIO BRANCO - CRUZEIRO DO SUL (BR-364 / AC)	PERU	TERMINAL DE EMBARQUE DE MINERALES DEL CALLAO
BRASIL	RECUPERACIÓN DE PORTO ALEGRE - URUGUAIANA (BR-290 / RS)	PERU	SISTEMA DE RECEPCIÓN, ALMACENAMIENTO Y EMBARQUE DE CONCENTRADOS DE MINERALES EN EL PUERTO DE MATARANI
BRASIL	REHABILITACIÓN DE LA CARRETERA BR-222 AÇAILÂNDIA (MA) - PORTO DE ITAQUI (MA)	URUGUAY	MEJORA EN LOS ACCESOS FLUVIALES A PUERTOS URUGUAYOS EN EL RÍO URUGUAY
CHILE	COMPLEJO PORTUARIO MEJILLONES	URUGUAY	CENTRAL TÉRMICA DE CICLO COMBINADO DE PUNTAS DEL TIGRE
CHILE	REHABILITACIÓN Y CONCESIÓN DEL FERROCARRIL ARICA - LA PAZ (TRAMO CHILENO)		
CHILE	PAVIMENTACIÓN DEL TRAMO PUENTE ARMERILLO - PASO PEHUENCHE (RUTA CH-115)		
CHILE	AMPLIACIÓN DEL AEROPUERTO DE IQUIQUE		
CHILE	COMPLEJO FRONTERIZO HITO CAJÓN		
CHILE	CONSTRUCCIÓN COMPLEJO FRONTERIZO CHUNGARÁ		
CHILE	RUTA INTERNACIONAL CH-60 (SECTOR VALPARAÍSO - LOS ANDES)		
CHILE	AMPLIACIÓN DEL COMPLEJO PORTUARIO MEJILLONES (FASE I)		
CHILE	CONSTRUCCIÓN DE DOBLE VÍA CONCESIONADA: AEROPUERTO DIEGO ARACENA - IQUIQUE		
CHILE	CONSTRUCCIÓN DEL COMPLEJO FRONTERIZO HUA HUM		
CHILE	MEJORAMIENTO COMPLEJO FRONTERIZO CHACALLUTA		
CHILE	MEJORAMIENTO DEL AEROPUERTO DE ARICA		
CHILE	OBRAS DE ADECUACIÓN DEL PUERTO DE ANTOFAGASTA		
CHILE	PAVIMENTACIÓN RUTA B-243, CONEXIÓN CH27 SAN PEDRO - TOCOPILLA - ANTOFAGASTA		
CHILE	PAVIMENTACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA IQUIQUE - COLCHANE		
CHILE	PUERTO TERRESTRE LOS SAUCES (LOS ANDES)		
COLOMBIA	PROYECTOS DE INTERCONEXIÓN GASÍFERA		
COLOMBIA	TRAMOS FALTANTES DE PAVIMENTACIÓN ENTRE VILLAVICENCIO Y PUERTO LÓPEZ		
COLOMBIA	ACCESO Y ADECUACIÓN DEL PUERTO DE PUERTO ASÍS (MUELLE LA ESMERALDA)		
COLOMBIA	CORREDOR VIAL SANTA MARTA - PARAGUACHÓN		
COLOMBIA	CULMINACIÓN DE LA PAVIMENTACIÓN TAME - ARAUCA		
COLOMBIA	CULMINACIÓN DE LA PAVIMENTACIÓN TAME - VILLAVICENCIO		
COLOMBIA	MUELLE DE LETICIA		
COLOMBIA	REHABILITACIÓN RUMICHACA - PASTO - CHACHAGÜÍ		
COLOMBIA	PROYECTO INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA COLOMBIA - VENEZUELA, PUERTO NUEVO - PUERTO PÁEZ - PUERTO CARREÑO		
ECUADOR	CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO AEROPUERTO DE TENA		
ECUADOR	MEJORAMIENTO Y REHABILITACIÓN DEL TRAMO BELLA UNIÓN - GUALAQUIZA		
ECUADOR	REHABILITACIÓN Y PAVIMENTACIÓN DEL TRAMO SAN LORENZO - EL CARMEN		
ECUADOR	PUERTO DE PROVIDENCIA - PRIMERA ETAPA		
ECUADOR	MEJORAMIENTO DE LA VÍA PUERTO BOLÍVAR - PASAJE - SANTA ISABEL - GIRÓN - CUENCA - PAUTE - AMALUZA - MÉNDEZ - PUERTO MORONA		
PARAGUAY	ACCESOS VIALES A ENCARNACIÓN		
PARAGUAY	PUERTO DE ENCARNACIÓN		
PARAGUAY	AEROPUERTO DE ENCARNACIÓN		
PARAGUAY	MEJORAMIENTO DEL TRAMO CONCEPCIÓN - PEDRO JUAN CABALLERO		
PARAGUAY	DESVÍO DEL ARROYO AGUAPEY		
PERU	CARRETERA SULLANA - EL ALAMOR		
PERU	TRAMO 1 DE LA CARRETERA INTEROCÉANICA IIRSA SUR: SAN JUAN DE MARCONA - ABANCAY - CUSCO - URCOS		
PERU	MEJORAMIENTO DEL AEROPUERTO DE TACNA		
PERU	MEJORAMIENTO DEL PUERTO DE MATARANI		
PERU	PUERTO DE PAITA		
PERU	CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO PUERTO DE YURIMAGUAS		
PERU	TERMINAL NORTE MULTIPROPÓSITO DEL CALLAO		
URUGUAY	EXPANSIÓN DEL PUERTO DE COLONIA (MUELLES, DRAGADO E INCORPORACIÓN DE ÁREAS)		
URUGUAY	MEJORA DE ACCESOS E INFRAESTRUCTURA PORTUARIA DEL PUERTO DE NUEVA PALMIRA		
URUGUAY	REACTIVACIÓN DEL PUERTO DE PAYSANDÚ, ACCESOS Y ÁREA DE ALMACENAJE		
URUGUAY	ADECUACIÓN DEL CORREDOR RÍO BRANCO - MONTEVIDEO - COLONIA - NUEVA PALMIRA: RUTAS N° 1, 11, 8, 17, 18 Y 26, RUTAS 23 Y 12		
URUGUAY	CONSTRUCCIÓN DE PUERTO SECO PRÓXIMO AL PUERTO DE MONTEVIDEO		
URUGUAY	DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL CANAL ALTERNATIVO CASA BLANCA		

Fonte: elaboração própria com base nos dados do SIP IIRSA (2018).

Na tabela acima é possível ver que, apesar do consenso negativo que se tem em relação ao andamento da IIRSA e do COSIPLAN, a maioria das obras concluídas apresentam sim um caráter direcionado aos eixos de integração regional, se conectando aos países vizinhos de algum modo, seja no fornecimento de energia, como através do estabelecimento de aduanas e revitalizando interconexões ferroviárias.

Por outro lado, é possível notar que o país que mais executa obras no âmbito nacional é o Brasil, no qual, de 14 obras realizadas pelo país nos últimos 7 anos dentro da iniciativa, apenas 5 tinham relação com os objetivos integracionistas da carteira, e 9 eram direcionados à integrar o território brasileiro de modo mais explícito. A atuação brasileira se demonstra ainda mais contraditória ao longo dos anos, uma vez que foi o governo brasileiro o principal instigador da iniciativa, é o principal apoiador financeiro das obras, mas ao mesmo tempo tais obras em sua maioria não dialogam com o objetivo integracionista presente na IIRSA e no COSIPLAN.

O direcionamento nacional das obras destacadas pode ser visto na descrição do objetivo das mesmas, como, por exemplo, no projeto “Ferrovia Norte-Sul Fase II (Açailândia-Palmas)”. Em sua ficha de projeto consta:

A EF-151, Ferrovia Norte-Sul (FNS), foi projetada para promover a integração nacional, minimizar custos de transporte e interligar as regiões brasileiras, por meio das suas conexões com ferrovias novas e existentes. Objetiva estabelecer alternativas mais econômicas para os fluxos de carga para o mercado consumidor; induzir a ocupação econômica do cerrado brasileiro; favorecer a multimodalidade; conectar-se à malha ferroviária brasileira; promover uma logística exportadora competitiva, de modo a possibilitar o acesso a portos de grande capacidade; e incentivar investimentos que irão incrementar a produção; induzir processos produtivos modernos e promover a industrialização, para: reduzir os custos de comercialização no mercado interno; melhorar o desempenho econômico de toda a malha ferroviária; aumentar a competitividade dos produtos brasileiros no exterior; incentivar os investimentos, a modernização e a produção agrícola; e melhorar a renda e a distribuição da riqueza nacional. (IIRSA, 2018).

Apesar de um alto número de obras que dialogam com o objetivo de integração, a percepção da mesma ainda se demonstra aquém da esperada pelos países, seja em seus discursos oficiais, como nos níveis de relações comerciais na região. Dessa maneira, a criação de uma agenda de projetos selecionados de alto impacto para a integração mantém sua importância no organismo. Dando continuidade à Agenda de Implementação Consensual (AIC), em 2011 foi criada a Agenda de Projetos Prioritários à Integração (API). A API foi debatida pela primeira vez em junho de 2011 durante a reunião dos Grupos Técnicos sobre a atualização da carteira e identificação de projetos prioritários.

No mesmo ano elaborou-se a carteira oficial inicial da API, assim como os critérios de seleção dos projetos e seu cronograma de execução. Em seu primeiro informe define-se que a agenda está conformada por projetos de alto impacto para a integração física sul-americana, no qual os países membros da UNASUL estariam representados de modo simétrico no número de projetos que seriam realizados, podendo ser projetos nacionais, binacionais ou multinacionais.

Aponta-se também que os projetos da AIC que não tivessem sido concluídos até 2010, e estivessem de acordo com as exigências da nova agenda, poderiam ser incorporados pela mesma. Ainda que sob a nova roupagem, a API carregou os mesmos princípios de seleção de projetos (COSIPLAN, 2011B, p.7), sendo eles:

1. O projeto deve pertencer a carteira do COSIPLAN e ser prioritário para o governo, com apoio político interno para que sua execução seja garantida, seja através da atribuição de fundos nos planos anuais para as obras, legislações aprovadas, ou mesmo verba destinada à carteira regional.
2. O projeto deve dispor de estudos de factibilidade, com nível avançado de preparação e boa perspectiva de financiamento ou execução no curto prazo, ou, pelo menos que o país designado tenha recursos destinados às tarefas de elaboração dos estudos.
3. O projeto deve consolidar redes de conectividade regional, respondendo às sinergias transfronteiriças estabelecidas.
4. Deve existir a necessidade ou oportunidade de desenvolver ações complementes à obra infraestrutural, no que se refere à prestação de serviços e desenvolvimento sustentável do território.

Ainda assim, durante a AIC se criou o Sistema de Informação para a Gestão Estratégica (SIGE), que buscou concretizar um novo modo de gerir os resultados a partir de uma ferramenta de monitoramento, esta, que se torna importante também na avaliação da API. Para demonstrar os avanços no âmbito da AIC/API, é necessário primeiramente demonstrar o que foi a AIC, seus projetos, quais e quantos foram concluídos, e dos que não foram, quantos foram incorporados à API. Dessa maneira, destacam-se abaixo os 31 projetos presentes na AIC (Imagem IX). Desses 31, de acordo com o último relatório da IIRSA sobre a Agenda (IIRSA, 2010A), apenas 2 obras foram concluídas, sendo que das 29 obras restante, 2 estavam em perfil, 8 em pré-execução e 19 em execução.

As duas obras concluídas pela AIC foram a ponte sobre o Rio Acre no eixo Peru-Brasil-Bolívia e a ponte sobre o Rio Takutu no eixo do Escudo Guianês. Novamente, o resultado abaixo do esperado demonstra que o processo inicial da IIRSA foi lento. Ademais, a difi-

culdade em se convergir esforços entre dois ou mais países aqui já discutida, também acaba por impactar nas dificuldades em se concretizar um maior número da carteira da AIC.

Imagem IX – Obras da Agenda de Implementação Consensual (2004-2010)



Fonte: IIRSA (2011, p. 4)

A novidade central da AIC para a API foi incorporação da lógica de projetos estruturados, no qual, se mantém inicialmente 31 projetos centrais que são compostos por 88 projetos individuais que se interligam a um objetivo final.

Un proyecto estructurado es aquel que consolida redes de conectividad física con alcance regional, con el propósito de potenciar sinergias existentes y solucionar las deficiencias de la infraestructura implantada. Están compuestos por uno o más proyectos de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN, denominados a los fines de esta Agenda “proyectos individuales”. (IIRSA, 2011, p. 19)

Dos 29 projetos da AIC não concluídos, 12 foram incorporados na API, respeitando as necessidades e projetos prioritários de cada eixo de integração presente no período IIRSA (Imagem X).

Imagem X – Obras da Agenda de Projetos Prioritários de Integração (2011-2022)



Fonte: IIRSA (2011, p. 27).

Assim como a Carteira de Projetos geral do COSIPLAN, a API também teve o aumento gradual no número de projetos que compunham sua carteira ao longo dos anos (Imagem XI).

Imagem XI – Evolução da Carteira API de 2012 a 2016.

Evolución de la API entre 2012 y 2016

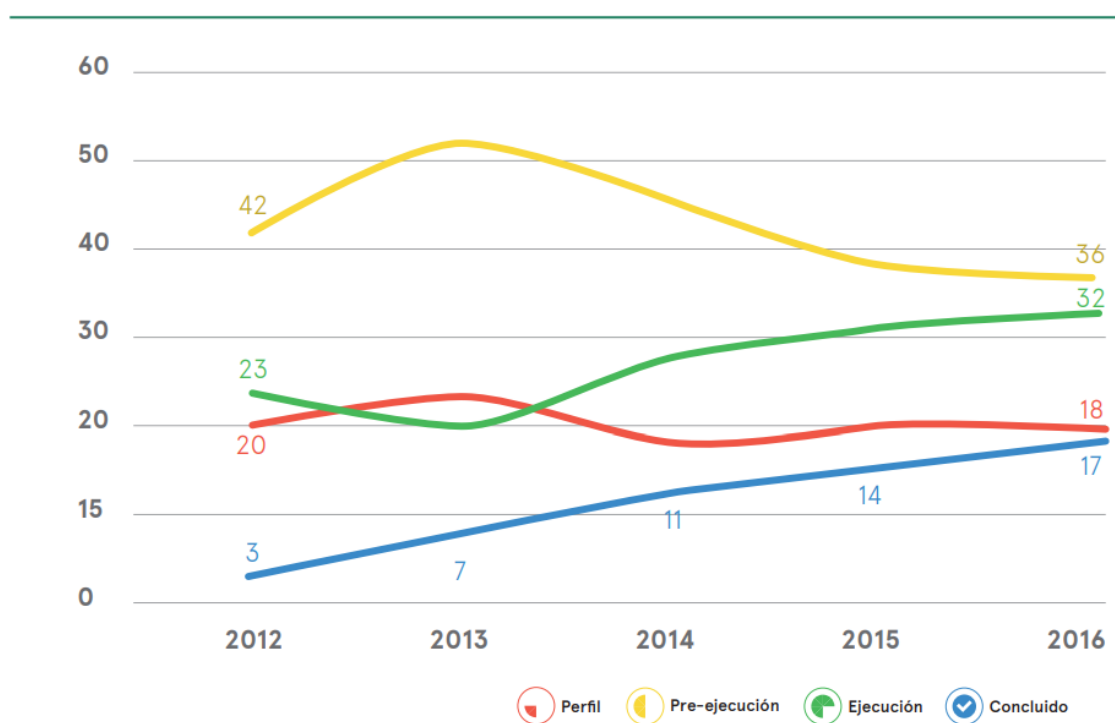
*En millones de US\$

	Nº Proyectos Individuales	Inversión Estimada*
2012	88	17.260,7
2013	101	16.713,8
2014	100	21.172,6
2015	103	21.135,5
2016	103	20.148,6

Fonte: COSIPLAN (2017, p. 22).

Novamente, ao contrário da evolução da carteira, a execução e conclusão dos projetos se apresenta de modo mais lento (Imagem XII).

Imagem XII – Evolução da API de 2012 a 2016 por etapas do ciclo de vida dos projetos



Fonte: COSIPLAN (2017, p. 24).

Entretanto, após a reunião realizada no âmbito do Foro IIRSA e do COSIPLAN em julho de 2017, foi reafirmada a importância de manter o compromisso com a API por parte dos países, reavaliando o andamento dos projetos, assim como estabelecendo novas metas para 2022 e uma agenda API para 2027. De acordo com o informe de 2017 (COSIPLAN, 2017), para a agenda até 2022 permaneceriam 14 projetos estruturados compostos por 43 projetos individuais e um investimento aproximado de USD 11 bilhões. Por outro lado, a nova agenda estabelecida se conforma a partir de um novo horizonte para projetos que não conseguirão ser executados no período inicialmente estipulado. Portanto, para 2027 são estabelecidos 12 projetos estruturados e 35 projetos individuais com um investimento estimado de USD 12 bilhões.

Os avanços dentro da API e da carteira geral de projetos são importantes, entretanto, ainda existem muitas barreiras para se chegar ao nível buscado de integração infraestrutural pelos países da região, principalmente no que diz respeito aos projetos que buscam diminuir as assimetrias estruturais entre os países sul-americanos. Pode-se afirmar que,

El cambio de la Agenda de Implementación Consensuada a la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración es, simplemente, que se pasó de proyectos individuales a conjunto de proyectos, porque se entendió que, de repente, había un proyecto que englobaba más proyectos que le daban sentido a este proyecto que le llamamos estructurante. Entonces, cada proyecto que está en la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración, no es proyecto individual, es un proyecto estructurante, pero, que se compone de varios proyectos, ese es el cambio, nada más, son casi los mismos que la Agenda de Implementación Consensuada agrupados distinto y con incorporación de algunos nuevos, y tienen las mismas dificultades que los de la IIRSA. (GEN-TA, 2017).

Os avanços apresentados não refletiram na superação das barreiras existentes, as quais, agora fortalecidas no COSIPLAN, resultam na continuada problemática de se executar os projetos integracionistas por completo, ou seja, realizar a obra estruturada por um todo, interconectando os eixos de modo estratégico. Esse detalhe, apesar de parecer pequeno, é um dos fatores pelo qual a percepção que se tem da integração da infraestrutura sul-americana seja negativa. Ademais, existem obras que passaram por todas as Carteiras estabelecidas, durante os 18 anos de IIRSA, e não são realizadas

Um exemplo central desse problema é o projeto estruturado na rota de Boa Vista – Bonfim – Lethem - Linden e Georgetown, entre Brasil e Guiana. Incluída na primeira Agenda de 2004, inclusive já presente na AIC, como pode ser visto no 4º item à direita na Imagem IX (p. 168), até hoje a rota não foi concretizada. Logo no início do mecanismo o projeto foi desmembrado em três projetos individuais: 1. Rota Lethem – Linden; 2. Rota Boa Vista – Bonfim; e 3. Rota Linden – Georgetown.

A pavimentação do trajeto brasileiro de Boa Vista a Bonfim consta como concluído em 2004 sob o valor de U\$D 15 milhões (Imagem XIII).

Imagem XIII – Detalhe do Projeto Rota Boa Vista a Bonfim (IIRSA)

NOMBRE: RUTA BOA VISTA - BONFIM		CODIGO: GUY42
EJE: Escudo Guayanés	GRUPO: G02: G2 - INTERCONEXIÓN BRASIL - GUYANA	
PAÍSES: BRASIL 🇧🇷		
ETAPA DEL PROYECTO: CONCLUIDO 🟢	ÁMBITO: NACIONAL	
SECTOR: Transporte	SUBSECTOR: Carretero	TIPO DE OBRA: Pavimentación (obra nueva)
API: SI 🟢	ANCLA: NO 🟢	
PROYECTO ESTRUCTURADO API: RUTA BOA VISTA - BONFIM - LETHEM - LINDEN - GEORGETOWN 🟢		
INVERSIÓN FINAL DEL PROYECTO EN US\$: 15.000.000		

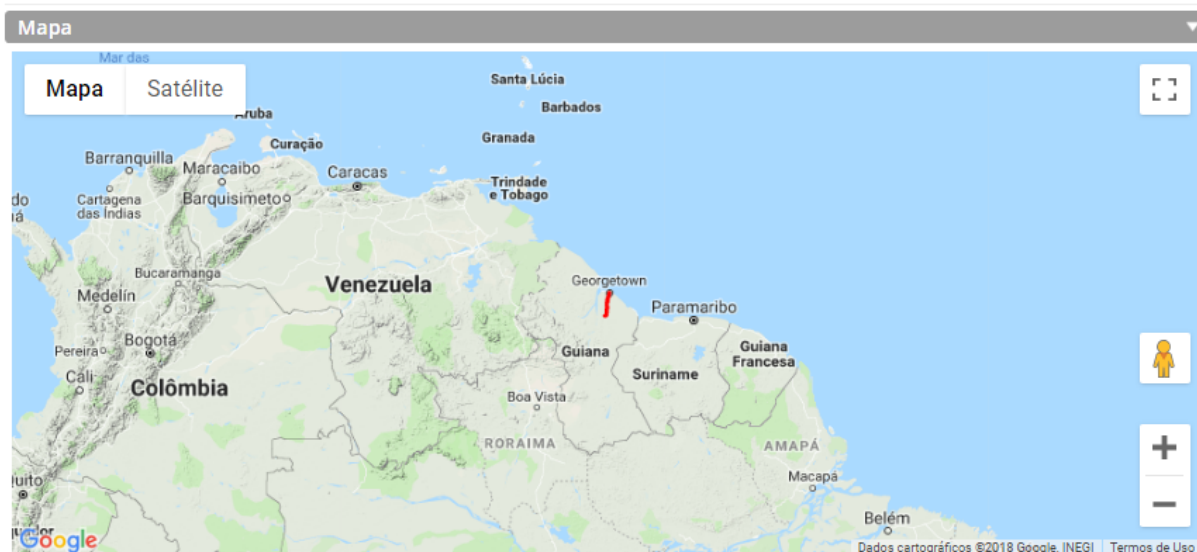
Mapa

Fonte: Ficha de Projeto disponível no SIP IIRSA.

Por outro lado, o menor trecho, pertencente ao lado guianês entre Linden e Georgetown, também consta como concluído, anterior ainda à construção da primeira carteira oficial de projetos, em 2002. Entretanto, como mais uma demonstração do problema informacional existente na iniciativa entre os países sul-americanos, não há registro do valor financiado para tal obra (Imagem XIV).

Imagem XIV – Detalhe do Projeto Rota Linden a Georgetown (IIRSA)

NOMBRE: RUTA LINDEN - GEORGETOWN		CODIGO: GUY43
EJE: Escudo Guayanés	GRUPO: G02: G2 - INTERCONEXIÓN BRASIL - GUYANA	
PAÍSES: GUYANA 🇬🇪		
ETAPA DEL PROYECTO: CONCLUIDO 🟢	ÁMBITO: NACIONAL	
SECTOR: Transporte	SUBSECTOR: Carretero	TIPO DE OBRA: Pavimentación (obra nueva)
API: SI 🟢	ANCLA: NO 🟢	
PROYECTO ESTRUCTURADO API: RUTA BOA VISTA - BONFIM - LETHEM - LINDEN - GEORGETOWN 🟡		
INVERSIÓN FINAL DEL PROYECTO EN US\$: 0		

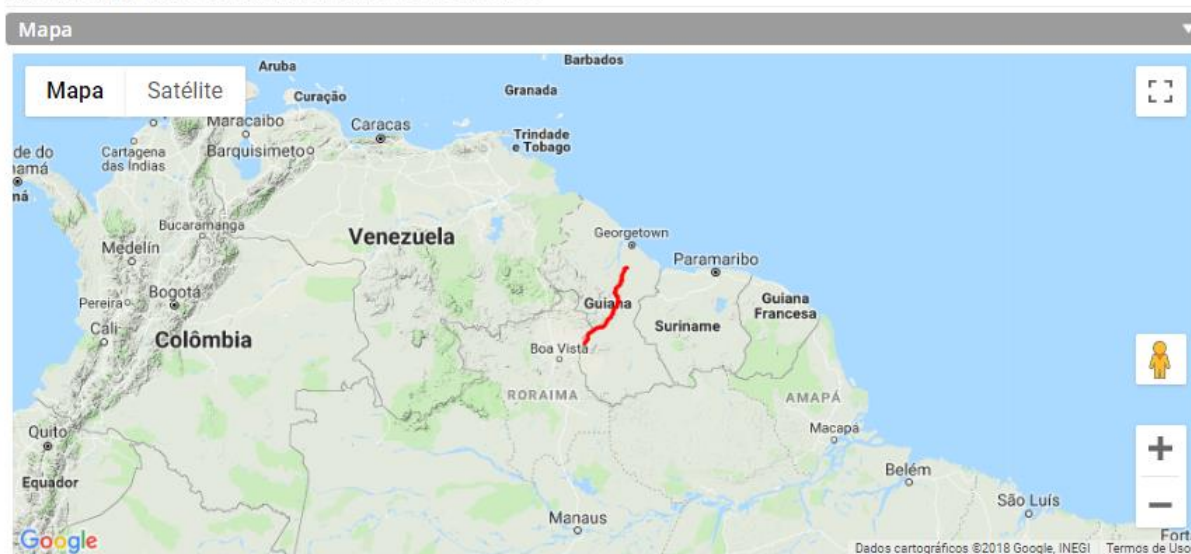


Fonte: Ficha de Projeto disponível no SIP IIRSA.

Apesar de ambos os projetos nacionais terem sido concluídos antes mesmo da criação da AIC no período IIRSA, o principal trecho de interligação física entre Guiana e Brasil ainda não foi pavimentado até o final de 2018 (Imagem XV), tendo sido incorporado à API em 2022, como consta também na Imagem X no 2º item da direita. Como pode ser observado na imagem abaixo, a maior obra a ser executada no eixo do Escudo Guianês, está há mais de 18 anos sem ser executada, constando ainda em etapa de pré-execução na elaboração de estudos de factibilidade para sua execução.

Imagem XV – Detalhe do Projeto Rota Lethem a Linden (IIRSA)

NOMBRE: RUTA LETHEM - LINDEN		CODIGO: GUY09
EJE: Escudo Guayanés	GRUPO: G02: G2 - INTERCONEXIÓN BRASIL - GUYANA	
PAÍSES: GUYANA 🇬🇽		
ETAPA DEL PROYECTO: PRE-EJECUCIÓN 🟡		ÁMBITO: NACIONAL
SECTOR: Transporte	SUBSECTOR: Carretero	TIPO DE OBRA: Pavimentación (obra nueva)
API: SI 🟡	ANCLA: SI 🟡	
PROYECTO ESTRUCTURADO API: RUTA BOA VISTA - BONFIM - LETHEM - LINDEN - GEORGETOWN 🟡		
INVERSIÓN TOTAL DEL PROYECTO EN US\$: 250.000.000		



Fonte: Ficha de Projeto disponível no SIP IIRSA.

Por fim, uma vez mais, sem um horizonte no qual a obra seria executada até o plano da API 2011-2022, a obra é postergada na nova agenda API 2027, como pode ser visto no relatório desenvolvido em julho/2017 pelos responsáveis nacionais durante a reunião do Foro IIRSA e avaliação dos projetos prioritários. De acordo com o relatório, a criação da API 2027 reflete a necessidade de focar esforços nos projetos individuais com dificuldade de serem implementados, dispendendo tempo no estudo das causas do problema para assim projetar soluções que sejam incorporadas no cronograma de trabalho do mecanismo. Ademais,

A diferencia del conjunto anterior, se acordó identificar un país coordinador por proyecto estructurado, que se comprometerá a realizar el seguimiento del plan de trabajo del mismo, convocar las reuniones para la discusión del proyecto, proponer la participación de actores clave que puedan aportar en la resolución de los problemas, y facilitar el diálogo entre las instituciones de los países del proyecto. Las herramientas informáticas deberán ser adecuadas para que se incorpore la nueva configuración de la API. De esta manera, en 2018 se implementará una nueva visualización en el SIP de ambas Agendas, con claras identificaciones visuales en la página principal y también en las fichas de cada proyecto API. Se deberán acondicionar también los filtros de búsqueda y los reportes involucrados. Asimismo, se agregarán nuevas capas de información para la API 2022 y la API 2027 en el Sistema de Información Geográfico (SIG-IDE) del COSIPLAN. (COSIPLAN, 2017, p. 35).

Dessa maneira, vale apontar os projetos da carteira de 2017, no qual o quinto (5º) item configura a obra apresentada entre Brasil e Guiana (COSIPLAN, 2017, p. 32):

1. *Sistema de conectividad de Pasos de Frontera Colombia – Venezuela (API 6)*
2. *Desarrollo territorial para la integración de frontera y conectividad en Salvador Mazza - Yacuibá (API 9)*
3. *Desarrollo territorial para la integración de frontera y conectividad en La Quiaca - Villazón (API 10)*
4. *Conexión vial Foz - Ciudad del Este - Asunción – Clorinda (API 12)*
5. *Ruta Boa Vista - Bonfim - Lethem - Linden - Georgetown (API 15)*
6. *Rutas de conexión entre Venezuela (Ciudad Guayana) - Guyana (Georgetown) - Suriname (South Drain - Apura - Zanderij - Moengo - Albina), incluyendo la construcción del puente sobre el Río Corentine (API 16)*
7. *Mejoramiento de la navegabilidad de los Ríos de la Cuenca del Plata (API 17)*
8. *Aeropuerto distribuidor de carga y pasajeros para Sudamérica (Hub Aeropuerto Internacional Viru Viru, Santa Cruz) (API 21)*
9. *Mejoramiento de la conectividad vial en el Eje Interoceánico Central (API 22)*
10. *Corredor Ferroviario Bioceánico de Integración (Tramo Boliviano) (API 24)*
11. *Transporte multimodal en Sistema Laguna Merín y Lagoa Dos Patos (API 27)*
12. *Túnel Binacional Agua Negra (API 30)*

Na Carteira geral de projetos do COSIPLAN também constam projetos que existem desde o início da IIRSA e, em conta dos obstáculos existentes, nacionais, regionais, políticos, econômicos, e até mesmo burocráticos, passam mais de 8 anos sem sequer sair do papel. Somente para exemplificar a realidade desses projetos, enumero uma obra entre Brasil e Uruguai: a construção da ponte internacional Jaguarão – Rio Branco. A ponte Jaguarão – Rio Branco foi debatida primeiramente em 2010 entre uma comissão mista uruguaia em Montevideu e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) do Brasil. Entretanto, a obra já contava com um estudo realizado por parte do Brasil em 2009. Apesar do processo burocrático interno de ambos os países terem dado andamento na aprovação da realização do mesmo, desde 2015 a licitação para realização da obra fracassou pois não houve proposta com preço abaixo do orçamento, não havendo previsão para nova licitação até 2017, que frente a restrições orçamentárias brasileiras se agrava o quadro para realização da obra.

Por outro lado, é necessário pontuar também obras da Carteira IIRSA que foram incorporadas de modo exitoso nos planos nacionais dos países e resultaram em sua concretização mesmo após anos de demora no processo, como é o caso do projeto de realização do contorno rodoviário de Corumbá (MS) no Brasil. A obra presente na carteira da IIRSA teve seu

início de construção logo em 2001, entretanto, apontou-se por parte do governo nacional a falta de recursos orçamentários, que resultaram na sua paralisação em 2002. No total a obra ficou paralisada por 7 anos, sendo retomada apenas em 2009 após ser inserida no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e inaugurada em julho de 2010 sob um custo total de R\$ 16,2 milhões de reais.

Como pôde ser observado, os problemas de informação e transparência de dados se destacam no período COSIPLAN, os quais acabam por impactar de certa forma na própria percepção que se tem sobre a integração da infraestrutura regional sul-americana. Mesmo assim, de modo geral o COSIPLAN foi muito positivo para o andamento dos esforços no âmbito infraestrutural na região, principalmente no que diz respeito aos investimentos aportados no continente de 2011 a julho de 2018.

4. 3 Conclusões Parciais

Entende-se aqui que a IIRSA não foi efetiva do ponto de vista da concretização de obras em seus primeiros anos, porém, o mecanismo em si composto pelos interesses dos Bancos regionais, dos Estados, atores nacionais e transnacionais envolvidos no processo, se consolidou como uma plataforma convergente de ideais e princípios sobre o desenvolvimento da infraestrutura na América do Sul.

Diante da dificuldade em se concretizar obras, somado à insatisfação de alguns países à influência que os Bancos do Comitê Coordenado Técnico (CCT) exerciam sobre a lógica do mecanismo, assim como dos interesses brasileiros presentes desde o início da criação da IIRSA, o COSIPLAN se apresentou como uma possível plataforma para mudança. Distanciar as instituições do CCT da dinâmica existente foi uma das premissas assumidas, entretanto, sem haver um ator que assumisse o espaço que esses Bancos tinham no processo, a lógica manteve-se a mesma, uma vez que não houve alternativa ao trabalho e contribuição do BID, da CAF e do FONPLATA.

De fato, o COSIPLAN apresentou à iniciativa uma maior efetividade na concretização de obras de infraestrutura no continente, porém, a partir do momento no qual a lógica que rege o mecanismo, não foi alterada, sendo o CCT a constituir o principal centro de decisões, ainda que com forte participação estatal no processo, entende-se que os resultados positivos não decorrem diretamente da mudança institucional da IIRSA para o COSIPLAN. Ao analisar a evolução da integração da infraestrutura na América do Sul verifica-se a existência de um processo contínuo, no qual os alcances institucionais, infraestruturais, políticos e outros, refletem o trabalho desenvolvido desde os anos 2000.

O núcleo IIRSA demonstra continuar a ser o principal centro decisório nessa dinâmica, sendo o ator que concentra informação sobre as obras, assim como o espaço no qual os agentes continuam a agir, em razão da estrutura consolidada, mesmo em tempos de crise. Ainda assim, mudanças de um período ao outro ocorreram, seja no âmbito institucional, como no próprio contexto político e econômico regional, que, refletiram diretamente no andamento dos espaços conformados. É interessante aqui, perceber que mesmo frente às crises, ou mudanças políticas dentro dos países sul-americanos, o interesse econômico, político, e até mesmo social nas obras de infraestrutura, de agentes nacionais e internacionais, acabaram por expandir o horizonte de um projeto inicialmente construído pelo governo brasileiro em conjunto com o BID. A IIRSA seja dentro do COSIPLAN, ou fora dele, demonstra responder aos interesses de inúmeros atores, para além da influência inicial brasileira.

Um dos aspectos que corroboram a esse entendimento é a estrutura do COSIPLAN, que manteve praticamente a mesma da IIRSA. As reuniões no núcleo da iniciativa se mantiveram constantes, em algumas ocasiões, contando com a participação direta dos países de modo mais representativo do que dentro das reuniões específicas do Conselho, como é o caso da Guiana. Como exemplo, a Guiana participou de 12 das 13 reuniões que foram realizadas no âmbito do Foro Técnico IIRSA de 2011 a 2017, por outro lado, o país participou somente de 4 das 8 reuniões realizadas no mesmo período no âmbito do Conselho de Ministros do COSIPLAN.

Outro fator a ser destacado é o impacto que a falta de uma burocracia regional integrada tem para uma maior alavancagem dos resultados com as obras já concretizadas. Como visto no capítulo, ainda que o interesse dos países em avançar nos esforços infraestruturais no âmbito regional esteja presente, a falta de um projeto de integração que seja assumido pelos países é claro, uma vez que cada país lida de uma maneira diferente com a iniciativa, priorizando as obras da carteira de acordo com suas diretrizes nacionais. A burocracia nacional, portanto, além de dificultar e retardar o avanço em infraestrutura, mitiga o impacto dos resultados já alcançados, principalmente no que se refere à falta de transparência no intercâmbio de informações entre os países.

A observação aqui está no seio da criação do mecanismo. A IIRSA foi pensada para ser um espaço de convergência político-econômica entre os países e agentes financeiros na América do Sul, no qual os Estados seriam os atores menos demandados, em uma lógica comercial tanto na obtenção de investimentos, como na execução dos projetos que visavam criar corredores de exportação. Com a mudança do contexto regional durante meados dos anos 2000, com a criação da CASA e posteriormente da UNASUL e do COSIPLAN, os Estados apresentam-se como atores de decisão nos projetos que seriam realizados, prezando por sua

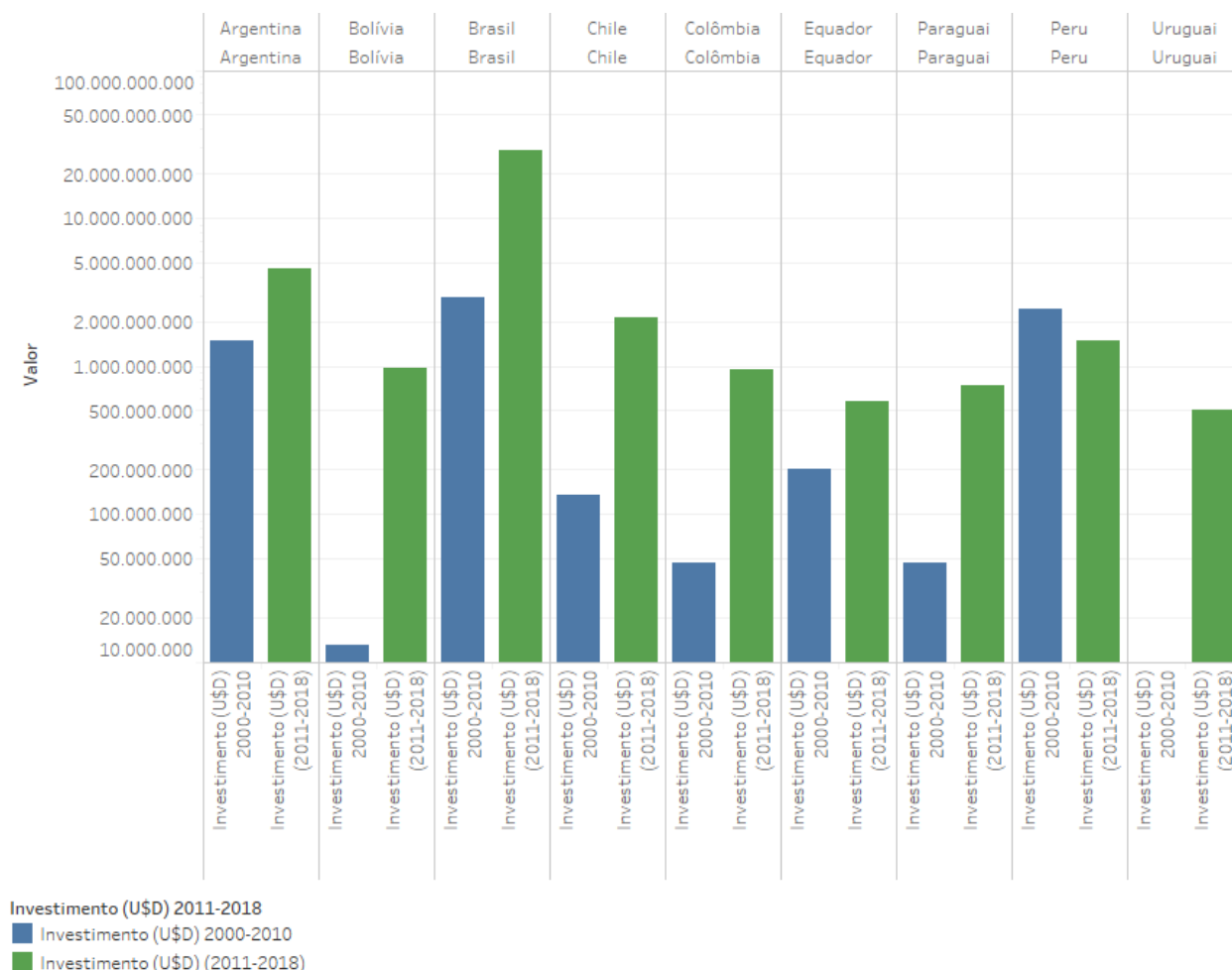
autonomia desde sempre. Entretanto, como visto principalmente na atuação brasileira, àqueles que têm menor capacidade nacional de financiamento se mantêm dependentes dos capitais internacionais, e limitados no que se refere a ampliar sua dívida externa. Por outro lado, o Brasil, país com o maior Produto Interno Bruto (PIB) da região, acaba por atuar sob uma nova lógica, no qual seu tesouro nacional acabou por ser a principal fonte das obras realizadas, sendo que muitas das obras pelo Brasil financiadas se referem à integração do território nacional, um projeto nacional do Brasil, não diretamente relacionado ao projeto da IIRSA/COSIPLAN.

Por sua vez, seja por parte do Brasil, ou dos outros países sul-americanos, os projetos da carteira do mecanismo ficam à mercê do interesse de atores internacionais para financiar, ou, dependem da estabilidade política e econômica interna de cada país, ou ainda têm que se adequar às regras e às diretrizes vistas como necessárias pelos mecanismos de fomento regionais. Por fim, a lógica integracionista no âmbito da infraestrutura também é regida pelo interesse político de cada país, predominando a questão comercial, que não deixa de ser importante para a integração sul-americana, mas, não corresponde ao todo necessário para integrar de modo eficaz os países, seja principalmente nas áreas de fronteira, como nos aspectos sociais e ambientais.

É nessa deficiência que também se pode ver que há continuidade da IIRSA ao COSIPLAN, na manutenção das ausências e das barreiras para se cumprir com o projeto da integração da infraestrutura. Além de permanecer os entraves nacionais frente à dinâmica regional, o COSIPLAN não cumpre com os princípios centrais da UNASUL como a complementaridade de políticas, o desenvolvimento sustentável a participação cidadã. A questão da autonomia dos países destaca a importância do nacional em detrimento do regional, principalmente na dificuldade em executar obras binacionais ou multinacionais, como apresentada. Em resumo, na ausência de uma instância regional autônoma, assim como defendido pela teoria neofuncionalista, a lógica de integração fica sob o comando dos interesses nacionais.

Ainda assim, apesar da inserção de um grande número de projetos, e consequente aumento da Carteira da IIRSA e COSIPLAN ao longo dos anos, resultante principalmente dessa atuação nacional dos países no mecanismo, como já frisado, o avanço da integração da infraestrutura demonstra um impacto positivo em número de projetos e investimentos realizados aos países do continente, principalmente a partir do período COSIPLAN (Gráfico XVI).

Gráfico XVI – Evolução dos Investimentos das Obras da
Carteira IIRSA/COSIPLAN por País (2000-2018)



Fonte: elaboração própria com base nos dados de SIP IIRSA (2018).

Com exceção do Peru, todos os países que realizaram obras da carteira da IIRSA/COSIPLAN tiveram um aumento considerável de investimentos aplicados para tal fim. A Bolívia foi o país que teve o maior aumento de investimentos em infraestrutura, seguido da Colômbia e do Chile, resultando em um impacto importante para a conexão regional sul-americana. O Uruguai não realizou obras no período IIRSA, vindo a ter destaque durante o período de ação do COSIPLAN.

Apesar de se manter certa assimetria em relação aos países que mais executaram obras sendo os de maior capital na região (Brasil, Argentina, e Peru), países como Paraguai, Bolívia, Chile, Colômbia e Equador tiveram um crescimento exponencial de seus investimentos em infraestrutura, mostrando que o processo iniciado na IIRSA evoluiu de modo positivo no que se refere a direcionar maiores recursos aos países com menos capacidade de executar obras *per se*. É de grande importância o destaque dos países mencionados para a evolução da dinâ-

mica, principalmente tendo o Chile ultrapassado os investimentos peruanos, uma vez que a integração depende da diminuição das diferenças entre os países participantes.

Ademais de haver mudanças positivas nos financiamentos direcionados à infraestrutura no continente, também houve um incremento das obras realizadas, e, apesar do consenso negativo que se tem em relação ao andamento da IIRSA e do COSIPLAN, a maioria das obras concluídas apresentam um caráter integrador, com objetivos claros dentro dos eixos de integração do marco da iniciativa.

Por outro lado, a atuação brasileira no mecanismo demonstra ser ainda mais contraditória a partir do COSIPLAN. Apesar de ter sido o instigador, o governo brasileiro é o país que mais executa obras que não estão diretamente relacionadas aos objetivos de integração do território regional, o que também é visto na fala dos representantes brasileiros, uma vez que o nacional aqui prevalece sob o regional, principalmente em momentos de crise.

A evolução da IIRSA a partir do COSIPLAN pode também ser questionada no que se refere à execução da Agenda Prioritária de Integração. Assim como a carteira de projetos geral, a API apresenta dificuldades em executar os projetos, principalmente porque muitos são projetos binacionais, sendo estendida para uma nova agenda de 2027. Essa dificuldade demonstra também que muitos dos desafios iniciais da IIRSA não foram resolvidos ao longo dos últimos 18 anos de existência do mecanismo, por questões institucionais e pela própria vontade dos Estados.

Novamente, é a partir dessas observações que é possível apontar que não há integração como fim no continente, não porque não há um ambiente propício para tal, ou porque não há capital, mas sim porque falta vontade política, principalmente do Brasil, que atua de modo controverso em muitos momentos, como na grande preponderância de investimentos brasileiros regidos pelo seu Tesouro Nacional.

Ainda assim, cada país sul-americano demonstra um interesse diferenciado diante do mecanismo. Por outro lado, a constância da participação dos Bancos do CCT, em especial do BID, demonstra mais uma vez que a lógica da IIRSA permanece presente, sob o núcleo do BID INTAL.

Uma observação interessante em relação à IIRSA e ao COSIPLAN é que a dinâmica de integração da infraestrutura regional, independente das crises dos países, é continuada, principalmente no que se refere aos investimentos e número de obras concretizadas, ainda que a participação dos Estados nas reuniões do mecanismo tenha sido afetada a partir de 2013.

É complexa a avaliação da efetividade das obras para a real integração física dos países sul-americanos, uma vez que muitas informações faltam, e que a perspectiva, principalmente brasileira, sobre o mecanismo se apresenta como negativa, ao contrário do que os da-

dos aqui apresentados demonstram, talvez, porque foi negativa do ponto de vista do projeto brasileiro no marco da IIRSA, e não das realizações do mecanismo em si. Esse questionamento será aprofundado de melhor maneira no Capítulo 5 deste trabalho.

Por fim, da IIRSA ao COSIPLAN as ferramentas de acesso à informação sobre o andamento das obras de infraestrutura da carteira, e de mecanismos como o Sistema de Informação Geográfica (SIG), facilitaram em muito o estudo sobre o tema. Entretanto, a dependência do acompanhamento nacional das obras torna crítico a confiabilidade em alguns dados, porque falta informação, e o mecanismo não tem controle sob essa dinâmica, uma vez que não há um aprofundamento institucional nesse âmbito. Como pôde ser observado, os problemas de informação e transparência de dados se aprofundaram no período COSIPLAN, os quais acabam por impactar de certa forma na própria percepção que se tem sobre a integração da infraestrutura regional sul-americana.

5 OS MECANISMOS DE FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA SUL-AMERICANA: BID, CAF, FONPLATA e BNDES.

Desde antes da criação da IIRSA no ano 2000, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) já estava presente na elaboração de diferentes estudos sobre a potencialidade da integração da infraestrutura na América do Sul a pedido do então governo brasileiro. Ademais, a Corporação Andina de Fomento (CAF) no mesmo ano, já contava com estudos complementares sobre sua potencial contribuição para o projeto de integração regional, visto que a proposta inicial da IIRSA era a de priorizar os investimentos privados no âmbito.

Entretanto, ao longo dos anos foi possível verificar que o principal banco tanto a financiar as obras da carteira do mecanismo, como a participar das reuniões existentes para tal fim, foi a CAF e o BID, sendo que o FONPLATA apresentou uma contribuição muito abaixo do esperado dentro da IIRSA e do COSIPLAN. É necessário, portanto apontar os interesses presentes desde o ano 2000 dessas instituições financeiras para a integração da infraestrutura regional sul-americana.

Apresenta-se aqui também, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) do Brasil, não porque o Banco tenha sido importante para a dinâmica da integração regional, mas sim, por ele ter atuado de maior modo por fora da lógica institucional estabelecida no marco da IIRSA, contribuindo para a exportação do projeto brasileiro de desenvolvimento da infraestrutura regional, e internacionalização de suas empresas. Ao não cumprir com os discursos iniciais do país em relação ao apoio que o Banco teria para a Carteira de Projetos da IIRSA e posteriormente do COSIPLAN, o BNDES se torna um objeto essencial para a análise tanto da atuação brasileira no âmbito da infraestrutura regional, como no entendimento dos avanços e limitações da IIRSA e do COSIPLAN.

5. 1 Banco Interamericano de Desenvolvimento

Em agosto de 2000 o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) desenvolveu dois estudos a serem apresentados durante a I Reunião de Presidentes Sul-Americanos, intitulados por: *La contribución del Banco Interamericano de Desarrollo a la integración física de América del Sur*; e *Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur*.

Criado em 1963, o BID apontou que em um total de quase 40 anos de sua atuação na região, até o ano de 2000 já havia financiado mais de U\$D 5.400 milhões para o setor de infraestrutura, seja através de projetos de integração física, como componentes destinados às

obras de integração (BID, 2000). Como já destacado, uma das principais contribuições do mecanismo financeiro aos países sul-americanos e ao projeto de integração da infraestrutura regional se apresenta através dos projetos de cooperação técnica, como a realização de estudos de factibilidade e outros. De acordo com o informe de 2000, até o período em destaque já se haviam executado 87 cooperações técnicas, tendo sido investido nesse âmbito mais de USD 77 milhões por parte do BID.

Desde su creación, el BID ha representado una fuente de financiamiento y de asistencia técnica fundamental para el desarrollo de la infraestructura de América Latina y el Caribe y de la infraestructura de integración en particular, y aspira a mantener su liderazgo en el futuro. En este sentido, el Banco ha definido la integración regional como uno de sus cuatro objetivos estratégicos de acción para la corriente década, junto con la promoción de la competitividad y el crecimiento sostenible, la reducción de la pobreza y el apoyo a la gobernabilidad. (BID, 2000, p. 2).

A visão do BID para a região se estrutura através da criação de marcos regulatórios e institucionais, como visto dentro de sua atuação na IIRSA e no COSIPLAN; Tendo sido um importante ator no processo das privatizações durante as reformas infraestruturais no continente nos anos 1990, o papel do BID aqui dialoga diretamente com a premissa central projetada na IIRSA, no qual os agentes privados seriam os principais atores da dinâmica. Nas palavras do próprio BID em seu informe,

A través de su línea de préstamos para el sector privado (iniciada en 1994), juega un papel importante en la viabilización de las reformas y en la transferencia de la gestión de la infraestructura pública a operadores privados. Algunas de las obras financiadas por el Banco se destacan por sus fuertes impactos a nivel regional, mejorando sustancialmente la integración física de nuestros países y creando condiciones más propicias para el intercambio comercial y en general para la integración económica y social. (BID, 2000, p. 3).

Os eixos de integração estruturados dentro da IIRSA se conformaram a partir do interesse brasileiro em se projetar na região, a partir da identificação das vias comerciais mais importantes pelo estudo do BID, como por exemplo, o eixo do Mercosul, no qual já se buscava modernizar o corredor de transporte entre os países do bloco, Brasil, Uruguai e Argentina com o Chile, Paraguai e Bolívia.

Como destacado no capítulo anterior, desde 2013 dentro da nova estrutura regional para a integração da infraestrutura, o BID ampliou sua atuação a partir da atuação do Instituto para a Integração da América Latina e o Caribe (INTAL). Entretanto, desde os anos 2000 o INTAL é apontado como um órgão de grande importância para a participação privada nos esforços integracionistas da região. Criado em 1965, o INTAL pertence ao departamento de integração e programas regionais do BID, sendo um dos principais atores nos trabalhos de cooperação técnica na região exercida pelo BID, preparando estudos de diagnóstico e factibilidade.

de de projetos dos setores de portos, ferrovias, rodoviários e de energia. Destaca-se também a participação do INTAL como pioneiro nos projetos de integração fronteiriça,

destinadas a definir estrategias de desarrollo para dichas zonas bajo el concepto de cobertura integral de sus necesidades en áreas tales como infraestructura, medio ambiente, desarrollo social e integración cultural entre comunidades vecinas. A título de ejemplo, específicamente en la región andina el INTAL junto con la CAF desarrollaron el Proyecto Integral de Integración Fronteriza Colombo-Venezolana, mediante el cual se efectuó un diagnóstico e identificación de proyectos a nivel multisectorial, poniendo especial énfasis en el análisis de la problemática de los pasos de frontera, y su relevancia como foco dinamizador de la integración de la infraestructura regional a los niveles operativo e institucional. (BID, 2000, p. 5).

É interessante apontar que no primeiro documento elaborado pelo BID em 2000, se reafirma diversas vezes a importância da criação de um marco jurídico e institucional apropriado, e do comprometimento dos governos para garantir a atratividade da região e dos projetos de infraestrutura elaborados ao setor privado, principalmente nas obras binacionais e multinacionais, que apresentou dificuldade de avançar durante todo o período IIRSA/COSIPLAN. “*En estos casos, es importante también el papel que pueden desempeñar organismos internacionales con importante presencia en los mercados financieros mundiales, como el BID o el Banco Mundial, otorgando confianza al inversor*” (BID, 2000, p. 6).

Outro aspecto destacado pelo organismo diante da criação da IIRSA foi a necessidade de se fortalecer as instituições governamentais, criando espaços de interação entre os Estados e os agentes privados, permitindo a construção de estudos finais que diminuam o risco do investimento no projeto final. As falas do BID corroboram ao entendimento de que as barreiras e caminhos previamente identificados, não foram aprofundados de modo estratégico ao longo da existência da IIRSA e do COSIPLAN, confirmando que apesar de estarem presentes os bancos na iniciativa, muito se ponderou pelas vontades nacionais dos Estados ao defender a autonomia e não aprofundar diretrizes institucionais necessárias para atrair o capital e diminuir a vulnerabilidade do mecanismo frente ao cenário político e econômico dos países sul-americanos. Como colocado pelo BID (2000),

Este tipo de actividades tendería a crear un grupo de proyectos de infraestructura, con estudios a nivel de anteproyecto, que ahorraría tiempo y costos facilitando el involucramiento del inversor privado. Finalmente, el actual estado de los procesos de integración en la región plantea también el tema de un mayor desarrollo institucional. Los marcos institucionales que han acompañado los avances en materia de integración en el pasado no son necesariamente los más apropiados para respaldar la próxima y crítica etapa de la integración física regional. Igualmente, para la consolidación de este proceso es clave la coordinación y armonización de políticas y normas. El progreso en estas áreas fomentará el desarrollo de la infraestructura regional y también de los recursos financieros necesarios. (BID, 2000, p. 6).

O segundo documento elaborado pelo BID diz respeito ao estudo pedido pelo governo brasileiro ao banco, antes da criação da IIRSA, como destacado pelo próprio Banco:

La preparación del presente estudio responde a una solicitud efectuada al Banco Interamericano de Desarrollo por parte del Gobierno de la República Federativa de Brasil para apoyar el análisis de la problemática de la integración de la infraestructura en América del Sur a nivel de las más altas autoridades de la región, en el marco de la convocatoria efectuada para la Reunión de Presidentes de América del Sur llevada a cabo en la ciudad de Brasilia los días 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000. (BID, 2000A, p. 2)

Ademais, apresenta-se neste documento diferentes variáveis que corroboraram com a necessidade de se ampliar a infraestrutura regional sul-americana, como o incremento da dinâmica intrarregional e o aumento de acordos regionais na década de 90. Ainda assim, o novo regionalismo decorrente do novo processo político e econômico regional pelo qual a América Latina passou no período, no qual se prezava à liberalização comercial, refletiu diretamente na necessidade de se integrar o território físico entre os países sul-americanos. Como ideal projetado pelo BID ao continente,

El proceso de reforma económica estructural -que el BID ha respaldado muy activamente- ha hecho que nuestras economías sean más receptivas que en el pasado a la integración regional a través del fomento de entornos macroeconómicos más estables, la dramática apertura unilateral de nuestras economías [...], la aguda reducción de la intervención directa del Estado en los mercados, y la atmósfera más alentadora para la iniciativa del sector privado. En realidad, conformando los compromisos para la liberalización y la reforma, las iniciativas para la integración regional son actualmente más verosímiles para el sector privado y potencialmente más poderosas en su transformación y efectos de diseminación regional. Un compromiso común con la democracia y la paz en las fronteras del continente ha intensificado mucho las condiciones para la integración regional y la cooperación. (BID, 2000A, p. 11).

Ou seja, a IIRSA reflete esse pensamento comercial do BID, no qual a lógica integracionista está diretamente relacionada à liberalização comercial, abertura a agentes privados, e diminuição da intervenção do Estado, o que vai ser mudado posteriormente com o COSIPLAN, e, conseqüentemente, também pode justificar a diminuição inicial do BID nas reuniões do mecanismo.

Dessa maneira, o Banco buscou também definir o que seria a infraestrutura de integração, e seus aspectos: regional, nacional ou internacional. Primeiramente se classificou a infraestrutura em diferentes grupos de funções: a. infraestrutura econômica (transporte, energia e telecomunicações); b. Infraestrutura social (canais de irrigação, esgoto, educação, água potável e saúde); c. infraestrutura do meio ambiente e d. Infraestrutura da informação e conhecimento (BID, 2000A). Entende-se também que o corte regional de um processo de integração se caracteriza nos projetos que se interligam nos fluxos existentes entre os países, sendo que

as obras estritamente nacionais, e aqueles de dentro pra fora da região com o mundo não compõem o bloco de projetos de integração.

A partir dessa definição o BID se coloca como o mecanismo que busca desenvolver projetos de integração no corte regional, investindo nos fluxos existente entre os países, se colocando à frente de um novo paradigma a ser inserido regional e internamente aos países sul-americanos (Imagem XVI).

Imagem XVI – Novo paradigma da planificação da infraestrutura regional

PARADIGMA TRADICIONAL	PARADIGMA PROPUESTO
▶ Planeamiento normativo, gestión directa del Estado ▶ Basado en demandas inducidas (<i>supply driven</i>) ▶ Orientado al Sector Público ▶ Proyectos aislados ▶ Mitigar impactos ambientales ▶ Desarrollo económico ▶ Decisiones impuestas a la comunidad	▶ Planeamiento indicativo, regulación, gestión pública y privada ▶ Basado en demandas reales y potenciales sustentables (<i>demand driven</i>) ▶ Orientado al Sector Público y al Sector Privado ▶ Sinergia entre Proyectos, <i>bundling</i> ▶ Oportunidades generadas por la preservación del medio ambiente ▶ Desarrollo sustentable amplio ▶ Mecanismos de participación de la comunidad en la toma de decisiones

Fonte: BID (2000, p. 20).

Como mencionado por atores dentro da dinâmica da IIRSA e do COSIPLAN, muitos dos aspectos sociais, culturais e sustentáveis já estavam presentes na IIRSA desde seu início, vindo a encontrar um espaço político mais convergente para ser colocado em prática em meados anos 2000. Entretanto, o paradigma proposto pelo BID em seu documento, no qual destaca o desenvolvimento sustentável e a participação cidadã na tomada de decisões, após 18 anos não foi concretizado. Um dos fatores para a manutenção das barreiras também é explícito pelo BID neste documento, pontuando que somente a existência das redes de infraestrutura não provê o suporte físico que a região necessita para se cumprir com os objetivos colocados, no qual as instituições e marco regulatórios deveriam ter papel fundamental.

Un conjunto de normas de orden público regula su utilización, y diversas instituciones elaboran esas normas y velan por su cumplimiento. Estos marcos legales e institucionales, así como las características de la operación de los servicios, constituyen elementos tan importantes como la infraestructura física en sí misma para su contribución al desarrollo económico y a la mejor calidad de vida de la población a la que sirve (BID, 2000, p. 15).

Questiona-se, portanto, o porquê de os fatores limitantes não ter sido superado durante o período de convergência política e econômica na região. As declarações do BID ainda nos anos 2000 demonstra a grande disputa de interesse que está presente na dinâmica da integração da infraestrutura regional sul-americana. De um lado atores privados priorizando a liberalização, menos intervenção estatal e marcos legais e institucionais que protejam e garantam o retorno de seus investimentos, e do outro lado os Estados sul-americanos, em destaque o Brasil, defendendo a sua autonomia e indo na contramão do aprofundamento das estruturas estabelecidas.

No período, os principais problemas infraestruturais detectados pelo mecanismo foram: 1. Barreiras naturais como a cordilheira dos Andes, a Amazônia e a Bacia do Orinoco; 2. Eixos com grandes fluxos comerciais com insuficiência de capacidade; 3. As passagens fronteiriças, que em sua maioria estão sob regime de controle independente de cada país, não tendo disposição física para facilitar o controle unificado (BID, 2000) (Imagem XVII).

Imagem XVII – Principais Problemas da Infraestrutura do Transporte (2000)

Carreteras	▶ Problemas de capacidad insuficiente en algunos tramos ▶ El cruce de los Andes en el eje del MERCOSUR ▶ Problemas físicos en pasos de frontera ▶ Problemas de seguridad vial ▶ Estándares y geometría ▶ Estado de la calzada
Red Ferroviaria	▶ Restricciones para la operación de trenes de gran porte ▶ Diferencias de trocha y gálibo ▶ Falta de vinculaciones multimodales ▶ Baja velocidad permitida
Aeropuertos	▶ Problemas de capacidad insuficiente en algunas terminales ▶ Falta de equipamiento para garantizar la confiabilidad y seguridad operativa
Puertos y Vías Navegables	▶ Corrección de pasos críticos y ayudas a la navegación para asegurar la navegabilidad ▶ Falta de conexiones multimodales con el transporte terrestre

Fonte: BID (2000, p. 36).

No capítulo anterior foi possível ver que as questões fronteiriças ainda são problemáticas do ponto de vista da integração infraestrutural na região, principalmente por questões de soberania e a desconfiança existente entre os países em se compartilhar informações sobre as áreas de fronteira, mais uma vez demonstrando que o nacional é priorizado pelos países sul-

americanos em detrimento dos espaços regionais presentes. Em consonância com a manutenção da problemática, se destaca aqui a visão estratégica de médio e curto prazo que o BID apresentou para a região nos anos 2000. De acordo com o Banco, a meta era que o continente chegasse a uma realidade econômica e socialmente estável,

con crecimiento económico social y ambientalmente sostenible, comprometida en la lucha para reducir la pobreza y para aumentar el acceso a oportunidades de educación y empleo. Esta visión concibe a los países sudamericanos crecientemente integrados económica y socialmente entre sí, pero también participando cada vez más en el intercambio internacional de bienes, capitales y conocimiento. (BID, 2000, p. 52).

Essa visão levava em consideração a criação de um espaço econômico integrado sob a dinâmica do regionalismo aberto, no qual as vontades estritamente nacionais deveriam ser superadas. Ademais, novamente se coloca aqui o papel central do Estado não como ator que comanda a dinâmica, mas aquele que de modo eficiente garante a estabilidade econômica, dá credibilidade e resguarda a segurança jurídica dos processos regionais frente às mudanças políticas e econômicas internas.

O interesse do BID no processo de integração da infraestrutura regional a ser consolidada na IIRSA é claro: garantir espaço para a ação do setor privado aumentando os fluxos de capitais e potencializando os ganhos regionais e do Banco em si, a partir da infraestrutura, ainda que resguardando questões ambientais, políticas e sociais. Esse esforço organizacional dialogou muito mais com a atuação da IIRSA e os objetivos apresentados com o fim integrador, do que a atuação do Brasil para com o organismo, mesmo sendo ele seu predecessor e principal instigador.

Já tendo comparado a participação dos bancos regionais com o governo brasileiro nas reuniões da IIRSA e do COSIPLAN, é importante dar destaque à participação dos Bancos do CCT na dinâmica regional. Como já destacado anteriormente, no período de 2000 a 2010, a principal fonte de financiamento das obras de integração da infraestrutura foi privada, vindo a mudar no período COSIPLAN. Por sua vez, o BID e a Corporação Andina de Fomento (CAF) se destacaram frente ao financiamento público de modo geral, sendo que a CAF aportou pouco mais que o BID em ambos os períodos. Já o FONPLATA não teve aportes durante o período IIRSA, vindo a contribuir apenas durante o COSIPLAN, para uma única obra entre a Argentina e o Paraguai (Gráfico XVII).

Gráfico XVII – Fonte de Investimentos IIRSA/COSIPLAN:
Destaque ao BID, CAF e FONPLATA de 2000 a jul. 2018.



Fonte: elaboração própria com base nos dados do SIP IIRSA (2018).

Contrário então a lógica proposta e defendida pelo BID nos anos iniciais da IIRSA, o mecanismo para a integração da infraestrutura regional sul-americana não garantiu os espaços e condições necessárias para que os agentes privados pudessem agir no continente, apoiando as obras que visavam integrar os países sul-americanos nos moldes defendidos pelos estudos do BID, da CAF e do FONPLATA. Entretanto, afirma-se novamente aqui que essa realidade foi construída principalmente em decorrência da atuação brasileira no mecanismo, sendo que quase 80% do investimento dos Tesouros Nacionais proveio do Brasil, como será melhor discutido no próximo capítulo.

Em detalhe, o BID financiou de 2000 a julho de 2018, onze (11) obras da Carteira IIRSA/COSIPLAN, totalizando um investimento de mais de US\$ 1, 300 bilhões. Das 11

obras, foram: 3 obras no Peru e na Argentina, 1 obra no Paraguai, Uruguai e Bolívia, e 2 obras binacionais (Colômbia e Equador; Equador e Peru).

Ainda assim, destaca-se a constante participação do BID e do INTAL nas reuniões da IIRSA ao longo dos anos, no qual a Secretaria do Comitê Coordenador do Foro Técnico IIRSA é composta por membros do INTAL, com sede em Buenos Aires. Ou seja, apesar de a atuação brasileira se direcionar de modo contraditório em relação à dinâmica estabelecida no marco IIRSA, a participação do Banco, em conjunto com o INTAL e dos outros bancos do CCT, em especial a CAF, demonstram a constância dos interesses privados em consolidar a IIRSA em seu projeto inicial.

A manutenção dos esforços das instituições multilaterais regionais de fomento na iniciativa pode aqui ser o fator que tem permitido a continuidade e o crescente permanente dos investimentos que a iniciativa tem recebido para integrar a infraestrutura sul-americana ao longo dos anos mesmo em um cenário de crise regional.

Em um relatório elaborado pelo BID em 2017 têm-se que somente no ano de 2017, da verba total do Banco, 38% foi destinado às obras de infraestrutura e meio ambiente, totalizando 45 projetos e mais de USD 5 bilhões investidos. Ademais, em obras diretamente relacionadas à integração regional, consta um projeto, no valor aprovado de USD 100 milhões (BID, 2017).

Em acréscimo, neste relatório de 2017 demonstra-se a crescente participação de atores privados na região sul-americana no que se refere aos investimentos em infraestrutura, nos quais o BID tem servido como ator de intermédio a partir de Co-financiamentos e Mobilização de Recursos. De acordo com seu relatório, no ano em questão os co-financiamentos atingiram USD 2,9 bilhões, representando quase 90% de todos os recursos aplicados pelo BID durante o ano, no qual a presença da Coreia, China e Japão vêm crescendo.

O Ministério de Estratégia e Financiamento da Coreia contribuiu a esse valor empenhando US\$ 300 milhões para financiar a segunda fase do Fundo Coreano de Cofinanciamento para Desenvolvimento de Infraestrutura na América Latina e no Caribe. Ao mesmo tempo, a agência de Cooperação Internacional do Japão empenhou US\$ 554 milhões para um projeto de energia geotérmica na Bolívia e aprovou US\$ 70 milhões da contribuição de US\$ 3 bilhões para o Programa de Cofinanciamento de Energia Renovável e Eficiência Energética. Além disso, o Banco Japonês para a Cooperação Internacional empenhou US\$ 50 milhões em cofinanciamentos paralelos em apoio ao Programa Nacional de Cozimento Eficiente no Equador. E, em colaboração com o governo chinês, o Banco subiu ao patamar de US\$ 1,2 bilhão em aprovações para 49 projetos em 17 países por meio do Fundo de Cofinanciamento da China. Com os seus parceiros europeus, o Banco mobilizou US\$ 20 milhões da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento para um programa de água e saneamento em pequenas cidades no Paraguai, alavancando também os empenhos espanhóis de US\$ 590.000 para o AquaFund e de US\$ 25 milhões para um projeto de transporte rural. O BID firmou novos acordos com o Banco Islâmico de Desenvol-

vimento e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura, com os quais pretende cofinanciar projetos nos países membros em comum, e com o DEG da Alemanha e o FMO dos Países Baixos. (BID, 2017, p. 9).

A partir do relatório de 2017, é possível verificar que o BID além de acompanhar a iniciativa da IIRSA, mantendo seus interesses presentes na dinâmica, também está impulsionando a busca por alternativas aos seus almejos na região, no qual a participação de atores estrangeiros têm cada vez mais assumindo um papel de preponderância nos investimentos em infraestrutura na América do Sul.

Por fim, é necessário ainda avaliar de melhor forma como o BID atuou de modo direto dentro do CCT e após a criação do COSIPLAN dentro da Secretaria do Foro Técnico IIRSA, uma vez que se tentou entrevistar funcionários do Banco no tema, porém nenhum se demonstrou receptivo, tanto no Brasil, como no Uruguai.

5. 2 Corporação Andina de Fomento

Fundada em 1968, a Corporação Andina de Fomento (CAF), foi, dentre os bancos regionais, a principal fonte de financiamento da Carteira IIRSA/COSIPLAN de 2000 a 2018. Assim como o BID, a CAF já no ano 2000 apresentou aos países sul-americanos seu aporte e visão para a integração da infraestrutura no continente. Em um documento intitulado por *Vías para la Integración: Acción de la CAF en la infraestructura sostenible de Suramérica*, a corporação apresentou sua visão para o projeto de integração conformado no período.

Em primeiro lugar, a CAF destacou já em 2000 a conectividade direta existente entre o comércio, a estrutura produtiva dos países sul-americanos, o posicionamento dos mesmos frente ao sistema internacional e a integração regional. De acordo com a corporação o desafio central da América do Sul se caracterizava por melhorar sua competitividade no mercado nacional através da incorporação de processos produtivos dependentes de tecnologia e conhecimento, reduzindo assim a importância da exportação de commodities para a economia nacional de cada país. Ademais, a redução da dependência em explorar recursos naturais poderia gerar a complementaridade necessária para integrar a economia e os mercados a nível regional, consolidando a integração a partir das oportunidades surgidas com a globalização (CAF, 2000).

Frente a esse direcionamento a infraestrutura se tornava essencial, pois se via necessário desenvolver e fortalecer os canais ou meios pelos quais se intercambiariam bens, serviços e pessoas no espaço regional sul-americano conformado, para assim integrar e tornar a América do Sul mais competitiva frente ao cenário internacional. Do mesmo modo, a CAF também defendia trabalhar a infraestrutura de maneira conjunta entre os países, buscando resolver

os principais problemas físicos de integração como as áreas de fronteira, aduanas, portos, aeroportos, rodovias, e assim por diante.

Nos anos 1990 a região sul-americana apresentou índices de infraestrutura insatisfatórios para o âmbito comercial, no qual a CAF afirmou que era prioritário realizar esforços simultâneos para que os países da região pudessem melhorar sua competitividade, uma vez que não surge espontaneamente a vontade necessária para se consolidar uma infraestrutura física que integre a América do Sul. *“Se requiere, por una parte, la visión y voluntad política de pueblos y líderes suramericanos, y por otra, instituciones regionales con la capacidad y el compromiso para impulsar los procesos de integración regional en sus múltiples dimensiones”* (CAF, 2000, p. 9).

Ainda de acordo com o relatório, a CAF nos anos 1990 financiou mais de USD 20 bilhões para projetos de infraestrutura (energia, transporte e telecomunicações), orientados à integração sul-americana (CAF, 2000). Também em apoio ao regionalismo aberto, a Corporação enxergou que a convergência econômica no continente exigia um espaço integrado, principalmente no que diz respeito a uma convergência entre o Mercosul e a CAN, sempre atrelado à questão comercial.

Para alcanzar esta meta, es indispensable disponer de una infraestructura física que vincule a los países de la región, uniendo sus vías de comunicación (carreteras y ferrocarriles), su transporte fluvial y la integración de las telecomunicaciones y de las diferentes formas de energía. El logro de la necesaria competitividad en los mercados globales nos obliga a cuidar no sólo la optimización de las diferentes fases de la producción, sino también la cadena logística y la infraestructura que la debe soportar, a fin de que América del Sur pueda mejorar su participación en el comercio mundial.(CAF, 2000, p. 10).

Destaca-se também que a CAF adotou o conceito de cinturões de desenvolvimento, assim como projetado pelo Brasil nos projetos de eixos de integração de Eliezer Batista, porém, sob a lógica do uso sinérgico da infraestrutura, conectada de modo estratégico nos campos da logística de transportes, tendo como discurso também a proteção do meio ambiente. Além disso, a entrada do Brasil como acionista da Corporação resultou na melhora dos estudos de interconexão entre o país e os outros acionistas andinos.

A CAF se apresenta como uma instituição financeira internacional que busca apoiar o desenvolvimento sustentável e a integração regional, tendo como seus principais sócios os países da CAN: Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, e outros países como Brasil, Chile, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Trinidad e Tobago e mais de 22 bancos privados da região. Ao apresentar a contribuição do Banco diante do marco de criação da IIRSA, se reafirma seu compromisso em impulsionar a integração regional, principalmente no eixo des-

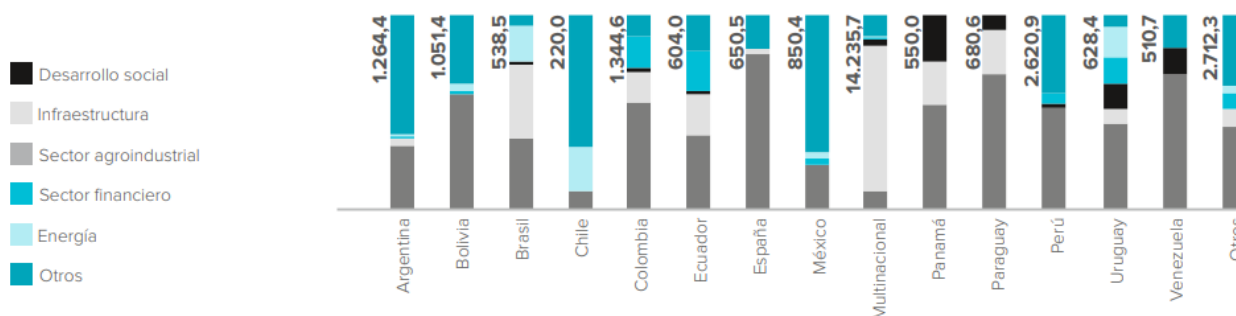
tacado (Mercosul-CAN), financiando projetos de alto impacto estratégico para a criação do cinturão de desenvolvimento para o incremento comercial sul-americano. (CAF, 2000).

Ao longo dos últimos anos de atuação da CAF no continente, entende-se que a sua importância para os países sul-americanos tem um crescente constante através do gradual aumento de aprovações de crédito aos governos da região, sendo os principais beneficiários a Colômbia e o Peru, seguidos por Equador, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Desde 2009 a Argentina e o Paraguai tiveram um aumento de recursos disponibilizados pelo Banco que gerou grande impacto à economia de ambos os Estados (ALVES, 2011).

Em seu último relatório de atividades publicado no final de 2017, a CAF aponta que o setor mais beneficiado foi o de infraestrutura produtiva (energia, transporte e comunicações, a partir de diferentes estratégias e projetos de desenvolvimento, tendo desembolsado U\$D 1.835 milhões no ano na área. Dentro do setor, diretamente em infraestrutura foram investidos mais de U\$D 11 milhões, seguido pelo desenvolvimento social com U\$D 8 milhões aplicados (CAF, 2017).

É interessante apontar que os principais países sul-americanos a investir em infraestrutura através do capital da Corporação foram Brasil, Equador e Paraguai, destacando também investimento em infraestrutura energética, Chile e Uruguai (Imagem XVIII).

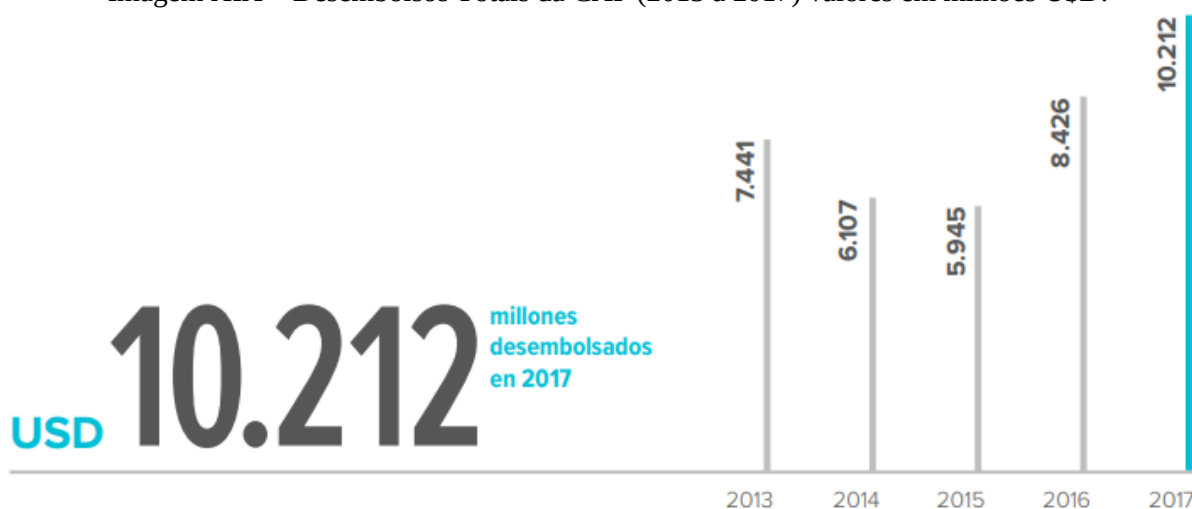
Imagem XVIII– Gráfico da distribuição das aprovações de cooperação para o desenvolvimento por Setor e País em 2017 (valor em milhões de U\$D).



Fonte: CAF (2017, p. 16).

Seguindo a lógica de crescimento do BID, tanto dentro da IIRSA como fora da dinâmica ao buscar novos parceiros para investir em infraestrutura na região, a CAF somente no ano de 2017 atingiu um recorde histórico institucional em valores desembolsados, totalizando mais de U\$D 10 bilhões no ano (Imagem XIX).

Imagem XIX – Desembolsos Totais da CAF (2013 a 2017) valores em milhões U\$D.

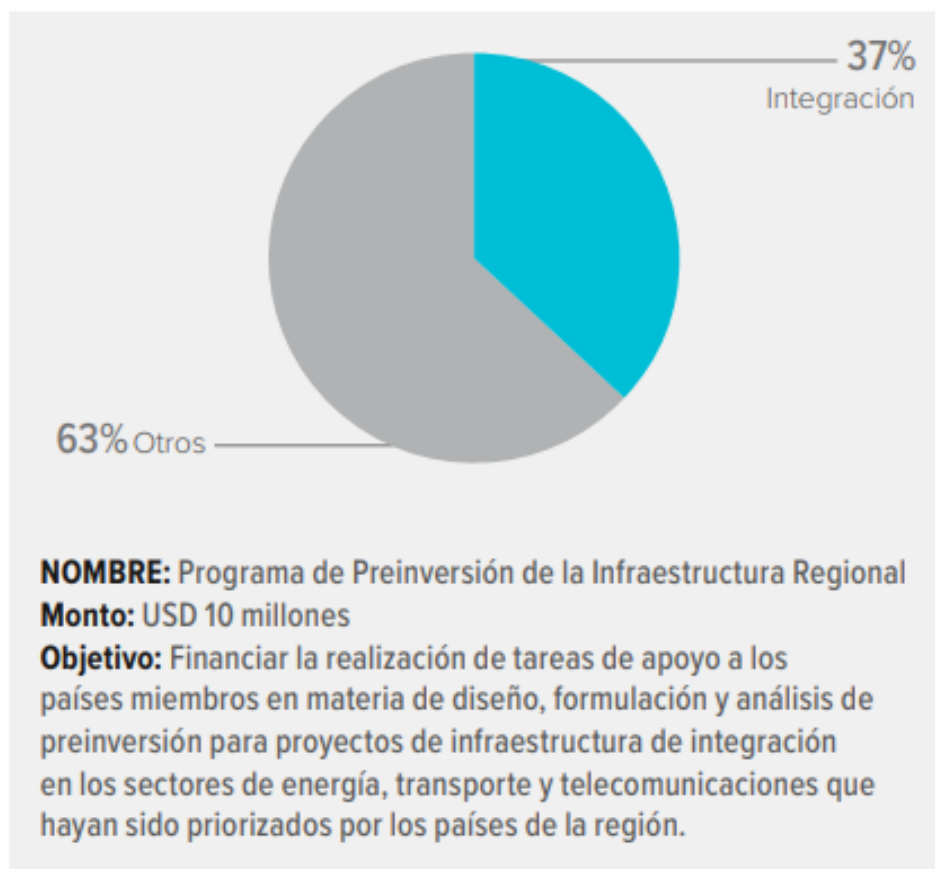


Fonte: CAF (2017, p. 18).

De acordo com a CAF, 57% do valor total desembolsado se concentrou no Brasil, Colômbia e Peru através de linhas de créditos de curto prazo, tendência crescente nos últimos 5 anos. Ainda assim, somente para a Argentina e a Bolívia, foram aportados U\$D 704 milhões e U\$D 479 milhões, respectivamente, para a execução de obras e projetos de infraestrutura tidas como vitais para o desenvolvimento de ambos os países (CAF, 2017).

É interessante notar que tanto a carteira e esforços do BID como a da CAF atuam de modo alternativo por fora da carteira IIRSA/COSIPLAN, em apoio à infraestrutura regional, assim como também será visto na atuação do BNDES de 2002 a 2015. Uma considerável porcentagem da carteira de investimentos da Corporação foi direcionada a projetos de integração regional, como pode ser visto na imagem abaixo (Imagem XX), totalizando 37% do total investido em 2017.

Imagem XX – Investimento em Integração – CAF (2017)



Fonte: CAF (2017, p. 25).

A CAF apresentou em seu relatório de 2017, que em 21 anos (1996-2017), a instituição já havia realizado 77 projetos de integração física na América do Sul, classificando-os a partir dos eixos de integração da IIRSA.

Se atendo aos números de projetos financiados pela CAF na carteira da IIRSA e do COSIPLAN, de 2000 a julho de 2018, totalizam 12 obras de infraestrutura, que somam um investimento de mais USD 1 bilhão. Os países beneficiados pela Corporação foram: Argentina, Bolívia, Equador e Uruguai, sendo que foram Argentina e Bolívia, com 6 e 4 projetos realizados respectivamente e Equador e Uruguai com 1 obra concretizada.

É interessante destacar que a carteira de financiamentos da CAF se demonstra complementar à sua participação na IIRSA, uma vez que os principais beneficiados na iniciativa em infraestrutura, não o são da mesma maneira na carteira direta do banco, no qual, por exemplo, a Argentina e Bolívia se destacam pelos aportes da CAF nos setores financeiro e agroindustrial.

5. 3 Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata

Em comparação aos outros membros do CCT, o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) foi o único organismo que não apresentou aportes de sua visão para a criação da IIRSA, ou mesmo um balanço de sua participação frente ao desenvolvimento da infraestrutura na América do Sul até o ano 2000.

Os esforços entre os países da Bacia do Prata se iniciaram em 1967 em diversas tratativas levadas à cabo entre os Ministros dos países envolvidos, chegando inicialmente à assinatura da Ata de Santa Cruz de la Sierra em 1968. Dado início ao processo de integração da sub-região, Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai realizaram a I Reunião Ordinária de Ministros entre os países, culminando na criação do Tratado da Bacia do Prata, em 1969, entrando em vigência no ano seguinte. O principal objetivo ao firmar o Tratado foi reunir esforços para promover a integração física e o desenvolvimento econômico da região, identificando áreas de interesse comum e realizando estudos, obras, e instrumentos técnicos, contando com uma carteira de investimentos inicial de U\$D 100 milhões (FONPLATA, 2001).

Em 1996 os ministros dos países membros do FONPLATA decidiram transferi-lo para o que se denominaria Banco do Mercosul, sendo postergado e deixado de lado a partir dos anos 2000. Dessa maneira, o primeiro relatório anual disponível no site do Fundo é do ano de 2001, com sua estrutura institucional já mais fortalecida. De 1995 a 2000, consta no 1º relatório do FONPLATA, seis investimentos e quatro cooperações técnicas aprovados em um montante aproximado de U\$D 26 milhões no âmbito da infraestrutura (FONPLATA 2001).

Ademais, em 2001, após a criação da IIRSA, o mecanismo aponta que para atender adequadamente a demanda por investimentos para a realização de obras de integração na sub-região, seria necessário aumentar os recursos do fundo. Entretanto, ao entender-se que não seria possível realizar tal tarefa exigindo maiores capitais dos países-membros, o FONPLATA se inseriu na dinâmica de captação de recursos externos nos mercados de capital.

A principal área de integração dentro do marco do Tratado da Bacia do Prata engloba os acordos de transportes fluviais, tendo como objetivo a facilitação da navegação e transporte comercial na Hidrovia Paraguai – Paraná, *“así como favorecer el desarrollo, modernización y eficiencia de las operaciones que facilite y permita el acceso en condiciones competitivas a los mercados de ultramar”* (FONPLATA, 2001, p. 17).

De certo modo, a importância da área para o FONPLATA justifica a sua tardia e mínima participação dentro da IIRSA, uma vez que o eixo não foi incluído inicialmente na Carteira de Projetos Geral da iniciativa e tampouco foi incorporada na Agenda de Implementação Consensual (2004-2010), como pode ser visto na tabela abaixo (Tabela VIII).

Tabela VIII – Investimento na AIC por eixos (2004-2010)

Eje de Integración y Desarrollo ⁴	Inversión AIC 2004 ¹ (en millones de US\$)	Inversión AIC 2004 (%)	Inversión AIC 2010 ² (en millones de US\$)	Inversión AIC 2010 (%)	Crecimiento 2004/2010 (%)
Del Amazonas	635,0	14,7	2.510,8	17,9	295,4
Andino	19,0	0,4	117,5	0,8	518,4
De Capricornio	65,0	1,5	103,0	0,7	58,5
Del Escudo Guayanés	112,0	2,6	119,1	0,9	6,3
Interoceánico Central	731,0	16,9	1.635,0	11,7	123,7
MERCOSUR-Chile	2.044,0	47,4	8.135,0	58,0	298,0
Perú-Brasil-Bolivia	710,0	16,5	1.396,3	10,0	96,7
TOTAL (sin TICs)	4.316,0	100,0	14.016,7	100,0	224,8
TOTAL (con TICs)	4.316,0 ³		14.023,0		

Fonte: IIRSA (2010, p. 153).

Durante os 10 anos de IIRSA não houve nenhum projeto concluído que tenha recebido financiamento direto do FONPLATA, e, durante o período COSIPLAN, de 2011 a julho de 2018, houve apenas um (1) projeto realizado com o apoio financeiro do Fundo, sendo este um projeto de estudo para a otimização do trecho Ñeembucú e Rio Bermejo, entre Argentina e Paraguai, sob o valor de USD 503 mil, concluído em 2017. Dentre as participações financeiras na carteira da IIRSA e do COSIPLAN o FONPLATA se apresentou o menor, sendo também, entre os membros do CCT, aquele com menos participantes e mais ausências registradas nas reuniões do mecanismo.

Por outro lado, ao analisar o relatório de atividades de 2017 do Fundo, tendo montantes específicos para cada país em sua carteira de investimentos, o FONPLATA realiza aportes de modo diferenciado a cada país-membro da sub-região, buscando atender às necessidades particulares de cada uma no âmbito de infraestrutura física e social. Enumeram-se tais prioridades (FONPLATA, 2017, p. 18-26):

1. Argentina – “O plano de trabalho na Argentina é amplo, abrangendo as comunidades mais isoladas e distantes nas áreas fronteiriças até o trânsito nas áreas circundantes da capital e o fornecimento de ferramentas para melhorar o funcionamento das instituições do Estado”. Investimento disponível ao país: USD 380 milhões;
2. Bolívia – “O programa de trabalho na Bolívia está ligado aos esforços realizados pelo país para a construção e melhoria de sua infraestrutura viária”. Ademais, investe-se também na inclusão socioeconômica das áreas rurais da região de Cochabamba. Investimento disponível ao país: USD 295 milhões.
3. Brasil – O investimento do FONPLATA no Brasil, “tem sua maior parte voltada para o desenvolvimento de cidades de pequeno e médio portes no interior de diversos estados do centro e do sul do país. O objetivo principal é contribuir para melhorar a infraestrutura e a qualidade de

vida das pessoas nessas cidades”, em especial a cidade de Corumbá na fronteira brasileira com a Bolívia. Outras obras envolvem serviços de água e saneamento básico em cidades interiores. Investimento disponível ao país: USD 182 milhões.

4. Paraguai – Os investimentos do Fundo no país se direcionam a “construção e a manutenção da infraestrutura viária para melhorar as condições do transporte de pessoas e de produtos, bem como fortalecer os corredores de integração com nações vizinhas”. Investimento disponível ao país: USD 222 milhões.
5. Uruguai – A atuação do FONPLATA no país se direciona “a construção, reabilitação e manutenção da infraestrutura rodoviária do país com vistas a melhorar as condições e os níveis de segurança para o deslocamento de pessoas e bens no país e, ao mesmo tempo, melhorar a conectividade com os países vizinhos”. Ademais, investe-se também no acesso à água e em saneamento básico. Investimento disponível ao país: USD 235 milhões.

Somente em 2017, 12 novas operações foram aprovadas pelo Fundo, totalizando USD 327 milhões de investimentos. Ainda assim, durante o ano passado foram desembolsados USD 171 milhões, 35% a mais que em 2016, de acordo com o Fundo.

Este crescimento possibilitou que o fluxo líquido de recursos para os países fosse de US\$ 118 milhões, ultrapassando a soma de US\$ 92 milhões alcançada em 2016. A carteira de empréstimos a receber aumentou 21,7% em comparação com a do ano 2016, mantendo o crescimento médio de 21% acumulativo anual desde 2013. O número de projetos com desembolsos ampliou-se notavelmente, passando de 17 projetos em 2016 para 29 em 2017, consoante com o aumento das aprovações do ano anterior. O montante médio dos empréstimos aprovados (US\$ 27,3 milhões) se manteve no patamar previsto pelo plano estratégico, enquanto o montante médio dos desembolsos por empréstimos em vigor foi de US\$ 4,5 milhões. (FONPLATA, 2017, p. 30).

O tempo médio de desembolso dos projetos concluídos em 2017 foi de 5 anos, inferior ao tempo médio de projetos concluídos em anos anteriores (FONPLATA, 2017). Os resultados apresentados pelo Fundo demonstram a continuidade que o organismo deu aos projetos de desenvolvimento e integração na sub-região, sendo que a infraestrutura demonstra ser o destino predominante de capital da carteira de empréstimos do FONPLATA, tendo nos últimos anos diversificado seus aportes em obras de caráter social.

Por fim, apesar de sua baixa participação direta na carteira da IIRSA, o FONPLATA apresenta grande participação na dinâmica de desenvolvimento infraestrutural nos seus países-membros, seguindo também a lógica de atuação do BID e buscando novas parcerias estratégicas com outros Bancos de desenvolvimento, em destaque o Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS, o BID, o Banco Europeu de Investimento (BEI), a CAF e a Agência Francesa de Desenvolvimento (FONPLATA, 2017).

5. 4 Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Fundado em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) cresceu sua atuação em meados dos anos 2000, durante os Governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff no Brasil, sob a égide do que se chamou de “novo desenvolvimentismo”.

O novo desenvolvimentismo, assim como o nacional-desenvolvimentismo da década de 1950, ao mesmo tempo supõe a existência e implica a formação de uma verdadeira nação, capaz de formular uma estratégia nacional de desenvolvimento informal, aberta, como é próprio de sociedades democráticas cujas economias são coordenadas pelo mercado. [...] Esse nacionalismo não visa dotar a nação de um Estado, mas tornar o Estado já existente um instrumento efetivo de ação coletiva da nação, que permita a nações modernas, vivendo no início do século XXI, buscarem, de forma consistente, seus objetivos políticos de desenvolvimento econômico, justiça social e liberdade, em um quadro internacional de competição, mas também de paz e colaboração. Implica, portanto, que esse nacionalismo seja liberal, social e republicano, incorporando os valores das sociedades industriais modernas (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.10-11).

Foi no encontro de dois paradigmas no novo governo, o paradigma do neoliberalismo de um lado e do outro o do Estado desenvolvimentista, que o BNDES apoiou o crescimento nacional brasileiro, e, posteriormente o regional através da internacionalização e apoio à exportação das empresas brasileiras. Um dos principais pontos para a alavancagem da economia de um país é a sua capacidade de financiamento, no qual, durante os governos de Lula da Silva, o BNDES teve um papel importante para cumprir com as necessidades nacionais, sendo que o Banco foi o maior agente financiador para a industrialização e desenvolvimento do país (FREIXO; RISTOFF, 2012).

Um dos indicativos do esforço do governo em fortalecer a atuação do BNDES e aumentar significativamente os recursos da carteira do BNDES é o aumento sucessivo dos aportes feitos pelo Tesouro Nacional, levando o peso desses aportes superarem as dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que era a maior fonte de recursos do Banco. Com isso, o BNDES transformou-se em um dos maiores bancos de desenvolvimento do mundo (FREIXO e RISTOFF, 2012, p. 26).

Dentro da nova orientação governamental do país em conjunto com a criação da IIR-SA e uma maior aproximação do Brasil com os vizinhos sul-americanos, inseriu-se o BNDES nos discursos em prol da integração da infraestrutura na região, como já apresentado no capítulo 1. Direcionado a alavancar a atuação do BNDES na região o Brasil apresentou o Banco aos seus vizinhos como um mecanismo alternativo para o desenvolvimento nacional de cada um, como pode ser visto na fala do Embaixador Guimarães durante o Governo de Lula da Silva (2007):

Uma das maiores dificuldades dos países da América do Sul é o acesso a crédito para investimentos em infraestrutura, devido a limites ao endividamento externo e à falta de acesso a instrumentos de garantia. [...] É parte essencial da estratégia brasileira de integração fornecer crédito aos países vizinhos para a execução de obras de infraestrutura e, no futuro, vir a fornecer créditos a empresas desses países em condições normais semelhantes às que se exigem de empresas brasileiras, tendo em vista o interesse vital brasileiro no crescimento e no desenvolvimento dos países vizinhos, até mesmo por razões de interesse próprio, devido à grande importância de seus mercados para as exportações brasileiras e, em consequência, para o nível de atividade econômica geral e de suas empresas. (SILVA, 2007, p. 182).

Foi a partir da construção do entendimento de que o Brasil e o BNDES seriam mecanismos ativos na dinâmica de integração da infraestrutura sul-americana, que se apontou diversas vezes ter sido o BNDES a principal fonte de financiamento da IIRSA e do COSIPLAN. Aqui, demonstramos o contrário, no qual a IIRSA foi a plataforma pela qual o BNDES foi apresentado aos vizinhos sul-americanos, porém, como impulsionador das empresas nacionais brasileiras, e não diretamente à integração da infraestrutura da região, como projetado pela Iniciativa.

É interessante observar que ao mesmo tempo em que o BNDES foi inserido nas reuniões da IIRSA, em 2006, criou-se a concessão IIRSA NORTE¹⁵ no Peru, cuja empresa responsável em liderar a operação da rodovia entre Paíta e Yurimaguas, atravessando 6 regiões e interconectando o norte peruano com o Brasil, é a Odebrecht, empresa brasileira.

Em conformidade com essa informação, se ressalta novamente que apesar de mudanças internas institucionais do BNDES em 2002, seu estatuto claramente afirma a possibilidade de investimentos externos, apenas a partir de empresas de capital nacional brasileiro. Ou seja, o BNDES nunca pôde financiar empresas de outros países no que se refere às licitações de obras de infraestrutura, principalmente da carteira IIRSA/COSIPLAN, podendo aportar capital somente às empresas brasileiras que realizassem obras fora do país. Destaco aqui item do estatuto do BNDES em questão:

II - financiar a aquisição de ativos e investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do País; (Redação dada pelo Decreto nº 6.322, de 2007); III - financiar e fomentar a exportação de produtos e de serviços, inclusive serviços de instalação, compreendidas as despesas realizadas no exterior, associadas à exportação; (BNDES, 2002).

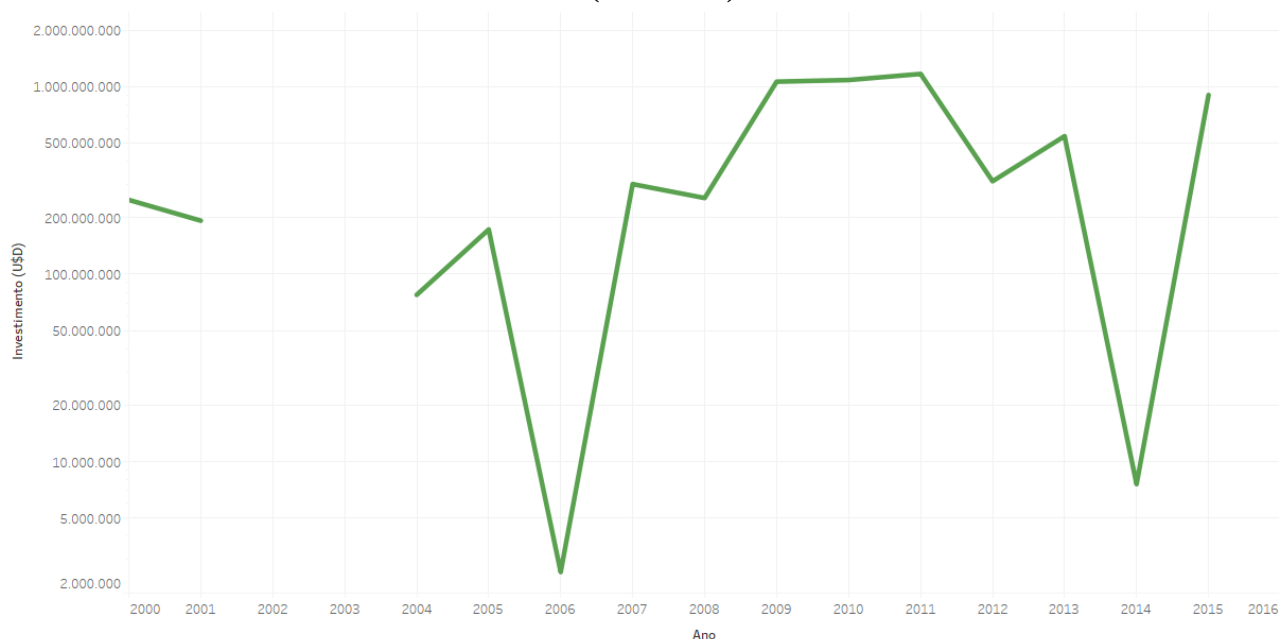
Sendo assim, tem-se uma atuação direta do BNDES na IIRSA muito inferior à esperada, uma vez que para o Brasil podia ser cabível que suas empresas realizassem obras em seu

¹⁵ Site Oficial da Concessão: <https://www.iirsanorte.com.pe/concesionaria/>.

território, mas não o foi para os outros países sul-americanos e suas respectivas empresas de construção e engenharia. De 2000 a julho de 2018 foram realizados apenas 2 projetos da Carteira IIRSA com o apoio direto do BNDES, ambos concretizados após 2016, sendo estes: a pavimentação da rota Potosí-Tarija, sob o valor de aproximadamente U\$D 90 milhões, e a pavimentação da rota Potosí-Tupiza-Villazón, no valor de U\$D 67 milhões financiados pelo banco. Dessa maneira, em 18 anos, o BNDES financiou diretamente à carteira da IIRSA, pouco mais de U\$D 157 milhões, sendo a 9º fonte de 13 que financiaram projetos da IIRSA/COSIPLAN.

Por outro lado a participação do BNDES diretamente em obras de infraestrutura na América do Sul no mesmo período merece destaque. De 2000 a 2015 – a partir de 2016 não foram realizados aportes do Banco no âmbito – foram realizadas 485 obras, em um valor total de mais de U\$D 6 bilhões (Gráfico XVIII).

Gráfico XVIII – Investimento do BNDES em Obras de Infraestrutura na América do Sul (2000-2016)

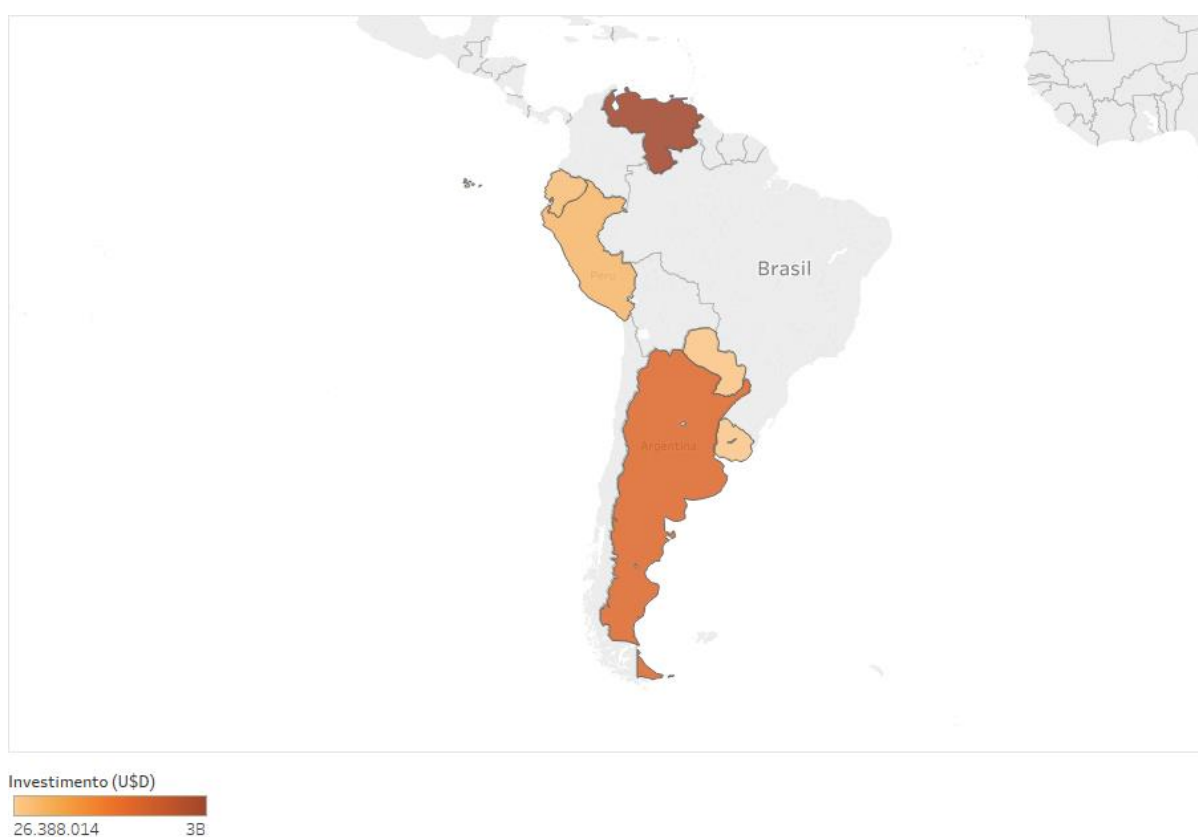


Fonte: elaboração própria com base nos dados do site do BNDES (2018).

Como pode ser observado no gráfico acima, os anos com maior volume de investimentos foram 2009, 2010 e 2011, com mais de U\$D 1 bilhão financiado cada ano. Apesar da grande queda de investimentos em 2014, em ano eleitoral no Brasil, e no início da crise regional sul-americana, em 2015, antes de se interromperem os investimentos em infraestrutura por parte do BNDES, o Banco financiou mais de U\$D 900 milhões no ano para realização de obras de infraestrutura na América do Sul.

O BNDES financiou de maior modo àqueles países que apresentavam maior capital na região, como Argentina, Venezuela e Peru, uma vez que o dinheiro em realidade ia para suas empreiteiras, e para que houvesse garantia de retorno ao país era necessário realizar obras em países que demonstrassem segurança financeira, ou em obras que fossem estratégicas e atrativas à empresas que as fosse realizar. Ainda assim, o BNDES fez importantes aportes para os países da região, ainda que no caso Paraguai não chegue nem perto do que o país recebeu de investimento no âmbito da IIRSA para infraestrutura (Gráfico XIX).

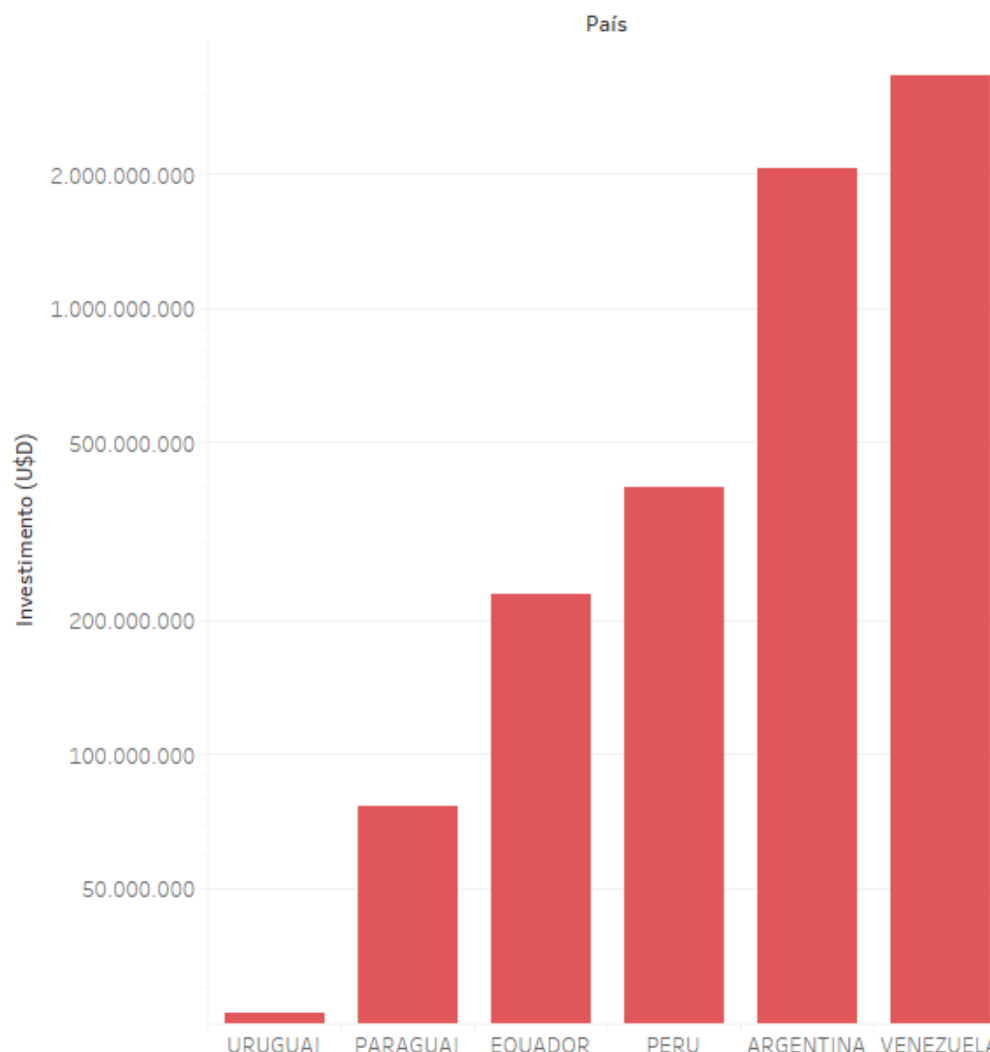
Gráfico XIX – Investimentos do BNDES para Infraestrutura por País (2000-2016)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do site do BNDES (2018).

De modo mais detalhado, têm-se que a Venezuela foi o principal país a ter projetos de infraestrutura realizados com financiamento do BNDES, somando mais de USD 3 bilhões. Em segundo lugar está a Argentina, com mais de USD 2 bilhões investidos pelo Banco em infraestrutura. Já o Uruguai aparece em último lugar, no qual foram direcionados apenas USD 26 milhões da carteira do BNDES para realizar obras de infraestrutura no país (Gráfico XX).

Gráfico XX – Detalhamento dos Investimentos do BNDES em Infraestrutura por País
(2000-2016)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do site do BNDES (2018).

Entretanto, ao comparar a participação brasileira dentro da IIRSA, e fora dela, tem-se que a participação do Banco para a construção de obras de infraestrutura na América do Sul a partir do financiamento de suas empresas nacionais, foi mais de 9 vezes maior que seu aporte direto dentro da Carteira IIRSA/COSIPLAN (Tabela IX).

Tabela IX – Financiamento BNDES em infraestrutura (2000-2018)

Fonte Financiamento/Destino (2000-2018)

BNDES na IIRSA	599.000.000
BNDES Obras América do Sul (Fora da IIRSA)	6.373.043.231

Investimento (US\$D)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do SIP IIRSA (2018) e do BNDES (2018).

Diante dessa constatação, apontam-se as principais empreiteiras brasileiras a receber financiamento do BNDES no âmbito de infraestrutura para realizar obras na América do Sul (Tabela X).

Tabela X – Empreiteiras Beneficiadas pelo BNDES com investimentos em Infraestrutura de 2000 a 2016 (valor em U\$D).

Construtora	
FURNAS CENTRAIS ELETRICAS S/A	1.500.000
SCHAHIN ENGENHARIA S/A	2.592.818
ENGEVIX ENGENHARIA S/A	3.000.000
BUREAU DE PROJETO E CONSULTORIA LTDA.	15.990.535
CONFAB INDUSTRIAL S/A	25.591.950
MULTITRADE S/A	34.623.000
ARG LTDA	77.000.000
CONSTRUTORA OAS S/A	172.022.672
CONSTRUÇÕES E COMERCIO CAMARGO CORREA S/A	414.595.517
CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	1.625.949.487
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT S/A	4.246.337.808

Financiamento Bndes (U..)	
1.500.000	4B

Fonte: elaboração própria com base nos dados disponíveis no site do BNDES (2018).

As quatro primeiras empreiteiras beneficiadas pelo BNDES para realizar obras de infraestrutura nos países sul-americanos são as principais empresas investigadas por envolvimento em esquemas de corrupção e lavagem de dinheiro tanto no país como fora pela Operação Lava Jato. Ademais, vale pontuar que, mesmo sob pouca contribuição a empresa Furnas Centrais Elétricas S/A é a empresa envolvida na famosa “Lista de Furnas”, que foi um esquema de corrupção e lavagem de dinheiro durante meados dos anos 2000 no qual a empresa em questão “doava” dinheiro à campanha de políticos brasileiros, tendo nomes de políticos importantes do país, ainda em exercício parlamentar, como o eleito presidente do país Jair Bolsonaro.

A atuação brasileira em infraestrutura na América do Sul apesar de positiva no aspecto de que muito se investiu nos países vizinhos através do BNDES, carrega muitas questões de corrupção, favorecimento político e outros, que nos leva a questionar a real intenção do país frente ao projeto integracionista sul-americano, uma vez que os principais beneficiados foram

as empreiteiras nacionais, cuja melhor investigação é uma agenda futura de pesquisa a ser realizada.

Por fim, tem-se, primeiramente, que o BNDES não foi o principal mecanismo de financiamento da Carteira de projetos IIRSA/COSIPLAN. Entretanto, o Brasil contribuiu de grande maneira para o desenvolvimento infraestrutural na região a partir de seu Banco, não necessariamente trabalhando em conjunto com os objetivos integracionistas apoiados pelo país nos anos 2000, o que, mais uma vez, demonstra a contradição brasileira em sua estratégia de atuação regional.

5. 5 Conclusões Parciais

Este capítulo se ateve a uma análise documental dos interesses dos Bancos regionais presentes no marco da criação e dos esforços despendidos na IIRSA e no COSIPLAN. Ainda assim, um estudo realizado por Eduardo Gudynas (2008) dialoga diretamente com as informações apresentadas sobre a atuação e intenções de cada membro do CCT, BID, CAF e FONPLATA, e até mesmo da participação brasileira na dinâmica regional em infraestrutura através do BNDES.

De acordo com Gudynas (2008), as instituições financeiras regionais (IFRs) têm suas particularidades, sendo que o processo de tomada de decisões da maioria deles estão nas mãos dos governos regionais, tendo como foco a expansão dos investimentos privados e da cooperação técnica. A CAF, por exemplo, além de contar com capital dos países membros, conta com aportes financeiros de grandes bancos de países desenvolvidos, a qual, como demonstrado, supera o BID em seus aportes em infraestrutura na América do Sul. Já o BID, também considerado por Gudynas (2008) uma IFR, aponta que a diferença entre o Banco e a CAF “está no fato que do total de 47 países membros, apenas 26 são nações latino-americanas e, portanto, o controle da gestão se encontra, em grande parte, nas mãos dos países industrializados (como os Estados Unidos, Canadá, várias nações européias e o Japão)” (GUDYNAS, 2009, p. 26).

Por outro lado, o FONPLATA se destaca pelo seu foco de investimentos aos países da Bacia do Prata: Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai, sendo que a IIRSA representa no eixo da Hidrovia Paraguai Paraná, a expansão do Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná, se destacando de maior modo em trabalhos de cooperação técnica, além de estar presente na gestão do projeto Aquífero Guarani na região (GUDYNAS, 2009).

Em especial o BID e a CAF desde o início da IIRSA estiveram presentes não somente como instituições financeiras, mas como atores interessados que projetavam seus objetivos

particulares na dinâmica que se conformava. Ambos os mecanismos sempre defenderam como visão para que ocorresse a integração infraestrutural nos moldes planejados, a definição de marcos regulatórios institucionais e jurídicos que tivessem o apoio e comprometimento dos governos em cumpri-los, para assim tornar a região mais atrativa ao setor privado. De modo geral, a participação dos Bancos do CCT se destacam pela lógica do regionalismo aberto que é defendida, em uma integração comercial, de abertura do comércio, destacando-se o FON-PLATA por divergir nesse aspecto ao apontar em suas diretrizes atuais a sua visão mais pró intra-bloco.

Uma das ferramentas que deve ser entendida como central aqui, tanto na visão que se tem da IIRSA e do COSIPLAN, como nas diretrizes assumidas ao longo dos anos pela iniciativa regional é o BID-INTAL. Além de ser o principal participante nas reuniões do âmbito, de modo constante mesmo nos períodos de crise regional, o INTAL é o principal centro de aglutinação de informações dos esforços em infraestrutura na América do Sul, ademais de ser a ferramenta regional central na elaboração de estudos de factibilidade não somente no âmbito da IIRSA e do COSIPLAN, como fora do mecanismo em contato direto com projetos nacionais de cada país da região, como do próprio FOCEM.

A questão da diminuição da participação do Estado e maior autonomia dos agentes privados, ainda que sob marcos regulatórios institucionais, defendidos pelo BID e pela CAF desde os anos 2000, demonstram dinâmica pela qual a IIRSA se estruturou ao longo de seu desenvolvimento, no qual muitas das falhas ainda presentes nos mecanismos, inclusive na percepção negativa que se tem dos esforços em infraestrutura na América do Sul, se dão pela continuada defesa da autonomia nacional dos países e ausência de instâncias regionais mais autônomas e reguladas.

Por sua vez, a CAF foca muito nos problemas de fronteira e a questão comercial, sendo a única a mencionar tanto em seu projeto inicial em 2000, como em seus relatórios mais recentes, a necessidade de se investir em uma estrutura produtiva sul-americana menos atrelada à exportação de matérias primas, sendo que a infraestrutura é necessária para que haja a integração regional desde que outras questões também sejam trabalhadas no âmbito internos dos países sul-americanos. Ainda que seu foco esteja mais no eixo entre Mercosul e CAN, a CAF incorpora os cinturões de desenvolvimento utilizando a lógica da sinergia da infraestrutura.

De modo geral reforça-se o entendimento de que nenhuma ação está livre de interesse e, conseqüentemente, a integração da infraestrutura física não surgiu de modo espontâneo. Sendo assim, com os interesses dos bancos regionais destacados neste capítulo, é possível entender que falta ainda a vontade política dos países em se integrar, principalmente do Brasil,

principalmente na ausência de instituições regionais que tenham capacidade de comprometer os Estados e impulsionar os esforços até então despendidos. Tanto a CAF como o BID, e até mesmo o FONPLATA, tem a cada ano incrementado seus investimentos na América do Sul, principalmente na área infraestrutural, o que demonstra que não é a falta de capital a central problemática no processo de integração da infraestrutura sul-americana.

A atuação do FONPLATA, ainda que mínima dentro da IIRSA e do COSIPLAN, destaca-se por direcionar esforços em infraestrutura em áreas de necessidade interna dos países do bloco, sendo a instituição que se direciona mais à obras de caráter social no âmbito nacional. Apesar de alguma diferenciação, o FONPLATA não fica pra trás do BID e da CAF, que, apesar das crises regionais, e da atuação controversa brasileira em integrar a infraestrutura sul-americana nos moldes projetados inicialmente na IIRSA, demonstram constância em buscar novas parcerias e fontes de financiamento, tendo estes cada vez mais capitais asiáticos e europeus.

É interessante frisar que apesar de todos os membros do CCT defenderem a inserção de questões sociais e ambientais dentro da IIRSA, o mesmo não se concretizou de forma ampla, tendo eles atuado de modo mais convergente a esses ideais por fora da carteira de integração conformada.

Por fim, cabe ressaltar que a participação brasileira direta na carteira da IIRSA e do COSIPLAN não ocorreu através do BNDES, tendo tido investimentos pouco expressivos no mecanismo regional. A participação do BNDES nos investimentos em infraestrutura na América do Sul nos leva a uma série de questionamentos e afirmações a serem realizadas. Em primeiro lugar, a atuação brasileira beneficiou em larga escala suas empresas nacionais, as quais se encontram em estado crítico por conta de seus envolvimento nos esquemas de corrupção e lavagem de dinheiro como mencionado. A realidade crítica do Brasil desde os anos 2013 reflete a perda de espaço que o país havia conquistado no âmbito de financiamento de infraestrutura regional, tendo ele contribuído muito para o desenvolvimento físico dos países vizinhos, ainda que não diretamente relacionado ao projeto de integração defendido no marco da IIRSA e instigado pelo próprio governo brasileiro desde seu início. Em resumo, “a particularidade do BNDES é que ele financia empresas brasileiras e, então, embora possa apoiar empreendimentos de integração entre outras nações, sempre o faz por intermédio da participação em uma empresa do Brasil” (GUDYNAS, 2008, p. 28).

Em concordância com a conclusão que Gudynas (2008) apresenta em seu trabalho, é possível verificar que as diferentes instituições financeiras que participam do desenvolvimento da infraestrutura sul-americana de modo geral não têm vínculos obrigatórios com os objetivos de integração regional, ainda que apresentem em suas diretrizes a defesa e compromisso

com o aspecto regional. Deste modo, entende-se que apesar dessa não obrigatoriedade, a convergência de esforços para a integração física e seu compromisso para tal fim se expressam na IIRSA. Do mesmo modo que se problematiza o entendimento do que é integração através de aportes teóricos de relações internacionais, Gudynas (2008) afirma que existe uma confusão da integração por interconexão por parte das IFs, no qual a integração envolve uma interação entre os países de uma região que se expressam em vários planos, “não somente comerciais, mas também políticos, produtivos, culturais, etc., e as interconexões, [...] embora [...] sejam um importante ingrediente para permitir uma integração entre países, [...] não é sinônimo de integração.” (GUDYNAS, 2008, p. 35 -36).

Dessa maneira, como pôde ser visualizado na análise documental dos BID, CAF e FONPLATA,

essas instituições desenvolveram sua própria visão da integração sul-americana, que deveria se orientar por sete princípios: regionalismo aberto; eixos de integração e desenvolvimento; sustentabilidade econômica, social, ambiental e político-institucional; aumento do valor agregado da produção; tecnologias de informação; convergência normativa; e coordenação público-privada (BID, CAF e Fonplata, 2003). [...]. É necessário reconhecer nas IFRs alguns aspectos positivos e necessários, como a importância das complementaridades e sinergias, e o caráter multidimensional do processo. Contudo, estas instituições respondem a uma visão onde a inserção no mercado global é essencial e, para tanto, é necessário solucionar os problemas de interconexão e fragmentação em escala continental. (GUDYNAS, 2009, p. 37).

Ainda assim, apesar da convergência geral entre os interesses das instituições financeiras regionais no âmbito da IIRSA e do COSIPLAN, assim como da contraditória atuação brasileira através do BNDES no aspecto integracionista na América do Sul, são os bancos regionais em sua constância, em especial a CAF e o BID que demonstram ser um dos fatores pelo qual a iniciativa tem tido avanços importantes desde sua criação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho foi possível visualizar que é difícil entender os processos para a integração da infraestrutura regional sul-americana sem compreender o papel e os interesses que o Brasil e os bancos regionais tiveram e ainda têm frente à temática. A IIRSA resultou de uma convergência entre o redirecionamento político dos países sul-americanos, e em especial da estratégia brasileira para construir um espaço logístico para melhorar suas condições de competitividade no mercado internacional. Ao investir em um adensamento institucional nas conformações regionais sul-americanas o governo brasileiro buscou reinventar o espaço existente como espaço de sua influência, reafirmando o que Nolte (2016) discute sobre poderes regionais, no qual as organizações intergovernamentais de uma região representam projetos desses atores de poder.

Assim como a construção da América do Sul é identificada a partir de interesses, estrangulamentos internacionais e oportunidades regionais particulares, os processos regionais sul-americanos tiveram grande influência da estratégia brasileira. Como visto ao longo do primeiro capítulo, as ações postas em práticas no começo dos anos 2000 defendiam um espaço no qual o mercado brasileiro pudesse crescer ao mesmo tempo em que distanciava o domínio norte-americano da região. Ademais, assim como Spektor (2014) defende, tanto no exemplo da IIRSA, COSIPLAN, MERCOSUL ou UNASUL, a intenção do governo brasileiro nunca foi constituir mecanismos regionais autônomos, desenhando instituições minimalistas e flexíveis, no qual a autonomia sempre esteve em primeiro lugar em detrimento de qualquer esforço regional.

Tanto no que se refere à política externa brasileira para a América do Sul nos últimos 20 anos, como no posicionamento do país frente às instituições regionais por ele mesmo instigada, visualiza-se a retórica discursiva integracionista no qual se projetam ideais e estratégias nacionais no âmbito regional no qual os benefícios não são distribuídos de modo igualitário, mantendo a região sul-americana atrativa e dependente de atores externos, em contradição com a integração e a autonomia regional esperada. Por sua vez, diante desse posicionamento as instituições regionais acabam por conviver com falhas estruturais, no qual os regramentos e burocracias de cada país se apresentam como uma barreira para maiores avanços na região, principalmente no que diz respeito aos investimentos em infraestrutura física.

A atuação do Brasil nos últimos 20 anos, principalmente no âmbito da infraestrutura, reforça o entendimento de que além de buscar fortalecer a liderança sob a região, o Brasil teve nas expectativas de integração regional sul-americana um instrumento para exportar seus valores e estratégias desenvolvimentistas aos seus vizinhos a partir da projeção da IIRSA

(HONÓRIO, 2013; SARAIVA, 2010B). Assim como o contexto regional, internacional e nacionais foram essenciais para a construção da IIRSA e para a projeção brasileira no período do início dos anos 2000, após anos de convergência política e crescimento econômico dos países sul-americanos, não se resultou no aprofundamento das dinâmicas regionais, sendo que a partir de 2013, com a fragilização da convergência inicial, muitos dos espaços de discussão criados no período perdem sua força.

Qual foi, portanto o papel do governo brasileiro na criação da IIRSA? E qual foi o papel dos bancos regionais participantes da dinâmica? E acima de tudo, porque a integração da infraestrutura se apresenta como longe do objetivado inicialmente?

Assim como discutido por diversos atores, e aqui também apresentado a partir dos documentos existentes, a IIRSA foi um projeto brasileiro baseado em estratégias nacionais de desenvolvimento infraestrutural, no qual o BID realizou um estudo previamente encomendado que buscou reforçar o projeto que seria apresentado durante a I Reunião de Presidentes da América do Sul no ano 2000 (CALDAS; OLIVEIRA Jr., 2016; DESIDERÁ NETO et al, 2015; HONÓRIO, 2013; LIMA, 2013; MARIANO, 2013, SARAIVA, 2010; SANTOS, 2014; SOUZA, 2011; OLIVEIRA, 2016; VERDUM, 2007).

Criada sob a égide do regionalismo aberto, os interesses econômicos brasileiros dialogaram diretamente com as diretrizes dos bancos regionais, o BID, a CAF e o FONPLATA, no qual se defendeu a participação do capital privado em massa nos projetos do mecanismo, enquanto os Estados não seriam exigidos de contribuir de grande modo, sempre buscando a manutenção da autonomia nacional. Entretanto, esse ideal é invertido pela atuação brasileira a partir da criação do COSIPLAN, confirmando a utilização do discurso integracionista e dos espaços regionais para alavancar estratégias nacionais, sejam elas convergentes com o mecanismo ou não.

De certo modo, durante toda a trajetória da IIRSA e do COSIPLAN o Brasil se apresentou como um líder consensual, investindo em negociações alternativas, se aproximando da CAN e incorporando-se à CAF. Entretanto, destaca-se o consensual porque a liderança regional implica custos não somente financeiros como políticos e institucionais, que, por sua vez, nunca foram atrativos ao país. O Brasil apesar de haver investido altíssimos valores tanto na infraestrutura do país como dentro da IIRSA e do COSIPLAN através de seu tesouro nacional, nunca quis assumir custos de liderança, como entendido pelo conceito de *paymaster* de Mattli (1999).

Vistos como negativos pelo setor público, os custos de liderança nunca foram assumidos pelo Brasil, no qual formas alternativas sempre foram buscadas para prover o apoio necessário aos espaços regionais, como através da ampla defesa às parcerias com bancos priva-

dos para tratar de questões regionais (BURGES, 2006). Dessa maneira, foi a partir da reticência de liderança brasileira, no espaço regional institucionalizado, que se criou um ambiente propício à atuação de outros agentes, no caso da infraestrutura, da CAF e do BID. Ou seja, apesar de o Brasil ter sido o principal instigador da IIRSA, ele nunca quis assumir o compromisso financeiro com a iniciativa, destacando à criação do próprio Comitê Coordenador Técnico com o BID, a CAF e o FONPLATA.

Como demonstrado ao longo do capítulo 4, os mecanismos de financiamento foram essenciais para a desenvoltura dos projetos de integração da infraestrutura regional no marco da IIRSA e inclusive do COSIPLAN, seja por meio de aportes financeiros, como também pelo importante papel que essas instituições executam através da realização de cooperações técnicas (COSTA; GONZÁLES, 2014). Ainda assim, a lógica defendida pelos mecanismos é a lógica comercial, que, apesar de ir de acordo inicialmente com a IIRSA, não dialogou com as propostas defendidas pela UNASUL e o COSIPLAN.

Apesar de mudanças políticas regionais que resultaram na maior inserção dos Estados na dinâmica da integração da infraestrutura, o CCT se apresentou constante em todos os anos de IIRSA e do COSIPLAN, seja por meio de aportes ou em participação nas reuniões. Destaca-se que a participação das equipes técnicas do BID, da CAF e do FONPLATA resultaram no grande desenvolvimento que a iniciativa teve ao longo dos anos, facilitando a captação de recursos (CARRION; PAIN, 2006; COUTO, 2006; PADULA, 2014; SANTOS, 2014). Porém, como visto em todas as diretrizes tanto do BID como da CAF, muitas das premissas defendidas pelos bancos não foram consolidadas, como o aprofundamento institucional do mecanismo e a criação de marcos regulatórios e jurídicos que garantissem estabilidade e segurança aos possíveis financiadores dos projetos. A não concretização dessas diretrizes se deu principalmente em decorrência do particular interesse brasileiro no espaço que a IIRSA criou na região, aumentando a demanda por financiamentos em infraestrutura.

A convergência política trazida com a virada à esquerda dialogou diretamente com a expectativa de integração na América do Sul, no qual a CASA se transformou em UNASUL e a IIRSA foi incorporada ao COSIPLAN, tendo um maior espaço para inserir questões de supressão de assimetria e a realização de estudos sociais e ambientais, tidos como importantes para o avanço regional.

Entretanto, tanto dentro da IIRSA como posteriormente no COSIPLAN a questão social não foi incorporada na prática, havendo poucas participações cidadãos no mecanismo, e de maneira espaçada. Ademais, apesar de se apresentar como um mecanismo de convergência entre os países sul-americanos no intento de diminuir as assimetrias físicas regionais e assim obter um melhor posicionamento competitivo no mercado internacional, a IIRSA demonstra

um espaço no qual àqueles com maior capital nacional executam mais obras e recebem mais financiamentos, e os menores, que possuem maior dificuldade em fazer o mesmo, recebem menos financiamentos e, consequentemente, executam menos obras. Ou seja, a questão social e de supressão de assimetrias permanece ilustrativa.

Por outro lado, a criação do FOCEM e sua atuação no continente se apresentam complementares à IIRSA, uma vez que os países menos favorecidos no mecanismo ganham protagonismo no FOCEM, ainda que, como visto, não parece haver diálogo direto entre IIRSA e FOCEM, sendo que o Fundo participou de poucos projetos da carteira.

De modo geral, sobre o período IIRSA há várias confirmações e algumas refutações a serem pontuadas aqui. Como apresentado, a carteira da IIRSA evoluiu muito rápido em 10 anos, obtendo poucas execuções, principalmente por ser gradual a consolidação do espaço e haver muitos interesses envolvidos para a realização das obras. Um dos principais problemas visualizados na IIRSA e que se mantém no COSIPLAN é a estruturação de uma Carteira de Projetos na qual as obras não estão todas estudadas e projetadas, havendo um alto gasto financeiro e de tempo com estudos de factibilidade, no qual o CCT teve grande importância (HONÓRIO, 2013; SOUZA, 2011).

Diante da dificuldade em apresentar resultados concretos no período estipulado a Agenda de Implementação Consensual (AIC) foi alternativa à execução de obras de prioridade à integração (OLIVEIRA, 2016), entretanto, demonstrou-se aqui que nem a AIC, nem posteriormente a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) tiveram comprometimento dos Estados em sua execução, principalmente pela grande dificuldade em implementar esforços bilaterais entre os países sul-americanos.

Por outro lado, uma das críticas também realizadas à IIRSA foi a preponderância de projetos nacionais, os quais eram apontados pelos próprios países sem uma avaliação conjunta sobre os possíveis impactos para a integração sul-americana (HONÓRIO, 2013). Apesar de haver uma influência clara na determinação dos projetos da carteira por parte dos países uma vez que o interesse nacional é crucial para a execução do mesmo, os estudos empíricos aqui apresentados demonstraram que tanto na IIRSA como no COSIPLAN os projetos ainda que nacionais, em sua maioria dialogavam com objetivos de integração no marco dos eixos conformados pelos mecanismos existentes.

Do total de 8 entrevistas realizadas no Uruguai e no Brasil, os 4 entrevistados brasileiros destacaram a importância do interesse nacional em determinada obra a ser colocada na carteira para ser executada, no qual, por parte do Brasil há muitos projetos que não tem ligação direta com a integração e não são retiradas da carteira por questões diplomáticas e de interesses políticos, sendo que estes projetos de interesse político estão diretamente relacionados

aos atores no poder, e quando há mudanças, o interesse em executá-los também é modificado. Entretanto, apesar de inicialmente entender que a maioria dos projetos concluídos no âmbito da IIRSA e do COSIPLAN era nacional, e isso se apresentava como umas das grandes barreiras para a integração da infraestrutura na América do Sul, a análise empírica dos objetivos dos projetos concluídos nos demonstrou o contrário. Ou seja, mesmo com a presença de projetos que se direcionam a uma integração nacional e não regional – principalmente por parte dos projetos brasileiros – eles não fazem parte da maioria dos projetos concretizados, tanto na IIRSA como no COSIPLAN.

Outro fator problemático da IIRSA se destacou no entendimento geral que se tem sobre a grande influência que o CCT teve na iniciativa. Entretanto, o que se identifica na IIRSA é que apesar de haver uma grande influência dos interesses em especial do BID e da CAF na execução dos projetos da Carteira, esse fator não foi limitante do ponto de vista da participação dos interesses nacionais dos países dentro da Iniciativa. Nesse mesmo entendimento, tem-se que em realidade o CCT divergiu da principal estratégia brasileira, a manutenção da autonomia e o não aprofundamento institucional. Sendo assim, apesar de apoiar os financiamentos privados, o governo brasileiro não estava de acordo com a visão da evolução estrutural que o BID e a CAF apresentavam para o mecanismo, o que também foi demonstrado ao grande apoio que o país deu à criação do COSIPLAN e através de sua atuação com o BNDES no continente.

Como pontuado por Quintanar e Lopez (2003), o CCT se apresentava prejudicial aos países, pois os interesses dos mecanismos diminuíram a autonomia da inserção e execução dos projetos por parte dos países. Entretanto, os dados nos mostram que o CCT se manteve constante, financiando e participando da IIRSA e do COSIPLAN, sendo um dos principais fatores para o avanço positivo da iniciativa regional. Ou seja, entende-se aqui que o CCT não seria o principal ponto de crítica aos avanços da IIRSA, sendo que a inserção nacional de projetos se intensificou inicialmente durante os primeiros anos de COSIPLAN, em conjunto com a diminuição da participação do CCT nas reuniões e discussões regionais.

A questão de financiamento também se apresentou como uma das justificativas das falhas da IIRSA, no qual haveria escassez de recursos. Uma vez mais esse entendimento se contradiz nos dados, visto que há muitos atores propensos a investir na região, principalmente no cenário de crise com a retração brasileira. O que ocorre, no entanto, é a inexistência dos marcos defendidos pelo BID e pela CAF que garantiriam estabilidade nos empreendimentos regionais, o que desestimula o envolvimento de empresas privadas (GUIMARÃES, 2008; MARIANO, 2013), e assim “falta” recursos. Essa problemática se correlaciona diretamente a mais uma barreira identificada na IIRSA, a questão da institucionalidade. Como colocado por

Mariano (2013) e Senhoras (2008), a ausência de institucionalidade interna da IIRSA é uma barreira para a integração da infraestrutura sul-americana no qual as instituições de fomento acabam por dirigir muitas das ações, e os países agem inserindo de algum modo seus interesses nacionais e excluindo a participação civil na dinâmica. A superação do déficit democrático da participação da população afetada pelos projetos da IIRSA é crucial para a superação das barreiras ambientais e sociais dos projetos de integração da infraestrutura na América do Sul, deixados de lado durante a IIRSA e até mesmo com o COSIPLAN.

Costa e Gonzáles (2014) apontaram sobre o período IIRSA as limitações em se concretizar uma carteira majoritariamente composta por obras do setor de transportes, que, de fato, não atingem o ideal integracionista projetado, tanto por dificuldades em áreas de fronteira, e principalmente pela não consideração de questões sociais importantes nas populações que rodeiam as obras executadas. Ainda assim, essa problemática começa a mudar durante o COSIPLAN, considerando as inúmeras obras que o Chile concretizou em áreas de fronteira, não se desconectando do objetivo de construção dos corredores de exportação (VERDUM, 2008; ZIBECHI, 2012), porém, indo além do projeto inicial da IIRSA ao longo dos anos, apresentando benefícios às localidades nacionais e regionais impactadas pelas obras do mecanismo.

Uma vez mais, a preponderância dos projetos nacionais da carteira IIRSA se mantêm ao longo dos anos, e estes dependem em grande parte de financiamentos públicos, o que os tornam dependentes e suscetíveis às vontades políticas dos Estados (ARAUJO JR., 2013; HONÓRIO, 2013). Entretanto, os projetos para a integração da infraestrutura sul-americana avançaram ao longo dos anos, tendo impactos positivos aos países da região, andá que possa não se haver atingido a integração nos aspectos de aprofundamento das instituições regionais que ganham autonomia e legitimidade na medida em que os Estados transferem funções para o ente regional no qual o processo se expandiria, há um estímulo de interconexão física para uma maior integração econômica.

Críticos também à infraestrutura da IIRSA, Ceceña (2009) e Novoa (2009), entendem que o BID dentro da Iniciativa não fomentou a integração regional na América do Sul, servindo ao propósito econômico de outros países interessados. Neste trabalho chega-se a um entendimento contrário, no qual, apesar de haver interesses externos os quais direcionam a ação do BID, o Banco em conjunto com a CAF são os principais defensores da iniciativa como tal para a integração econômica regional, indo na direção contrária à preponderância das vontades nacionais no espaço sul-americano. Por outro lado, Novoa (2009), Luce (2007) e Zibechi (2012) também entendem a IIRSA como um instrumento da ação imperialista do Brasil. Esta afirmação se fortalece sob a perspectiva de que o Brasil tem um interesse nacional projetado na criação da IIRSA e na forma como ela se desenvolveu em sua baixa institucionalidade. A

própria construção do COSIPLAN demonstra a contínua vontade brasileira em ampliar o processo regional a seu favor, ali inserindo ainda mais projetos nacionais na carteira, e tentando afastar o CCT da dinâmica. Entretanto, apesar de demonstrar certo uso do regional em prol do nacional, o Brasil contribuiu muito financeiramente à região através das iniciativas de infraestrutura regional, seja através do BNDES como também em seus aportes dentro da IIRSA com valores pagos pelo seu Tesouro Nacional. Dessa maneira, a atuação brasileira é ambígua e merece maior atenção, como será melhor discutido adiante.

Ao contrário do que é defendido por Nyko (2011) e Araújo Jr. (2009), que consideram que os bancos multilaterais não trouxeram eficiência para a implementação nas obras da região, reafirma-se que apesar das críticas em relação ao CCT, o BID é o órgão que centraliza os dados, informações e sedia várias das reuniões da IIRSA e do COSIPLAN, se destacando como um ator de grande importância na dinâmica até o período de 2018. Ainda que com as permanentes dificuldades, a dinâmica da IIRSA e do COSIPLAN executam obras e contam com um valor grande de aportes financeiros da CAF e do BID, que estimularam também de grande modo a participação privada nas obras de infraestrutura regional.

Diante das principais críticas ao período IIRSA, questiona-se uma vez mais se houve mudança para o período COSIPLAN. Os números e informações aqui demonstradas e debatidas apontam que no âmbito da estrutura institucional a IIRSA continuou a ser o espaço central de estudos de obras, acompanhamento das mesmas, e outras funções anteriormente pontuadas, e, nesse sentido, não muita coisa mudou. Por outro lado, o período COSIPLAN representou mudanças positivas na execução de obras e no incremento de financiamentos na carteira de projetos, sendo que apesar de se manter maiores aportes aos países de maior capital como Brasil e Argentina, em sua maioria o capital desses países eram nacionais. No âmbito do financiamento privado, os países que executavam menores obras no período IIRSA tiveram destaque no período COSIPLAN, em especial a Bolívia e o Paraguai, como será detalhado abaixo.

A Tabela abaixo (Tabela XI) foi feita comparando a média dos Produtos Internos Brutos (PIB) dos países sul-americanos que tiveram obras realizadas da carteira IIRSA/COSIPLAN (excluíram-se os projetos que envolveram mais de um país, uma vez que eles já foram enumerados anteriormente neste trabalho), e a soma dos investimentos recebidos para cada obra em dois períodos: IIRSA (2000-2010) e COSIPLAN (2011-2017). Destaca-se abaixo quanto os investimentos para a integração da infraestrutura através da IIRSA e do COSIPLAN representaram do PIB em porcentagem dos referentes países no mesmo período.

Tabela XI – Porcentagem dos Investimentos IIRSA frente aos PIBs dos Países Sul-Americanos (2000-2010; 2011-2017)

Países	% Investimento IIRSA/ PIB (2000-2010)	% Investimento IIRSA/ PIB (2011-2017)
Colômbia	0,03	0,29
Chile	0,10	0,83
Uruguai	0,00	0,95
Equador	0,47	0,62
Argentina	0,66	0,82
Brasil	0,27	1,30
Bolívia	0,00	3,10
Paraguai	0,42	2,70
Peru	2,86	0,77

Fonte: elaboração própria com base nos dados do SIP IIRSA (2018) e do Banco Mundial (2018).

Como pode ser visto acima, durante o período IIRSA, o Peru foi o único que ultrapassou 1% do PIB em investimentos para a realização de projetos de integração da infraestrutura regional dentro da iniciativa, seja por meio de fontes privadas, públicas, binacionais, ou outras. É notável destacar o grande aumento que os países tiveram de investimento em infraestrutura no período de 2011-2017, principalmente a Bolívia e o Paraguai. Essa identificação demonstra que, apesar de se manter certa assimetria na dinâmica, porque os países maiores ainda recebem maiores valores de financiamento dentro da Carteira, o impacto real dos investimentos durante o COSIPLAN foi muito maior nos países menos favorecidos, realizando o início do processo de supressão de assimetrias físicas entre os países do continente. De 2000 a 2010 dentro da carteira da IIRSA não se investiu na Bolívia, em contraste, de 2011 a 2017 3.7% do valor do PIB do país foi o valor aportado por diferentes fontes de financiamento para realização de obras de infraestrutura no âmbito da integração.

As causas da incorporação da IIRSA ao COSIPLAN foram muitas, e nenhuma delas em separado, como destacado por diferentes autores: superação da lógica do regionalismo aberto (COSTA; GONZÁLES, 2014; MARIANO; RAMANZINI JR., 2014; PADULA; FIORI, 2016); reservas à iniciativa em razão da baixa concreção de obras (MARIANO, 2013; PADULA; FIORI, 2016); a importância que a IIRSA teve para a região (COSTA; GONZÁLES, 2014; HONÓRIO, 2013); adaptação às mudanças políticas do período, no qual o COSIPLAN traria de maior modo a inserção dos Estados (MARIANO, 2014); buscar maiores financiamentos a partir de uma institucionalidade diferenciada dentro da UNASUL; e outros. Ou seja, a criação do COSIPLAN e incorporação da IIRSA tiveram inúmeros motivos e não somente um, tendo suas particularidades como o desejo brasileiro e venezuelano de diminuir a

influência do CCT no mecanismo (PADULA, 2014; SOUZA, 2015; VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2014).

Entretanto, apesar dessas modificações, e de se colocar um “novo modelo” para tratar da integração da infraestrutura, Mariano (2014) destaca que não foi deixado claro as funcionalidades do novo Conselho, muito menos do processo decisório em relação aos projetos, ou seja, mantêm-se uma estrutura intergovernamental onde não há uma coordenação a ser mantida independente de interesses políticos e econômicos, no qual os gargalos em concretizar o objetivo permanecem. Por sua vez, em períodos de crise com a menor atuação dos Estados os bancos regionais de fomento se destacam no direcionamento dos esforços em infraestrutura.

Santos (2016) também confirma a contradição acima apontada, no qual se incorpora questões políticas no marco da IIRSA sem reestruturar a iniciativa, sendo negativo para o aspecto da integração regional, uma vez que o novo discurso inverteu as premissas originalmente presentes na criação da iniciativa.

Os projetos prioritários foram mais uma vez incluídos na Agenda, criando-se a API, que incorporou mais projetos a partir do conceito de obras estruturadas, porém com as mesmas dificuldades em serem executadas. Apesar de Araújo Jr. (2013) apontar que a API traz novos direcionamentos antes não presentes na AIC, levando em consideração a prioridade nacional de cada país, buscando ter orçamentos nacionais definidos e alocados para a realização das obras da carteira, essa vontade não saiu do papel.

O problema central para a integração da infraestrutura regional sul-americana é institucional, uma vez que o COSIPLAN não superou as dificuldades estruturais da IIRSA (PADULA, 2014). Os avanços em infraestrutura são muitos, mas a integração não é vista em razão dos entraves políticos e burocráticos entre os próprios países, onde nem as informações sobre os projetos e o território sul-americano são compartilhadas completamente. Para integrar a região é necessário haver uma infraestrutura integrada, entretanto, é nítido que para integrar a infraestrutura ainda é necessário ultrapassar as vontades nacionais e construir um ambiente convergente real no qual os Estados se comprometam a alcançar os objetivos propostos.

Os logros alcançados até então são muito importantes para a melhora nos fluxos comerciais, sociais e políticos entre os países da América do Sul. Ainda assim, a participação brasileira, apesar de ter sido crucial nos anos iniciais da IIRSA e do COSIPLAN, aparece aqui como um dos fatores que retardam a integração da infraestrutura por sua atuação controversa e direcionada a beneficiar ora empreiteiras nacionais, ora políticos, e assim por diante.

As principais críticas que se tem em relação ao funcionamento do COSIPLAN são: a não existência de mudanças na estrutura do mecanismo, mantendo os mesmos gargalos do

período anterior (COUTO, 2010; OLIVEIRA CRUZ, 2017); a manutenção da lógica comercial na execução de obras de infraestrutura, com a reprodução da lógica de reprimarização da pauta de exportação regional (BRAGATTI; SOUZA, 2016); permanência da participação dos Bancos regionais de fomento no direcionamento dos projetos (SANTOS, 2016); não se incorpora a participação social (CALDAS; OLIVEIRA Jr., 2016); o processo continua a prezar pela sua baixa institucionalização (BRAGATTI; SOUZA, 2016; MARIANO, 2014); e mantém-se a priorização de obras no setor dos transportes, sem dar a esperada importância às questões sociais, ambientais e culturais (GUDYNAS, 2008; OLIVEIRA, 2016; SOUZA, 2015).

Ao observar com mais cautela as críticas acima, em conjunto com os dados empíricos apresentados, a mudança da IIRSA ao COSIPLAN de fato não refletiu em modificações estruturais e no modo pelo qual se elaborava e executava projetos de infraestrutura na região. Entretanto, o número de obras concretizadas aumentou em uma proporção muito alta, e de modo ainda mais impactante aumentaram-se os investimentos aportados aos países sul-americanos para realizar as obras da Carteira (RAMANZINI Jr; MARIANO, 2016; POLEZI, 2014; VIGEVANI; RAMANZINI Jr., 2014). Como já destacado, a partir do momento no qual o núcleo de ações da IIRSA se manteve central na dinâmica, os aspectos positivos alcançados não se referem tanto à conformação do COSIPLAN em si, mas da evolução e fortalecimento da própria iniciativa e de seu Comitê Coordenado Técnico.

Ainda sob outro aspecto, a crítica sobre a reprimarização econômica não é expressa de modo majoritário, no qual o Chile, país de grande destaque na iniciativa nos anos recentes, investiu e recebeu investimentos para realização de obras para a integração a infraestrutura regional que não reproduzem a lógica de reprimarização de sua pauta exportadora.

É crucial defender aqui que, apesar de Santos (2016) apontar que o núcleo do problema para a integração da infraestrutura nos moldes da IIRSA e do COSIPLAN esteja nos Bancos de fomento ainda presentes e altamente participativos, a dinâmica visualizada tanto nos relatórios elaborados, como na participação dos Bancos dentro e fora da IIRSA, indicam que, ao contrário de países sul-americanos como o Brasil, o CCT através da CAF e do BID são os agentes que mais apoiam a institucionalização do mecanismo sob uma lógica de atuação conjunta para a integração, ainda que hajam objetivos externos nesse direcionamento. Ao mesmo tempo em que se defendeu que os Bancos de fomento regionais foram o problema central da IIRSA, aqui se aponta que eles são os instrumentos essenciais para a manutenção da IIRSA como tal, principalmente pela vulnerabilidade que a defesa da autonomia traz aos esforços despendidos, uma vez que o COSIPLAN é um dos poucos Conselhos da UNASUL que diante da crise regional sul-americana continua a prosperar, e não o faz por causa do Brasil.

Aparece em muitos dos estudos realizados a grande importância que o Brasil tem no processo de integração da infraestrutura regional, no qual há uma forte dependência de aportes públicos do país para a realização da Carteira da IIRSA e do COSIPLAN (SOUZA; SILVEIRA, 2014). Por ser o país que faz fronteira com quase todos os países da América do Sul, o Brasil é o principal ator aqui, seja para o avanço da integração, como para a sua não consolidação. Como defendido por Honório, mesmo que haja um discurso positivo dos governos brasileiros para se avançar em integração regional, o país não executou o aprofundamento da institucionalidade da iniciativa no intento de fazê-la mais eficiente e estável para obter maiores investimentos privados como por ele mesmo defendido nos anos 2000.

A IIRSA avança em infraestrutura, porém não integra ao não se buscar caminhos efetivos para diminuir os gargalos físicos existentes entre os países sul-americanos, demonstrando a fragilidade que existe no projeto criado pelo Brasil, o qual não cumpre com a função política atribuída a ele (SANTOS, 2016). Mais uma vez a lógica intergovernamental se destaca como fator problemático, na priorização da autonomia estatal em detrimento do maior entrelaçamento regional (MARIANO, 2013).

Ademais, o principal problema aqui é o acompanhamento dos projetos e a falta de transparência nas informações das obras entre os próprios países, que reflete diretamente na iniciativa, como foi visto nas inúmeras informações faltantes nas Fichas de Projeto disponíveis no site da IIRSA. Como não há um centro decisório e fiscalizador autônomo dentre os países da iniciativa, cabe às entidades nacionais responsáveis fiscalizar, acompanhar e relatar os avanços, dificuldades e outras informações sobre as obras da Carteira de Projetos que cabe a eles. Dessa maneira, o problema informacional resulta da incapacidade de muitos países de direcionar esforços nesse âmbito, uma vez que a integração não parece ser prioridade para nenhuma instância específica dos governos sul-americanos, principalmente do Brasil, que não tem funcionários suficientes para lidar com o tema. A não transparência nos dados sobre os projetos é crítica não somente àqueles que estudam a integração da infraestrutura na América do Sul, como para a iniciativa e seus esforços para atrair maiores investimentos privados.

O COSIPLAN trouxe também a perspectiva de um maior direcionamento à supressão de assimetrias no âmbito da infraestrutura regional, no qual os menores países e menos favorecidos durante a IIRSA tiveram um incremento de grande valor em seus aportes, como já demonstrado. Em concordância ao defendido por Mallmann (2010), a assimetria e a instabilidade política são condicionantes negativas à integração e devem ser combatidas para se obter resultados positivos.

Mais uma vez, a participação brasileira é destaque dentro da dinâmica de integração da infraestrutura ao se avaliar os esforços despendidos no âmbito do Banco Nacional de Desen-

volvimento Econômico e Social (BNDES). Ao contrário do que é defendido por Desiderá Neto et al (2014), Prado Filho (2018) e outros, e em concordância com o trabalho de Burges (2005), Deos e Wegner (2010), aponta-se aqui que a IIRSA nem sempre contou com a participação do BNDES. Os dados empíricos apresentados, tanto no âmbito da IIRSA como da atuação do BNDES na América do Sul demonstram que o Brasil pode ter assumido parcialmente um papel de *paymaster*, entretanto, não o fez dentro da IIRSA e muito menos a partir do BNDES.

O entendimento de que o BNDES não foi nem de perto um dos principais financiadores da IIRSA se dá para além dos números destacados, ao perceber a correlação da atuação do Banco nacional com a alavancagem do potencial das empresas nacionais a partir dos financiamentos à exportação de bens e serviços à região, principalmente no âmbito da infraestrutura. Uma vez mais o Brasil não cumpre com o discurso integrador defendido durante os governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff, tendo uma enorme contribuição a partir de seu Tesouro Nacional à execução de obras de infraestrutura no território nacional, mas não necessariamente dialogando com os objetivos integracionistas da IIRSA/COSIPLAN (GUDYNAS, 2008).

O BNDES representa novamente o impacto que o Brasil tem para o projeto de integração da infraestrutura regional, tanto positivo como negativo, uma vez que o país aporta muitos recursos financeiros na Carteira da IIRSA e do COSIPLAN, porém, também insere seus interesses na dinâmica, estes, muitas vezes contraditórios aos objetivos integracionistas.

Ainda assim, uma vez mais se verificam os gargalos apontados por Sanahuja (2009; 2017), no qual o limite das iniciativas e acordo regionais se apresentam pela inexistência de uma complementaridade econômica, na lentidão em se avançar em conjunto uma cadeia produtiva regional, e, por fim, em demonstrar tantas dificuldades para investir em infraestrutura para diminuir os abismos de competitividade entre os países sul-americanos.

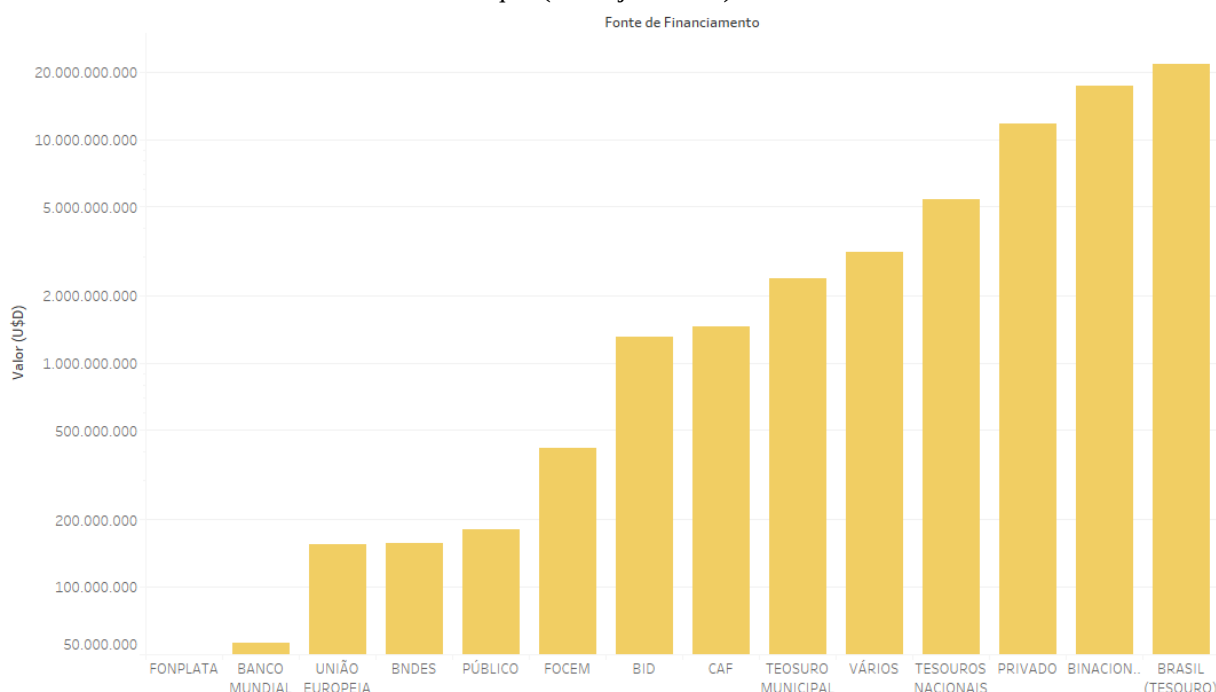
Ao compreender a importância do Brasil para o processo de desenvolvimento da infraestrutura regional sul-americana é necessário destacar e discutir mais alguns entendimentos. Ao projetar a IIRSA, porém atuar de modo contraditório ao investir mais em obras de caráter integrador do território nacional, o Brasil tem o espaço sul-americano não somente como aquele para crescer frente ao sistema internacional, mas como consumidora e beneficiadora de seu projeto de desenvolvimento (HONÓRIO, 2013; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Na visão de Ramanzini Jr. e Mariano (2016), tem-se que a preponderância brasileira na região e em direcionar os esforços de acordo com os interesses nacionais se deu na importante capacidade de persuasão adquirida ao longo dos anos de governo Lula da Silva.

O próprio governo brasileiro a partir de um relatório do Ministério de Relações Exteriores em 2011 afirma que a IIRSA não obteve sucesso quanto à viabilização de financiamentos

tos para as obras de sua carteira, apontando que o BNDES e a atuação individual da CAF teriam tido destaque para financiamento de obras de infraestrutura na região (apud PRADO FILHO, 2018). Entretanto, como já demonstrado, ainda que o BNDES tenha aportando valores altos em infraestrutura na América do Sul por fora da lógica da IIRSA, chegando a mais de USD 6 bilhões investidos de 2000 a 2016, assim como a CAF, eles não chegam perto do valor total aportado no âmbito da IIRSA no mesmo período, valor este que totaliza mais de USD 25 bilhões.

A carteira de investimentos da IIRSA de 2000-2010 teve como protagonistas os agentes privados, entretanto, a partir do COSIPLAN a lógica se inverte, no qual os investimentos dos Tesouros Nacionais aumentaram em mais de 25 vezes. Porém, é de extrema importância destacar que dos aproximados USD 25 bilhões aportados pelos Tesouros Nacionais de 2011-2018, mais de USD 20 bilhões tiveram origem brasileira (Gráfico XXI), sendo que se separássemos o valor brasileiro aportado, os principais mecanismos de financiamento do COSIPLAN no período seriam o binacional e o privado.

Gráfico XXI – Fontes de Financiamento IIRSA/COSIPLAN: Tesouro Nacional Brasileiro em Destaque (2000-jul. 2018).



Fonte: elaboração própria com base nos dados de IIRSA (2018).

Uma vez mais é possível verificar a grande preponderância e contribuição do Brasil dentro da IIRSA e do COSIPLAN. Mesmo que questionável o caráter integrador de muitos destes projetos, como o próprio Rodoanel em São Paulo (Tabela XII), é de grande impacto a participação brasileira no projeto de integração da infraestrutura regional sul-americana.

Tabela XII – Projetos da Carteira IIRSA concluídos com financiamento do
Tesouro Nacional Brasileiro (valores em U\$D)

Projeto	
PUENTE SOBRE EL RÍO ARRAYA	1.500.000
ÁREA DE CONTROL INTEGRADO PUERTO SUÁREZ - CORUMBÁ	2.000.000
PASO DE FRONTERA SAN MATÍAS - CÁCERES (PORTO LIMÃO)	2.000.000
CIRCUNVALACIÓN VIAL DE CORUMBÁ	8.000.000
MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DEL SISTEMA SOLIMÕES - AMAZONAS	8.000.000
PUENTE SOBRE EL RÍO TAKUTU	10.000.000
PROGRAMA DE MANEJO AMBIENTAL Y TERRITORIAL (RUTA CUIABÁ - SANTARÉM) (BR-163 / MT / PA)	12.000.000
PUENTE SOBRE EL RÍO ACRE	12.000.000
PAVIMENTACIÓN PORTO LIMÃO - FRONTERA CON BOLIVIA (SAN MATÍAS)	13.000.000
RUTA BOA VISTA - BONFIM	15.000.000
CONSTRUCCIÓN DEL TRAMO SANTA MARÍA - ROSARIO DO SUL (BR-158 / RS)	30.000.000
CONTORNO FERROVIARIO DE CAMPO GRANDE	31.000.000
CONSTRUCCIÓN Y PAVIMENTACIÓN DE LA RUTA BR-282 / SC FLORIANÓPOLIS - FRONTERA CON ARGENTINA	100.000.000
LÍNEA DE TRANSMISIÓN ITAIPÚ - LONDRINA - ARARAQUARA	149.144.214
REHABILITACIÓN DE LA CARRETERA BR-222 AÇAILÂNDIA (MA) - PORTO DE ITAQUI (MA)	180.000.000
RECUPERACIÓN DE PORTO ALEGRE - URUGUAIANA (BR-290 / RS)	250.000.000
CONEXIÓN VIAL RIO BRANCO - CRUZEIRO DO SUL (BR-364 / AC)	573.000.000
CONSTRUCCIÓN DEL ANILLO VIAL SAN PABLO (TRAMO SUR)	600.000.000
FERROVÍA NORTE - SUR FASE III (PALMAS - CAMPINORTE)	600.000.000
CONCLUSIÓN DE LA DUPLICACIÓN DEL TRAMO VIAL BELO HORIZONTE - SAN PABLO (BR-381 / SP / MG)	1.300.000.000
FERROVÍA NORTE-SUR FASE II (AÇAILÂNDIA - PALMAS)	2.500.000.000
LÍNEA DE TRANSMISIÓN ENTRE LAS DOS CENTRALES HIDROELÉCTRICAS DEL RÍO MADEIRA Y EL SISTEMA CENTRAL	2.676.000.000
COMPLEJO HIDROELÉCTRICO DEL RÍO MADEIRA (HIDROELÉCTRICA SANTO ANTONIO E HIDROELÉCTRICA JIRAU)	12.746.000.000

Valor Financiado pelo Tes..



1.500.000 13B

Fonte: elaboração própria com base nos dados do SIP IIRSA (2018).

De um modo geral, a atuação da política externa brasileira nos últimos governos em relação à América do Sul foi positiva para a estratégia do país, no qual os mecanismos regionais não se aprofundaram dando margem à maior influência nacional nas diretrizes regionais, o que não foi tão positivo para o desenvolvimento de um cenário regional mais coeso (SARAIVA, 2011). Assim como já defendido na fala de Milani, Pinheiro e Lima (2017), toda a trajetória da integração da infraestrutura sul-americana demonstra a ausência de um projeto integracionista que seja incorporado aos países, em especial ao Brasil, ora sendo prioritário, ora servindo aos interesses nacionais, sendo que o BNDES teve à IIRSA como um espaço de ação no discurso político para que o Banco pudesse crescer por fora da lógica a partir de investimentos às empreiteiras nacionais para realização de obras de infraestrutura na América do Sul (HONÓRIO, 2013).

O apoio brasileiro à criação de instituições regionais foi positivo à região ainda que estratégico. Como Nolte (2016) e Herz (2014) apontam, a produção de normas e mecanismos refletem as escolhas e vontades das elites governantes na região, no qual o governo brasileiro

se apresenta como o maior beneficiário do processo de integração da infraestrutura sul-americana. Esse entendimento se confirma através da manutenção das dificuldades básicas no processo da IIRSA e do COSIPLAN, onde não há maior comprometimento dos países com as instituições regionais conformadas (RAMANZINI Jr.; MARIANO, 2016; RIBEIRO, 2016).

O caráter integrador da IIRSA é questionável não pelo mecanismo em si, mas pelos inúmeros interesses presentes nela, onde cada país projeta sua política nacional através dos espaços regionais (MEUNIER; MEDEIROS, 2013; TURRIE, 2013), havendo mais um processo cooperativo do que integrador. Ademais, em relação ao Brasil não há ainda um consenso, nem com a presença dos dados empíricos sobre sua disposição em financiar à integração da infraestrutura regional sul-americana, uma vez que teve um aporte muito importante na IIRSA e no COSIPLAN através de seu Tesouro Nacional, porém, os projetos dialogam em sua maioria com necessidades nacionais. Entretanto, assim estando pouco disposto a (BOUZAS; VEIGA; RÍOS, 2007; MALAMUD, 2011), ou nunca tendo desejo por (SPEKTOR, 2011), o Brasil não se realizou como *paymaster* da integração regional sul-americana no âmbito da infraestrutura, buscando sempre atuar sob baixos custos nos processos por ele mesmo instigados (BURGES, 2017).

Por fim, a crise regional iniciada em 2013 demonstrou que mesmo após mais de 15 anos de convergência política e econômica na região não houve a construção de um projeto de integração sul-americano trabalhado de modo aprofundado, principalmente no âmbito do governo brasileiro, abrindo espaço para a inserção cada vez maior de atores asiáticos como a China e o Japão, assim como demonstrado nos novos financiadores do BID e da CAF para carteira de infraestrutura regional.

Em resumo, este trabalho foi realizado a partir de um problema central de pesquisa: o paradoxo de que, passados 18 anos de esforços para a integração da infraestrutura na América do Sul, e mesmo com muitas obras concretizadas, permanece a percepção de uma integração negativa na região, estando longe do objetivado inicialmente com a criação da IIRSA. Após compreender a evolução dos espaços para a integração da infraestrutura regional sul-americana através do que já se sabe sobre tema e dos dados empíricos tanto no âmbito do processo institucional, como da participação países e dos mecanismos regionais de financiamento, é possível retornar às hipóteses, complementá-las, e, assim, chegarmos às considerações finais.

Em primeiro lugar é apontado que a integração da infraestrutura sul-americana ainda é direcionada pela lógica comercial dos anos 2000, sob uma dinâmica nacional de inserção de projetos na carteira. A partir do momento no qual a estrutura da IIRSA foi mantida no COSIPLAN, ainda sendo o principal centro de concentração de dados, elaboração de projetos e fis-

calização dos mesmos, tem-se a conformação de uma estrutura de governança cooperativa, onde não houve uma revisitação às dificuldades estruturais do mecanismo no período inicial, e tampouco se definiu qual seria o processo decisório para incorporar novos projetos na Carteira. Ao não existir um centro decisório, o fluxo de ações e decisões é conformado informalmente pelo peso de cada obra, seus valores de financiamento, e, o mais importante, os interesses envolvidos nos projetos, tanto por parte das instituições financeiras, como dos países.

Em concomitância, os mecanismos de financiamento regionais não tem legitimidade para tomada de decisão, sendo os Estados aqueles que legitimam as ações no espaço conformado. Ademais, não havendo uma estrutura de governança que estimule o direcionamento de ações conjuntas no âmbito regional, não se desenvolve por completo a lógica integracionista, superando as relações de cooperação sob a influência dos fluxos e interesses internacionais. É a partir dessa dinâmica que se mantém a lógica comercial na realização das obras, onde cada país coopera de acordo com o que vê como mais interessante.

Ainda assim, há ressalvas que foram destacadas ao longo do capítulo 3, no qual a maioria dos projetos concluídos pela IIRSA e pelo COSIPLAN, apesar de nacionais, dialogam com os eixos de integração regional conformados no marco da IIRSA, na busca por melhorar a infraestrutura de interconexão entre os países para impulsionar a integração econômica intra-regional. Por fim, o comercial também predomina ao verificar o pouco avanço que se teve em inserir as questões sociais e ambientais tanto nos espaços de debate que os mecanismos estimularam como na própria avaliação e estruturação dos projetos.

Em segundo lugar está o entendimento de que a integração da infraestrutura regional sul-americana permanece sob a égide das vontades nacionais que refletem no não aprofundamento institucional ou criação de uma burocracia técnica regional que garanta maior autonomia ao processo. Ademais, frente a esse entendimento o cenário conformado daria espaço à manutenção da vulnerabilidade dos esforços regionais diante de mudanças políticas e econômicas dos países, no qual ora se prioriza a região, ora se prioriza o nacional. Essa segunda hipótese dialoga diretamente com a anterior, no qual ao não existir um processo decisório, nem um centro regulador regional, os avanços e ações na IIRSA e no COSIPLAN dependem dos interesses nacionais. Como já destacado anteriormente, até mesmo por funcionários do Brasil que lidam com o tema, quando não há mais o interesse do país em se executar certa obra de infraestrutura, ela não é executada.

O COSIPLAN foi apresentado como um mecanismo que incorporaria a IIRSA reconhecendo seus importantes avanços até então, porém com um novo marco institucional que superaria as dificuldades presentes e garantiria maior atratividade aos investimentos para realização das obras para a integração sul-americana. Entretanto, o principal problema aqui é que

o COSIPLAN não superou as dificuldades estruturais da IIRSA, e, por sua vez, o núcleo IIRSA não pôde concretizar seus ensejos de constituir marcos regulatórios e jurídicos de modo a aprofundar a institucionalidade dos esforços despendidos.

Portanto, se configura como conflitante os desejos nacionais e os interesses financeiros regionais e externos no que diz respeito à integração. Ao ter apontado aqui o conceito de integração elaborado pelo neofuncionalismo, assume-se que não existe integração da infraestrutura regional como fim, mas existe um processo integracionista da infraestrutura sul-americana, ainda que não se tenha criado instituições supranacionais que garantam o processo ao longo de um período projetado.

Além de não haver um estímulo por parte dos governos nacionais sul-americanos à constituição de uma maior institucionalidade da IIRSA e do COSIPLAN, que garantam ao processo integrador segurança e autonomia, a ausência de um consenso sobre um projeto de integração regional que permaneça ao longo dos anos e seja internalizado pelos países torna os esforços regionais vulneráveis às crises e mudanças políticas regionais.

Porém, no caso da infraestrutura, a vulnerabilidade representa ao mesmo tempo uma maior presença dos Bancos regionais participantes do Comitê Coordenador Técnico (CCT), em especial o BID e a CAF. Nesse sentido é o CCT que assume e defende o aprofundamento institucional da IIRSA para garantir segurança aos investidores privados, sendo que os interesses econômicos desses bancos prevalecem, e parecem ser o fator que dá continuidade ao mecanismo. O potencial problema dessa dinâmica existente é que os mecanismos que mais apoiam a formação de instituições também respondem a desejos externos à região, no qual o processo pode ser guiado por interesses que não necessariamente são os dos países sul-americanos. Questiona-se se seria o CCT o agente “integrador” desse processo que apresentou resultados muito positivos de um período ao outro, e tem evoluído de modo constante, tanto em execução de obras, como, principalmente em volume de financiamentos aos países da região.

Reafirma-se, diante dos estudos apresentados e das análises empíricas que, apesar de o COSIPLAN não ter refletido em modificações estruturais, sendo um fator limitante do ponto de vista integracionista, ele representou um espaço muito positivo para o avanço das obras de integração da infraestrutura regional sul-americana, tendo um alto impacto em países como a Bolívia e o Paraguai, em uma dinâmica que corrobora aos ideais de supressão de assimetrias entre os países. Destaca-se que no entendimento deste trabalho os aspectos positivos de avanço não respondem ao sucesso do COSIPLAN como nova conformação regional, mas sim do resultado da evolução da própria IIRSA.

Em terceiro lugar afirma-se que a política externa brasileira para a América do Sul utilizou-se de uma retórica discursiva de integração que resultou na alavancagem de estratégias nacionais frente aos seus vizinhos, não distribuindo de modo igualitário os benefícios do projeto regional, que, por sua vez, ao defender a autonomia diante dos mecanismos sul-americanos conformados, mantém a vulnerabilidade dos mesmos para a inserção de interesses externos à região.

A grande problemática aqui apresentada se deu na atuação brasileira no processo de integração da infraestrutura sul-americana, que é importante, porém contraditória e complexa. Uma das questões críticas em relação ao país é que foi o governo brasileiro o principal instigador da IIRSA e do COSIPLAN, tendo sido o país que convocou a I Reunião de Presidentes da América do Sul em 2000. No entanto, mesmo com o contexto político convergente a partir de meados dos anos 2000 e do grande crescimento econômico que o país teve no período, o Brasil foi, ao longo dos anos, se distanciando do projeto de integração por ele mesmo instigado.

Mesmo com um discurso positivo à integração dos governos brasileiros de Lula da Silva, e posteriormente de Dilma Rousseff, o país sempre prezou mais por sua autonomia nacional do que pelo aprofundamento da lógica regional para assim fazê-la mais eficiente e estável. Ao analisar tanto os investimentos brasileiros na IIRSA e no COSIPLAN, como fora dela, o país se apresenta como um dos fatores pelo qual a integração da infraestrutura não ocorre no continente. Inicialmente dentro da IIRSA o governo brasileiro estimulava os investimentos privados e defendia que os Estados sul-americanos não deveriam ser os principais agentes financiadores do projeto criado a fim de não limitar suas estratégias nacionais.

Ao mesmo tempo em que se discursava o distanciamento dos Estados como financiadores da IIRSA, o Brasil destacou seu Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como um importante agente que contribuiria no espaço regional sul-americano através do financiamento de obras de infraestrutura na região. Entretanto, a partir de 2006, ao retirar tal fala dos discursos oficiais, o governo inseriu o BNDES nas reuniões da Iniciativa, ainda que não contribuindo preponderantemente dentro da carteira.

Em um segundo momento com o COSIPLAN a lógica se inverte, no qual o Brasil foi o principal investidor na carteira da IIRSA, mas não através do BNDES como inicialmente proposto, mas sim a partir de seu Tesouro Nacional, com mais de U\$D 21 bilhões financiados. Um grande detalhe nessa participação se dá na maior inserção de projetos nacionais que não dialogam com os eixos de integração regionais no marco da IIRSA e do COSIPLAN por parte do país a partir de 2011, sendo que a maioria das obras concretizadas com esse alto volume de financiamentos foram nacionais.

Torna-se complexo compreender a real intenção do país na dinâmica de integração da infraestrutura regional uma vez que o BNDES não foi diretamente importante à IIRSA, e, por outro lado foi muito importante para o financiamento de obras de infraestrutura na América do Sul através de suas empreiteiras nacionais, por fora da lógica da Iniciativa. Ademais, os altos aportes nacionais do país na carteira contradisseram o principal foco da IIRSA, que era ampliar os investimentos privados e não depender de aportes públicos.

A trajetória da IIRSA e do COSIPLAN demonstra também a ausência do projeto integracionista no qual o Brasil demonstra ser um ator que constantemente tenta impor ou direcionar ações de acordo com interesses nacionais. O apoio do país à criação de instituições regionais de 2000 a 2016 foi positivo e estratégico do ponto de vista de maior diálogo e esforços conjuntos entre os países da região. Entretanto, as ações brasileiras não avançaram no institucional, no qual alguns espaços regionais não dialogaram, sobrepondo esforços, e resultando em um espaço de produção de normas no qual as vontades das elites nacionais dos países sul-americanos acabavam por se destacar.

Em conformidade com as barreiras na atuação do Brasil na América do Sul têm-se a ausência do país como *paymaster* do projeto regional, por não poder arcar, ou não querer, uma vez que o país arcou com muitos custos no âmbito dos projetos de infraestrutura, porém não fez o mesmo nos custos institucionais e de autonomia para fortalecer o processo sul-americano de integração. Ou seja, o país arcou com custos, assumindo um papel parcial de *paymaster* no projeto de integração instigado a partir dos anos 2000, porém, os interesses nacionais pareceram se sobrepor às visões regionais inicialmente projetadas.

Afinal, qual é a política externa brasileira para a região? No âmbito da integração da infraestrutura ela é interessada e atuante, de modo positivo para o território nacional, porém, distanciando-se ao longo dos anos dos ideais integracionistas defendidos no início dos anos 2000. É necessário compreender os motores do processo de integração regional sul-americana, no qual, no âmbito da infraestrutura temos os interesses particulares de cada país sul-americano, em destaque o Brasil, e os interesses dos mecanismos de financiamento regionais.

Por fim, a participação do país nas reuniões da IIRSA e do COSIPLAN demonstram a instabilidade e dinamismo de seu interesse frente às iniciativas regionais, parecendo não haver continuidade, dependendo muito da atratividade que o projeto tem ao funcionário que está no cargo, e não a partir de uma política nacional de integração diante de seus vizinhos.

Em resumo, a atuação brasileira é ambígua, ao mesmo tempo em que se defende uma necessidade de transferir certa autonomia para o regional a partir da maior institucionalização do processo de integração sul-americana, até mesmo em falas do Presidente Lula da Silva, sua

atuação demonstra o oposto, sempre se afastando dos ideais projetados e expectativas geradas à região. De certo modo essa realidade dialoga com a questão diplomática, onde há certa pressão do corpo burocrático brasileiro para se manter a autonomia do país, como pelos interesses políticos e econômicos das principais empresas nacionais, em um jogo de interesses que não é explícito e configura uma futura agenda de pesquisa a ser melhor explorada.

Por último, e não menos importante, afirma-se também que os espaços regionais existentes para integrar a infraestrutura sul-americana possuem falhas estruturais, as quais permitem que as barreiras se mantenham, como por exemplo, a lentidão a partir da burocracia técnica de cada país e a falta de intercâmbio de informações. A IIRSA e o COSIPLAN resultaram da aproximação dos países sul-americanos em sua tentativa de conformar um espaço que garantisse alcançar as expectativas existentes no âmbito da infraestrutura.

É interessante notar que as falhas estruturais que permitem que os gargalos em infraestrutura não sejam superados, principalmente na IIRSA, são as mesmas que fazem com que o mecanismo continue a avançar mesmo em tempos de crise, uma vez que as fissuras presentes mantêm constante a inserção de interesses que não são somente dos Estados sul-americanos, mas também a de seus agentes econômicos, os bancos de fomento regionais e internacionais, e assim por diante.

Por outro lado, é a partir da inserção de interesses que o caráter integrador da IIRSA e do COSIPLAN se torna questionável. Se majoritariamente as obras concluídas em 18 anos dialogam com os eixos de integração, por que não há integração? As respostas aqui encontradas são muitas, desde a problemática estrutural e presença de interesses externos à região, a contradição da atuação brasileira no âmbito, ou a inexistência de um projeto de integração concreto incorporado aos países independente dos governos em poder, assim como a falta de transparência entre os países e o mecanismo. A principal ausência para a integração é a atuação em conjunto, no qual as vontades nacionais ainda são imperantes e, uma vez que isso ocorre o projeto se enfraquece como espaço de diálogo e os mecanismos financeiros e outros interesses parecem assumir esse espaço deixado diante dessa problemática.

O potencial integrativo existe, mas ao longo do processo histórico o mesmo não é executado, o que não significa que não há cooperação e que não se avança em projetos de infraestrutura que visam integrar o continente no âmbito físico, energético e comunicacional. De certo modo, o tipo de arranjo institucional importa no resultado buscado, sendo que o principal país instigador da iniciativa, o Brasil, investe na lógica da infraestrutura, porém na trajetória não o faz de acordo com a lógica integracionista estimulada.

No que se refere aos investimentos, verificou-se que há muitos agentes presentes e interessados em financiar obras de infraestrutura na América do Sul, sendo que durante o CO-

SIPLAN prevaleceram os aportes públicos do Tesouro Nacional em razão do financiamento brasileiro aos projetos da Carteira em seu território. Ainda assim para atrair maiores investimentos privados como apoiado pelo BID e pela CAF, é necessária a consolidação dos marcos projetados, no qual a falta de informação e transparência nos dados também é um problema. A dependência da fiscalização das obras por parte dos entes nacionais, por não haver estrutura regional para tal tarefa, é crítico, pois como demonstrado, o mecanismo reflete as informações relatadas pelos países, as quais muitas não apresentam os valores financiados, suas fontes, ou qualquer descrição sobre o andamento do mesmo. Apesar de certa fragilidade e limitação em decorrência da gravidade apresentada na falta de transparência nos dados, é possível utilizar a realidade encontrada a favor dos estudos sobre o tema, uma vez que esses problemas direcionam o olhar para a avaliação de outros atores, interesses e questionamentos.

Finalmente, reitera-se que ainda existem muitos problemas para concretizar a integração da infraestrutura sul-americana. Os avanços realizados pela IIRSA e pelo COSIPLAN foram muitos, estes minimizados em razão de entraves políticos e burocráticos na região. E, ao mesmo tempo em que os Bancos de fomento regionais são negativos à inserção das vontades nacionais na dinâmica, eles são instrumentos e agentes que corroboram a dependência da trajetória que o processo construiu, no qual mesmo em crise, se avança.

REFERÊNCIAS

- ACSERALD, H. Eixos de Articulação Territorial e Sustentabilidade do Desenvolvimento no Brasil. Projeto Brasil Sustentável e Democrático, Rio de Janeiro, *Série Cadernos Temáticos*, n. 10, 2001.
- AGORA é a Vez da América do Sul. *Valor Econômico*, São Paulo, 23 abr. 2012.
- ALEM, A. N.; CAVALCANTI, C. E. O BNDES e o Apoio à Internacionalização das Empresas Brasileiras: Algumas Reflexões. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 43-76, dez. 2005.
- ALIADOS latino-americanos manifestam solidariedade a Dilma. *O Globo*, Rio de Janeiro, maio 2017. Brasil. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/aliados-latino-americanos-manifestam-solidariedade-dilma19118396>. Acesso em: 03 mai. 2017.
- ALMEIDA, P. R. de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 47, n. 1, p.162-184, jan./jun. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000100008. Acesso em: 19 jan. 2018.
- ALVES, R. M. Corporação Andina de Fomento: o financiamento da infraestrutura integradora sulamericana e a participação do Brasil. *Meridiano 47*, vol. 12, n. 123, jan./fev. 2011, p. 3-13.
- AMORIM, C. Discurso do Ministro Celso Amorim na Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia (COPPE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ): Rio de Janeiro, 25 abr. 2008. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Discursos do Ministro de Relações Exteriores Celso Amorim: 2003-2010*. Brasília, 2008.
- ANTIQUERA, D. de C. 2006. 203 f. *A Amazônia e a política externa brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em organização internacional (1978-2002)*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.
- ARAUJO Jr. J. T. Da IIRSA ao COSIPLAN: desafios da integração física na América do Sul. IN: SORJ, B.; FAUSTO, S. (orgs.). *O Brasil e a Governança da América Latina: Que Tipo de Liderança é Possível?* Coleção: O Estado da Democracia na América Latina. São Paulo: Edição iFHC/Centro Edelstein, 2013, p. 137- 161.
- ARAUJO Jr., J. T. de. *Infra-Estrutura e Integração Regional: O papel da IIRSA*. 2009. In: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Sudamericana. Disponível em: www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/oe_rio09_cindes_tavares.pdf. Acesso em: 10 mar. 2016
- ARELLANO, F. G. *Nacimiento, Evolución y Perspectivas de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, Oct. 2009.
- BARBOSA, R. Mercosul e Integração Regional. *Estado de São Paulo*, 27 abr. 2010. Disponível em: <http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,mercosul-e-integracao-regional,543529>. Acesso em: 13 jul. 2017.

BARROS, P. S.; PADULA, R.; SEVERO, L. W. A integração Brasil-Venezuela e o Eixo Amazônia-Orinoco. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 7, p. 33-42, jul./set. 2011.

BID. IIRSA. Documentos. *La contribución del Banco Interamericano de Desarrollo a la integración física de América del Sur*. 2000A. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_brasilia2000_contribucion_bid_infraestructura.pdf. Acesso em 01 dez. 2018.

BID. IIRSA. Documentos. *Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur*. 2000. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Un%20Nuevo%20Impulso%20a%20la%20Integracion%20de%20la%20Infraestructura.pdf. Acesso em 01 dez. 2018.

BID. Publications. *Relatório Anual do Banco Interamericano de Desenvolvimento 2017: Resenha do Ano*. 2017. Disponível em: <https://publications.iadb.org/handle/11319/8824>. Acesso em 01 dez. 2018.

BNDES, 2002. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 4.418, de 11 de Outubro de 2002. *Texto compilado Aprova novo Estatuto Social da empresa pública Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4418.htm. Acesso em 29 nov. 2018.

BNDES. Integração da América do Sul: o BNDES como agente da política externa brasileira. *Informe BNDES*, Rio de Janeiro, n. 187, nov. 2004.

BOITO JR., A.; BERRINGER, T. Classes Sociais, Neodesenvolvimentismo e Política Externa nos Governos Lula e Dilma. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31-38, set. 2013.

BONO, L. M.; BORDAZAR, L. B. Los modelos de integración por infraestructura en la región sudamericana: la Iniciativa IIRSA y el FOCEM. *Relaciones Internacionales UNPL*. La Plata, vol. 20, n. 41, p. 32-54, 2011. Disponível em: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1236>. Acesso em 01 dez. 2018.

BOUZAS, R.; VEIGA, P. da M.; RIOS, S. Crisis y Perspectivas de la Integración em América del Sur. *Foreign Affairs*, Florida, v. 7, n. 4, oct./dic. 2007.

BRAGATTI, M. C.; SOUZA, N. A. UNASUL: Iniciativa de Integração Regional? Instituição de Regionalismo pós-liberal ou contrahegemônico? Concertación ou Coordinación de Interesses Comuns? (Os debates conceituais sobre um processo em construção). *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v.7, n. 35, p.43-51, abr./mai. 2016.

BRASIL. *Comunicado de Brasília*. 2000. Documentos IIRSA. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/comunicado_brasilia_esp.pdf. Acesso em 01 dez. 2018.

BRASIL. *Decreto Nº 6.322*. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. 21 Dez. 2007.

BRASIL. *Relatório de Auditoria de Gestão*. 2013. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Controle Interno. Coordenação Geral de Auditoria. Disponível em:

http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_acesso_info/auditorias_brasil/SGEX/Tomada-Contas-Anual-SGEX.pdf. Acesso em 09 nov. 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006.

BRICEÑO RUIZ, J. *La integración regional en América Latina y el Caribe: Procesos históricos y realidades comparadas*. Mérida: Centro Editorial Litorama, 2011.

BRICEÑO RUIZ, J. UNASUR y las Transformaciones del Nuevo Regionalismo Sudamericano. *Mundo Nuevo – Revista de Estudios Latinoamericanos*, Caracas, v. 2, n. 4, jul./dic. p. 137-164, 2010.

BRICEÑO-RUIZ, J. O Regionalismo Latino-Americano Depois do Regionalismo Aberto: Novos Eixos, Novas Estratégias, Modelos Diversos. In: CARMO, C. A. do; et al. *Relações Internacionais: Olhares Cruzados*. Brasília: FUNAG, 2014. p. 193-238.

BUENO, C.; RAMANZINI JR, H.; VIGEVANI, T. Uma Perspectiva de Longo Período sobre a Integração Latino-Americana Vista pelo Brasil. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 549-583, jul./dez. 2014.

BURGES, S. Auto-Estima in Brazil: The Logic of Lula's South-South Foreign Policy. *International Journal*, Toronto, v. 60, n. 4, autumn, p.1133-1151, 2005.

BURGES, S. Brazil as a bridge between old and new powers? *International Affairs*, London, v. 89, n. 3, 2013, p. 577–594.

BURGES, S. Revisiting consensual hegemony: Brazilian regional leadership in question International Politics. *International Politics*, London, v. 52, n. 2, p. 193–207, 2015.

BURGES, S. Thinking Through Brazil's Strategic Leadership Gap. 2017 IN: FLEMES, D.; EBERT, H. (eds.). *Regional Powers and Contested Leadership*. London: Palgrave Macmillan, 2018

BURGES, S. Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America During the Cardoso Era, 1992–2003. *Bulletin of Latin American Research*, Ottawa, v. 25, n. 1, p. 23-42, 2006.

CAF. IIRSA. Documentos. *Vías para la integración: Acción de la CAF en la infraestructura sostenible de Suramérica*. 2000. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/vias_para_la_integracion_2000.pdf. Acesso em 01 dez. 2018.

CAF. *Informe Anual 2017: Estados Financeiros Auditados*. 2017. Disponível em: <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1191/Estados%20Financieros%20Auditados%20CAF%202017.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 01 dez. 2018.

CALDAS, R. C. da S. G; OLIVEIRA Jr. J. C. A Integração da Infraestrutura Regional e a Implementação de Políticas Públicas: Análise do Caso Brasileiro. *Revista de Direito Brasileira*, São Paulo, v. 15, n. 6, p. 133-147, set./dez. 2016.

CARDOSO, *Discurso em solenidade de lançamento do Planejamento Estratégico BNDES*

2000-2005. Presidência da República. Rio de Janeiro, 2000.

CARDOSO, F. H. *Discurso na III Reunião do Comité de Direção Executiva da Integração de Infra-Estrutura Regional da América do Sul*. Presidência da República. Brasília, 2002.

CARRION, M. da C.; PAIM, E. S. *IIRSA: Desvendando os Interesses*. Núcleo Amigos da Terra Brasil. 2006

CASA. *Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones*. III Cumbre Presidencial Sudamericana. 8 dic. 2004. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/fd/200/200412/20041216_03_d.pdf. Acesso em 13 Jul. 2018.

CECEÑA, A. E. Os caminhos e os agentes do saqueio da América Latina. IN: *Empresas Transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário*. Editora Expressão Popular: São Paulo, 2009. 1ª ed.

CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Naciones Unidas. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1994.

CERVO, A. L. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 45, n. 1, p. 5-35, jan./dez. 2002.

CERVO, A.; LESSA, A. O Declínio: Inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151, jan./dez. 2014.

CHILIATTO-LEITE, M. V. 2017. 261 f. *Integração constrangida na América Latina: velhos e novos problemas do subdesenvolvimento no início do século XXI*. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 2017.

COSIPLAN. *Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API): Características y Criterios. Procedimientos para su Conformación*. 2011B. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/mer_bogota11_consolidado_conformacion_de_app_esp.pdf. Acesso em 01 dez. 2018.

COSIPLAN. *Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración*. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento, 2011A.

COSIPLAN. *Documentos. Informe de Avance de la API 2017*. Agenda de Projetos Prioritarias de Integración 2017. 2017. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/API_DIGITAL.pdf. Acesso em 01 dez. 2018.

COSIPLAN. *Documentos. Informe de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN 2011. Cartera de Proyectos 2011*. Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Sudamericana, 2011.

COSIPLAN. Inicio. Quiénes Somos. Sobre Cosiplan. *Organización*. 2018. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=123>. Acesso em 01 dez. 2018.

COSTA, C. E. L. *ENTREVISTA COM CARLOS EDUARDO LAMPERT COSTA – SECRETÁRIO ADJUNTO DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS DA SECRETARIA DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS (SEAIN)*. [mar. 2018]. Brasília, duração: 33 min 18 seg.

COUTINHO, M.; LIMA, M. R. S. de. Integração moderna. *OIKOS*, Rio de Janeiro, n. 01, v. 5, jan. 2006.

COUTO, L. F. A Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana – IIRSA como instrumento da política exterior do Brasil para a América do Sul. *OIKOS*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 2006. Disponível em: <http://revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/view/109/77>. Acesso em 19 jan. 2018.

COUTO, L. F. A Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana: IIRSA como instrumento da política exterior do Brasil para a América do Sul. *OIKOS*, Rio de Janeiro, n. 5, 2010A.

COUTO, L. F. Política externa brasileira para a América do Sul: As diferenças entre Cardoso e Lula. Porto Alegre, *Civitas*, v. 10, n. 1, p. 23-44, jan./abr. 2010.

COUTO, A. B. Massa Crítica 38 – Integrar para entregar? A atuação das grandes empreiteiras brasileiras na integração de infraestrutura na América do Sul. Rio de Janeiro, *Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul*, n. 38, Set. 2008.

DEOS, S. S. de.; WEGNER, R. Cooperação financeira e o financiamento da infra-estrutura na América do Sul. Rio de Janeiro, *OIKOS*, v. 9, n. 2, 2010.

DESIDERÁ NETO, W. A. et. al. Relações do Brasil com a América do Sul Após a Guerra Fria: Política Externa, Integração, Segurança e Energia. IN: DESIDERÁ NETO (org.). *O Brasil e as novas dimensões da integração Regional*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014, 508 p.

DINIZ, M. Brasil e mais cinco países suspendem participação na Unasul. *Agência Brasil*. 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-04/brasil-e-mais-cinco-paises-suspendem-participacao-na-unasul>. Acesso em 14 Jul. 2018.

DOUGHERTY, J. E.; PFALTZGRAFF Jr. R. L. *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*. 5th Ed. Pearson: Windham, 2001

DRUMMOND, S. H. M. *ENTREVISTA COM SILVIA HELENA MACHADO DRUMMOND – ANALISTA DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS DA SECRETARIA DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS (SEAIN) DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO DO BRASIL*. [mar. 2018]. Brasília, duração: 31min 43s.

DUVERGER, M. *Ciencia Política, Teoria e Método*. ed. 2. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

FERNÁNDEZ, L. V. Territorialidades e Integração: O Escudo Guianês no Contexto da Iniciativa IIRSA. *Revista Textos & Debates*, Boa Vista, n. 21, p. 37-58, jan./jun. 2012.

FERNÁNDEZ, W. N. La integración física y la viabilidad de la IIRSA. IN. CIENFUEGOS, M.; SANAHUJA, J. A. *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: Edicions Bellaterra, S. L. p. 207-244, 2010.

FERREIRA, G. A. G. 2017. 122 f. *Governos, organizações sociais do campo e integração regional: um estudo da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL (REAF)*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC –SP Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2017.

FIORI, J. L. A virada à esquerda na América do Sul. *Valor Econômico*, São Paulo, 09 jan. 2006. Disponível em: <http://www.cnmcut.org.br/conteudo/a-virada-a-esquerda-na-america-do-sul>. Acesso em: 13 out. 2017.

FLEMES, D.; SARAIVA, M. G. Potências emergentes na ordem de redes: o caso do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 214-232, 2014.

FONPLATA. Acerca de FONPLATA. Nuestra historia. *Reseña Histórica*. Disponível em: <https://www.fonplata.org/fonplata/nuestra-historia.html>. Acesso em 01 dez. 2018.

FONPLATA. Inversionistas. Reportes Anuales. *Memoria 2001*. 2001. Disponível em: <https://www.fonplata.org/comunicaciones/reportes-anuales/item/281-memoria-2001.html>. Acesso em 01 dez. 2018.

FONPLATA. Inversionistas. Reportes Anuales. *Memoria 2017*. 2017. Disponível em: <https://www.fonplata.org/comunicaciones/reportes-anuales/item/2809-memoria-2017.html>. Acesso em 01 dez. 2018.

FREIXO, A. de; RISTOFF, T. Desenvolvimento Nacional e Integração Regional: O BNDES como Instrumento de Política Externa no Governo Lula da Silva (2003-2010). *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, Dez. p. 24-31, 2012.

FUCCILLE, A.; MARIANO, M. P.; RAMANZINI Jr. H. ALMEIDA, R. A. R. de. O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014). *Colombia Internacional*, Bogotá, v. 92, p. 43-72, 2017.

GALVÃO, T. G. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 52, n. 2, p. 63-80, 2009.

GENTA, P. ENTREVISTA COM O ENGENHEIRO PABLO GENTA - DIRETOR NACIONAL DE PLANIFICAÇÃO E LOGÍSTICA DO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS (MTOP) DO URUGUAI. [dez. 2017]. Montevideo, duração: 58min 35s

GONÇALVES, W. Panorama da Política Externa Brasileira no Governo Lula da Silva. IN: FREIXO, A. de, et al (orgs.). *A política externa brasileira na era Lula*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011, p. 11-32.

GRATIUS, S.; SARAIVA, M. G. Continental Regionalism: Brazil's Prominent Role in the Americas. *CEPS Working Document*, Brussels, n. 374, feb. 2013.

GRUPO de Lima condena eleição na Venezuela e diz que países convocarão embaixadores. *G1. Mundo*. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/grupo-de-lima-condena-eleicao-na-venezuela-e-diz-que-paises-convocarao-embaixadores.ghtml>. Acesso em 14 Jul. 2018.

GUDYNAS, E. As Instituições financeiras e a integração na América do Sul. IN. VERDUM, R. *Financiamento e Megaprojetos: Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana*.

Brasília: INESC, p.21-48, 2008.

GUIMARÃES, S. P. O Mundo Multipolar e a Integração Sul-Americana. *Revista Temas & Matizes*, Cascavel, v. 7, n. 14, p. 58-72, 2008. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/temasematizes/article/view/2484/1904>. Acesso em 15 Jul. 2018.

HAAS, E. B. *The Uniting of Europe: political, social, and economic forces, 1950-1957*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004.

HERZ, M. Regional Governance. IN: WEISS, T. G.; WILKINSON, R. *International Organization and Global Governance*. New York: Routledge, p. 236-250, 2014.

HIRST, M. Contexto e Estratégia do Programa de Integração Argentina-Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 8, n. 3, p. 55-72, jul./set. 1988.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S. de; PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, dic. 2010, p. 22-41.

HONÓRIO, K. dos S. 2013. 135 f. *O significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) no regionalismo sul-americano (2000-2012): um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, São Paulo, 2013.

HURRELL, A. *Progressive Enmeshment, Hegemonic Imposition or Coercive Socialization? Understanding Policy Change in Brazil*. 1995.

IIRSA. Documentos. *Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010. Informe de Evaluación*. 2010. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/aic_2005_2010_relatorio_de_aval_iacao.pdf. Acesso em 01 dez. 2018.

IIRSA. Documentos. IIRSA. *10 años: logros y desafíos: Relatório Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA*. 2011. Disponível em: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos20PDF/lb_iirsa_10_anios_sus_logros_y_desafios_port.pdf. Acesso em 01 jul. 2017.

IIRSA. Documentos. *Informe de la AIC 2010*. 2010A. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/aic_informe_2010.pdf. Acesso em 01 dez. 2018.

IIRSA. Documentos. *Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur*. 2000. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/plan_de_accion_para_integracion_infraestructura_regional%20en%20am%C3%A9rica%20del%20sur.pdf. Acesso em 01 dez. 2018.

IIRSA. *Ficha do Projeto Ferrovia Norte-Sul Fase II (Açailândia-Palmas)*. IIRSA. Proyectos. Detalles Proyectos. 2018. Disponível em: http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1381. Acesso em 22 nov. 2018.

IIRSA. Taller Regional sobre la Visión Estratégica de la Integración Física Suramericana (VESA). Documentos. *Herramienta de Trabajo para el Diseño de una Visión Estratégica de la Integración Física Suramericana*. 2003. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cde4_caracas03_vesa.pdf. Acesso em 01 dez. 2018.

JUDT, T. *Postwar: a history of Europe since 1945*. New York: The Penguin Press, 2005.

LEGLER, T. Post-hegemonic, Regionalism and Sovereignty in Latin America: Optimists, Skeptics, and an Emerging Research Agenda. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, jul./dez. p. 325-352, 2013.

LEITE, F. Rodoanel teve sobrepreço de R\$ 55 milhões, aponta TCU. *Folha de São Paulo*. Política. Blogs. 2018. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/rodoanel-teve-sobrepreco-de-r-55-mi-aponta-tcu/>. Acesso em 15 Jul. 2018.

LESSA, A. C.; COUTO, L. F.; FARIAS, R. de S. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 52, n. 1, p. 89-109, 2009.

LIMA, M. R. de. Relações Interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 90, p.167-201, 2013.

LIMA, M. R. S. de; DUARTE, R. de S. Diplomacia presidencial e politização da política externa: Uma comparação dos governos FHC e Lula1. *Observador On-Line*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 9, p.1-24, 2013.

LUCE, M. S. 2007. 136 f. *O subimperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do governo Lula (2003-2007)*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFRG, Porto Alegre, 2007.

MALAMUD, A. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Revista Norteamérica*, Ciudad de Mexico, v. 6, n. 2, jul./dic. p. 219-249, 2011.

MALAMUD, A.; SCHMITTER, P. C. The Experience of European Integration and the Potential for Integration in South America. *IBEI Working Papers*, Barcelona, v. 6, feb. 2007.

MALLMANN, M. I. Análise institucionalista da integração sul-americana. *Civitas*, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 11-22, jan./abr. 2010.

MARIANO, M. P. 2007. 218 f. *A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara da Universidade Estadual Paulista. Araraquara, 2007.

MARIANO, M. P. A crise doméstica do Brasil e a Política Externa do Governo Temer. *Anuario Política Internacional & Política Exterior 2016-2017*, Montevideo, v. 1, p. 99-105, 2017.

MARIANO, M. P. Estrutura Socioeconômica e Políticas para a Integração da América do Sul. Integração da Infraestrutura Sul-Americana. São Paulo, 2012. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional – PNPd.

MARIANO, M. P. O Papel do Brasil na Integração da Infraestrutura da América do Sul: limites institucionais e possibilidades de mudança. IN: DESIDERÁ NETO (org.). *O Brasil e as novas dimensões da integração Regional*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014, 508 p.

MARIANO, M. P.; RAMANZINI Jr. H.; ALMEIDA, R. A. R. O Brasil e a Integração na América do Sul: Uma análise dos últimos dez anos (2003-2013). *Revista Relações Internacionais*, Lisboa, n. 41, p. 123-134, mar. 2014.

MARIANO, M. P.; RAMANZINI Jr., H. Structural Limitations of the Mercosur: An Analysis Based on the Brazilian Foreign Policy Positions. *The Latin Americanist*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p.161-180, june, 2012.

MATTLI, W. *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. New York: Cambridge University Press, 1999.

MAWDSLEY, E.; SOUZA NETO, D. M. South-South in Retreat? The transitions from Lula to Rousseff to Temer and Brazilian development cooperation. *International Affairs*, London, v. 93, n. 3, p. 681-699, 2017.

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

MELO, G. C. 2014. 159 f. *A União de Nações Sul-Americanas: processo de constituição e visão brasileira*. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2014.

MENDONÇA JR., Wilson. O regionalismo Pós Liberal na América do Sul. *Conjuntura Internacional*, Belo Horizonte, v. 11, n. 1, p. 18-24, 1º sem. 2014.

MENEZES, R. G. A; HERMOSILLA, G.; SOLIS, C. Estratégia de Integração Regional Brasileira e a Aliança do Pacífico. *World Citizen Magazine*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 1-16, 2014.

MESQUITA MOREIRA, M. Trade Costs and the Economic Fundamentals of the Initiative for Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA). *BID-INTAL*, Working Paper 30, Buenos Aires, 2007. Disponível em: <https://publications.iadb.org/handle/11319/2457>. Acesso em 15 Jul. 2018.

MEUNIER, I.; MEDEIROS, M. de A. Construindo a América do Sul: Identidades e Interesses na Formação Discursiva da Unasul. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 673-712, 2013.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L.; LIMA, M. R. S. de. Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'. *International Affairs*, London, v. 93, n. 3, p. 585-605, 2017.

MITRANY, D. The Functional Approach to World Organization. *International Affairs*, London, vol. 24, n. 3, jul. p.350-363, 1948.

MOLEIRO, A. Maduro é reeleito presidente da Venezuela com uma forte abstenção e em meio a denúncias de fraude. *El País*. Internacional. Caracas, 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/05/20/internacional/1526840397_319633.html. Acesso em 15 Jul. 2018.

MONTESANTI, B. EUA e Brasil não reconhecem eleições na Venezuela: entenda o que isso significa para o país. *Uol Notícias*. Internacional. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/05/22/o-que-significa-um-presidente-nao-reconhecido-internacionalmente.htm?>. Acesso em 15 Jul. 2018.

MORAVCSIK, A.; SCHIMMELFENNING, F. Liberal Intergovernmentalism. In: WIENER, A.; DIEZ, T. *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

MOURA, D. V. G. A influência das mudanças geopolíticas Internacionais sobre a Política Externa. In: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2. 2011, Belo Horizonte. *Anais Eletrônicos*. Belo Horizonte: ABRI, 2011, p. 1-19.

MOURA, G. Brasil e Argentina: com a democracia o fim das hostilidades. *Ciência Hoje*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 46, set. 1988.

NOLTE, D. How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. *Review of International Studies*, London, n. 36, p. 881–901, 2010.

NOLTE, D. Latin America's New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex? *EUI Working Paper*, RSCAS, n. 89, 2014.

NOLTE, D. Regional Governance from a Comparative Perspective. IN: GONZÁLEZ-SÁNCHEZ, V. M. (ed.). *Economy, Politics and Governance Challenges*. New York: Nova Science Publishers, Inc, 2016.

NOVOA, L. F. O Brasil e seu 'desbordamento': o papel central do BNDES na expansão das empresas transnacionais brasileiras na América do Sul. IN: *Empresas Transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 1ª ed. 2009.

NYKO, D. 2011. 125 f. *Integração Regional, Cooperação Financeira e a Atuação do BNDES na América do Sul no período recente*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

OLIVEIRA CRUZ, D. A. M. de. 2017. 133 f. *Geopolítica e integração regional: uma análise dos projetos de infraestrutura de transportes entre Brasil e Paraguai*. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2017.

OLIVEIRA Jr. J. C.. de; VAZ, N. C. O. Os projetos de infraestrutura da IIRSA e a violação dos direitos indígenas. *ARACÊ – Direitos Humanos em Revista*, v. 4, n. 5, fev. 2017.

OLIVEIRA, D. J. G. de; GONÇALVES, C. A.; RAMOS FILHO, E. da S. Problematizando a Integração Regional: As conexões entre a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). *Revista IDeAS*, v. 7, n. especial, p. 260-304, 2013.

OLIVEIRA, R. P. de. Pós-neoliberalismo e a configuração de novas alianças políticas na América Latina: Bolívia, Venezuela e Equador. *Revista Comunicação & Política*, Porto Alegre, v. 30, n. 2, p. 27-47, 2012.

OLIVEIRA, V. A. P. de. 2016. 179 f. *A integração da infraestrutura física na América do Sul: o COSIPLAN no âmbito da UNASUL*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –

UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, São Paulo, 2016.

PADULA, R. A Geopolítica da Bacia do Pacífico e a integração regional na América do Sul. *Revista Imea-Unila*, Foz do Iguaçu, v. 1, n. 2, p. 30-47, 2013.

PADULA, R. Da IIRSA ao COSIPLAN da UNASUL: a integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. In: DESIDERÁ NETO, W. (Org.). *O Brasil e novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 291-352.

PADULA, R.; FIORI, J. L. Brasil: geopolítica e 'abertura para o pacífico'. *Revista de Economia Política*, v. 36, n. 3, jul./set. p. 546-556, 2016.

PARKINSON, J.C. de C. ENTREVISTA COM JOÃO CARLOS PARKINSON DE CASTRO – MINISTRO DA CARREIRA DIPLOMÁTICA DO MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. [mar. 2018]. Brasília, duração: 54 min.

PECEQUILO, C. S. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 51, n. 2, p. 136-153, 2008.

PEREIRA DA SILVA, F. Quinze anos da onda rosa latino-americana: balanço e perspectivas. *Observador On-Line*, Rio de Janeiro, v. 9, p. 1, 2014.

PINHEIRO, L. *Política Externa Brasileira (1889 – 2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 2004.

POLEZI, C. 2014. 213 f. *O BNDES e o financiamento da integração sul americana: sistemas de engenharia na fronteira Brasil-Guiana Francesa*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

PRADO FILHO, C. R. S. 2018. 202 f. *Do isolamento à integração desgovernada da Amazônia: a “febre do ouro” e o “outro estado dentro do Estado” no caminho da Rodovia Interoceânica em Madre de Dios*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo, 2018.

PRESIDENTE do Peru, PPK renuncia após escândalo envolvendo Odebrecht. *Uol Notícias*. Internacional. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/03/21/presidente-do-peru-ppk-renuncia-apos-escandalo-envolvendo-odebrecht.htm?>. Acesso em 15 Jul. 2018.

QUINTANAR, S.; LOPEZ, R. O plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA): oportunidades e riscos. Seu significado para Argentina e Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v.46, n.1, jan./jun. p. 213-221, 2003.

RAMANZINI Jr., H. O Brasil e a integração sul-americana: a UNASUL e as novas dimensões da integração. São Paulo, 2013. *Projeto de Pesquisa Chamada Universal – MCTI/CNPq n. 14*, 2013.

RAMANZINI Jr., H.; MARIANO, M. P. A política externa brasileira e as relações com a América do Sul entre 2008 e 2015. *Texto IPEA*, 2016.

RAMANZINI JÚNIOR, H.. Política externa e regionalismo em um ambiente internacional em transformação. *Mural Internacional (Online)*, v. 7, p. 151-166, 2016.

RIBEIRO, C. C. N. 2016. 131 f. *Overlapping regionalism e proliferação de instituições na América Latina: complementaridade e fragmentação nas agendas regionais*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - UNESP/UNICAMP/PUC –SP Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2016.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. IN: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (eds.). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Southampton: Springer, 2012, p. 1-16.

RITTNER, D.; et al. Plano de infraestrutura do governo prevê investir R\$ 130 bi até 2018. *Valor Econômico*, 2017.

ROSA, F. J. U. de la. La Alianza Bolivariana para las Américas Tratado de Comércio de los Pueblos (ALBA-TCP): análisis de un proyecto de integración regional latinoamericana con una fuerte dimensión altermundista. *Estudios Políticos*, México, D. F., n. 25 enero/abril, p. 131-170, 2012.

SANAHUJA, J. A. Del 'Regionalismo Abierto' al 'Regionalismo Post-Liberal'. Crisis y Cambio en la Integración Regional en América Latina. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, Buenos Aires, p. 11-54, 2009.

SANAHUJA, J. A. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. . IN. CIENFUEGOS, M.; SANAHUJA, J. A. *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: Edicions Bellaterra, S. L. p. 87-136, 2010.

SANAHUJA, J. A. Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura AtlánticoPacífico a los retos de uma globalización en crisis. *Pensamiento Propio*, Ciudad de Guatemala, p. 29-76, 2017.

SANAHUJA, J. A. Regionalismo post-liberal y multilateralismo em Sudamérica: El caso de UNASUR. IN: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JR. H. *El Regionalismo 'Post-Liberal' en América Latina y el Caribe: Nuevos Actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012, Buenos Aires, p. 19-72.

SANT'ANNA, F. M. O Papel da Integração Fronteiriça para a Integração Regional na América Latina. *Revista Geonorte*, Manaus, edição especial, v. 7, n. 1, p.1169-1185, 2013.

SANTANA, E. dos S.; OJEDA, J. I.; NASCIMENTO Jr., W. dos R. Modelos divergentes de integración regional: el caso ALBA-TCP y Alianza del Pacífico. *Revista Rebelde*, Porto Alegre, v. 7, n. 1, jan./abr. p. 115-138, 2017.

SANTOS, A. D. dos. *A Integração da Infraestrutura Sul-Americana e as Dinâmicas do Sistema-Mundo Capitalista: análise comparada das relações entre governos e bancos de desenvolvimento no Brasil, Peru e Bolívia*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas da Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SANTOS, F. L. B. dos. Neodesenvolvimentismo ou Neoliberalismo: Integração regional sul-americana e ideologia. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Niterói, n. 45, 2016

SARAIVA, M. G. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: Institucionalistas pragmáticos x autonomistas. *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, jan./jun. 2010A.

SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 50, n. 2, p. 42-59, jul./dez. 2007.

SARAIVA, M. G. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? *Relações Internacionais*, Belo Horizonte, n. 44, p. 025-035, 2014.

SARAIVA, M. G. Brazilian Foreign Policy Towards South America During the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v. 53, special edition, p. 151-168, 2010.

SARAIVA, M. G. Estancamento e crise da liderança do Brasil no entorno regional. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires, v. 10, p. 295-310, 2016.

SARAIVA, M. G. Integração Regional na América do Sul: processos em aberto. IN: 3o Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais – Governança Global e Novos Atores, ed. 3, 2011, São Paulo. *Anais Eletrônicos*. 2011. Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300028&script=sci_arttext. Acesso em 10 jun. 2018.

SARAIVA, M. G. Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. *Carta Internacional*, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, p. 3-21, jan./jun. 2013.

SARAIVA, M. G. Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Barcelona, n. 97/98, abril, p. 87-100, 2012.

SARAIVA, M. G.; VELASCO JR., P. A. A política externa brasileira e o “fim de ciclo” na América do Sul: Para onde vamos? *Pensamiento Propio*, Buenos Aires, v. 21, jul./dic., p. 295-324, 2016. Disponível em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/PP44-web.pdf>. Acesso em 20 jun. 2018.

SENHORAS, E. M. 2008. 248 f. *Regionalismo Transnacional e Integração Física: um estudo sobre a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Sul-Americana*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

SENHORAS, E. M.; VITTE, C. de C. S. Mercosul, Comunidade Andina e o Regionalismo sob Integração Física: Controvérsias da Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional na América do Sul. In: XI Congresso de Geógrafos da América Latina, 11, 2006, Boa Vista. *Anais do XI Congresso de Geógrafos da América Latina*. Boa Vista, bepress, 18 nov. 2006. p. 1-20. Disponível em: <http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1038&context=eloi>. Acesso em 23 ago. 2011.

SERBÍN, A. América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa? *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 219, ene./feb. p. 145-156, 2009.

SERBÍN, A. Regionalismo y Soberanía Nacional en América Latina: los nuevos desafíos. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires, set. 2010. Disponível em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/09/Documentos-15-web.pdf>. Acesso em 15 jul. 2018.

SERRA, J. *Discurso de posse do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão de cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores*. 2016. Discursos, Artigos e Entrevistas. Ministro das Relações Exteriores Discursos. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-br/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exterioresdiscursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do26cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>. Acesso em 4 jul. 2017.

SILVA, A. L. R. da. 2008. 360 f. *Do Otimismo Liberal à Globalização Assimétrica: A Política Externa do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

SILVA, L. I. L. da. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encerramento da 3ª Reunião de Presidentes da América do Sul*. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. Discurso do Presidente da República. Cuzco-Peru, 8 dez. 2004.

SILVA, L. I. L. da. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da Primeira Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA)*. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Porta-Voz. Discurso do Presidente da República. Brasília, 30 set. 2005.

SILVA, L. I. L. da. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva na posse da Presidência Brasileira*. 2007. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/agencia/noticias/97203.html>. Acesso em 22 jan. 2019.

SILVA, R. I. da. 2017. 355 f. *Povos Indígenas em Isolamento Voluntário na Amazônia Brasileira: o sexto século de genocídios e diásporas indígenas*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

SILVA, R. I. da. *A Cooperação Multilateral entre os países amazônicos: a atuação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013.

SOUZA, A. M. A iniciativa para a integração da infra-estrutura regional da América do Sul (IIRSA). In: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 3. 2011, Belo Horizonte. *Anais Eletrônicos*. Belo Horizonte: ABRI, 2011.

SOUZA, A. M. Desenvolvimento, Expansionismo e Integração Regional. In: I Circuito de Debates Acadêmicos, 1. 2011, Rio Claro. *Anais do I Circuito de Debates Acadêmico*. Rio Claro: Ipea, 2011A. p. 1-20.

SOUZA, A. M.; BISETTO, C. S.; BARROS, R. Y. V. de. Integração regional e as relações Brasil-Uruguai. In: XXXI Congresso ALAS. 2017, Uruguai. *Acta académica – Memoria de*

ponencias: XXXI Congreso Alas. Uruguai, 2018.

SOUZA, V. H. P. de. Integração Territorial no Mercosul: O caso da IIRSA/COSIPLAN. *Sociedade & Natureza*, Uberlândia, v. 27, n. 1, p. 21-35, jan./abr. 2015.

SOUZA, V. H. P. de; SILVEIRA, M. R. Integração Territorial na América do Sul: uma análise dos projetos de infraestrutura dos portfólios da IIRSA/COSIPLAN. *Cadernos Prolam/USP*, São Paulo, v. 13, n. 25, p. 137-156, 2014.

SPEKTOR, M. A política externa de tucanos e petistas. *Folha de São Paulo*. Ilustríssima, 2015.

SPEKTOR, M. O Projeto Autonomista na Política Externa Brasileira. IN: MONTEIRO NETO, A (org.). *Política Externa, Espaço e Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2014, p. 17-58.

SPEKTOR, M. One Foot in the Region: Eyes on the Global Prize. *Americas Quarterly*, New York, issue: The new Brasil and the changing hemisphere, spring, 2011.

SPEKTOR, M. Shadows of the Past and Contested Ambitions. IN:HITCHCOK, W. I.; LEFFLER, M. P.; LEGRO, J. W. *Shaper Nations: Strategies for a Changing World*. London: Harvard University Press, p. 17-35, 2016.

SUNKEL, O. Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida? *Revista CEPAL*, Santiago de Chile, n. RCEX01, p. 229-241, oct. 1998.

TEODORO LUCIANO, B.; BRESSAN, R. N. A Comunidade Andina no século XXI: entre bolivarianos e a Aliança do Pacífico. *Revista Sociologia Política [online]*, v. 26, n. 65, p. 62-80, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782018000100062&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 15 jul. 2018.

UNASUL. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). *Estatuto*. Anexo 1. 2009. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cosiplan_estatuto.pdf. Acesso em 01 dez. 2018.

UNASUL. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). *Reglamento*. Anexo 2. 2009A. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Reglamento_Cosiplan_por.pdf. Acesso em 01 dez. 2018.

UNASUL. *Declaração da VI Reunião Ordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL*. Ministério de Relações Exteriores. Notas à Imprensa. VI Reunião Ordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL, Lima - Peru, 30 nov. 2012. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3234-vi-reuniao-ordinaria-do-conselho-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-unasul-lima-peru-30-de-novembro-de-2012-documentos-aprovados>. Acesso em 15 jul. 2018.

UNASUL. *Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas*. Ministério das Relações Exteriores. Documentos da União das Nações Sul-Americanas. Brasília, 23 mai. 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/politica-externa/integracao-regional/13221-documentos-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas?lang=pt-BR>. Acesso em 14 jul. 2018.

VEIGA, P. da. M.; RÍOS, S. P. A política externa no governo Dilma Rousseff: os seis primeiros meses. *Brevíssimos CINDES*, Rio de Janeiro, n. 32, 2011.

VEIGA, P. da. M.; RÍOS, S. P. O Regionalismo Pós-Liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *CEPAL: Série Comércio Internacional*, n.82, jul. 2007.

VERDUM, R. (org.). *Financiamento e Megaprojetos*. Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana. Brasília: INESC, 2008, 160p.

VERDUM, R.; et al. *Integração, usinas hidroelétricas e impactos socioambientais*. Brasília: INESC, 2007, 200 p.

VIGEVANI, T.; ARAGUSUKU, J. A. S. Atitudes brasileiras para as organizações hemisféricas: círculos concêntricos. *Pensamiento Propio*, v. 39, p. 163-210, 2014.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A PEB de Lula-Autonomia pela diversificação. *Revista Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul./dez. 2007.

VIGEVANI, T.; MARIANO, M. P. A Alca e a Política Externa Brasileira. *Cadernos CEDEC*, São Paulo, n. 74, ago. 2005.

VIGEVANI, T.; MARIANO, M. P. *Alca: o gigante e os anões*. São Paulo: Editora Senac, 2001.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JR, H. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p.517-552, 2014.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI Jr., H. The Grounding of Regional Integration for Brazil: Universalism, Sovereignty and Elite Perception. *Global Society*, v. 25, p. 449-468, 2011.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI Jr., H. The Impact of Domestic Politics an International Changes on the Brazilian Perception of Regional Integration. *Latin American Politics and Society*, Miami, v. 53, n. 1, p. 125-155, feb. 2011

ZIBECHI, R. *Brasil potência: entre a integração regional e um novo imperialismo*. Rio de Janeiro: Consequência, 2012.