

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA

DIOGO MARCELO DELBEN FERREIRA DE LIMA

Integração sul-americana e planejamento territorial e regional no âmbito da IIRSA e da Unasul (2000-2020): políticas, ações e projetos de transportes na fronteira Brasil-Bolívia e no Chaco-Pantanal

São Paulo

2021

DIOGO MARCELO DELBEN FERREIRA DE LIMA

Integração sul-americana e planejamento territorial e regional no âmbito da IIRSA e da Unasul (2000-2020): políticas, ações e projetos de transportes na fronteira Brasil-Bolívia e no Chaco-Pantanal

São Paulo

2021

DIOGO MARCELO DELBEN FERREIRA DE LIMA

Integração sul-americana e planejamento territorial e regional no âmbito da IIRSA e da Unasul (2000-2020): políticas, ações e projetos de transportes na fronteira Brasil-Bolívia e no Chaco-Pantanal

Versão original

Tese apresentada ao Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Geografia Humana.

Área de concentração: Geografia Humana.

Orientador: Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa.

São Paulo

2021

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na publicação

Serviço de Biblioteca e Documentação

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

LLima
- 732i Lima, Diogo Marcelo Delben Ferreira de
 Integração sul-americana e planejamento
 territorial e regional no âmbito da IIRSA e da Unasul
 (2000-2020): políticas, ações e projetos de
 transportes na fronteira Brasil-Bolívia e no
 Chaco-Pantanal / Diogo Marcelo Delben Ferreira de
 Lima; orientador Wanderley Messias da Costa - São
 Paulo, 2021.
 425 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e
Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
Departamento de Geografia. Área de concentração:
Geografia Humana.

1. Geografia Política. 2. Recursos Naturais. 3.
Planejamento. 4. Gestão do Território. 5.
Desenvolvimento. I. Costa, Wanderley Messias da,
orient. II. Título.

FOLHA DE AVALIAÇÃO

Nome: Diogo Marcelo Delben Ferreira de Lima.

Título: Integração sul-americana e planejamento territorial e regional no âmbito da IIRSA e da Unasul (2000-2020): políticas, ações e projetos de transportes na fronteira Brasil-Bolívia e no Chaco-Pantanal.

Tese apresentada ao Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Geografia Humana.

Aprovado em: _____

Banca examinadora

Professor Doutor Wanderley Messias da Costa (Orientador e Presidente)

Instituição: Universidade de São Paulo

Julgamento: _____

Professora Doutora Maria Monica Arroyo (Membro interno)

Instituição: Universidade de São Paulo

Julgamento: _____

Professor Doutor André Roberto Martin (Membro interno)

Instituição: Universidade de São Paulo

Julgamento: _____

Professora Doutora Tereza Cristina Cardoso de Souza-Higa (Membro externo)

Instituição: Universidade Federal de Mato Grosso

Julgamento: _____

Professor Doutor Antonio Marcos Roseira (Membro externo)

Instituição: Universidade Federal do ABC

Julgamento: _____

Professora Doutora Claudete de Castro Silva Vitte (Membro externo)

Instituição: Universidade Estadual de Campinas

Julgamento: _____

Dedico esse trabalho ao meu amado e saudoso pai, David.

Seu filho te ama. Obrigado por tudo!

Nos vemos no paraíso.

Compra minha caixa de garrafa... rsrs.

AGRADECIMENTOS

A minha família e aos meus amigos, pelo amor, pela amizade, por todo apoio dado a minha pessoa para que eu pudesse realizar os meus estudos e desenvolver o meu trabalho.

Aos alunos(as), aos professores(as) e aos colaboradores(as) da Universidade Federal de Mato Grosso e da Universidade de São Paulo, pessoas queridas, estudantes engajados e grandes profissionais dedicados à educação e à ciência no país que nos inspiram na nossa jornada.

Ao Grupo de Pesquisas em Geografia Agrária e Conservação da Biodiversidade do Pantanal (GECA/UFMT) e ao Laboratório de Geografia Política (GEOPO/USP) pela oportunidade de trabalhar com pesquisadores qualificados e comprometidos com a pesquisa científica.

Ao Grupo Coimbra, ao Grupo de Cooperação Internacional de Universidades Brasileiras, Programa Be a Doc, e à Universidade de Coimbra, na pessoa do Professor Norberto Nuno Pinto dos Santos, pela oportunidade de realizar estágio de pesquisa em Coimbra, Portugal.

Ao Governo do Estado de Mato Grosso, na gestão do Governador Pedro Taques e na pessoa da Gestora Rita de Cássia Oliveira Chiletto, pelo aprendizado em políticas públicas, projetos internacionais e fronteiras.

Aos professores(as) e participantes da banca de defesa dessa tese, à Profa. Mônica Arroyo, ao Prof. André Martin, à Profa. Tereza Cristina Cardoso de Souza-Higa, ao Prof. Antonio Marcos Roseira e à Profa. Claudete de Castro Silva Vitte pelas valiosas orientações e por suas contribuições.

Aos meus “sempre” orientadores Profa. Onélia Carmem Rossetto e Prof. Valério de Oliveira Mazzuoli. Ao meu orientador Prof. Wanderley Messias da Costa, pelo carinho e confiança, por compartilhar conhecimentos e experiências de grande valor e pelas trocas acadêmicas e afetivas.

A Deus Pai, Todo Poderoso, ao Nosso Senhor Jesus Cristo e à Santa Edwiges A todos os anjos e santos que não cansam de interceder por mim. A Ele toda honra e toda glória. É d’Ele a vitória.

RESUMO

LIMA. Diogo Marcelo Delben Ferreira de. **Integração sul-americana e planejamento territorial e regional no âmbito da IIRSA e da Unasul (2000-2020):** políticas, ações e projetos de transportes na fronteira Brasil-Bolívia e no Chaco-Pantanal. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. 425f.

A geografia humana está comprometida com o conhecimento das relações entre o ser humano e a natureza e dos diferentes espaços existentes na superfície terrestre. A geografia humana, por meio de princípios, conceitos e teorias, contribui para a compreensão dos aspectos políticos e econômicos presentes nos espaços, dos processos regionais e territoriais e de diversos temas de interesse acadêmico, científico e social. A integração sul-americana está apoiada nas características dos países e das suas populações e na evolução dos acontecimentos e nas conjunturas políticas que marcaram o continente e as suas regiões naturais e históricas. A integração sul-americana decorre da atuação dos Estados-nacionais e de organizações internacionais no campo das políticas internacionais (espaciais), do planejamento territorial e regional e da implementação de ações e projetos em diversas áreas, sobretudo em infraestrutura e transportes. Esse estudo tem como objetivo conhecer a situação das áreas e regiões tranfronteiras de Brasil e Bolívia e do Chaco-Pantanal com foco na construção e na implementação de estratégias e medidas de integração sul-americana, especialmente aquelas propostas no âmbito da IIRSA e da Unasul no período de 2000 a 2020. As políticas de integração sul-americana, notadamente a IIRSA e a Unasul, reuniram subsídios geopolíticos e geoeconômicos e corroboraram para definição de outras políticas e medidas em prol da integração física do território e da implementação de projetos de infraestrutura e de transportes no continente. Os sistemas de planejamento territorial e regional e de gestão de projetos, idealizados pela IIRSA e incorporados pela Unasul, consistiram em avanços concretos da política integracionista sul-americana. A implementação das carteiras da IIRSA/UNASUL de projetos de infraestrutura e de transportes ocorreu de forma gradual e progressiva, contudo, não é possível afirmar que isso tem implicado numa mudança substancial na integração física e regional sul-americana, tampouco na fronteira entre Brasil e Bolívia. Constatou-se que a IIRSA e a Unasul propuseram unidades de planejamento e de desenvolvimento territorial, como o Eixo Interoceânico Central e o Eixo Hidrovia Paraguai-Paraná, que contemplam as áreas e as regiões fronteiriças do Chaco-Pantanal, e estabeleceram carteiras de projetos de infraestrutura e de transportes para viabilizar a integração regional, territorial e fronteiriça. Essas carteiras abrangiam diversos projetos de infraestrutura e de transportes rodoviários, ferroviários, hidroviários e de controles fronteiriços e permitiam avanços nesses setores, todavia, a implementação desses projetos enfrentava problemas políticos e institucionais, e a necessidade de maior participação dos governos sub-nacionais e da sociedade civil organizada e de maior investimento público-privado. Ainda assim, as políticas, as ações e os projetos de transportes na fronteira Brasil-Bolívia e no Chaco-Pantanal produziram resultados interessantes e tinham o potencial de promover a integração regional, territorial e fronteiriça e o desenvolvimento.

Palavras-chave: América do Sul. Estado. Organizações Internacionais. Infraestrutura. Desenvolvimento.

ABSTRACT

LIMA, Diogo Marcelo Delben Ferreira de. **South American integration and territorial and regional planning within the framework of IIRSA and UNASUR (2000-2020):** policies, actions and transportation projects on the Brazil-Bolivia and the Chaco-Pantanal borders. Thesis (PhD in Human Geography). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. 425f.

Human geography is committed to the knowledge of the relations between human beings and nature and the different spaces existing on Earth's surface. Human geography, through principles, concepts and theories, contributes to the understanding of the political and economic aspects present in the spaces, regional and territorial processes and various topics of academic, scientific and social interest. South American integration is based on the characteristics of countries and their populations and on the evolution of events and political conjunctures that have marked the continent and its natural and historical regions. The South American integration stems from the actions of national states and international organizations in the field of international (space) policies, territorial and regional planning and the implementation of actions and projects in various areas, especially in infrastructure and transportation. This study aims to know the situation of the areas and regions of Brazil and Bolivia and the Chaco-Pantanal with a focus on the construction and implementation of Strategies and Measures of South American Integration, especially those proposed under IIRSA and UNASUR in the period of 2000 to 2020. The South American integration policies notified by IIRSA and UNASUR, gathered geopolitical and geo-economics subsidies and corroborated the definition of other policies and measures in the name of the physical integration of the territory and the implementation of infrastructure and transportation projects on the continent. The territorial and regional planning and project management systems, designed by IIRSA and incorporated by UNASUR, consisted of concrete advances in South American integrationist policy. The implementation of IIRSA/UNASUR portfolios of infrastructure and transportation projects occurred gradually and progressively. However, it is not possible to affirm that this has implied a substantial change in South American physical and regional integration, nor on the border between Brazil and Bolivia. It was found that IIRSA and UNASUR proposed planning and territorial development units, such as the Central Interoceanic Axis and the Paraguay-Paraná Waterway Axis, which cover the areas and border regions of the Chaco-Pantanal, and established portfolios of infrastructure and transportation projects to enable regional, territorial and border integration. These portfolios covered various infrastructure and transport projects for road, rail, waterway and border controls and allowed advances in these sectors; however, the implementation of these projects faced political and institutional problems and the need for greater participation of sub-national governments and organized civil society and greater public-private investment. Nevertheless, transportation policies, actions and projects on the Brazil-Bolivia and the Chaco-Pantanal borders produced interesting results and had the potential to promote regional, territorial and border integration and development.

Keywords: South America. State. International Organizations. Infrastructure. Development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Área do EID Interocênico Central.....	53
Figura 2. Área do EID Interocênico Central e as vias de interligação.....	55
Figura 3. Área do EID Interocênico Central com destaque para os territórios e as áreas fronteiriças.....	56
Figura 4. Área do EID Interocênico Central com destaque para infraestrutura	57
Figura 5. Bacia do Prata e suas sub-bacias.....	61
Figura 6. Biomas terrestres da América Latina e Caribe.....	64
Figura 7. Unidades biogeográficas terrestres (à esquerda) e sub-bacias da Bacia do Prata (à direita).....	65
Figura 8. Unidades biogeográficas aquáticas (à esquerda) e terrestres (à direita)	66
Figura 9. Registros fotográficos da captação de água no Rio Paraguai em Corumbá (MS) e dos ambientes do pantanal sul mato-grossense e do chaco boliviano nas cidades da fronteira entre Brasil e Bolívia	68
Figura 10. Projetos de transportes na Bolívia para análise na Conferência de Ministros.	88
Figura 11. Corredores ferroviários de interesse regional a desenvolver.	89
Figura 12. Eixos de integração e suas ligações na Bolívia.....	95
Figura 13. Projetos Pailón e Puerto Suarez e San Javier e San Matías na Bolívia.....	97
Figura 14. Visão inicial do GTE do Eixo Interoceânico sobre a integração na área.....	98
Figura 15. Corredores de integração no EID Interoceânico previstos pela Bolívia	105
Figura 16. Corredores de integração no EID Interoceânico Central.	106
Figura 17. Planejamento regional e territorial proposto pela IIRSA.....	110
Figura 18. Eixos de Integração e Desenvolvimento da visão estratégica da IIRSA	114
Figura 19. Principais vias de circulação interna no EID Interoceânico Central.....	117
Figura 20. Planejamento regional e territorial da IIRSA com as inovações.....	118
Figura 21. Redes de transportes e de cidades no EID Interoceânico Central	119
Figura 22. Conexões terrestres entre as cidades do ID Interoceânico Central	125
Figura 23. Agrupamento de projetos do EID Interoceânico Central.....	126
Figura 24. Grupos de projetos do EID Interoceânico Central com foco na fronteira entre Brasil e Bolívia.....	127
Figura 25. AIC 2005-2010 e projetos prioritários de integração regional.....	134
Figura 26. Acompanhamento do projeto Carretera Pailón – Puerto Suarez (Bolívia) inserido na AIC 2005-2010 pertinente ao EID Interoceânico Central	149
Figura 27. Área de influência do EID Hidrovia Paraguai-Paraná e seus corredores.....	160
Figura 28. Órgãos internos da Unasul e suas principais funções	169
Figura 29. Estrutura ampliada da Unasul após a criação dos conselhos setoriais.....	182

Figura 30. Projetos estruturados da API.....	214
Figura 31. Projetos estruturados dos EID's Interoceânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná	215
Figura 32. Projetos ferroviários individuais no EID Interoceânico Central	237
Figura 33. Rede Ferroviária Sul-Americana.....	239
Figura 34. Caracterização Socioeconômica e Ambiental do EID Hidrovia Paraguai-Paraná.	249
Figura 35. Projetos estratégicos indicados pela Secretaria Geral da Unasul.....	251
Figura 36. Projeto Corredor Ferroviário Bioceânico Central: traçado Peru-Bolívia.....	262
Figura 37. Fichas técnicas resumidas do EID Interoceânico Central	264
Figura 38. Fichas técnicas resumidas do EID Hidrovia Paraguai-Paraná	265
Figura 39. Plataforma virtual para as áreas fronteiriças sul-americanas do Cosiplan.....	285
Figura 40. Principais projetos de infraestrutura no EID Interoceânico Central com foco na fronteira Brasil-Bolívia.....	334
Figura 41. Base do Grupo Estadual de Segurança de Fronteira no Posto Limão, Cáceres-MT, na estrada em direção à fronteira com San Matías	344
Figura 42. Estrada no Brasil em direção à fronteira entre Corumbá e Puerto Suarez	346
Figura 43. Projeto estruturado da UNASUL: Melhoramento da conectividade viária no EID Interoceânico Central.....	347
Figura 44. FERROANEL - Contorno Ferroviário Metropolitano de São Paulo	352
Figura 45. Acesso e instalações da Estação Ferroviária Indubrasil – Trem do Pantanal em Campo Grande.....	356
Figura 46. Mapa da Malha Oeste, concessão da empresa Rumo Malha Oeste	358
Figura 47. Corredor ferroviário de integração Brasil-Bolívia	359
Figura 48. Corredor Ferroviário Bioceânico de Integração: trechos ferroviários na Bolívia e no Peru.....	361
Figura 49. Projetos de Corredores Ferroviários Bioceânicos: Peru-Bolívia-Brasil e Peru-Brasil	362
Figura 50. Sistema multimodal de transportes no Eixo de Capricórnio e suas áreas de abrangência e de influência	364
Figura 51. Estações ferroviárias em Corumbá e em Puerto Quijarro	366
Figura 52. Mapa da hidrovia Paraguai-Paraná.	369
Figura 53. Infraestrutura principal da hidrovia Paraguai-Paraná	376
Figura 54. Projeto Melhoria da navegabilidade dos rios da Bacia do Prata.....	378
Figura 55. Áreas de trânsito fronteiriço entre Corumbá, Puerto Quijarro e Puerto Suarez e entre Cáceres e San Matías.....	395
Figura 56. Localização do projeto “Área de Control Integrado Puerto Suárez – Corumbá” .	408
Figura 57. Localização do projeto “Paso de Frontera San Matías - Cáceres (Porto Limão)”	408

LISTA QUADROS

Quadro 1. Desenvolvimento da IIRSA: estrutura, órgãos e atividades (2000-2002).....	74
Quadro 2. Desenvolvimento da IIRSA: estrutura, órgãos e atividades (2003-2004).....	76
Quadro 3. Desenvolvimento da IIRSA: estrutura, órgãos e atividades (2005-2006).....	77
Quadro 4. Desenvolvimento da IIRSA: estrutura, órgãos e atividades (2007).....	78
Quadro 5. Desenvolvimento da IIRSA e da Unasul: estrutura, órgãos e atividades (2008)	79
Quadro 6. Desenvolvimento da IIRSA e da Unasul e a criação do Cosiplan (2009).....	80
Quadro 7. Desenvolvimento da IIRSA e da Unasul e a instalação do Cosiplan (2010)	81
Quadro 8. Estrutura básica da IIRSA prevista no Plano de Ação.	87
Quadro 9. Organização e funcionamento dos órgãos da IIRSA.....	92
Quadro 10. Eixos de Integração e Desenvolvimento e Processos Setoriais da IIRSA.....	92
Quadro 11. Organização e funcionamento dos órgãos da IIRSA.....	94
Quadro 12. Eixos de Integração e Desenvolvimento e Processos Setoriais da IIRSA.....	99
Quadro 13. Eixos de Integração e Desenvolvimento e Processos Setoriais da IIRSA.....	110
Quadro 14. Agrupamento de projetos e situação deles no Eixo Interoceânico Central	121
Quadro 15. Planejamento regional e territorial da IIRSA com a inclusão da AIC 2005-2010	130
Quadro 16. Comparativo entre a Carteira de Projetos de 2004 e AIC 2005-2010.....	133
Quadro 17. Desenvolvimento da AIC 2005-2010: órgãos e suas atribuições	135
Quadro 18. Projetos do EID Interoceânico Central na AIC 2005-2010 com destaque para o único projeto prioritário na fronteira entre Brasil e Bolívia	136
Quadro 19. Planejamento da IIRSA e “Objetivos Estratégicos 2006-2010”	141
Quadro 20. Organização e funcionamento dos órgãos da IIRSA.....	142
Quadro 21. Atualização da Carteira de Projetos da IIRSA	143
Quadro 22. Grupos de projetos, projetos-âncora (Carteira de Projetos) e projetos prioritários (AIC 2005-2010) do EID Interoceânico Central	157
Quadro 23. Grupos de projetos, projetos-âncora e quantidade de projetos (Carteira) do EID Hidrovia Paraguai - Paraná.....	161
Quadro 24. Organização e funcionamento dos órgãos da Unasul.....	166
Quadro 25. Grupos de projetos e relação deles no EID Hidrovia Paraguai-Paraná	171
Quadro 26. Estrutura básica e composição do Cosiplan previstos no seu Estatuto.....	194
Quadro 27. Funções dos órgãos constitutivos do Cosiplan previstas no regulamento.....	195
Quadro 28. Desenvolvimento do Cosiplan e da Unasul: estrutura, órgãos, eventos e atividades na reformulação dos marcos institucionais (2011-2017).....	200
Quadro 29. Desenvolvimento do Cosiplan e da Unasul: órgãos, atividades e resultados (2011)	201
Quadro 30. Desenvolvimento do Cosiplan e da Unasul: órgãos e atividades (2012)	202

Quadro 31. Desenvolvimento do Cosiplan e da Unasul: órgãos e atividades (2013)	203
Quadro 32. Desenvolvimento do Cosiplan e da Unasul: órgãos e atividades (2014)	204
Quadro 33. Desenvolvimento do Cosiplan e da Unasul: órgãos e atividades (2015)	205
Quadro 34. Desenvolvimento do Cosiplan e da Unasul: órgãos e atividades (2016-2017) ...	207
Quadro 35. Criação e desenvolvimento do Prosul: atividades e resultados (2019-2020)	209
Quadro 36. Comparativo entre a Carteira de Projetos de 2011 e a AIC/APP/API.....	213
Quadro 37. API com a relação de projetos estratégicos no EID Interoceânico Central.....	216
Quadro 38. API com a relação de projetos estratégicos EID Hidrovia Paraguai-Paraná.....	217
Quadro 39. PAE 2012-2022: objetivos, ações, produtos e prazos	219
Quadro 40. PAE 2012-2022: versão atualizada em 2017.....	273
Quadro 41. Projetos prioritários conforme a situação deles na revisão da API	278
Quadro 42. Projetos prioritários estruturados inseridos na API 2022 e na API 2027	281
Quadro 43. Plano Setorial de Infraestrutura do Prosul: objetivos, áreas, grupos e ações	300
Quadro 44. Plano de Trabalho de Infraestrutura do Prosul: sub-grupos, ações e prazos	303
Quadro 45. Situação dos projetos de infraestrutura na Carteira da IIRSA (2004)	305
Quadro 46. Projetos do EID Interoceânico Central na AIC 2005-2010: situação dos projetos prioritários do EID Interoceânico em 2006	307
Quadro 47. Projetos do EID Interoceânico Central: situação dos projetos prioritários (AIC 2005-2010) e de outros projetos da Carteira do EID Interoceânico em 2007	308
Quadro 48. Carteira da IIRSA por EID's e por projetos por fase de execução (2008).....	311
Quadro 49. Projetos do EID Interoceânico Central na AIC 2005-2010: situação dos projetos prioritários do EID Interoceânico em 2008	312
Quadro 50. Projetos do EID Hidrovia Paraguai-Paraná: situação dos projetos-âncora com destaque para o Grupo 01 – Rio Paraguay, Asunción – Apa (2009).....	313
Quadro 51. Projetos do EID Interoceânico Central: situação dos projetos-âncora com destaque para o Grupo 02, Grupo 03 e Grupo 04.....	314
Quadro 52. Projetos do EID Interoceânico Central na AIC 2005-2010: situação dos projetos prioritários do EID Interoceânico em 2009	315
Quadro 53. Carteira de projetos do EID Interoceânico Central por grupos e situação de projetos conforme a fase de execução (2010) com foco nos grupos 01 e 05 do EID.....	317
Quadro 54. Carteira de projetos do EID Interoceânico Central por grupos e situação de projetos conforme a fase de execução (2010) com foco nos grupos 02, 03 e 04 do EID.....	318
Quadro 55. Projetos do EID Hidrovia Paraguai-Paraná: situação dos projetos-âncora com destaque para o Grupo 01 – Rio Paraguay, Asunción – Apa (2010).....	319
Quadro 56. Situação dos projetos de infraestrutura na Carteira da IIRSA (2010)	320
Quadro 57. Evolução da Carteira de Projetos da IIRSA (2004-2010) por EID's	321
Quadro 58. Carteira de projetos do EID Interoceânico Central por grupos e situação de projetos conforme a fase de execução (2010) com foco nos grupos 02, 03 e 04 do EID.....	322

Quadro 59. Carteira de Projetos da Unasul em 2011	323
Quadro 60. Comparação das Carteiras de Projetos de 2011 dos EID's Interoceânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná.....	324
Quadro 61. Projetos dos EID's incluídos na API em 2011 e situação dos projetos.....	325
Quadro 62. API com a relação de projetos estratégicos no EID Interoceânico Central e no EID Hidrovia Paraguai-Paraná com foco na área de estudo	326
Quadro 63. Evolução da Carteira de Projetos da Unasul (2011-2017) por EID's.....	327
Quadro 64. Carteiras de Projetos por ano e por situação dos projetos (2011-2017).....	327
Quadro 65. Situação dos projetos de infraestrutura na Carteira da IIRSA em 2017.....	329
Quadro 66. Projetos concluídos dos EID's Interoceânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná na Carteira de Projetos da Unasul em 2017 com foco na área de estudo	329
Quadro 67. Evolução da API por EID's (2011-2017).....	330
Quadro 68. API por ano e por situação dos projetos (2011-2017).....	330
Quadro 69. Comparação da API 2022 e da API 2027	331
Quadro 70. API 2027 com a relação de projetos estratégicos no EID Interoceânico Central e no EID Hidrovia Paraguai-Paraná com foco na área de estudo – 2017	332
Quadro 71. Projetos de transportes rodoviários no EID Interoceânico Central por grupos e situação conforme a fase de execução (2020) com foco nos grupos 01 e 05	338
Quadro 72. Projetos de transportes rodoviários no EID Interoceânico Central por grupos e situação de projetos conforme a fase de execução (2020) com foco nos grupos 02, 03 e 04	339
Quadro 73. Carteira de projetos ferroviários do EID Interoceânico Central da IIRSA/UNASUL	349
Quadro 74. Sistema Ferroviário Nacional e concessões ferroviárias no país.....	350
Quadro 75. Infraestrutura portuária da Hidrovia Paraguai-Paraná.....	370
Quadro 76. Infraestrutura portuária da Hidrovia Paraguai-Paraná por países e por tipo de instalações (portos e terminais, públicos e privados)	371
Quadro 77. EID Hidrovia Paraguai-Paraná conforme caracterização da IIRSA/Unasul: áreas e funções geoestratégicas	373
Quadro 78. Composição do Projeto Melhoria da navegabilidade dos rios da Bacia do Prata.....	379
Quadro 79. Projetos de infraestrutura previstos no Grupo 01 – Rio Paraguai, Assunção – Apa do EID Hidrovia Paraguai-Paraná com impactos na área de estudo	380
Quadro 80. Pontes sobre o Rio Paraguai em Mato Grosso do Sul e Mato Grosso	383
Quadro 81. Distribuição das instalações portuárias nas margens do Rio Paraguai, na área de fronteira Brasil-Bolívia e na área de estudo (e sob a sua influência)	387
Quadro 82. Vistas do Porto Geral de Corumbá e do Canal Tamengo (e de portos privados ao fundo no lado boliviano da fronteira) e de um de seus acessos em Puerto Quijarro no país vizinho	390
Quadro 83. Fronteiras entre Brasil e Bolívia: características e aspectos geográficos	407

LISTA DE SIGLAS

API	Agenda de Projetos Prioritários de Integração
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CCT	Comité de Coordinación de Técnica
CDE	Comitê de Direção Executiva
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CN's	Coordenadores Nacionais
CNT	Confederação Nacional de Transportes
COSIPLAN	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
DERSA	Desenvolvimento Rodoviário S/A
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
EASE	Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico”
EID's	Eixos de Integração e Desenvolvimento
GTE	Grupos Técnicos Executivos
IIRSA	Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana
IPrLg	Integración Productiva y Logística
PAE	Plano de Ação Estratégico
PTI's	Programas Territoriais de Integração
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

Introdução e apresentação da tese	18
Abordagem teórico-metodológica e técnicas de pesquisa.....	21
Objeto e área de estudo.....	53
Capítulo 01. A construção e o desenvolvimento da IIRSA: o planejamento territorial e regional e a gestão dos projetos de infraestrutura voltados à integração física no continente (2000-2010)	72
1.1 A proposta de integração (física) sul-americana e a iniciativa dos países na I Cúpula Presidencial e na I Reunião Ministerial no ano 2000: nasce a IIRSA.....	83
1.2 A estrutura político-administrativa e técnica da IIRSA em 2001: a arquitetura institucional e os instrumentos do planejamento territorial e regional: EID e PSI.....	94
1.3 Visão estratégica continental, planejamento territorial e integração regional sul-americana: os fundamentos da IIRSA e o Consenso de Guayaquil de 2002.....	100
1.4 A institucionalização da IIRSA e a estruturação do Eixo Interoceânico Central: a visão estratégica sul-americana e dos projetos na fronteira (2003)	108
1.5 A IIRSA e a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA): as Declarações de Cusco e Ayacucho de 2004 e o ensaio geopolítico para criação da UNASUL.....	123
1.6 A modernização do planejamento territorial e regional da IIRSA e a busca por resultados concretos: tentativas, acertos e erros em 2005	133
1.7 O planejamento territorial e regional e a aplicação dos instrumentos de gestão de projetos de infraestrutura: alguns progressos da IIRSA e da CASA em 2006.....	144
1.8 O fim da CASA, o surgimento da Unasul e a reformulação da IIRSA: integração regional <i>versus</i> integração física e novas políticas espaciais em 2007.....	154
1.9 A criação e a institucionalização da Unasul em 2008: a política de integração sul-americana como geoestratégia e as atividades da IIRSA	164
1.10 A revisão da IIRSA e a sua incorporação à UNASUL: a continuidade das ações da IIRSA num contexto de crises e oportunidades em 2009.....	179
1.11 A incorporação da IIRSA à Unasul e a instalação do COSIPLAN: a virada política na integração regional após 2010 e os poucos avanços na infraestrutura	189
Capítulo 02. A criação e a desativação do Cosiplan e da Unasul: a atuação dos órgãos e das instituições na área de infraestrutura na América do Sul (2011-2020)	199
2.1 Nova fase do planejamento territorial e regional na Unasul e as ações conjuntas entre IIRSA e Cosiplan: Carteiras de Projetos e novos marcos de gestão em 2011.....	210
2.2 As experiências e as retóricas na integração regional sul-americana e na gestão de projetos de infraestrutura em 2012	224
2.3 As limitações políticas e técnicas na Unasul: as propostas construídas e (não) desenvolvidas em 2013.....	230
2.4 Aprofundamento da transparência e difusão das informações do Cosiplan e marco histórico da Unasul: a inauguração da sede da Secretaria Geral em 2014	238
2.5 A continuidade da política integracionista, do planejamento e da gestão de projetos de infraestrutura: mais esforços institucionais em 2015	248

2.6 Aspirações integracionistas e os desafios da gestão do Cosiplan: as ações em meio às incertezas e às instabilidades políticas acentuadas em 2016	260
2.7 O aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento e gestão territorial e de projetos e o empenho do Cosiplan: avanços promissores, mas frustrados em 2017.....	269
2.8 A tentativa de continuidade das políticas e das ações: o declínio da Unasul e da integração sul-americana após 2018.....	288
2.9 Novas ideologias e outras visões integracionistas na América do Sul: o Prosul como alternativa à Unasul (2019-2020)	291
Capítulo 03. A integração sul-americana a partir das Carteiras de Projetos da IIRSA e da Unasul (2000-2020): a efetividade da execução dos projetos de infraestrutura e transportes na área de estudo	305
3.1 As estratégias de integração regional e territorial e a implantação de projetos de infraestrutura e de transportes nas áreas centrais do continente: os projetos rodoviários, ferroviários e hidroviários nas Carteiras da IIRSA/UNASUL	333
3.1.1 Corredores rodoviários de integração Brasil-Bolívia e os projetos do setor nas Carteiras da IIRSA/UNASUL: as principais vias e estradas na fronteira e nos estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso e no departamento de Santa Cruz.....	335
3.1.2 Os projetos ferroviários previstos na IIRSA/UNASUL nos estados de Mato Grosso do Sul e de São Paulo e na Bolívia e o Corredor Ferroviário Bioceânico Central ou de Integração: a integração ferroviária entre Brasil e Bolívia.....	349
3.1.3 Os projetos hidroviários previstos na IIRSA/UNASUL e a Hidrovia Paraguai-Paraná: a integração fluvial-marítima e os seus impactos nos biomas do pantanal e do chaco e na fronteira entre Brasil e Bolívia	368
3.1.4 Os demais projetos voltados à integração regional e fronteiriça e inseridos na IIRSA/Unasul com foco no EID Interoceânico Central e nos biomas do pantanal e do chaco: os estudos e os projetos para as zonas de controle fronteiriço.....	394
Considerações finais	410
Referências	414

Introdução e apresentação da tese

A integração regional sul-americana experimentou diversos momentos históricos de construção, de aproximação e de afastamento entre os países, de estreitamento das relações internacionais, de formulação de agendas comuns e de implementação de políticas regionais e territoriais no continente. Na América do Sul já foram registradas diversas regionalizações e estratégias de usos dos territórios voltadas ao aproveitamento compartilhado dos recursos, à formação de arranjos produtivos locais, fronteiriços e sub-regionais, ao crescimento das economias nacionais, ao desenvolvimento territorial e social dos países, à prosperidade e à sustentabilidade. As propostas integracionistas revelam a organização e o funcionamento da ordem internacional e as intencionalidades dos Estados e das sociedades nacionais no que diz respeito à repartição dos poderes políticos e econômicos nos territórios e no continente e às medidas tomadas em busca do desenvolvimento regional sul-americano.

A Iniciativa de Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), criada e colocada em funcionamento nos anos 2000, proporcionou certo alinhamento entre os países em torno da “agenda da infraestrutura”, ademais, a IIRSA obteve êxito na execução de um sistema de planejamento territorial e regional e de gestão de projetos de infraestrutura de alcance internacional. Com a criação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) em 2008, e comprometida com o melhor aproveitamento das políticas, ações e experiências regionais, a Unasul incorporou a IIRSA ao bloco regional e as suas políticas, mais ampliadas e distribuídas em áreas temáticas: defesa, saúde, desenvolvimento social, infraestrutura e planejamento, educação, cultura, ciência, tecnologia e inovação, economia e finanças, e segurança e cidadania.

Na América do Sul, Brasil e Bolívia formam uma região natural, histórica e geopolítica de grande importância para a integração regional sul-americana decorrente das suas características geográficas e das potencialidades e dos efeitos das políticas territoriais e regionais adotadas nas diversas escalas pelos Estados e pelo conjunto dos agentes econômicos e dos atores sociais. As áreas fronteiriças desses países, marcadas pelos biomas do pantanal e do chaco, pela diversidade sociocultural e por economias locais e sub-regionais diferenciadas e com distintos níveis de inserção nas economias nacionais e mundial, reclamam atenção da sociedade internacional e tratamento especializado na pesquisa acadêmica e científica, na gestão pública-governamental e na esfera das organizações internacionais.

A integração regional sul-americana e fronteiriça compreende uma rica síntese geográfica do objeto e da área de estudo composta por vários aspectos e significados (geo)políticos, (geo)econômicos e socioculturais. O problema da integração regional sul-americana e fronteiriça está associado com os papéis do Estado e das organizações internacionais na definição de geoestratégias e das ações de (re)ordenamento e gestão dos territórios e de desenvolvimento regional fundamentadas em instrumentos de planejamento e de gestão de projetos, inseridas no contexto de um da ordem mundial liberal, democrática e progressista que exige a construção de políticas espaciais com ampla participação social e envolvimento dos governos, das instituições, da iniciativa privada e da sociedade e com a difusão dos seus benefícios devidamente acompanhados pela academia e também pelas comunidades.

O presente estudo tem como objetivos: i) descrever e explicar a situação das áreas e regiões transfronteiriças no âmbito das políticas, dos planos e das ações de integração sul-americana; ii) explicitar as iniciativas voltadas à constituição de eixos de integração e desenvolvimento e de projetos de infraestrutura na área de estudo; iii) discutir as contribuições do Estado e das organizações internacionais na elaboração e na implementação das políticas regionais, territoriais e fronteiras e dos projetos de transportes; iv) avaliar os efeitos e os resultados decorrentes da atuação e da vigência da IIRSA e da Unasul, sobretudo o planejamento institucional adotado; vi) expor e avaliar os impactos da execução das carteiras de projetos de transportes na fronteira entre Brasil e Bolívia.

A título de hipóteses, a pesquisa considera que as áreas e as regiões fronteiriças em apreço constituem um espaço característico e sujeito aos processos de integração adotados mediante combinação de ações estatais, institucionais e sociais em diferentes escalas geográficas e que nesses territórios, situados nos estados de Mato Grosso e de Mato Grosso do Sul (Brasil) e no Departamento de Santa Cruz (Bolívia), existem dimensões espaciais referentes ao exercício dos poderes políticos e econômicos, além de geopolíticas e geoestratégias. Outrossim, a pesquisa conjectura que a implementação de projetos de infraestrutura de transportes está diretamente relacionada com a integração regional sul-americana e tem consequências diretas na reestruturação dos territórios e na formação das economias locais e sub-regionais ligadas ao pantanal e ao chaco. A pesquisa é um estudo geográfico da integração e da “transfronteirização do Chaco-Pantanal” baseado nas políticas territoriais e regionais adotadas entre os anos 2000 e 2020 (IIRSA e Unasul) e na gestão e na execução dos projetos de transportes na área de estudo.

A tese está organizada e dividida nas seguintes partes: introdução, abordagem teórico-metodológica e técnicas de pesquisa, objeto e área de estudo, capítulos um, dois, e três, considerações finais e referências. Juntas, a introdução e a abordagem teórico-metodológica e as técnicas pesquisa expõem brevemente a problemática da integração regional e fronteira na América do Sul, a importância, os objetivos, as hipóteses, o enfoque geográfico, a metodologia e os procedimentos de levantamento e análise de dados da pesquisa. É feita uma iniciação ao estudo geográfico da integração regional e territorial (e fronteira) que contém uma breve exposição contextualizada e reflexiva da geografia humana brasileira, das instituições, das teorias, dos conceitos e dos assuntos de interesse e vinculados à problemática da pesquisa, e que expõe um estado da arte geográfico com destaque para as searas política e econômica que visa subsidiar os dados e as análises da pesquisa realizada. Na sequência, a definição do objeto e da área de estudo traz a caracterização da “região transfronteira central”, isto é, dos eixos de integração e desenvolvimento (EID’s) Interoceânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná, assim definidos pela IIRSA e pela Unasul, e as bases de dados e de informações sobre o pantanal e o chaco disponíveis em diversas fontes acadêmicas, científicas e oficiais.

Os capítulos um, dois e três consistem na análise e no desenvolvimento teórico, argumentativo e empírico do objeto, da área e da temática de estudo à luz da geografia humana nacional e dos conhecimentos a respeito das políticas regionais e territoriais, do planejamento (estatal e institucional) e dos instrumentos, especialmente das carteiras de projetos de transportes, adotados pela IIRSA e pela Unasul. O primeiro e o segundo capítulos discutem a criação e o funcionamento da IIRSA e da Unasul e a elaboração das políticas institucionais e dos instrumentos de planejamento territorial e regional e de gestão de projetos no período 2000-2020. Esses capítulos resgatam a história e a atualidade das organizações citadas e as suas contribuições para a integração regional sul-americana e para a implementação da infraestrutura física do continente com ênfase na área de estudo. O terceiro capítulo é uma síntese da efetividade das ações integracionistas e da execução das carteiras de projetos de transportes previstos e executados (ou não) na fronteira entre Brasil e Bolívia.

As considerações finais e as referências contêm as principais conclusões e as fontes utilizadas na pesquisa, em consonância com as exigências técnicas esperadas de um trabalho acadêmico e científico. No mais, o documento é um relatório de uma pesquisa que tenta acrescentar mais um tópico na geografia da integração sul-americana e chaco-pantaneira.

Abordagem teórico-metodológica e técnicas de pesquisa

A história da geografia assinala a evolução do ser humano e das sociedades, as mudanças no mundo e as diferentes formas de representação dos espaços. A geografia tem corroborado para a construção e a difusão das visões do mundo e o conhecimento dos ambientes e das unidades da superfície terrestre. O pensamento científico ocupou-se das influências do meio físico e da ação sobre as sociedades humanas¹; parafraseando, La Blache (1954, p. 30)², “no estudo das relações da Terra e do homem a perspectiva mudou; rasgaram-se mais largos horizontes”. O anúncio do brilhante geógrafo francês celebra os avanços dos conhecimentos geográficos e a formação de geografia científica reconhecida por seus princípios metodológicos e por teorias e interpretações a respeito dos lugares, regiões, povos e culturas. A ciência geográfica procura abordar o conjunto dos fenômenos dispersos no globo, incluindo as características e as relações entre eles, articulando as dimensões teóricas ou abstratas e empíricas ou concretas e os métodos e as técnicas correspondentes, necessários à explicação e à compreensão da produção do espaço. A ciência geográfica emprega princípios e conceitos para elucidar os processos regionais e territoriais e os arranjos espaciais e constitui teorias sobre temas diversos.

A busca pelo conhecimento da superfície terrestre orientou a ciência geográfica, todavia, surgiram abordagens teórico-metodológicas distintas para tratar aquele objeto: i) estudo físico e matemático da Terra; ii) ciência histórica voltada ao conhecimento geral e sistemático dos povos e das regiões, em acordo com Capel (1989, p. 11)³. Os estudos dos fatores físicos e naturais e o êxito dos métodos das ciências experimentais impulsionaram a geografia, mas não impediram a ratificação ampliada do pilar da ciência moderna: a relação homem e natureza. Parafraseando Capel (1989, p. 10), a geografia geral (histórica e descritiva) formou-se e expandiu-se ao longo do século XVIII até a primeira metade do século XIX, contudo, nunca rompeu totalmente e de forma definitiva as suas relações com as ciências naturais nem com as disciplinas físico-matemáticas; mesmo as ciências especializadas vinculadas à geografia moderna não podem reivindicar emancipação e autonomia.

¹ La Blache (1954, p. 24-25) relembra os filósofos gregos clássicos e os pioneiros dos estudos geográficos modernos e explica que, primeiro, acreditava-se que o meio físico forneceria todas as explicações para a compreensão dos povos; posteriormente, chegou-se ao melhor entendimento a respeito do meio físico e das causas geográficas dos acontecimentos.

² LA BLACHE, Paul Vidal de. **Princípios de geografia humana**. Lisboa. Ed. Cosmos, 1954.

³ CAPEL, Horacio. **Geografía humana y ciencias sociales. Una perspectiva histórica**. Barcelona, Montesinos, 1989.

Brunhes (1962, p. 25-26)⁴ pondera que a geografia humana abrange todos os fenômenos localizados sobre a parte superior do globo e na zona interior da atmosfera, um conjunto de dados influenciados pela força da natureza e pela atividade humana; e um lugar onde se sobrepõem e se misturam os fatos essenciais que constituem o objeto e o escopo da geografia, respectivamente (*op cit*, p. 27). Brunhes (1962) entende que os estudos das obras do homem sobre a terra deve permitir a compreensão dos diferentes meios onde crescem as sociedades humanas e, para tanto, aqueles precisam considerar os princípios geográficos (da atividade e da conexão) e aplicar métodos e técnicas para explicação e descrição dos fenômenos geográficos. Dito isso, Brunhes (1962) fez mais do que discutir a natureza da geografia, o seguidor prodígio de La Blache reformulou o conceito das relações homem-meio enfrentando as questões pertinentes aos domínios e às interfaces entre as searas física e humana e corroborando para o aperfeiçoamento da geografia regional⁵. Embora o plano de trabalho de Brunhes esteja apoiado no método regional, isto é, na elaboração e difusão das monografias regionais, não se pode olvidar da importância por ele atribuída à geografia geral (humana).

A natureza da ciência geográfica assimilou a tensão epistemológica, os vieses teórico-metodológicos, e irradiou os seus efeitos nos indivíduos, nas instituições de ensino e de pesquisa, nas estruturas políticas e sociais dos países, e nas esferas da sociedade civil, enfim, nas formas de fazer e produzir geografia e de ser professor e geógrafo. Característicos e incontestáveis são o perfil e o posicionamento filosóficos da geografia, do estudante, do pesquisador e do cientista, forjados ante às ideologias, crises identitárias, conflitos metodológicos e ambições espaciais (ontológicas). Apesar disso, o “espírito geográfico”, tomando de empréstimo a expressão utilizada por Jean Brunhes, entre outros, persegue a produção dos conhecimentos geográficos relacionados com as ações do homem sobre a terra e as transformações socioespaciais à luz da geografia humana. Investigar, desvendar e revelar os fatores ou condições que influenciam na vida humana e no planeta e que repercutem nos fatos geográficos são imperativos científicos e sociológicos da geografia. Ante o exposto, a geografia humana está associada à institucionalização da ciência geográfica, à formação das escolas geográficas, à criação e à difusão das doutrinas e das teorias espaciais e às análises referentes às unidades da superfície terrestre e aos fatos geográficos.

⁴ BRUNHES, Jean. **Geografia humana**. Rio de Janeiro. Fundo de Cultura, 1962.

⁵ As teorizações sobre as regiões naturais (ou geográficas) e as regiões históricas são fundamentais para compreender as discussões em torno da temática.

De acordo com Claval (2015, p. 79)⁶, entre 1890 e 1950, a geografia assumiu “(...) a sua forma clássica: ciência natural das paisagens e da sociedade (...)” para explicar um mundo já conhecido, ou melhor, a geografia ainda não estava preparada para compreender os processos em curso (urbanização, industrialização, globalização). Nessa direção, Claval (2015, p. 80) sugere 03 (três) concepções da disciplina geográfica difundidas, a rigor, pelos geógrafos alemães, franceses e norte-americanos, quer dizer, horizontes hermenêuticos apoiados na: i – diferenciação regional de áreas; ii – relação dos grupos humanos e ambiente ligada à problemática regional presente na geografia humana; iii – paisagem geográfica. Acrescenta Claval (*ibidem*) que os estudos regionais focados nas múltiplas interações entre fatores naturais, sociais e econômicos foram adotados na França e na Grã-Bretanha, enquanto os trabalhos sobre o espaço e o território tiveram maior repercussão na Alemanha e nos EUA (*ibidem*). Se bem que as escolas nacionais e os seus quadros mantinham certas divergências metodológicas e conceituais geográficas. Contudo, ao que consta, os enfoques positivista, historicista e empiricista deram a tônica da geografia até o surgimento de novos paradigmas.

A geografia regional afastou-se de outras disciplinas e áreas do conhecimento e construiu uma abordagem particular na ciência geográfica, já a geografia humana não comprometeu-se com a formação de uma “nova ciência” ou mesmo de um método exclusivo, mas perseguiu as ideias de unidade e de diversidade mantendo os vínculos com a geografia física e os seus temários. Capel (1989, p. 16) argumenta que os geógrafos foram prestando atenção cada vez maior nos estudos dos aspectos humanos, não só como parte da análise regional, mas como referência aos problemas concretos inseridos na perspectiva mais geral (humana). Não obstante, a geografia humana foi aparecendo nas instituições de ensino e de pesquisa com a publicação de trabalhos acadêmicos e científicos e com a criação de cátedras nas universidades e nos discursos geográficos de personalidades e intelectuais renomados, além disso, a geografia humana tornou-se um ramo influente e destacado da ciência geográfica com profícuas e sólidas relações com as demais ciências sociais (CAPEL, 1989, p. 20-21).

A geografia humana franqueou uma corrente filosófica e posturas geográficas plurais e deu respaldo para atuação de inúmeros cientistas e profissionais na produção do conhecimento geográfico em seus países e no mundo. A geografia humana é o terreno fértil para as teorizações das relações entre o homem, a sociedade e a natureza.

⁶ CLAVAL, Paul. **História da geografia**. Lisboa. Edições 70, 2015.

A geografia humana atenta a ação homem e a transformação da natureza focaliza a análise das bases socioeconômicas, das técnicas e dos objetos geográficos, ressaltando os aspectos relacionados com a localização ou a distribuição dos eventos e a integração das diferentes áreas do conhecimento e da sociedade. Em que pese o debate em torno da dualidade e das dicotomias na ciência geográfica (geral ou regional, física ou humana, objetiva ou subjetiva, matemática ou descritiva, tradicional ou moderna) e da existência de instituições e correntes geográficas distintas (GOMES, 1996)⁷, cumpre prestigiar a vastidão de panoramas hermenêuticos da geografia humana, já denominada como Antropogeografia e Geografia Política na Alemanha, Geografia Econômica nos Estados Unidos e na extinta União Soviética e como tal na França e nos países por essa escola influenciados (ANDRADE, 1987, p. 16)⁸. As preferências temáticas, terminológicas e conceituais não podem obstar o olhar crítico-reflexivo sobre o espaço no seu conjunto ou na sua multidimensionalidade, essa é a recomendação que se extrai do arcabouço da geografia e da herança intelectual dos que por ela já passaram honrosamente.

Já diziam Carvalho e Castro (1963, p. 10-09)⁹, a geografia humana, inspirada na escola (política) alemã, é o estudo do homem em suas relações com a terra, é um ramo da geografia geral e uma introdução necessária à geografia econômica. Complementam Carvalho e Castro (1963, p. 13), “No estudo das atividades humanas usamos o método analítico, porém o resultado, a síntese, é geográfico. Os termos Geografia Econômica, Geografia Política, Geografia Social (...) não devem conduzir à divisão da Geografia Humana”; a unidade da geografia está no caráter da relação entre os fatores físicos, naturais e sociais (*op cit*, p. 14). É um dever de ofício reconhecer que a potência da geografia humana no Brasil pode ser atribuída aos intercâmbios entre pesquisadores e professores estrangeiros e nacionais, à criação dos cursos de geografia nas universidades do país, e aos relevantíssimos serviços prestados por cientistas na área, como Pierre Deffontaines, Pierre Monbeig, Aroldo de Azevedo, Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro, e tantos outros sumariamente referenciados nesse documento. Com isso se quer dizer que o estudo em tela é um produto da geografia humana, da combinação de enfoques e influências filosóficas e epistemológicas e de campos disciplinares diversos, e da utilização dos princípios, das categorias de análise e das teorias da geografia à luz dos processos históricos em curso e dos fatos sociais ou geográficos.

⁷ GOMES, Paulo César da Costa. **Geografia e modernidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

⁸ ANDRADE, Manuel Correia de. **Geografia econômica**. 9 ed. São Paulo. Atlas, 1987.

⁹ CARVALHO, Delgado de. CASTRO, Therezinha de. **Geografia humana (política e econômica)**. Rio de Janeiro. CNG, 1963.

De sorte que o propósito não é patentear uma geografia humana aparelhada com leis e processos universais e suas ferramentas analíticas e instrumentais nem fornecer comentários úteis ou explicações óbvias a respeito das atividades humanas no espaço, mas construir uma agenda geográfica para tratar da temática escolhida pelo autor. Deveras importante é ressaltar que os estudos nessa perspectiva compreendem uma síntese engenhosa dos atributos e das virtualidades geográficas das sociedades e dos seus espaços e uma compreensão multifatorial e multicritério das intervenções dos atores sociais no plano espacial. A despeito disso, sabe-se que a geografia humana possibilitou o surgimento de áreas especializadas e o aprofundamento dos saberes geográficos na tentativa de superar os “velhos manuais” sobre o mundo e as suas leituras genéricas e superficiais das regiões do mundo. As especialidades geográficas, a verticalização dos conhecimentos e a exuberância das inovações das ideias geográficas recentes não são menosprezadas no estudo, mas, de fato, o classicismo geográfico, leia-se a “velha geografia”, é a sua inspiração e constitui o programa disciplinar e curricular. Seria fastidioso exhibir um panorama exaustivo de escolas e setores geográficos, por isso se optou por expor um breve histórico do pensamento e dos conhecimentos geográficos que valoriza a integração das áreas do saber e dos conceitos geográficos fundamentais.

É preciso desbravar a geografia humana (política e econômica) brasileira e buscar um ponto (ou vários) de inflexão entre geografia política e geografia econômica para, então, aprofundar o estudo de caso de integração regional-territorial e fronteira sul-americana e chaco-pantaneira, objeto desta tese. Vale concordar com Claval (2015, p. 99), que assim pensa: “os trabalhos de geografia econômica e geografia política padecem do subdesenvolvimento da reflexão teórica em geografia humana: por receio de se afastar em demasia da paisagem e do concreto, é negligenciada a compreensão dos processos”. A análise dos processos de organização, apropriação e (re)produção do espaço (político e econômico) não se resume aos fatos geográficos, mas alcança as dimensões epistemológicas e teórico-metodológicas que foram expostas e outras que ainda serão acrescentadas. Entender a geografia humana (política e econômica) nacional exige o conhecimento da institucionalização da ciência geográfica no país, isto é, como a geografia brasileira assimilou, ampliou e geriu as influências estrangeiras, formou escolas e correntes e disseminou trabalhos de variadas orientações e especialidades. São propostos uma reflexão a respeito dos estudos geográficos (políticos e econômicos) no Brasil e um quadro de referência para subsidiar os entendimentos da integração das áreas fronteiriças do Brasil e da Bolívia.

No Brasil, a geografia científica teve início nas universidades e no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) por volta dos anos 1930. O IBGE mostrou-se um órgão funcional para administração pública e estratégico para o Estado brasileiro para o conhecimento do território nacional e da população e para o fornecimento do suporte instrumental e técnico direcionado à implementação das políticas e das ações estatais e governamentais. Nesse período, o IBGE representou um espaço institucional privilegiado para o ofício de militares, de geógrafos e de outros profissionais de áreas afins e apto para reunir levantamentos, diagnósticos e iniciativas diversas (ALMEIDA, 2000)¹⁰. O geógrafo alemão Leo Waibel colaborou com a fundação e crescimento do IBGE e com a orientação de trabalhos elaborados por profissionais vinculados ao supracitado órgão, como os de Orlando Valverde¹¹, e se dedicou ao ensino superior e à pesquisa científica, e, assim, fez expandir a força epistemológica da geografia alemã no Brasil. Se bem o pensamento e os métodos e as técnicas de pesquisa da escola anglo-americana também afiançaram as atividades do IBGE e dos seus quadros. Mais tarde, a escola geográfica teórico-quantitativa (neopositivista) envolveu o IBGE, embora alguns de seus quadros tivessem orientação diversa (Fábio Macedo de Soares Guimarães), e teve boa receptividade na Unesp de Rio Claro (SUERTEGARAY, 2005, p. 13)¹² e na geografia praticada no Rio de Janeiro.

Complementando, um grupo de cientistas foi formado e composto por Teixeira de Freitas, Everardo Backheuser (1932)¹³, Mário Travassos (1935)¹⁴, Osório da Rocha Diniz (1937)¹⁵ e Lysias Rodrigues (1947)¹⁶; aquele defendia o legado de Ratzel e almejava uma nova divisão territorial do Brasil e a projeção internacional do país e a sua influência no continente e no mundo (ANDRADE, 1993, p. 18; ANDRADE, 2008, p. 131¹⁷). De certo modo, esse ambiente da geografia brasileira manteve próximos militares e geógrafos ligados ao aparelho estatal e governamental (IBGE e outros órgãos públicos ligados ao planejamento especialmente).

¹⁰ ALMEIDA, Roberto Schimidt. **A Geografia e os geógrafos do IBGE no período 1938-1998**. Rio de Janeiro. IBGE, 2000.

¹¹ SUERTEGARAY, Dirce Maria Antunes; PAULA, Cristiano Quaresma de; PIRES, Claudia Luisa Zeferino; SILVA; Charlei Aparecido da (orgs). **Orlando Valverde: o geógrafo e sua obra**. Porto Alegre. IGEO/UFRGS, 2017.

¹² SUERTEGARAY, Dirce Maria Antunes. **Notas sobre a epistemologia da geografia**. In: *Cadernos Geográficos*. Florianópolis, n.º 11, Maio-2005.

¹³ BACKHEUSER, Everardo. **A geopolítica geral e do Brasil**. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1932.

¹⁴ TRAVASSOS, Mario. **Projeção continental do Brasil**. São Paulo. Cia. Ed. Nacional, 1935.

¹⁵ DINIZ, Osório da Rocha. **A política que convém ao Brasil**. Rio de Janeiro. Ed. Nacional, 1937.

¹⁶ RODRIGUES, Lysias Augusto. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro. Ministério da Guerra, 1947.

¹⁷ ANDRADE, Manuel Correia de. **Geografia: ciência da sociedade**. Recife. Ed. Universitária da UFPE, 2008.

A geografia oficial (estatal e militar) foi dominante no cenário brasileiro nos anos 1930 e 1940. Todavia, a inclusão da geografia nas faculdades existentes e a criação de cursos superiores na Universidade de São Paulo (1934) e na Universidade do Distrito Federal (1935), posteriormente, Universidade do Brasil, hoje, Universidade Federal do Rio de Janeiro, incitaram a geografia universitária e científica¹⁸, fundada nas doutrinas geográficas alemã e francesa, leia-se o ambientalismo e o regionalismo lablacheano (ANDRADE, 1994, p. 69¹⁹). Como se sabe, professores e geógrafos estrangeiros foram convidados para a abertura dos cursos universitários no país, cabe mencionar Pierre Deffontaines, Pierre Monbeig e Francis Ruellan. A propósito disso, Delgado de Carvalho, nascido na França e formado em Ciência Política, é visto como pioneiro na geografia no Brasil (CAMPOS, 2011, p. 112)²⁰.

Para Moreira (2010, p. 27)²¹, Deffontaines teve forte influência no pensamento geográfico nacional por ter proposto “(...) um quadro de referência de interpretação global da organização do espaço brasileiro e a partir de um modelo unitário mais próximo do ideal de integração”. Conforme o posicionamento de Moreira (*ibidem*), “Monbeig é, entretanto, dentre eles o estudioso mais multidirecionado, deixando como referência estudos seminais das cidades brasileiras, da formação do espaço agrário via o movimento das frentes de expansão agrícola e de teoria do ensino da geografia (...)”. O autor (*ibidem*) ressalta que Leo Waibel e Francis Ruellan estavam inseridos no IBGE e lecionaram nas universidades brasileiras, e que Ruellan deixou “(...) como referência estudos detalhados da formação geológico-geomorfológica do espaço brasileiro em sua escala global e regional do sudeste”²². Ao mesmo tempo, Delgado de Carvalho se notabilizou pela vasta e rica produção bibliográfica²³, pelas atividades profissionais e pelos serviços prestados às instituições públicas do país²⁴.

¹⁸ A Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB) foi criada mediante uma iniciativa de Deffontaines e de outros intelectuais em São Paulo. A AGB expandiu a sua presença no território nacional e se consolidou como instituição da geografia nacional, e, hoje, expõe a diversidade da geografia brasileira.

¹⁹ ANDRADE, Manuel Correia de. **Uma geografia para o século XXI**. Campinas, SP. Papirus, 1994.

²⁰ CAMPOS, Rui Ribeiro de. **Breve histórico do pensamento geográfico brasileiro nos séculos XIX e XX**. Jundiaí. Paco Editorial, 2011.

²¹ MOREIRA, Ruy. **O pensamento geográfico: as matrizes brasileiras**. Volume 3. São Paulo. Contexto, 2010.

²² Moreira (*ibidem*) também afirma que Waibel contribuiu na geografia agrária de base econômica, ou melhor, “(...) no estudo das paisagens em que vegetação e formas de ocupação da terra se relacionam num mesmo intrincado de arranjo e das relacionadas aos núcleos de imigrantes (...)”.

²³ Cf. CARVALHO, Delgado de. **Evolução da geografia humana**. In: Revista Brasileira de Geografia. Abril-Junho de 1941. pp. 422-431.

²⁴ Como a proposta de divisão regional do Brasil elaborada por Fábio Macedo Soares Guimarães. Vide: GUIMARÃES, Fábio de Macedo Soares. **Divisão regional do Brasil**. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro. IBGE, v. 3, n. 2, p. 318-373, abr./jun. 1941.

Monteiro (1980, p. 10-15)²⁵ argumenta que a implantação da geografia científica no Brasil, no período de 1934-1948, foi marcada pelo contraste de abordagens entre “professores e geógrafos”, leia-se entre geografia universitária e geografia oficial. Após reformulação e movimentação da AGB (1948-1956), e depois da realização do XVII Congresso Internacional de Geografia no Rio de Janeiro, a geografia brasileira já era “uma comunidade ativa de geógrafos pesquisadores” (MONTEIRO, *op cit*, p. 18). O ideal desenvolvimentista e a modernização do país, aliados à centralização do poder e à reorganização do aparelho estatal, intensificaram o interesse pelas teorias geográficas e por instrumentos de planejamento e desenvolvimento regional (MONTEIRO, *op cit*, p. 20). Os órgãos públicos estratégicos voltados para o conhecimento das realidades regionais e da ocupação e exploração do território e dos seus recursos (MONTEIRO, *op cit*, p. 26), e mais tarde, as superintendências de desenvolvimento regional (SUDENE e SUDAM), fundadas nos anos 1950 e 1960, foram fortalecidos com investimentos financeiros e em pessoal. Medeiros (*op cit*, p. 27) relata ainda que a geografia exercida nos órgãos estatais recebeu reforços de pesquisadores internacionais. De acordo com Moreira (2010, p. 53), os anos 1950 e 1960 registram uma geografia amadurecida pelos trabalhos publicados em diversos periódicos nos anos anteriores e pela consolidação de um valoroso universo de mestres, professores, pesquisadores e geógrafos.

A criação de cátedras e de disciplinas e o desenvolvimento de teses nas principais universidades proporcionaram a especialização do conhecimento geográfico; a implantação da pós-graduação também contribuiu para esse fato, ademais, foi decisiva para formação de importantes grupos de professores universitários no país que constituiriam, por sua vez, novos cursos de graduação e de pós-graduação e centros de pesquisa em geografia, essenciais para o fortalecimento e a difusão da geografia brasileira, explica Andrade (2008, p. 133-139). O protagonismo do IBGE e as obras de referência por ele produzidas foram determinantes para firmar o escopo da geografia científica no país e as competências e atribuições do geógrafo (ANDRADE, 2008, p. 140-145). Em contrapartida, outros setores da geografia nacional despertavam para a formação da ordem internacional do pós-guerra e para as consequências do crescimento econômico e da modernização territorial, coincidentes com o início da ditadura e dos governos militares. Não obstante, “geógrafos e geopolíticos militares” empenhavam-se para assegurar as intervenções do Estado brasileiro na economia e no território nacional.

²⁵ MONTEIRO, Carlos Augusto de Figueiredo. **A geografia no Brasil (1934-1977): avaliação e tendências.** São Paulo. IGEOG-USP, 1980.

Nota-se a existência de uma escola geopolítica clássica ou tradicional integrada pelos militares Mário Travassos, Golbery do Couto e Silva e Meira Mattos, que inovou, sistematizou e discutiu relevantes assuntos de interesse do Estado brasileiro e ações para reestruturação dos poderes políticos e econômicos no âmbito de “projetos nacionais”. Desde Travassos (1935) a geopolítica brasileira esteve em destaque com as discussões da posição do Brasil na América do Sul e no mundo e dos fenômenos geopolíticos no continente, aliás, o “primeiro ensaio geopolítico do Brasil”²⁶ anotou as características geográficas e os atributos do território sul-americano e posicionou o Brasil e os países vizinhos na América do Sul e no sistema internacional. Ademais, Travassos associou o suporte físico (acesso aos mares, domínio de bacias hidrográficas, existência e fluidez de rede de transportes e comunicações) às relações de poder (*op cit*). Travassos (1938, p. 24-25)²⁷ realçava a importância econômica e territorial do Planalto Boliviano – o “triângulo-fonte da riqueza Boliviana”: Cochabamba, Santa Cruz de La Sierra e Sucre. Travassos (1938, p. 43-44) também alertava para inquietação política, instabilidades geográficas e oscilações territoriais que atormentam o país vizinho, eventos ligados às chamadas forças dissociadoras da Bolívia mediterrânea (TRAVASSOS, 1938, p. 60). Isto porque Santa Cruz é um centro geográfico e econômico do país e do continente que detém demandas internas e externas, como a implementação de redes de transportes.

A compreensão de Travassos (1938) do território sul-americano (e dos seus espaços) e da importância da pluralidade dos transportes em regiões com pretensões ao progresso é um estímulo aos estudos monográficos, aliás, o próprio autor apresentou uma investigação objetivada da posição geográfica de Mato Grosso em apêndice de sua principal obra (TRAVASSOS, 1938) e assim se manifestou acerca da área de estudo: “Destarte é que Mato Grosso resume um dos mais interessantes capítulos da política brasileira qualquer que seja a modalidade que se encare dessa mesma política, trate-se da produção, das comunicações ou dos transportes, de política interna ou externa” (TRAVASSOS, 1938, p. 150). É possível ir além, para o geopolítico militar em apreço (TRAVASSOS, 1938, p. 204), haveria uma relação direta entre a projeção continental do Brasil e a projeção continental de Mato Grosso, e isto seria um indicativo dos problemas geográficos do país e das possibilidades políticas e econômicas (*op cit*, p. 206). São muitos os caminhos e os desafios da integração e da circulação.

²⁶ Os editores do livro do autor informaram essa definição (primeiro ensaio geopolítico do Brasil) por ocasião da apreciação de Ronald de Carvalho.

²⁷ TRAVASSOS, Mario. **Projeção continental do Brasil**. 3 ed. São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e Porto Alegre. Cia. Ed. Nacional, 1938.

Outro ilustre e influente geopolítico brasileiro foi Golbery do Couto e Silva. Os escritos de Golbery do Couto e Silva, compilados na obra “Geopolítica do Brasil”, lançada em 1955, são produtos de ensaios e artigos que contem aspectos teóricos e práticos caros a uma proposta de geopolítica aplicada e a serviço do Estado vinculada aos objetivos daquele, especialmente a defesa e a integração nacional. Ressaltando ponto nevrálgico do Estado – segurança nacional – Couto e Silva (1967)²⁸ elaborou um manual com conceitos e diretrizes estratégicas (políticas, econômicas, psicossociais e militares) e tratou dos objetivos nacionais, como: independência política e soberania nacional; igualdade jurídica entre os Estados; unidade e incorporação da totalidade do território; proteção e exercício das liberdades regionais; fortalecimento da estrutura econômica; manutenção do *status quo* territorial na América do Sul e das relações harmoniosas entre estados e povos no continente. Com efeito, Couto e Silva (1967) enalteceu a grandiosidade dos espaços brasileiro e sul-americano e recomendou a macrocompartimentação do terreno continental e ações territoriais correspondentes às áreas geopolíticas.

As teses e as propostas de Couto e Silva, incluindo aquelas levadas (ou não) a efeito por causa de sua influência e presença nos governos e sua efetiva participação nos rumos do país merecem tratamento crítico especial em pesquisas especializadas, contudo, isso não pode obstar a procedência de suas reflexões acerca da (geo)política e das diretrizes e (geo)estratégias do Estado com ênfase no território. A preocupação de Couto e Silva (1967 e 1981)²⁹ com a integração nacional, o papel do Estado, o planejamento estratégico e as conjunturas empresta pragmatismo à geopolítica brasileira necessário ao desenvolvimento nacional e à inserção internacional do país na economia mundial. Divergências à parte, Couto e Silva difundiu as ideias da ocupação dos “espaços vazios” do interior e de articulação das bases econômicas e das regiões do país. As suas considerações das políticas internas e externas e das áreas geopolíticas nos países e na América do Sul fornecem caminhos hermenêuticos para interligação dos fatos geográficos, a exemplo da integração regional e territorial. Nesta perspectiva, os aspectos geopolíticos são incluídos em definitivo e de forma irrevogável nas searas da geografia (humana), do planejamento do Estado, do desenvolvimento regional e da gestão territorial. Geopolíticos e geógrafos (planejadores e gestores) possuem unidade de propósitos, resguardadas as suas responsabilidades.

²⁸ COUTO E SILVA, Golbery. **Geopolítica do Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro. Livraria José Olympio Editora, 1967.

²⁹ COUTO E SILVA, Golbery. **Conjuntura nacional, poder executivo e geopolítica do Brasil**. 3 ed. Rio de Janeiro. Livraria José Olympio Editora, 1981.

Carlos de Meira Mattos também ajudou a escrever a geopolítica brasileira. As principais obras do autor – “Brasil, geopolítica e destino” (1975)³⁰, “A geopolítica e as projeções de poder (1977)”³¹, “Uma geopolítica pan-amazônica (1980)”³² e “Geopolítica e trópicos (1984)”³³ – trazem os seus posicionamentos científicos e políticos no âmbito da ciência geográfica e da geopolítica e das grandes questões de interesse nacional. A produção literária de Meira Mattos é extensa e abrange publicações com temas diversos, tais como: projeção mundial do Brasil, doutrinas e pensamento militar e geopolítico, eventos políticos de interesse da história militar e da sociedade brasileira, entre outros³⁴; nestes domínios pode ser destacado o livro “A geopolítica e teoria de fronteiras (1990)”³⁵, um manual das áreas fronteiriças do país (fronteiras marítima, terrestre, aérea e espacial) que traça as suas características históricas e geográficas à luz da geopolítica e das políticas estatais de ocupação, demarcação, regularização, povoamento, proteção e desenvolvimento de fronteiras. A título de informação, as últimas obras do autor – “Política, relações internacionais e estratégia” (1999)³⁶ e “Geografia e modernidade: geopolítica brasileira” (2002)³⁷ – passam em revista os conhecimentos apreendidos por ele e as suas lições para a sociedade e para comunidade acadêmica e científica.

Depreende-se da obra de Meira Mattos uma “cartografia do Estado”, isso porque o estudioso tratou das formas e da posição geográfica do território brasileiro, além de ter dedicado especial atenção às fronteiras e aos estímulos terrestres e marítimos para o desenvolvimento nacional³⁸. Além disso, a engenhosidade das suas propostas de trabalho – “geopolítica pan-amazônica” e “teoria das fronteiras” – estimulam as ideias e os interesses para pesquisa geográfica e geopolítica. Explicando melhor, a investigação dos aspectos históricos e geográficos da ocupação do Chaco-Pantanal e da evolução da fronteira e da integração regional pode seguir os roteiros de Meira Mattos (1980 e 1990), e isto sem a necessidade de reproduzir fielmente as atitudes científicas dele.

³⁰ MATTOS, Carlos de Meira. **Brasil: geopolítica e destino**. Rio de Janeiro. Biblioteca do Exército, 1975.

³¹ MATTOS, Carlos de Meira. **Geopolítica e as projeções de poder**. Livraria José Olympio Editora, 1977.

³² MATTOS, Carlos de Meira. **Uma geopolítica pan-amazônica**. Rio de Janeiro. Biblioteca do Exército, 1980.

³³ MATTOS, Carlos de Meira. **Geopolítica e trópicos**. Rio de Janeiro. Biblioteca do Exército, 1984.

³⁴ Conhecedor da história do pensamento geopolítico no mundo e no Brasil, Meira Mattos contextualiza os fatos e a participação de grandes personagens da ciência e da política, como o Marechal Cândido Rondon, ilustre mato-grossense, que abriu os caminhos para a interiorização e integração nacional (MATTOS, 1979).

³⁵ MATTOS, Carlos de Meira. **Geopolítica e teoria de fronteiras: fronteiras do Brasil**. Rio de Janeiro. Biblioteca do Exército, 1990.

³⁶ MATTOS, Carlos de Meira. **Política, relações internacionais e estratégia**. São Paulo. Mackenzie, 1999.

³⁷ MATTOS, Carlos de Meira. **Geopolítica e modernidade: geopolítica brasileira**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2002.

³⁸ Cf. MATTOS, Carlos de Meira. **Brasil: geopolítica e destino**. 2 ed. Rio de Janeiro. Livraria José Olympio Editora, 1979.

Assim como Meira Mattos, Therezinha de Castro teve uma vida intelectual e profissional muito produtiva; a sua formação em diversas áreas, o magistério e a atuação no IBGE favoreceram o desenvolvimento de suas pesquisas e a publicação de muitas obras, sendo a maior parte delas em geografia humana e geopolítica. Embora inserida no período de maior prestígio da escola geopolítica tradicional ou clássica, e próxima do “círculo militar”, Therezinha de Castro foi um exemplo de profissional civil a serviço da temática, junto com Delgado de Carvalho, com quem estabeleceu profícua parceria. Os estudos conjuntos de Therezinha de Castro e de Delgado de Carvalho trataram de temas complexos e continham proposições geopolíticas caras ao Estado brasileiro, como a posição do Brasil na geopolítica mundial, as relações internacionais na América do Sul, a pretensão territorial do Brasil no continente Antártico, a projeção brasileira na África, Atlântico Sul, entre outros, e agitaram as esferas acadêmicas, institucionais e políticas (PENHA, 2009, p. 122-124)³⁹. E os trabalhos individuais de Therezinha de Castro trazem as suas percepções e aprofundam as análises daqueles temas, caberia relacionar as seguintes obras: “África: geohistória, geopolítica e relações internacionais” (1981)⁴⁰ e “Nossa América: geopolítica comparada” (1992)⁴¹.

É verdade que os estudos geopolíticos de Therezinha de Castro e de Delgado de Carvalho, como o famoso “Atlas de Relações Internacionais” (1960)⁴², garantiram a eles lugares de destaque no pensamento geopolítico brasileiro. No entanto, outras obras produzidas pelos autores retrocitados, a exemplo de “Geografia humana (política e econômica)” (1963)⁴³, são igualmente relevantes e os diferenciam dos teóricos ligados à escola geopolítica dos militares e até dos seus colegas do IBGE. Resguardadas as diferenças, Fábio Macedo Soares Guimarães⁴⁴ e Nilo Bernardes⁴⁵, também vinculados ao IBGE, também expuseram uma geografia plural e propositiva e repleta de inferências das escolas europeias, valorizando a geografia humana.

³⁹ PENHA, Eli Alves. **Geografia política e geopolítica: os estudos e proposições de Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro**. In: Santos, Marco Aurélio Martins (org). Geografia e geopolítica. A contribuição de Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro. Rio de Janeiro. IBGE, 2009.

⁴⁰ CASTRO, Therezinha de. **África: geohistória, geopolítica e relações internacionais**. Rio de Janeiro. Biblioteca do Exército, 1981.

⁴¹ CASTRO, Therezinha de. **Nossa América: geopolítica comparada**. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Colégio Pedro II, 1992.

⁴² CARVALHO, Delgado de. CASTRO, Therezinha de. **Atlas de relações internacionais**. Rio de Janeiro. IBGE, CNG, 1960.

⁴³ CARVALHO, Delgado de. CASTRO, Therezinha de. **Geografia humana (política e econômica)**. Rio de Janeiro. CNG, 1963.

⁴⁴ GUIMARÃES, Fábio Macedo Soares. **O Pensamento de Fábio Macedo Soares Guimarães: uma seleção de textos**. Rio de Janeiro. IBGE, 2006.

⁴⁵ PEREIRA, Sérgio Nunes. **Introdução: Nilo Bernardes e a trajetória densa de um manuscrito inacabado**. In: BERNARDES, Nilo. Iniciação à geografia. Nilo Bernardes. Rio de Janeiro. IBGE, 2021.

Andrade (1993, p. 18) avalia que a institucionalização da geografia brasileira está associada não só com a criação das universidades e do IBGE (e outras instituições e organizações), mas com o aparecimento de correntes geográficas que se estabeleceram no cenário nacional⁴⁶. A geografia brasileira admitiu a coexistência de perspectivas distintas, sobretudo da escola francesa nas universidades e das escolas alemã e anglo-saxônica nos órgãos estatais, embora existentes segmentos e grupos dissonantes nas instituições. Andrade (2008, p. 148-149) julga que a geografia brasileira de inspiração francesa ou lablacheana foi influenciada pelas correntes de pensamento alemãs e norte-americana e também pelos movimentos de renovação geográfica e pelos trabalhos de geógrafos neopositivistas, (pós)estruturalistas e funcionalistas⁴⁷, e pela especialização de áreas da ciência geográfica.

A diversidade de posturas filosóficas e de abordagens geográficas, inclusive com maior nível de especialização científica, não impediu a promoção de uma “Geografia do Brasil”, ou melhor, a elaboração de um conjunto substancial de documentos acadêmicos e científicos que retratam o país e que descrevem os atributos físicos e naturais, a formação territorial e as características sociais, econômicas, políticas e culturais do país e da população brasileira. Uma perspectiva geográfica integrada, apoiada na “tradição regionalista”, abordou o espaço brasileiro e os fatos geográficos de interesse do país e da sociedade, e foi se expandido para outras searas da geografia humana: agrária e urbana, especialmente. As pesquisas e as publicações de Deffontaines (1939⁴⁸ e 1952⁴⁹), Monbeig, (1940⁵⁰, 1954⁵¹ e 1957⁵²) e Delgado de Carvalho (1910⁵³), entre outros, compõem um legado inestimável para a geografia brasileira que extrapolou os próprios trabalhos e entusiasmou profissionais em todo o país, de grandes e conhecidos nomes até aqueles que o tempo se atreve a relegar.

⁴⁶ Andrade (1993, p. 18) também enaltece a formação de um grupo de cientistas sociais e de pesquisadores que instigou o pensamento geográfico brasileiro, no qual estão Josué de Castro, Caio Prado Júnior, Antonio Candido, Sérgio Buarque de Holanda e Gylberto Freire.

⁴⁷ Silva (2012, p. 27) expõe o posicionamento de Monteiro (1980) para ilustrar a influência da geografia anglo-saxônica e a presença da Nova Geografia no país. Cf. SILVA, José Borzacchiolo da. **França e a escola brasileira de geografia: verso e reverso**. Fortaleza: Edições UFC, 2012.

⁴⁸ DEFFONTAINES, Pierre. **Geografia humana do Brasil**. In: Revista Brasileira de Geografia. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1939_v1_n1.pdf. Acesso em 16/10/2021.

⁴⁹ DEFFONTAINES, Pierre. **Geografia humana do Brasil**. Rio de Janeiro. Livraria Editora da Casa do Estudante do Brasil, 1952.

⁵⁰ MONBEIG, Pierre. **Ensaio de geografia humana brasileira**. São Paulo. Ed. Martins, 1940.

⁵¹ MONBEIG, Pierre. **O Brasil**. São Paulo. Difusão Européia do Livro, 1954.

⁵² MONBEIG, Pierre. **Novos Estudos de Geografia Humana Brasileira**. São Paulo. Difusão Européia do Livro, 1957.

⁵³ CARVALHO, Delgado de. **Le Brésil méridional: étude économique sur les états du sud S. Paulo, Paraná, Santa-Catharina et Rio-Grande-do-Sul**. Paris, Publications Périodiques, 1910.

A geografia humana brasileira reflete um processo de formação de uma escola nacional que buscou conciliar as abordagens geográficas e disseminar os trabalhos de referência feitos por cientistas e professores de geografia nas instituições de ensino e de pesquisa. Diga-se de passagem, numerosos foram os estudos em geografia agrária e em geografia urbana, conduzidos em parceria entre geógrafos estrangeiros e brasileiros, até por isso é fácil perceber os vínculos entre as escolas geográficas nacionais e os traços característicos delas que revelam o “espaço brasileiro” inseridos nas obras geográficas. Mesmo com receio de cometer equívocos imperdoáveis ao relacionar conceituados professores e geógrafos brasileiros e as suas produções disponibilizadas à comunidade acadêmica e científica e à sociedade, faz-se necessário expor uma breve súpula com os fatos marcantes inscritos na história da geografia nacional.

Ineditismo e originalidade estiveram presentes nos estudos de Aroldo de Azevedo (1952⁵⁴)⁵⁵, além disso, a geografia humana brasileira foi valorizada pela ciência e pelo magistério de Pasquale Petrone (1961⁵⁶ e 1966⁵⁷) e de Orlando Valverde (1964⁵⁸)⁵⁹, e por tantos outros profissionais. Esse singelo “balanço” aponta para a predominância das monografias urbanas, agrárias e regionais na ciência geográfica, uma tendência que atingiu o pensamento e a práxis dos geógrafos brasileiros, notadamente daqueles inseridos no movimento de renovação da ciência geográfica. Determinados “inventários geográficos” comprovam a transição de posicionamentos filosóficos dos professores e geógrafos brasileiros, podem ser citados: Orlando Valverde (1984)⁶⁰ e Manuel Correia de Andrade (1963⁶¹, 1973⁶² e 1977⁶³), geógrafos plurais e versáteis, sobretudo na seara da geografia econômica.

⁵⁴ AZEVEDO, Aroldo de. **Regiões e paisagens do Brasil**. São Paulo. Ed. Nacional, 1952.

⁵⁵ Aroldo de Azevedo também conduziu publicações coletivas com notável repercussão, a saber: AZEVEDO, Aroldo de (org). **Brasil: a terra e o homem**. São Paulo. Cia. Ed. Nacional, 1968.

⁵⁶ PETRONE, Pasquale. **Baixada da ribeira: estudo de geografia humana**. 1961. Tese (Doutorado em Geografia). Departamento de Geografia. Universidade de São Paulo, São Paulo.

⁵⁷ PETRONE, Pasquale. **Aldeamentos paulistas e sua função de valorização da região paulistana: estudo de geografia histórica**. 1966. Tese (Livre Docência). Departamento de Geografia. Universidade de São Paulo, São Paulo.

⁵⁸ VALVERDE, Orlando. **Geografia agrária do Brasil**. Rio de Janeiro. Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, Ministério da Educação e Cultura, 1964.

⁵⁹ De acordo com Oliveira (2017, p. 65), a geografia agrária brasileira é constituída pelas obras de Orlando Valverde, Manoel Correia de Andrade e de Pasquale Petrone. (OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. A geografia agrária na obra de Orlando Valverde. In: SUERTEGARAY, Dirce Maria Antunes; PAULA, Cristiano Quaresma de; PIRES, Cláudia Luisa Zeferino; SILVA; Charlei Aparecido da (orgs). **Orlando Valverde: o geógrafo e sua obra**. Porto Alegre. IGEO/UFRGS, 2017).

⁶⁰ VALVERDE, Orlando. **Estudos de geografia agrária brasileira**. Petrópolis. Vozes, 1984.

⁶¹ ANDRADE, Manuel Correia de. **A terra e o homem no Nordeste**. São Paulo: Brasiliense, 1963.

⁶² ANDRADE, Manuel Correia de. **Geografia econômica**. São Paulo: Atlas, 1973.

⁶³ ANDRADE, Manuel Correia de. **Espaço, polarização e desenvolvimento (a teoria dos polos de desenvolvimento e a realidade nordestina)**. Recife. Centro Regional de Administração Municipal, 1967.

Pedro Geiger contextualiza a diversidade na geografia. Geiger (1994, p. 130-131)⁶⁴ comenta que, nos anos 1930 e 1940, a formação em geografia possuía sérias limitações, pois a Economia Política dominava o campo das ciências sociais, e a própria geografia não ostentava preocupações maiores com a filosofia. Geiger (*op cit*, p. 132-134) relata os desafios para elaboração de seus estudos, especialmente um feito em uma expedição na região do Jalapão (TO-BA), e o apoio de pesquisadores estrangeiros no IBGE (Pierre George, Michel Rochefort, Brian Berry, David Harvey, John Friedmann e John Cole). O testemunho de Geiger é esclarecedor em todos os sentidos, porque explicita o cenário educacional e político-institucional que abrange a geografia e a evolução do pensamento geográfico, afinal, a sua proposta de trabalho evoluiu de estudos monográficos (de descrição regional) e progrediu para análises de hierarquias urbanas e da rede urbana brasileira⁶⁵ (GEIGER, 1994, p. 132). Parafraseando o autor (1994, p. 139)⁶⁶, por volta dos anos 1950, a geografia regional foi substituída pela geografia sistemática, daí a dedicação de Geiger à “Geografia Econômica, Industrial e Urbana”; caminho semelhante também foi trilhado por Armando Correia da Silva e Armem Mamigonian, professores e pesquisadores dedicados à geografia econômica.

Bernardes (2021, p. 66)⁶⁷ considera que Michel Rochefort e Pierre George⁶⁸ revigoraram os estudos urbanos, regionais e econômicos no Rio de Janeiro e em São Paulo, respectivamente. Em sintonia com Bernardes (2021), as publicações do IBGE confirmam as parcerias e os intercâmbios entre cientistas estrangeiros e brasileiros e a difusão da Nova Geografia, especialmente das teorias da localização e da economia regional, e dos modernos métodos e técnicas de análise espacial⁶⁹. Mas, o movimento de renovação da geografia, com a diversificação das abordagens teórico-metodológicas e a reformulação de teorias, conceitos e técnicas geográficas, tratou de ampliar significativamente os quadros da geografia humana brasileira e das searas geográficas política e econômica e de revelar novos teóricos e grupos de pensamento geográfico.

⁶⁴ GEIGER, Pedro. P. **Notas autobiográficas e reflexões (dedicado a Regina Rochefort)**. In: GEOSUL. N.º 17. Ano IX. 1º semestre de 1994. pp. 124-150.

⁶⁵ GEIGER, Pedro Pinchas. **Evolução da rede urbana brasileira**. Rio de Janeiro. CBPE, 1963.

⁶⁶ Geiger (*op cit*) anota que a geografia regional esteve presente no IBGE especialmente por causa das propostas de divisão do país; cumpre recordar a sua participação no desenvolvimento da temática no IBGE e no IPEA: GEIGER, Pedro P. **Regionalização e divisão regional do Brasil**. Rio de Janeiro. IBGE, 1967.

⁶⁷ BERNARDES, Nilo. **Iniciação à geografia**, Rio de Janeiro. IBGE, 2021.

⁶⁸ Bernardes (2021, p. 66) informa que Jean Tricart teve papel semelhante nas áreas de geografia física e de geomorfologia climática em sua atuação no Nordeste brasileiro.

⁶⁹ Cf. IBGE. **Subsídios à regionalização**. Rio de Janeiro. IBGE, 1968; COLE, J. P. **Geografia quantitativa**. Geografia quantitativa. Rio de Janeiro. IBGE, 1972; FAISSOL, Speridião. **Urbanização e regionalização, relações com o desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro. IBGE, 1974.

A geografia humana brasileira, leia-se a geografia regional descritiva e empirista tomada pelo cientificismo e naturalismo geográficos e a geografia teórico-quantitativa ou neopositivista, prestigiada em circuitos restritos e indiferente aos problemas de ordem teórico-metodológica e de responsabilidade sociopolítica da geografia com o país e com a sociedade, necessitava de um novo programa engajado com a reformulação do pensamento geográfico, mais orientado para a compreensão crítica e reflexiva da sociedade e para o acompanhamento das transformações socioespaciais (MORAES, 2005). Dito isso, a geografia humana brasileira “abandonou” o simulacro das escolas internacionais, assumindo os riscos da falta de unidade epistemológica e metodológica e flertando com os movimentos de renovação geográfica.

Diante dos efeitos negativos da globalização e da necessidade de outra agenda geográfica-social, o movimento denominado “geografia crítica ou radical” reivindicou o protagonismo na ruptura paradigmática da geografia moderna e “formou” gerações de professores e de geógrafos empenhados com os enfrentamentos teóricos-metodológicos e com as causas sociais, entre eles: Manuel Coreia de Andrade, Milton Santos, Maria Adélia Aparecida de Souza, Ariovaldo Umbelino de Oliveira, Ruy Moreira, Ester Rossini, José William Vesentini, Antonio Carlos Robert Moraes, Ana Fani Alessandri Carlos etc. No entanto, a geografia crítica ou radical e o seu principal segmento – a geografia marxista, adepta do método materialista histórico-dialético e da doutrina marxista – observou o surgimento de outras correntes de pensamento e de práxis igualmente comprometidas com a “crítica social”.

Certo é que a resposta da geografia brasileira a sua crise veio, de certo modo, em diversas frentes de trabalho, amparadas em diversas áreas e subáreas da geografia numa variedade de orientações filosóficas e de abordagens, determinadas a explorar as categorias e os conceitos espaciais (região, território, lugar, espaço etc) e a produzir conhecimento geográfico teórico e empírico. Conforme Moreira (2010, p. 68)⁷⁰, a fragmentação da geografia brasileira e a emergência do espaço (e suas variações conceituais) como objeto principal de investigação científica anunciaram o “fim” do paradigma regional e o surgimento de uma “ciência do espaço” (*op cit*). Uma geografia policêntrica e multitemática e dotada de “rigor espacial” se desenvolve no país, tendo o professor Milton Santos como inspiração e referência (*op cit*), tamanho foi o empenho do mestre no aperfeiçoamento científico das categorias e dos conceitos espaciais.

⁷⁰ MOREIRA, Ruy. **O pensamento geográfico brasileiro: as matrizes brasileiras**. Volume 3. São Paulo. Contexto, 2010.

Milton Santos iniciou a carreira acadêmica e profissional fora da geografia, mas logo se dedicou à docência e à pesquisa científica, especialmente na geografia urbana e na teoria e método da geografia. Suas primeiras obras de impacto, publicadas nos anos 1970 e 1980, evidenciam a conhecida preocupação do professor com a filosofia e a epistemologia da geografia (1978-a⁷¹, 1978-b⁷², 1978-c⁷³ e 1985⁷⁴) e com os problemas das cidades e com a urbanização latino-americana e brasileira (1978-d⁷⁵, 1980⁷⁶, 1981⁷⁷ e 1982-a⁷⁸). Nos anos 1990, Milton Santos aprofundou as suas leituras a respeito do objeto da ciência geográfica, das categorias espaciais e dos temas de interesse geográfico, principalmente com a publicação dos famosos livros: “Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional” (1994)⁷⁹ e “Natureza do Espaço – Técnica e Tempo, Razão e Emoção” (1996)⁸⁰.

Milton Santos também firmou parcerias proveitosas (1982-b)⁸¹ com Maria Adélia Aparecida de Souza, Maria Laura Silveira, Francisco Scarlato e Monica Arroyo (1993-a⁸², 1993-b⁸³, 1993-c⁸⁴, 1994⁸⁵, 1995⁸⁶ e 2001)⁸⁷ etc. Após respeitável e riquíssima jornada pessoal e profissional dedicada a entender (e a combater) as desigualdades socioespaciais, o subdesenvolvimento, a globalização excludente e os sistemas de ideias que regem a marcha histórica da sociedade, Milton Santos almejou uma outra globalização em seu último trabalho individual (2000)⁸⁸, pouco antes de seu falecimento em 2001.

⁷¹ SANTOS, Milton. **O trabalho do geógrafo no terceiro mundo**. São Paulo. Hucitec, 1978-a.

⁷² SANTOS, Milton. **Por uma geografia nova**. São Paulo. Hucitec-UFPE, 1978-b.

⁷³ SANTOS, Milton. **Economia espacial: críticas e alternativas**. São Paulo. Hucitec, 1978-c.

⁷⁴ SANTOS, Milton. **Espaço e método**. São Paulo. Nobel, 1985.

⁷⁵ SANTOS, Milton. **A pobreza urbana**. São Paulo. Coleção Estudos Urbanos, Hucitec-UFPE, 1978-d.

⁷⁶ SANTOS, Milton. **A urbanização desigual**. São Paulo. Vozes, Petrópolis, 1980.

⁷⁷ SANTOS, Milton. **Manual de geografia urbana**. São Paulo. Hucitec, 1981.

⁷⁸ SANTOS, Milton. **Ensaio sobre a urbanização latino-americana**. São Paulo: Hucitec, 1982-a.

⁷⁹ SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional**. São Paulo. Hucitec, 1994.

⁸⁰ SANTOS, Milton. **Natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção**. São Paulo. Hucitec, 1996.

⁸¹ SANTOS, Milton (orgs). **Novos rumos da geografia brasileira**. São Paulo. Hucitec, 1982-b.

⁸² SANTOS, Milton. SOUZA, Maria Adélia A. de. SCARLATO, Francisco Capuano. ARROYO, Mônica (orgs). **Fim de século e globalização**. Hucitec-ANPUR, São Paulo, 1993-a.

⁸³ SANTOS, Milton. SOUZA, Maria Adélia A. de. SCARLATO, Francisco Capuano. ARROYO, Mônica (orgs). **Natureza e sociedade de hoje. Uma leitura geográfica**. Hucitec-ANPUR, São Paulo, 1993-b.

⁸⁴ SANTOS, Milton. SOUZA, Maria Adélia A. de. SCARLATO, Francisco Capuano. ARROYO, Mônica (orgs). **Globalização e espaço latino-americano**. Hucitec-ANPUR, São Paulo, 1993-c.

⁸⁵ SANTOS, Milton. SOUZA, Maria Adélia A. de. SILVEIRA, Maria Laura (orgs). **Território: globalização e fragmentação**. Hucitec-ANPUR, São Paulo, 1994.

⁸⁶ SANTOS, Milton. SOUZA, Maria Adélia A. de. SCARLATO, Francisco Capuano. ARROYO, Mônica (orgs). **Problemas geográficos de um mundo novo**. Hucitec-ANPUR, São Paulo, 1995.

⁸⁷ SANTOS, Milton. SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no século XXI**. Rio de Janeiro. Record, 2001.

⁸⁸ SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização. Do pensamento único à consciência universal**. São Paulo. Record, 2000.

As obras de Milton Santos contem a evolução do seu pensar geográfico e da ciência geográfica e uma teoria do espaço que resgata aspectos ontológicos, teóricos, metodológicos e conceituais, e enfrenta problemas e temas caros à geografia, tais como: as relações entre espaço e tempo, a importância do espaço no processo social, o método geográfico, a natureza do espaço, o papel da técnica, a formação socioespacial, entre outros assuntos. Milton Santos arrazoou a transformação da geografia e dos seus instrumentos de análise e, acompanhado das principais universidades e dos principais cientistas e geógrafos do mundo, tutelou a geografia brasileira e os principais centros de pesquisa do país e os seus colaboradores, em especial, aqueles comprometidos com a teoria e a pesquisa geográfica social crítica.

Milton Santos retomou e revigorou as perspectivas e as possibilidades existentes na geografia humana e nos estudos sobre o lugar, a região e o território, supostamente fadados a desaparecerem por causa dos efeitos da globalização. Milton Santos trabalhou com afinco na Economia Política (do Território) e prontificou-se a debater a Economia Espacial e as teorias geoeconômicas, manifestando posição em contrário daquilo que estava posto pelos pesquisadores dessa seara. Milton Santos não reproduziu a geografia econômica (clássica ou tradicional ou renovada), todavia, confeccionou teorias geográficas pertinentes e necessárias à compreensão da globalização, do sistema capitalista, do meio técnico-científico-informacional, das diferenciações e da reorganização produtiva dos territórios, enfim, da ordem espacial no capitalismo.

Com efeito, Milton Santos politizou a geografia brasileira e está presente na geografia econômica; certo é que a sua participação nas áreas política e econômica da geografia é difusa e distinta. Melhor dizendo, a geografia econômica no país ainda está associada aos manuais e às monografias regionais, além dos levantamentos oficiais e das estatísticas nacionais produzidas pelo IBGE e por instituições de planejamento e gestão estatal. Já a geografia política brasileira tem um histórico próprio ligado à formação dos círculos de pensamento geopolítico e geográfico-político, dos quais Milton Santos nunca participou. A geografia política brasileira observou a hegemonia da geopolítica e dos militares em certo período e a necessidade de reformulação epistemológica, conceitual e curricular deste campo do saber, e reafirmou a sua importância histórica ao formar e ao consolidar círculos e grupos de pesquisadores, professores e geógrafos civis (não militares) que revitalizaram esta seara e que corroboraram para a ampliação dos debates acadêmicos e científicos das ações do Estado e das políticas públicas governamentais e os seus efeitos no território nacional e nos diferentes espaços.

A professora e geógrafa Bertha Becker (1982)⁸⁹ é uma das precursoras da geografia política brasileira por causa de seus estudos especializados sobre o Estado, as políticas públicas, o espaço brasileiro, a fronteira amazônica e a “nova” geopolítica. Bertha Becker acompanhou os avanços da geografia brasileira e das correntes teórico-metodológicas e formulou um pensamento geográfico original e atento aos grandes temas geográficos-políticos (BECKER, 1988)⁹⁰, geralmente associados à problemática do desenvolvimento e da sustentabilidade na Amazônia: povoamento e ocupação do território, apropriação e mercantilização da natureza, expansão da fronteira agrícola, planejamento e ação estatal, regionalização e gestão do território, modernização do espaço e da sociedade, mobilidade do trabalho e do capital, reestruturação produtiva e territorial, meio ambiente, ciência, inovação e tecnologia, urbanização e cidades, integração regional e nacional, inserção internacional, disputas e conflitos de interesses.

Com o passar dos anos e com a experiência de uma pesquisadora profissional de excelência, Bertha Becker se tornou uma referência para os gestores e os planejadores e para os agentes políticos ligados à organização do Estado brasileiro e uma cientista respeitada nacional e internacionalmente pelos firmes posicionamentos a respeito das políticas públicas e os seus efeitos socioambientais e espaciais. O compromisso de Bertha Becker com a principal temática do seu trabalho – a Amazônia (BECKER, 1990⁹¹, 2003⁹² e 2013⁹³; COSTA, BECKER e ALVES, 2007⁹⁴; BECKER e STENNER, 2008⁹⁵; BECKER, COSTA e COSTA, 2009⁹⁶) – não a impediu de ser uma geógrafa completa e multifacetada, pelo contrário, Bertha Becker expos ideias avançadas no que importa à geografia e ao meio ambiente, à pretensão do país à potência regional (BECKER e EGLER, 1993)⁹⁷ e às relações entre poder (político e econômico) e espaço geográfico. Bertha Becker teve uma presença marcante na geopolítica e na geoeconomia com os seus estudos teóricos repletos de casos concretos e análises substanciais.

⁸⁹ BECKER, Bertha K. **Geopolítica da Amazônia: a nova fronteira de recursos**. Rio de Janeiro. Zahar Ed., 1982.

⁹⁰ BECKER, Bertha.K. **A geografia e o resgate da geopolítica**. In: Revista Brasileira de Geografia, v.50, n.2, 1988.

⁹¹ BECKER, Bertha K. **Amazônia**. São Paulo: Ática, 1990.

⁹² BECKER, Bertha K. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

⁹³ BECKER, Bertha K. **A urbe amazônica: a floresta e a cidade**. 1 ed. Rio de Janeiro. Garamond, 2013.

⁹⁴ COSTA, Wanderley Messias da. BECKER, Bertha K. ALVES, Diógenes Salas (Org.). **Dimensões humanas da biosfera-atmosfera na Amazônia**. São Paulo: EDUSP, 2007.

⁹⁵ BECKER, Bertha K. STENNER, Claudio. **Um futuro para a Amazônia**. São Paulo. Oficina de Textos, 2008.

⁹⁶ BECKER, Bertha. K. (coord); COSTA, Francisco de Assis. COSTA, Wanderley Messias da. **Um projeto para a Amazônia no século 21: desafios e contribuições**. 1. ed. Brasília: CGEE, 2009.

⁹⁷ BECKER, B. K., EGLER, C. A. G. **Brasil: uma nova potência regional na economia mundial**. Rio de Janeiro: Bertrand-Brasil, 1993.

Assim como Bertha Becker, outros geógrafos abordaram a geopolítica e temas de interesse científico e social. Vesentini (1986, p.12)⁹⁸ discutiu a geografia política a partir da transferência da capital do país para o planalto central – Brasília, Distrito Federal – e com foco na produção do espaço como condição e produto das disputas entre as classes sociais, das relações sociais de poder no espaço. Vesentini (*op cit*) demonstrou que o estudo da questão da interiorização da capital federal tinha natureza geopolítica, pois promovia o reordenamento do território e a regionalização do país em benefício das elites, e por isso, entre outros motivos, deveria constar no pensamento geopolítico brasileiro. Vesentini (1986, p. 24) se deu conta da insuficiência da geografia política tradicional diante das categorias e dos temas geopolíticos e do seu método de abordagem tomado por noções genéricas e a-históricas, associado às formas discursivas próprias da geografia moderna. Vesentini (1986, p. 31) estava convencido de que geografia política reproduziu a escola geográfica tradicional e fortaleceu o Estado capitalista moderno, e que isso ocorreu (e ainda ocorre) por causa dos processos históricos e pela formação do discurso geográfico. Vesentini (1986, p. 33) denunciava o desprestígio do sujeito do conhecimento e a ausência de preocupações sobre a essência da geografia, daí os seus esforços para justificar a importância da geografia crítica e da compreensão da produção social do espaço e para ampliar as leituras geopolíticas do mundo⁹⁹.

Sem menosprezar a desenvoltura de geógrafos de outras orientações filosóficas, a retomada da geografia política foi engendrada pelos geógrafos adeptos da geografia crítica ou radical que enfrentaram os sérios acontecimentos dos anos 1970 e 1980 e que se contrapuseram a visão dos geógrafos tradicionais ou clássicos acerca da geopolítica, vista por esses como uma pseudociência (VESENTINI, 1986, p. 54). Esta contextualização ajuda a entender a projeção de professores e geógrafos na geografia política, notadamente Antonio Carlos Robert de Moraes e Wanderley Messias da Costa (MORAES e COSTA, 1984)¹⁰⁰. Contudo, isto não significa que a geografia política adotou o marxismo científico ou o materialismo histórico-dialético, mas que assumiu uma posição crítica em relação ao Estado e às relações de poder no espaço. É preciso reconhecer e frizar que a geografia política é permeada por diversas teorizações e explicações do seu objeto.

⁹⁸ VESENTINI, José William. **A Capital da geopolítica**. São Paulo/ Rio de Janeiro: Ática, 1986.

⁹⁹ A título de conhecimento, as suas principais obras são: VESENTINI, Jose William. **Geografia crítica**. Sao Paulo/ Rio de Janeiro: Ática, 1991.; VESENTINI, Jose William. **Nova ordem mundial**. São Paulo. Atica, 1996.; VESENTINI, Jose William. **Novas geopolíticas: as representações do século XXI**. São Paulo. Contexto, 2000.; VESENTINI, Jose William. **Nova ordem, imperialismo e geopolítica global**. Campinas : Papyrus, 2003.

¹⁰⁰ MORAES, Antonio Carlos Robert. COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia crítica: a valorização do espaço**. São Paulo. HUCITEC, 1984.

Antonio Carlos Robert de Moraes trabalhou intensamente no campo das ciências humanas e sociais e se tornou um dos maiores nomes da história do pensamento geográfico e da geografia brasileira (MORAES, 1981¹⁰¹, 1988¹⁰², 1989¹⁰³, 1990¹⁰⁴ e 1994¹⁰⁵). Embora não possa ser considerado um geopolítico ou geógrafo político, até porque a sua principal área de pesquisa foi a geografia histórica, Moraes escreveu textos e obras de suma importância para a geografia política; pertencem à Moraes as principais análises críticas da formação territorial brasileira, desde o período colonial até os dias atuais, e dos aspectos geográficos e históricos afetos às políticas territoriais no país (MORAES, 1991¹⁰⁶, 2000¹⁰⁷, 2002¹⁰⁸ e 2011¹⁰⁹).

A propósito disso, Wanderley Messias da Costa abordou o Estado e as políticas territoriais no Brasil à luz da geografia política e da geopolítica nacional em um livro especializado no ano de 1988 (COSTA, 1988)¹¹⁰; alguns anos depois, publicou um manual de geografia política e geopolítica (COSTA, 1992)¹¹¹. O professor e geógrafo citado corroborou para resgatar a cientificidade desta área do conhecimento e para retirar as ideologias e as confusões existentes entre as escolas e as teorias geopolíticas, além disso, o pesquisador participou e estimulou pesquisas acadêmicas e científicas na área. Outros professores, geógrafos e cientistas seguiram esse caminho da geografia política brasileira, são eles: Lia Osório Machado, André Roberto Martin (1992¹¹² e 2018¹¹³) e Iná Elias de Castro (2005)¹¹⁴.

¹⁰¹ MORAES, Antonio Carlos Robert. **Geografia: pequena história crítica**. São Paulo. Hucitec, 1981.

¹⁰² MORAES, Antonio Carlos Robert. **Ideologias geográficas: espaço, cultura e política no Brasil**. São Paulo. Hucitec, 1988.

¹⁰³ MORAES, Antonio Carlos Robert. **A gênese da geografia moderna**. São Paulo: HUCITEC, EDUSP, 1989.

¹⁰⁴ MORAES, Antonio Carlos Robert. **Ratzel: geografia**. São Paulo: Atica, 1990.

¹⁰⁵ MORAES, Antonio Carlos Robert. **Meio ambiente e ciências humanas**. São Paulo: Hucitec, 1994.

¹⁰⁶ Moraes, Antonio Carlos Robert. **Bases da formação territorial do Brasil: o território colonial brasileiro no longo século XVI**. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo. USP, 1991.

¹⁰⁷ MORAES, Antonio Carlos Robert. **Bases da formação territorial do Brasil: o território colonial brasileiro no longo século XVI**. São Paulo: Hucitec, 2000.

¹⁰⁸ MORAES, Antonio Carlos Robert. **Território e história no Brasil**. São Paulo: HUCITEC/ Annablume, 2002.

¹⁰⁹ MORAES, Antonio Carlos Robert. **Geografia histórica do Brasil: capitalismo, território e periferia**. São Paulo: Annablume, 2011.

¹¹⁰ COSTA, Wanderley Messias da Costa. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo, SP. Editora Contexto e Editora da Universidade de São Paulo, 1988.

¹¹¹ COSTA, Wanderley Messias da Costa. **Geografia política e geopolítica: discursos sobre o território e o poder**. São Paulo. HUCITEC/EDUSP, 1992.

¹¹² MARTIN, André R. **Fronteiras e nações**. 1 ed. São Paulo. Contexto, 1992.

¹¹³ MARTIN, André R. **Brasil, Geopolítica e Poder Mundial: o anti-Golbery**. 1. ed. São Paulo: HUCITEC, 2018.

¹¹⁴ CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e política. Território, escalas de ação e instituições**. 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

É notável a tradição da Universidade de São Paulo e da Universidade Federal do Rio de Janeiro nos estudos acadêmicos e científicos especializados na geografia política (e geopolítica) e na geografia econômica (geoeconomia); destacados grupos de pesquisa coordenados por professores e pesquisadores de referência naquelas áreas expõem o desenvolvimento das questões e dos temas geopolíticos e geoeconômicos. Mas outras instituições de ensino e de pesquisa têm se projetado nacional e internacionalmente; no campo da geografia política podem ser citadas: a Universidade Federal Fluminense, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a Universidade Federal de Santa Maria, a Universidade Federal do Rio Grande do Norte, a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e a Universidade Federal do Amapá (SILVA, 2016¹¹⁵; RUCKERT *et al*, 2018¹¹⁶; RODRIGUES e MONTEIRO, 2020¹¹⁷; FOLMER *et al*, 2021¹¹⁸; AZEVEDO *et al*, 2021¹¹⁹); no campo da geografia econômica cumpre relacionar o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (CRUZ *et al*, 2011¹²⁰), a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (OLIVEIRA *et al*, 2019¹²¹), a Universidade Estadual Paulista - UNESP do Campus de Presidente Prudente e a Universidade do Estado de Mato Grosso do Sul (SPOSITO, 2017¹²²; GOMES e SPOSITO, 2020¹²³; SILVA *et al*, 2020¹²⁴). Não custa pontuar que diversas instituições e universidades, incluindo departamentos fora da geografia, e grupos de pesquisa multidisciplinares têm avançado nos temas próprios da geografia política e da geografia econômica, por isso mesmo as breves citações aqui expostas são meramente ilustrativas e indicativas.

¹¹⁵ SILVA, César Pinheiro da (org). **Geografia política, geopolítica e gestão do território: racionalidades e práticas em múltiplas escalas: contribuições do I CONGEO para a pesquisa geográfica no Brasil**. Rio de Janeiro. Gramma, 2016.

¹¹⁶ RUCKERT, Aldomar Arnaldo; SILVA, Augusto César Pinheiro da. SILVA, Gutemberg de Vilhena (orgs). **Geografia política, geopolítica e gestão do território: a integração sul-americana e a inserção das regiões periféricas**. Porto Alegre. Editora Letra 1, 2018.

¹¹⁷ RODRIGUES, Juliana Nunes. MONTEIRO, Lício Caetano do Rego Monteiro (orgs). **Crise e reinvenção dos espaços da política**. Rio de Janeiro. Consequência, 2020.

¹¹⁸ FOLMERT, Ivanio; MEURER, Ane Carine; ARAÚJO, Gilvan. C. C; SUZUKI, Júlio César (orgs). **Geopolítica: poder e território**. São Paulo. FFLCH/USP, 2021.

¹¹⁹ AZEVEDO, Daniel Abreu de; CASTRO, Iná Elias de; RIBEIRO, Rafael Winter (orgs). **Os desafios e os novos debates da geografia política contemporânea**. Rio de Janeiro. Terra Escrita, 2021.

¹²⁰ CRUZ, Bruno de Oliveira; FURTADO, Bernardo Alves; MONASTERIO, Leonardo; JÚNIOR, Waldery Rodrigues (orgs). **Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil**. Brasília. IPEA. 2011.

¹²¹ OLIVEIRA, Floriano Godinho de; OLIVEIRA, Leandro Dias de; Regina Helena Tunes; PESSANHA, Roberto Moraes. **Espaço e economia: geografia econômica e a economia política**. Rio de Janeiro. Consequência, 2019.

¹²² SPOSITO, Eliseu Savério (org). **Glossário de geografia humana e econômica**. São Paulo. Editora Unesp Digital, 2017.

¹²³ GOMES, Maria Terezinha Serafim; SPOSITO, Eliseu Savério (orgs). **Questões regionais e a geografia econômica: perspectivas e desafios contemporâneos**. Curitiba. CRV, 2020.

¹²⁴ SILVA, Paulo Fernando Jurado. SPOSITO, Eliseu Savério. SANTANA, Mateus Ubirajara Silva (orgs). **Geografia e economia: relações e interfaces**. Dourados, MS. Editora UEMS, 2020.

A compreensão da integração sul-americana, leia-se das relações internacionais, dos processos, dos eventos e dos atores supranacionais e intergovernamentais, de modo especial o Mercosul e a Unasul, é um assunto recorrente na sociedade e na academia (TEIXEIRA e DESIDERÁ NETO, 2012¹²⁵; DESIDERÁ NETO, 2014¹²⁶; PENHA *et al*, 2017¹²⁷; BAUMANN, 2001¹²⁸ e 2013¹²⁹; GADELHA, 2013¹³⁰; PECEQUILO e CARMO, 2015¹³¹; COSTA E VASCONCELOS, 2018)¹³². Com efeito, a integração sul-americana pode ser abordada a partir das características e dos atributos geográficos da região e das suas populações, consoante proposta de Souza-Higa (2008¹³³)¹³⁴, pode ainda ser objeto de teorizações geopolíticas e geoeconômicas, como aquelas defendidas por Costa (2007¹³⁵ e 2018¹³⁶), Roseira (2011)¹³⁷, Camargo (1999)¹³⁸ e Araújo (2018)¹³⁹, ou pode ser visualizada à luz da geografia das relações e das políticas internacionais, como fizeram Garcia (2019)¹⁴⁰ e Simões (2019)¹⁴¹.

¹²⁵ TEIXEIRA, Rodrigo Alves; DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. **Perspectivas para la integración de América Latina**. Brasília. IPEA, CAF, 2012.

¹²⁶ DESIDERÁ NETO, Walter Antonio (org). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro. IPEA, 2014.

¹²⁷ PENHA, Bruna; DESIDERÁ NETO, Walter Antonio; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **O Mercosul e as regiões de fronteira**. Rio de Janeiro. IPEA, 2017.

¹²⁸ BAUMANN, Renato (org). **Mercosul - avanços e desafios da integração**. Brasília. IPEA, CEPAL, 2001.

¹²⁹ BAUMANN, Renato. **Integração regional teoria e experiência latino-americana**. Rio de Janeiro. LTC, 2013.

¹³⁰ GADELHA, Regina Maria A. F.. **Mercosul à Unasul - avanços do processo de integração**. São Paulo. EDUC, 2013.

¹³¹ PECEQUILO, Cristina; CARMO, Corival Alves do. **O Brasil e a América do Sul. Relações regionais e globais**. Rio de Janeiro. Alta Books, 2015.

¹³² COSTA, Wanderley Messias da Costa; VASCONCELOS, Daniel Bruno (orgs). **Geografia e geopolítica da América do Sul**. São Paulo. Humanitas, 2018.

¹³³ SOUZA-HIGA, Tereza Cristina Cardoso de (org). **Estudos regionais sul-americanos: sociocultural, economia e dinâmica territorial na área central do continente**. Cuiabá. Ed UFMT, 2008.

¹³⁴ Sobre proposta similar com foco no Chaco Americano e Paraguáio, consultar: VÁSQUEZ, Fabricio. **Geografía humana del Chaco Paraguayo. Transformaciones territoriales y desarrollo regional**. Asunción. ADEPO, 2013.

¹³⁵ COSTA, Wanderley Messias da Costa. **O Brasil e América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração**. In: OLIVEIRA, E. R. Segurança e defesa nacional: da competição à cooperação regional. São Paulo. Fundação da América Latina, 2007.

¹³⁶ COSTA, Wanderley Messias da Costa. **Crise da integração e tendências geopolíticas na América do Sul**. In: COSTA, Wanderley Messias da Costa; VASCONCELOS, Daniel Bruno (orgs). Geografia e geopolítica da América do Sul. São Paulo. Humanitas, 2018.

¹³⁷ ROSEIRA, Antonio Marcos. **Nova ordem sul-americana: regionalização geopolítica do espaço mundial e projeção internacional do Brasil**. Tese de Doutorado (Geografia Humana). São Paulo. FFLCH-USP, 2011.

¹³⁸ CAMARGO, Pedro de. **O papel da circulação terrestre na integração econômica e territorial da América do Sul**. Tese de Doutorado (Geografia Humana). São Paulo. FFLCH-USP, 1999.

¹³⁹ ARAUJO, Izan Reis de. **A projeção geopolítica do Brasil na América Latina e os desafios da integração sul-americana**. Dissertação de Mestrado (Geografia Humana). São Paulo. FFLCH-USP, 2018.

¹⁴⁰ GARCIA, Tatiana de Souza Leite. **Desafios da integração sul-americana: as políticas de meio ambiente e de transportes no MERCOSUL (2009-2019)**. Tese de Doutorado (Geografia Humana). São Paulo. FFLCH-USP, 2019.

¹⁴¹ SIMÕES, Tales Henrique Nascimento. **Liderança regional em questão: o Brasil sob a ótica dos países sul-americanos**. Dissertação de Mestrado (Geografia Humana). São Paulo. FFLCH-USP, 2019.

No campo da geografia humana, política e econômica, diversos temas emergiram no debate da integração regional e territorial sul-americana, vale salientar: planejamento e desenvolvimento regional; ordenamento e gestão do território; comércio internacional e arranjos produtivos; circulação, infraestrutura e logística; integração fronteiriça; meio ambiente e uso compartilhado dos recursos naturais; ciência e inovação; urbanização e redes nacionais e transnacionais de cidades; identidades, representações e patrimônio sociocultural; entre outros. Além das pesquisas acadêmicas e científicas, especialmente os trabalhos de pós-graduação dos níveis de mestrado e de doutorado, as publicações em periódicos especializados também fornecem qualificadas fontes e parâmetros para o entendimento da integração sul-americana (e chaco-pantaneira em alguma medida). A saber, as interfaces geopolíticas e geoeconômicas na América Latina e no Brasil são conhecidas de Roseira (2020)¹⁴², as políticas regionais e os instrumentos de planejamento territorial e financiamento de projetos de infraestrutura são avaliados por Vitte (2018¹⁴³ e 2020¹⁴⁴) e as estratégias de integração territorial aplicadas em áreas determinadas – a Amazônia – são exploradas por Passos (2015)¹⁴⁵.

A abordagem geográfica com foco nas dimensões políticas e econômicas do espaço é recomendável para explorar a questão da integração regional e territorial, pois provê um método para a compreensão dos fenômenos socioespaciais: apropriação do espaço, transformação da natureza, usos dos territórios e configuração dos arranjos regionais e das redes geográficas. É pretendida uma leitura da atuação e do papel do Estado e das organizações internacionais no planejamento territorial e regional com foco na implementação das redes de infraestruturas de transportes e na constituição de espacialidades diferenciadas, e que compreenda os dilemas e as práticas espaciais dos atores sociais e a evolução da(s) sociedade(s) em termos de estrutura logística e de mobilidade ou dinâmica espacial com foco na área de estudo.

¹⁴² ROSEIRA, Antonio Marcos. **A geopolítica econômica do Brasil na América Latina: estratégias regionais de comércio e investimento (2003-2015)**. In: GOMES, Maria Terezinha Serafim; SPOSITO, Eliseu Savério (orgs). **Questões regionais e a geografia econômica: perspectivas e desafios contemporâneos**. Curitiba. CRV, 2020.

¹⁴³ VITTE, Claudete de Castro Silva. **Integração da infraestrutura produtiva na América do Sul sob a coordenação do Cosiplan/Unasul: financiamento e planejamento territorial**. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas*. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 51-67.

¹⁴⁴ VITTE, Claudete de Castro Silva. **Financiamento e projetos prioritários do Cosiplan/Unasul e sua articulação com projetos nacionais sul-americanos**. GOMES, Maria Terezinha Serafim; SPOSITO, Eliseu Savério (orgs). **Questões regionais e a geografia econômica: perspectivas e desafios contemporâneos**. Curitiba. CRV, 2020.

¹⁴⁵ PASSOS, Thaís Virga. **A importância da integração física internacional para o desenvolvimento intrarregional da Amazônia: um olhar ao Eixo Amazonas**. Dissertação de Mestrado (Integração da América Latina). São Paulo. FFLCH-USP, 2015.

De acordo com George (1972, p. 15)¹⁴⁶, a geografia “invade” outras ciências e até as atribuições dos especialistas, isto porque a sua análise sintética dos sistemas de dados e fatos naturais e humanos se apropria de conhecimentos específicos provenientes de diversas áreas do conhecimento. Isto posto, a geografia constitui corretamente o seu objeto quando insere a preocupação com os problemas da vida humana e a existência dos seres humanos (*ibidem*). Ademais, diante dos grandes desafios atuais afetos às responsabilidades dos Estados, ao desenvolvimento dos países e às políticas espaciais, a geografia assumiu maior complexidade que exige muito das suas capacidades de visão sintética e prospecção global (*ibidem*), nas palavras do professor e geógrafo francês: “(...) pode-se afirmar que a diversidade das necessidades de conhecimentos, resultante do desenvolvimento desigual e da variedade da conjuntura, antecede sempre qualquer interpretação da diversidade das escolas geográficas” (GEORGE, 1972, p. 18).

George (1972, p. 07) argumenta que a ciência geográfica utiliza teorias, métodos e conhecimentos de outras ciências na sua visão holística sobre o espaço terrestre, ajustada às necessidades humanas, às conjunturas e à unidade da geografia. Na ótica do autor, a geografia, ciência das relações, adota um processo de pensamento que parte da descrição para chegar à explicação, e é dividido em três etapas, à saber: i) observação analítica; ii) detecção das correlações; iii) busca das relações de causalidade (*op cit*, p. 07-08). Explicando melhor, o processo de pensamento exige uma atitude estática com a definição de diagnósticos e de tipos característicos apoiados na combinação de fatores e uma atitude dinâmica associada à procura e à identificação das relações entre os fatores e à abertura de perspectivas (*ibidem*). Complementa no sentido de que a geografia é, ao mesmo tempo, metodologicamente heterogênea e comprometida com a sua unidade disciplinar e, por esses motivos, entre outros, recorre aos métodos científicos diversos para alcançar o amplo conhecimento dos fenômenos distribuídos e presentes no mundo (*ibidem*).

George (1972, p. 09-10) destaca a relevância desses métodos e técnicas de pesquisa na Geografia: a coleta de dados e a determinação das formas e das intensidades das relações entre os dados, a elaboração dos múltiplos dados dos conjuntos dos fenômenos, a projeção dos conhecimentos sobre o espaço (representação cartográfica), o exame sintético de diversos sistemas de relações entre dados das diversas ciências (naturais e humanos). Obviamente tudo isso diz respeito às atividades de campo e de escritório imprescindíveis aos geógrafos, ou melhor, ao *mister* do cientista social.

¹⁴⁶ GEORGE, Pierre. **Os métodos da geografia**. São Paulo. Difusão Europeia do Livro, 1972.

O método não é aqui considerado uma ciência auxiliar nem mesmo um ramo autônomo da geografia, aquele consiste em um conjunto de procedimentos e técnicas necessárias à apreensão e à manipulação dos dados e fatos geográficos para fins de representação dos espaços e do mundo. O método servirá para demonstrar a postura filosófica do autor e o instrumental por ele empregado e para certificar a realização de atividade científica empenhada com a produção do conhecimento geográfico analítico (teórico-prático) e institucional e socialmente referenciado. Como dizem Marconi e Lakatos (2003, p. 83)¹⁴⁷, o método, enquanto conjunto de atividades sistemáticas e racionais, é o recurso que permite alcançar o objetivo – a produção de conhecimentos válidos e verdadeiros – com maior segurança e economia, e auxilia o cientista nas suas decisões e nas suas análises. Marconi e Lakatos (2003, p. 84-85), citando Bunge (1980), explicam que o método, teoria da investigação, deve cumprir as seguintes etapas: i) descoberta e definição do problema; ii) procura de conhecimentos sobre o problema; iii) tentativas de solução do problema com escolha de meios e recursos adequados; iv) invenção de novas ideias (hipóteses, teorias, técnicas) ou produção de dados empíricos; v) obtenção de uma solução (exata ou aproximada) para o problema com apoio do instrumental conceitual ou empírico; vi) investigação dos efeitos e das consequências da solução encontrada; vii) prova ou comprovação da solução do problema e conclusão (temporária) da pesquisa; viii) correção das hipóteses, teorias, procedimentos e dados empregados, novas tentativas de solução do problema e início de novo ciclo científico.

Para Richardson (1999, p. 23)¹⁴⁸, com base em Pease e Bull (1996), o método, em qualquer área das ciências, é composto por 05 (cinco) fases ou elementos: i) objetivo do estudo (meta); ii) abstração (seria a “teorização”) do que está sendo tratado (modelo); iii) observações e caracterizações da natureza do fenômeno (dados); iv) tomada de decisão pertinente à validade do modelo (avaliação); iv) mudanças eventualmente necessárias no modelo (revisão). Para Richardson (1999, p. 25-29), o método científico possui certos critérios ou procedimentos, como a observação do mundo, a formulação de um problema, a procura de informações e dados nas fontes de pesquisa, a formulação de hipóteses, as tentativas de solução do problema (predição) por meio dos testes das hipóteses, a produção de dados (experimentação) e a discussão dos resultados com os apontamentos sobre as hipóteses e as verdades científicas.

¹⁴⁷ MARCONI, Maria de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo. Atlas, 2013.

¹⁴⁸ RICHARDSON, Roberto. Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo. Atlas, 1999.

Os ensinamentos de Sposito (2004)¹⁴⁹ sobre o método científico na geografia merecem atenção, pois articulam as dimensões filosóficas, epistemológicas e teórico-metodológicas, isto é, os fundamentos da ciência geográfica, os procedimentos e as técnicas de pesquisa e os recursos analíticos (conceitos, temas e teorias). Sposito (2004, p. 29) afirma que o método científico abrange 03 (três) tipos básicos ou elementares: i) hipotético-dedutivo; ii) dialético; iii) fenomenológico-hermenêutico; que, a princípio, podem ser associados às pesquisas empírico-analíticas (da geografia clássica ou tradicional e da nova geografia, *New Geography*), às pesquisas críticas (da geografia marxista, especialmente) e às pesquisas fenomenológicas, existencialistas, culturais e outras correntes humanistas. A contextualização e a delimitação dos métodos feitas pelo autor supracitado (2004, p. 29-34) asseguram que o método “hipotético-dedutivo” é mais do que um procedimento mental erroneamente designado como um método específico; esse método é um construto racionalista e empiricista que engloba algumas operações do pensamento (dedução, indução e formulação de hipóteses) e que institui uma relação de interações objetivas entre sujeito e objeto na qual ambos são entidades distintas e separadas (*op cit*).

Demo (1995, p. 133-134)¹⁵⁰ possui um olhar crítico sobre o empirismo como critério de cientificidade nas ciências sociais, mas reconhece que as suas bases foram importantes para a construção de teorias científicas e para o estabelecimento de métodos e técnicas de pesquisas adequados e confiáveis. Demo (1995, p. 155-160) também faz ressalvas ao positivismo, a sua proposta de obtenção de enunciados empiricamente evidentes e de conhecimentos “positivos” e as suas regras de neutralidade científica e de unidade do método. Explicando a importância do experimento e a sua operacionalização, melhor dizendo, da construção e da verificação de hipóteses, Demo (1995, p. 163) comenta que o experimento em ciência social está imerso numa estrutura mais complexa e sujeito a todo tipo de perturbações. Logo, é provável que uma pesquisa social tenha tão somente “(...) um recorte aproximativo, dentro de uma expectativa de relevância” (DEMO, 1995, p. 165). Já a operacionalização, que diz respeito ao deslocamento do conceito para os seus referenciais empíricos, tem a sua finalidade limitada à análise das realidades concretas (*op cit*, p. 168) e corrobora inadvertidamente para o estreitamento dos conceitos (*op cit*, p. 170).

¹⁴⁹ SPOSITO, Eliseu Savério. **Geografia e filosofia: contribuição para o ensino do pensamento geográfico**. São Paulo: EdUNESP, 2004.

¹⁵⁰ DEMO, Pedro. **Metodologia em ciências sociais**. 3 ed. rev. ampl. São Paulo. Atlas, 1995.

É preciso observar as questões situadas entre a epistemologia e a metodologia para não incorrer em cientificismo e dogmatismos, e isso deve ser feito sem corromper os métodos e as técnicas cabíveis, fazendo confluír a teoria e a empiria na “arte de construir operacionalizações criativamente indicativas”, usando termo de Demo (*op cit*, p. 170). Com suporte nos pressupostos empiricistas e positivistas, no método hipotético-dedutivo e nas competências das pesquisas empíricas e analíticas, esse estudo procura desvendar o problema da integração sul-americana na área central do continente a partir de evidências e variáveis, como as políticas e ações do Estado, a execução de projetos de infraestrutura de transportes, e outras práticas espaciais integracionistas e construir um raciocínio lógico e argumentativo, consubstanciados nos fatos e nos conceitos geográficos, apto a proceder com explicações e generalizações referentes aos processos e aos fenômenos de integração regional e de gestão territorial encontrados na área ou no objeto. Observa-se que o problema da integração sul-americana tem múltiplas escalas e atinge de forma diferenciada regiões e territórios, como o pantanal brasileiro e o chaco Boliviano, e demanda contribuições da academia e de investigadores para superação dos desafios e melhor aproveitamento das oportunidades nos níveis locais e sub-regionais.

A definição de hipóteses é o expediente escolhido e utilizado para verificação empírica e para formulação das sínteses e teorias geográficas afetas aos eventos da integração (sub-)regional na área de estudo. Evidentemente que as hipóteses em ciências sociais, assim como as leis e as teorias, devem ser observadas sob um prisma distinto das demais ciências. Hipóteses, leis e teorias são abordadas juntas com os fatos sociais (geográficos), na verdade, são confrontadas com a realidade, e dirigidas na pesquisa em conformidade com os objetivos definidos pelo pesquisador (MARCONI, LAKATOS, 2013; KOCHE, 2011¹⁵¹). A rigor, as hipóteses são construídas com base em suposições em torno do problema e as leis e as teorias representam os esforços de explicação dos fenômenos e de testagem das hipóteses, nunca atingidos com êxito, precisão e em sua totalidade por ocasião das limitações de reconstruir (integral ou parcialmente) o objeto das ciências sociais: a sociedade (*ibidem*). Ainda assim, as hipóteses conduzem o processo científico, pois orientam o investigador nos experimentos, nos levantamentos dos dados e fatos e na interpretação dos eventos e dos fenômenos e de suas relações; já as leis e as teorias decorrem da utilização das hipóteses e indicam elementos, critérios e argumentos para compreensão do problema (KOCHE, 2011, p. 89-90).

¹⁵¹ KOCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica. Teoria da ciência e iniciação à pesquisa**. Petrópolis, RJ. Vozes, 2011.

As hipóteses revelam o ponto de vista do pesquisador em relação a determinados assuntos e ordenam as ideias e as ações dele. Koche (2011, p. 56) informa que, no método indutivo, as hipóteses decorrem de observação das relações entre os fatos e o conhecimento científico é formado pela comprovação das certezas encontradas nas evidências experimentais dos casos concretos analisados. Koche (2011, p. 64) completa: “A solução do problema, porém, ou a explicação do fato, depende das conjeturas inventadas pelo pesquisador à luz do conhecimento disponível. (...). Cabe à hipótese a função de guia da observação”. Koche (2011, p. 65-69) questiona a justificação ou a validação do método indutivo, especialmente a “passagem dos fatos para as teorias”, e prefere falar que a ciência contemporânea pauta-se pela ideia de método que comporta critérios básicos do processo de investigação científica (sem dogmatismos) e que o método hipotético-dedutivo consiste em uma inovação. Parafraseando Koche (2011, p. 71), o método retrocitado vislumbra fornecer uma resposta para um problema que está ligado a um fato ou a alguma questão teórica; no curso desse processo são construídas teorias na forma de modelos hipotéticos ideiais suscetíveis à comprovação ou rejeição; “o homem usa as teorias produzidas pela ciência para compreender, explicar, descrever os fatos existentes e mesmo prever os futuros” (...). Há, contudo, fatos que essas teorias não conseguem explicar”, e, com novos questionamentos, a pesquisa recomeça (*op cit*).

Não há razão para contrapor os argumentos de Koche (2011) referentes aos métodos indutivo e hipotético-dedutivo, todavia, entende-se que os procedimentos de indução e de dedução por hipóteses podem ser aplicados em conjunto com critérios de investigação científica. A pesquisa adota recortes empíricos e levanta algumas hipóteses na forma de enunciados conjecturais para análise das áreas ou redes geográficas na fronteira entre Brasil e Bolívia, dos eixos de integração e dos corredores de transportes na área de estudo. As hipóteses são as seguintes: i) as regiões transfronteiriças marcadas pelos biomas do chaco e do pantanal possuem características naturais e humanas em comum, sobretudo os aspectos relacionados à ocupação das “terras baixas” da Bacia do Rio Paraguai e à exploração dos recursos territoriais, e são influenciadas por processos de integração multiescalares; ii) nos territórios interiores e lindeiros dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul no Brasil e do departamento de Santo Cruz na Bolívia podem ser observadas relações sociais e de poder vinculadas às geoestratégias (econômicas) e geopolíticas assumidas por diversos atores; iii) a implementação (ou a falta) de projetos de infraestrutura de transportes produz efeitos na (re)estruturação territorial e produtiva e nas economias locais e regionais do “Sistema Chaco-Pantanal”.

As hipóteses atendem à preocupação desse pesquisador com as ações humanas e do Estado e com a configuração dos espaços que cada vez mais precisam estar inseridos no sistema mundial. Inobstante, as hipóteses estão diretamente ligadas à problemática da pesquisa – a dimensão geográfica da integração regional sul-americana projetada na área de estudo – e aos seus objetivos (gerais e específicos): i) descrever e explicar a situação das áreas e regiões transfronteiriças no contexto da integração regional sul-americana; ii) identificar e demonstrar as estratégias e as ações dos atores sociais, do Estado (nos diferentes níveis) e de organizações internacionais nos territórios dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul no Brasil e do departamento de Santo Cruz na Bolívia voltadas à implementação vias de integração e de projetos de infraestrutura de transportes; iii) discutir o papel do Estado e das organizações internacionais no planejamento e na execução de projetos de infraestrutura de alcance regional, fronteiriço e transnacional; iv) examinar a construção de políticas e de ações propostas no âmbito da IIRSA e da Unasul, e os principais instrumento de planejamento regional e gestão territorial; v) avaliar os impactos da implementação de carteiras de projetos de infraestrutura de transportes na área de estudo.

Com base nos objetivos da investigação em tela, pode-se afirmar que a pesquisa desenvolvida tem os seguintes predicados: descritiva e explicativa. Conforme Gil (2008, p. 28) ¹⁵², as pesquisas com esse formato descrevem as características de determinado fenômeno e/ou fixam a natureza e as relações entre variáveis selecionadas e identificam os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência de um fenômeno. O conhecimento do objeto de estudo contribui para a compreensão da realidade socioespacial e para a intervenção político-social. Face abrangência da pesquisa, optou-se por prestigiar à pluralidade de técnicas de investigação inerente às ciências sociais. Segundo Gil (2008, p. 15), os meios técnicos comumente adotados são: i) experimental; ii) observacional; iii) comparativo; iv) estatístico; v) clínico; v) monográfico. Gil (2008, p. 29) acredita que as ciências sociais têm sérias limitações à utilização do método experimental e preferem o observacional. De nossa parte, as ciências sociais e a geografia combinam os métodos quantitativos e qualitativos na pesquisa, realizam experimentos com a seleção de evidências e variáveis, fazem observações e expedições de campo, procedem com estudos comparados, aproveitam as bases de dados existentes, propõe tipos e modelos analíticos, utilizam monografias, inventários etc.

¹⁵² GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo. Atlas, 2008.

Creswell (2007, p. 30)¹⁵³ ensina que as estratégias de investigação podem ser quantitativas (experimentais e de levantamentos), qualitativas (teóricas, narrativas, estudos de casos, etnográficas, fenomenológicas) e mistas (procedimentos sequenciais, concomitantes e transformadores). A ideia de utilizar diferentes métodos surgiu para possibilitar o acesso a diferentes fontes de dados, a convergência de técnicas e métodos necessária ao desenvolvimento de pesquisas mais complexas e até a superação de vieses metodológicos mais pronunciados nas ciências (CRESWELL, 2007, p. 32-33). O autor menciona o termo “modelo multimétodo” e discorre sobre os procedimentos moldados para pesquisa: i) os procedimentos sequenciais proporcionam os intercâmbios entre as técnicas e os métodos quantitativos e qualitativos e vice-versa; ii) os procedimentos concomitantes permitem que o levantamento de dados seja feito com uso simultâneo de diferentes técnicas; iii) os procedimentos transformados asseguram uma lente teórica para capturar a integração dos dados quantitativos e qualitativos (CRESWELL, 2007, p. 33). A pesquisa empregou as seguintes estratégias de investigação: i) quantitativas – observações, coleta e tratamento de dados primários e secundários, busca de relações de causa e efeito, hipóteses, aplicação de teorias e conceitos; ii) qualitativas – construção de categorias e explicações, análises de discurso e de conteúdos, aprofundamento sobre questões relevantes e casos concretos; iii) técnicas e métodos mistos – desenvolvimento de proposta de trabalho que contempla a dimensão e as especificidades do problema e a pluralidade de abordagens e procedimentos (CRESWELL, 2007, p. 35).

A pesquisa tem como foco a política de integração regional sul-americana no período 2000-2020 e a implementação de projetos de infraestrutura nos territórios dos países envolvidos, por isso teve que adotar procedimentos mistos de técnicas e métodos de investigação. De início, o conhecimento do problema e das suas repercussões foi obtido por meio da pesquisa bibliográfica e da elaboração do referencial teórico, ou melhor, do estado da arte das doutrinas, teorias e conceitos geográficos. Posteriormente, foi necessário criar um “banco de documentação” composto por diversos instrumentos internacionais e nacionais referentes aos tratados e acordos celebrados entre os países, à atuação das organizações internacionais e à participação dos governos subnacionais e dos atores sociais na área. As particularidades da pesquisa exigiram empenho na análise documental para avaliação das ações integracionistas e do planejamento institucional e diligência no acompanhamento de projetos de infraestrutura transnacionais.

¹⁵³ CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2 ed. Porto Alegre. Arimed, 2007.

Esse investigador fez observações, visitas técnicas e trabalhos de campo na área de estudo para efetuar os registros de informações, dados e documentos de interesse do estudo. Ora as observações foram planejadas e direcionadas a objetivos específicos (estruturadas), ora as observações serviram para o acompanhamento dos eventos e dos fenômenos (não estruturadas). As observações forneceram uma parte do material coletado, especialmente informações, documentos e registros fotográficos. Via de regra, as visitas técnicas tinham o objetivo de verificar uma situação específica – a elaboração, o acompanhamento ou a implementação de determinado projetos de infraestrutura. Os trabalhos de campo executados estiveram comprometidos com a interação entre o pesquisador e os atores sociais para tratar de todos os assuntos afetos à integração regional, às políticas públicas, aos programas institucionais e às demandas sociais. Essas atividades foram fundamentais para detectar categorias, padrões e relações entre os dados e os fenômenos estudados e para o prosseguimento das análises das teorias, dos conceitos e dos resultados encontrados.

A coleta e a análise de dados teve respaldo no planejamento da pesquisa e nas ações conscientes e acertadas do investigador diante da natureza do objeto de estudo. A interpretação do problema desenvolveu-se com observância dos princípios e dos fundamentos da ciência geográfica. A pesquisa apresenta um quadro geral da área de estudo com foco nos seus atributos e características sociais, econômicas, políticas, culturais e ambientais, na sua situação e na sua evolução, e contém perfis técnicos e pareceres dos projetos de infraestrutura, das conexões territoriais, das oportunidades de desenvolvimento regional e de diversos temas relevantes inseridos no planejamento territorial e regional proposto pela IIRSA/Unasul e levado a efeito pelos governos dos países. A pesquisa explora as ferramentas de organização e de exposição de dados (tabelas, gráficos, diagramas, esquemas ilustrativos, mapas, entre outros) para facilitar o entendimento dos conteúdos extraídos do acervo documental e bibliográfico. Os meios explicativos empregados reforçam a importância dos conhecimentos de diversas áreas do saber e da interpretação geográfica e prescrevem subsídios teóricos e normativos para intervenção do Estado e da sociedade na integração regional sul-americana e no desenvolvimento das infraestruturas de transportes. Por fim, a pesquisa consiste num diagnóstico-relatório minucioso e propositivo da política de integração regional sul-americana apoiada na implementação da infraestrutura física continental, dos eixos de desenvolvimento, dos projetos de transportes e dos complexos logísticos, indissociável de temas atuais: financiamento, impactos socioambientais, planejamento e gestão etc.

Objeto e área de estudo

O objeto e a área de estudo são a “região transfronteiriça central”, denominada nos documentos da IIRSA e da Unasul como “Eixo de Integração e Desenvolvimento Interoceânico Central”, que compreende territórios de Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Peru, isto é, as áreas interiores do continente, uma extensa área de influência no Centro-Sul do Brasil (São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná), do Centro e Oriente Boliviano (La Paz, Cochabamba e Santa Cruz), algumas províncias do Chile e do Peru, além de todo território do Paraguai (Figura 1). O EID Interoceânico Central é uma franja continental desde a costa do Pacífico no extremo Norte do Chile e Sul do Peru, que abrange os territórios de Bolívia e Paraguai e as áreas do Centro-Oeste do Brasil, até a costa do Atlântico. A área possui aproximadamente 2.642.262 km² (15% da superfície do território sul-americano), tem uma população de 100.150.032 pessoas, distribuída em distintas unidades político-administrativas face os perfis socioeconômicos e geográficos (COSIPLAN, 2017)¹⁵⁴.

Figura 1. Área do EID Interoceânico Central



Fonte: COSIPLAN, 2017 (*op cit*).

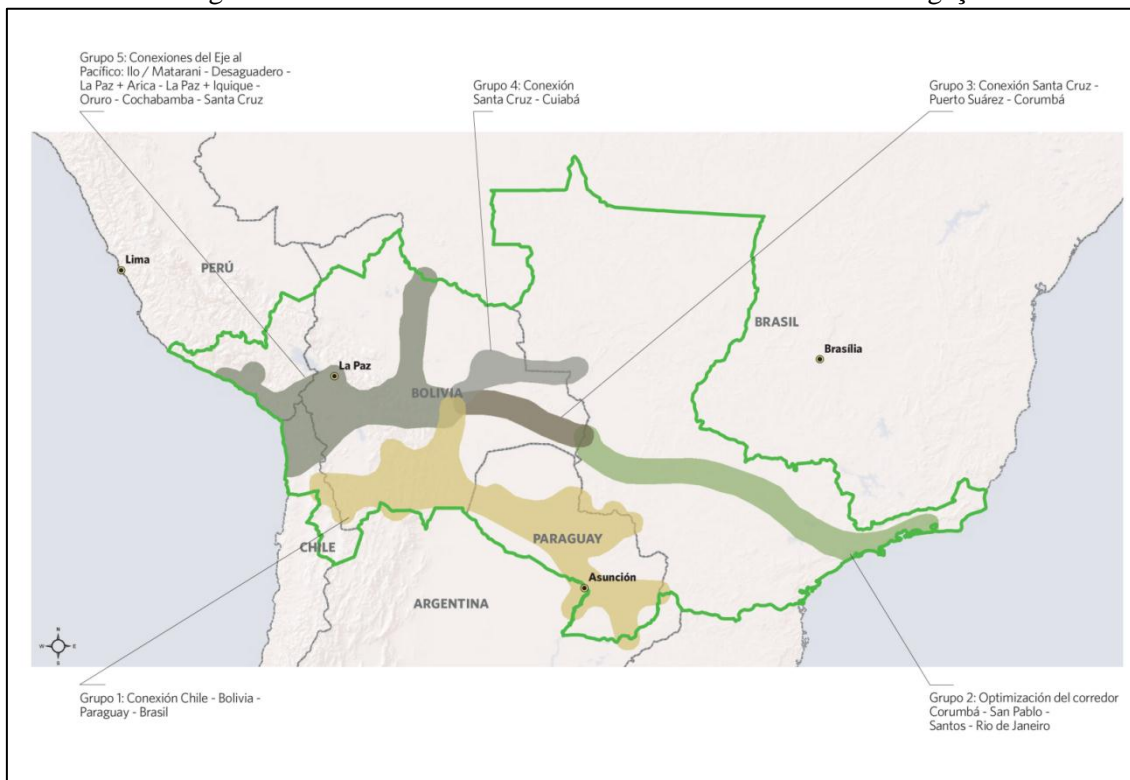
¹⁵⁴ COSIPLAN. **Caracterización socioeconómica y ambiental. Eje Interoceánico Central.** IIRSA, COSIPLAN, 2017. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=4298>. Acesso em 06 de setembro de 2021.

Cabe explicar que os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID's) são uma unidade do planejamento criada pela IIRSA e mantida pela Unasul que agrupa áreas com atributos naturais, socioeconômicos e territoriais, especialmente os fatores ligados aos setores de transportes, energia e comunicações, para viabilizar as estratégias de integração física do território e de constituição de infraestruturas e de complexos logísticos. Os EID's foram concebidos num contexto de elaboração de uma “nova” plataforma de desenvolvimento e de comércio para a América do Sul que pudesse aproveitar as vantagens territoriais, as possibilidades de aumento e de diversificação da produção primária e industrial e do setor de serviços terciários avançados com vistas ao fortalecimento das bases produtivas, das exportações e das economias dos países. Os subsídios dos EID's contidos em documentos de referência como a “Infraestrutura para desenvolvimento sustentado e integração da América do Sul”, de autoria de Eliezer Batista da Silva (1997)¹⁵⁵, ratificados por documentos e estudos de organizações internacionais, foram ampliados e superados com a edição sistemática de documentos oficiais inseridos no planejamento territorial e regional da IIRSA/Unasul, analisado com profundidade nesse trabalho. Os EID's assumiram novos conceitos e conteúdos com as atividades das organizações internacionais e dos governos nacionais e locais afetas ao planejamento institucional e à gestão das carteiras de projetos de infraestrutura.

O EID Interoceânico Central possui 04 (quatro) regiões geoeconômicas e de desenvolvimento humano e corredores de circulação, são eles: i) Litoral Atlântico (SP, RJ e PR); ii) Centro Leste (MT, MS e Oriente do Paraguai); iii) Centro-Oeste (vários departamentos de Bolívia e Ocidente do Paraguai); iv) Litoral Pacífico (Chile e Peru). O EID Interoceânico Central abrange corredores e conexões no sentido Leste-Oeste, também chamados em alguns materiais e na literatura de Rotas de Integração Bioceânicas, que visam à formação de sistemas e redes de transportes no continente, à complementaridade das cadeias produtivas e à inserção destas ao mercado mundial. A propósito, no âmbito do planejamento da IIRSA e da Unasul, são previstas 05 (cinco) estratégias ou vias de interligação no EID Interoceânico Central (Figura 2): i) Conexão Chile - Bolívia - Paraguai - Brasil; ii) Corredor Corumbá - São Paulo - Santos - Rio de Janeiro; iii) Conexão Santa Cruz - Puerto Suarez - Corumbá; iv) Conexão Santa Cruz - Cuiabá; v) Corredor do Eixo do Pacífico. O mapa exposto a seguir mostra os “caminhos” da integração na área central do continente.

¹⁵⁵ SILVA, Eliezer Batista da. **Infraestrutura para desenvolvimento sustentado e integração da América do Sul**. Rio de Janeiro. Editora Expressão e Cultura, 1997.

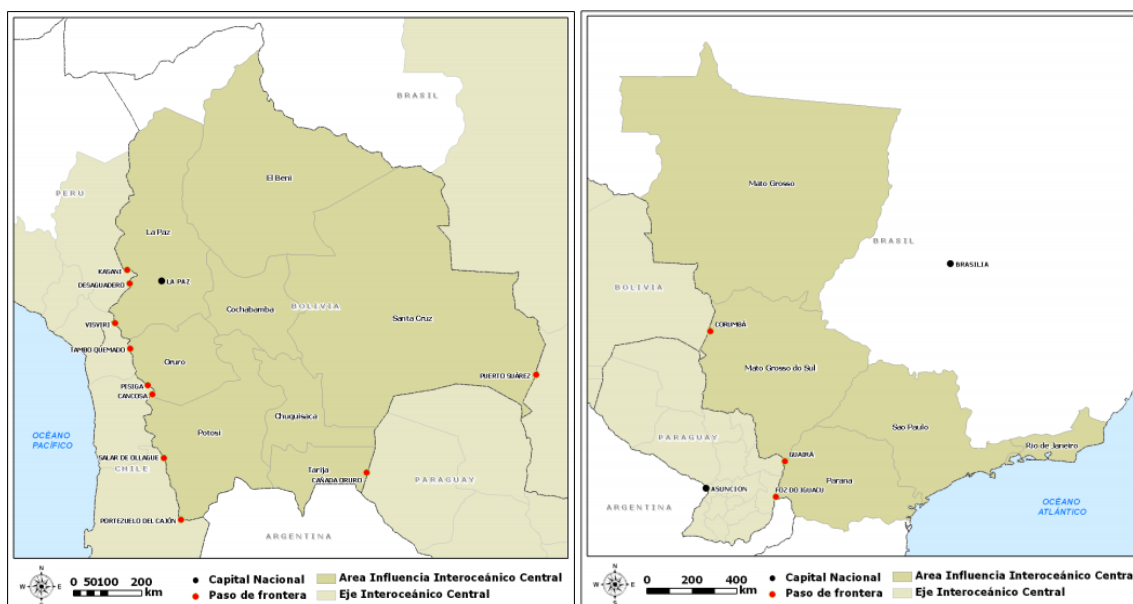
Figura 2. Área do EID Interoceânico Central e as vias de interligação



Fonte: COSIPLAN, 2017 (*op cit*).

Diversos instrumentos de planejamento territorial e regional da IIRSA e da Unasul dão suporte para a interligação das áreas centrais e litorâneas do continente, principalmente as carteiras de projetos de infraestrutura que preveem a execução de projetos estratégicos, estruturados, prioritários e comuns. As propostas e as intervenções feitas têm favorecido o estado de Mato Grosso do Sul (Brasil) como um polo logístico e o departamento de Santa Cruz (Bolívia) como uma área privilegiada para a circulação de pessoas e de mercadorias, aliás, as interações entre essas áreas atestam a existência de um corredor “Brasil-Bolívia” e a formação de redes geográficas transnacionais e regionais com potencial continental diante dos acessos aos portos do Brasil, Chile e Peru. Por conseguinte, a Conexão Santa Cruz - Puerto Suarez - Corumbá apresenta-se mais avançada que a Conexão Santa Cruz - Cuiabá, revelando assimetrias nos processos de integração sub-regional que atingem o Sistema Chaco-Pantanal. O estudo observa essas questões e as peculiaridades dos territórios pantaneiros e chaquenhos de Brasil e Bolívia e de suas áreas fronteiriças (Figura 3) para debater a integração regional e entre Brasil e Bolívia, a gestão do território e dos seus recursos, a infraestrutura física e logística e as bases produtivas e sociais numa perspectiva de desenvolvimento com responsabilidade socioambiental aliada ao planejamento territorial e regional.

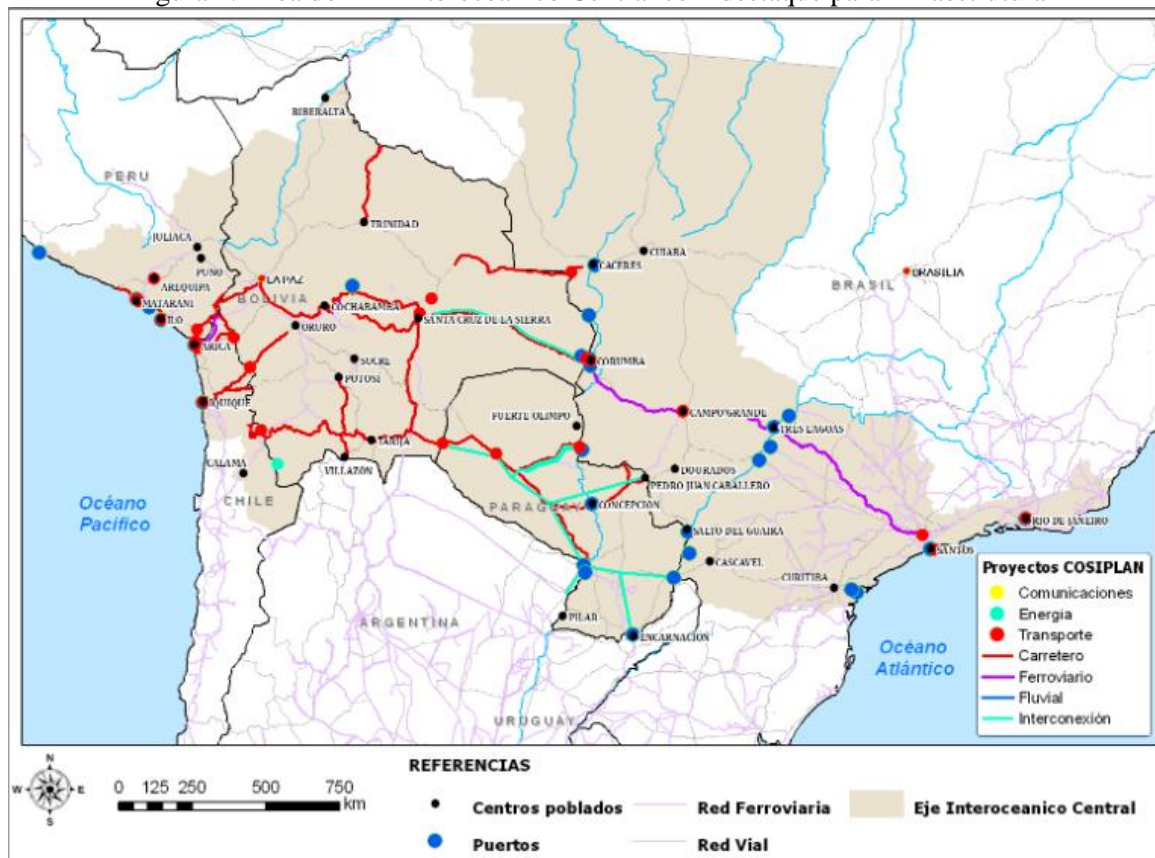
Figura 3. Área do EID Interoceânico Central com destaque para os territórios e as áreas fronteiriças



Fonte: COSIPLAN, 2017 (*op cit*).

O EID Interoceânico Central possui redes de infraestruturas de transportes dos modais rodoviário, ferroviário, hidroviário e aeroportuário com deficiências e demandas para investimentos com vistas à reestruturação e consolidação das conexões internas e externas (Figura 4). A rede rodoviária possui elevada malha de vias que interligam as localidades e os países da região, aproximadamente 1.854.372km, e que são essenciais para a mobilidade espacial entre os territórios nacionais, a saber: i) Corredores Paraguai-Bolívia: Assunção - Tarija; Assunção - Santa Cruz de La Sierra - Cochabamba - La Paz; ii) Corredor Brasil-Bolívia: São Paulo - Santa Cruz de La Sierra; iii) Corredores Bolívia-Chile: Oruro - Iquique; Arica- Tambo Quemado - Patacamaya - Cochabamba - Santa Cruz; iv) Corredor Bolívia-Peru: La Paz - Tacna (COSIPLAN, 2017). A rede ferroviária é composta por malhas nacionais com problemas de interligação nos países e de integração numa rede internacional. Brasil e Bolívia possuem redes e malhas ferroviárias consolidadas e em expansão, todavia, esses países mantêm uma infraestrutura ferroviária que necessita de modernização, como prova o Corredor Ferroviário São Paulo - Mato Grosso do Sul - Santa Cruz (a última conexão não interligada ao complexo ferroviário andino ou ocidental na Bolívia). A rede de hidrovias e portos na região tem a bacia do Rio Paraguai e a hidrovia Paraguai-Paraná como as principais referências de transportes para circulação de mercadorias. Contudo, essa rede não opera na sua totalidade e com funcionamento regular. Já a rede aeroportuária tem conexões entre os principais aeroportos do Brasil e da Bolívia.

Figura 4. Área do EID Interocêânico Central com destaque para infraestrutura



Fonte: COSIPLAN, 2017 (*op cit*).

Tratando do EID Interocêânico Central e da sua rede de portos e hidrovias, é importante informar que a hidrovia Paraguai-Paraná foi adotada como uma unidade de planejamento da IIRSA e da Unasul. Com isto, os projetos de transportes na hidrovia, afetados por ela e/ou inseridos em sua área de influência, foram incorporados ao EID Hidrovia Paraguai-Paraná (COSIPLAN, 2017)¹⁵⁶. Dessa forma, o estudo tem como objeto o EID Interocêânico Central, as suas redes de transportes, as vias de integração física do território e as suas regiões, incluindo o sistema hidroviário mencionado que se encontra em portfólio distinto. Cabe acrescentar que a análise do EID Interocêânico Central combinada com a do EID Hidrovia Paraguai-Paraná favorece a compreensão dos aspectos naturais, físicos e antrópicos da área de estudo, especialmente das mudanças os biomas do pantanal e do chaco, e das geoestratégias e das geopolíticas existentes na área central e fronteiriça do continente. Constata-se um macroprograma de integração nas fronteiras sul-americanas, no qual cada “região ou sub-região fronteiriça” é uma unidade geográfica sujeita a processos socioespaciais ou fenômenos específicos.

¹⁵⁶ COSIPLAN. **Caracterización socioeconómica y ambiental. Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná.** IIRSA, COSIPLAN, 2017. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=4303>. Acesso em 06 de setembro de 2021.

Deve-se recorrer à caracterização (síntese) geográfica do espaço em questão de modo que o Sistema Chaco-Pantanal possa ser conhecido, incorporado e gerido no planejamento institucional; isto é mais do que fazer uma simples análise de propostas políticas e/ou projetos de integração e de transportes. Os investimentos concentrados na integração produtiva e na logística atendem à expressiva parcela do comércio entre Brasil e Bolívia e mostram as abordagens diferenciadas para exploração dos recursos naturais. As regionalizações e o controle do território adquirem significado cada vez mais político, pois revelam as relações de poder e as formas de apropriação da natureza. Os Estados-nacionais e as organizações internacionais “constroem” o(s) espaço(s) de integração física-territorial e regional com os compromissos e objetivos múltiplos; esses processos de estruturação dos eixos de integração e de desenvolvimento (EID’s) não podem seguir sem a definição clara e abrangente das suas unidades de planejamento e do modelo de integração regional e das políticas espaciais¹⁵⁷.

Dito isso, a geografia (política e econômica) ocupa-se dos fatores geográficos relevantes para os Estados nacionais no que se refere ao exercício do poder e das relações internacionais. Outrossim, a geografia da América do Sul é diversificada¹⁵⁸. Nas várias zonas climáticas e complexas biorregiões do continente são notáveis as cadeias montanhosas (os Andes), as planícies (amazônica e chaco-pantaneira) e os planaltos (brasileiro), as áreas com distintos padrões de ocupação (tradicionais e recentes) e marcadas pela transformação da natureza, implantação de políticas de colonização, de sistemas de produção agro-primário-exportador e de outros programas econômicos e produtivos e políticas de modernização do território. A organização do espaço sul-americano abarca a evolução daqueles atributos físicos e quadros naturais e os processos históricos que influenciaram de modo decisivo as estruturas sociais e territoriais dos países e da região, igualmente responsáveis pelas composições de forças políticas e sociais dentro e fora dos países, pelos contextos e conjecturas. A geografia da América do Sul foi trabalhada por importantes estudiosos e cientistas, como: Augusto Pinochet (Chile), Jaime Mendonza (Bolívia), Mario Travassos, Golbery do Couto e Silva, Bertha Becker, José Willian Vesentini, Wanderley Messias da Costa, entre tantos outros. Sem desmerecer os estudos especializados dos autores citados, esse trabalho apresenta uma síntese geográfica da área de estudo com foco na fronteira Brasil-Bolívia.

¹⁵⁷ Cf. UNASUL. **Fichas de justificativa dos critérios de seleção dos projetos da API**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/> Acesso em 10/12/14.

¹⁵⁸ ROCHEFORT, M. **Geografia da América do Sul**. São Paulo. Difusão Europeia do Livro, 1968.

A fronteira entre Brasil e Bolívia tem em torno de 3.423km de extensão, distribuídos da seguinte forma: 2.609,3km por rios e canais, 63km por lagos e 750km por linhas terrestres convencionais¹⁵⁹. A fronteira oeste está posicionada sobre as estruturas geológicas da Bacia Amazônica Ocidental e do Pantanal Mato-Grossense, com base em Ross (2005)¹⁶⁰, é banhada pelas bacias hidrográficas Amazônica e Paraguai-Paraná. Para Ross (2016)¹⁶¹, a gênese e a evolução da plataforma sul-americana – o soerguimento da Cordilheira dos Andes seguido da elevação da plataforma brasileira – e os eventos morfoestruturais (dobramentos e falhamentos) e erosivos repercutiram nas formas de relevo do continente e também na região de estudo; e o autor (*op cit*, p. 43) afirma que “a Cordilheira Andina e a Depressão Central Sul-Americana são partes de um mesmo contexto geotectônico”; nas depressões do continente, num relevo de altitude modestas, podem ser observados as planícies, as savanas, os chacos e os pantanais, sobretudo na área de drenagem dos rios Beni-Mamoré e Paraguai, nos biomas amazônico, pantaneiro e chaquenho.

Tratando dos domínios morfoclimáticos na América do Sul, Ab’Saber (1977¹⁶², 2003)¹⁶³ infere que o domínio equatorial amazônico no Brasil e na Bolívia, em especial na fronteira entre os países, corrobora para a ocorrência de planícies florestadas no oriente dos Andes da Bolívia e no extremo sudoeste da Amazônia brasileira e de outras formações, como as ilhas fluviais, as encostas florestadas e as serranias fronteiriças (*ibidem*, p. 13-14). É imperativo atentar-se para a complexidade da Amazônia Sul-Americana, porquanto, ao mesmo tempo em que o bioma impõe as condições de exploração do território e dos seus recursos, ele mesmo faz despertar interesses e estratégias diversas associadas à produção do espaço amazônico e à constituição de diferenciados ecossistemas e territorialidades, como o “Vale do Guaporé” e “as cidades amazônicas fronteiriças”, não integradas aos principais centros e economias de seus países: La Paz e Santa Cruz na Bolívia e Brasília e São Paulo no Brasil. Cabe frisar que esse estudo não contempla a “fronteira amazônica” entre Brasil e Bolívia.

¹⁵⁹ MRE. **Segunda Comissão Brasileira Demarcadora de Limites**. Disponível em: <http://scdl.itamaraty.gov.br/pt-br/bolivia.xml>. Acesso em 26 de fevereiro de 2018.

¹⁶⁰ ROSS, Jurandyr. **Os fundamentos da geografia da natureza**. In: ROSS, Jurandyr (org). Geografia do Brasil. 5 ed. rev. ampl. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

¹⁶¹ ROSS, Jurandyr. **O relevo brasileiro no contexto da América do Sul**. In: Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro. v. 61, n. 01, p. 21-58. Jan/jun, 2016. p. 23.

¹⁶² AB’SABER, Aziz N. **Os domínios morfoclimáticos na América do Sul. Primeira aproximação**. In: Geomorfologia. v. 52. p. 1-22, 1977.

¹⁶³ AB’SABER, Aziz N. **Os domínios da natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas**. São Paulo. Ateliê Editorial, 2003.

Referenciando Almeida (1965)¹⁶⁴, Ab'Saber (2006, p. 18)¹⁶⁵ ensina que um conjunto de falhamentos foi responsável pelo desventramento da depressão do Alto Paraguai, ou melhor, contribuiu para que o Grão-Chaco na Bolívia e Paraguai e o núcleo principal da Depressão do Alto Paraguai no Brasil fossem separados da compartimentação tectônica, o que conformou as morrarias fronteiriças entre Brasil e Bolívia. Outrossim, a unidade geomorfológica do Planalto e da Chapada dos Parecis, situada a leste de Mato Grosso e a sudeste de Rondônia no Brasil, exerce a função de divisor de águas das bacias Amazônica e Paraguai-Paraná, mais do que isso, separa e delimita os espaços fronteiriços “amazônico” e “chaco-pantaneiro”. As dimensões e a capilaridade dos rios da bacia Amazônica fazem com que essa unidade ou sistema territorial hídrico incorpore grande parte do território sul-americano e da área de estudo¹⁶⁶. As nascentes (nos Andes peruanos e bolivianos) e os principais rios da bacia Amazônica (Madeira, Mamoré, Guaporé) impõem a conectividade territorial e as dinâmicas fronteiriças entre Brasil e Bolívia, entre os Vales “do Acre”, “do Madeira-Mamoré” e do “Guaporé” no Brasil e a Amazônia norte boliviana.

Decerto a região hidrográfica do Paraguai ou bacia do Rio Paraguai, com todas as diferenças de relevo, altitude e clima, revela as interações entre o pantanal brasileiro (sudoeste do estado de Mato Grosso e noroeste do estado de Mato Grosso do Sul no Brasil) e o chaco central (sudoeste do departamento de Santa Cruz na Bolívia, norte das províncias de Salta e Formosa na Argentina, e praticamente todo o Paraguai, excetuando apenas o extremo sudeste do país) e os Andes (departamento de Potosi na Bolívia e província de Jujuy na Argentina). Os rios Pilcomayo e Bermejo são os principais afluentes do Rio Paraguai fora do Brasil, que têm nascentes e outros afluentes bem distribuídos na área da bacia, localizados nos planaltos dos Parecis (rios Sepotuba e Cabaçal), dos Guimarães (rios Cuiabá) das Bordas Oriental e Ocidental da Bacia do Paraná (rios Itiquira, Correntes, Taquari, Miranda), e dispersos nas planícies da bacia do Alto Paraguai¹⁶⁷. A figura 5 detalha a composição da Bacia do Prata, as sub-bacias e os principais rios.

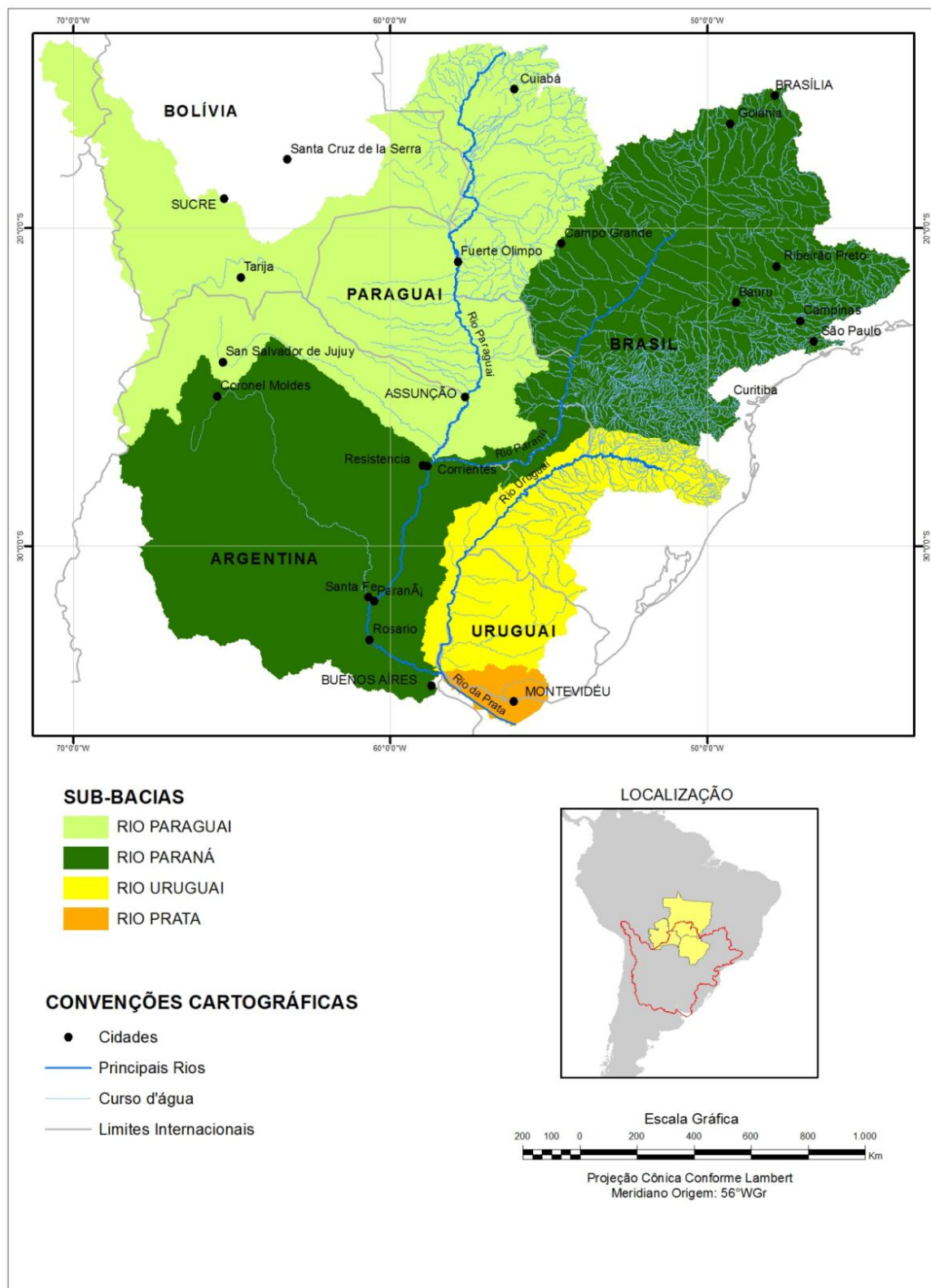
¹⁶⁴ ALMEIDA, Fernando F. M. **Geologia da Serra da Bodoquena (Mato Grosso)**. Rio de Janeiro, DNPM-MME (Divisão de Geologia e Mineralogia, 219), 1965.

¹⁶⁵ AB'SABER, Aziz N. Brasil. **Paisagens de exceção: o litoral e o pantanal mato-grossense – patrimônios básicos**. Cotia, SP. Editorial, 2006.

¹⁶⁶ São 07 (sete) países banhados pela bacia Amazônica: Brasil, Colômbia, Bolívia, Equador, Guiana, Peru e Venezuela; 07 (sete) estados brasileiros: Acre, Amazonas, Rondônia, Roraima, Amapá, Pará e Mato Grosso; 05 (cinco) departamentos bolivianos: Pando, La Paz, Beni, Cochabamba e Santa Cruz.

¹⁶⁷ Para maiores informações sobre a Bacia do Rio Paraguai: PETRY, Paulo; RODRIGUES, Sidney. (et al). **Análise de risco ecológico da Bacia do Rio Paraguai**: Argentina, Bolívia, Brasil e Paraguai. The Nature Conservancy; WWF-Brasil. Brasília, DF. The Nature Conservancy do Brasil. Outubro de 2011.

Figura 5. Bacia do Prata e suas sub-bacias



Produção técnica: Jonas Ferreira dos Santos.

Fonte: LIMA (2014)¹⁶⁸.

¹⁶⁸ LIMA, Diogo Marcelo Delben Ferreira de Lima. **Tutela internacional das áreas úmidas sul-americanas: instrumentos de proteção do pantanal e do chaco**. Dissertação (Mestrado em Direito Agroambiental). Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso. Cuiabá. UFMT, 2014.

Conforme Walter (1986)¹⁶⁹, o clima tropical com fortes chuvas na estação periúmida e aridez na estação fria predomina no sul da bacia Amazônica, e em outras regiões do mundo¹⁷⁰. Para Walter (1986, p. 76), a região chamada “tropical úmido-árida” compreende 03 (três) tipos de vegetação: i – florestas zonais de folhas caducas; ii – as savanas relativamente secas; iii – as paisagens com características de parques, inundadas no período das chuvas. Salienta o autor, que essa região abriga solos que acumulam grande quantidade de água, motivo pelo qual seus solos não ficam completamente secos e as árvores podem vir a perder as suas folhas no período adverso sem comprometer os processos ecológicos. Em face do perfil e das características dos solos (impermeabilidade e pobreza de nutrientes) e da retenção de águas nas planícies alagáveis, não se desenvolve a vegetação florestal na região e, sim, “paisagens de prados tropicais”, “(...) com características de parque, em forma de mosaico, compostas de prados alternando com bosques; estas paisagens não são savanas¹⁷¹, sob o ponto de vista ecológico” (*ibidem*, p. 75).

Entretanto, Walter (1986, p. 88) pondera que existem grandes áreas de vegetação do tipo das savanas na América do Sul (margens do rio Orenoco e região central do Brasil), entre essas áreas consta o que define como o “território do Chaco”, “(...) uma enorme planície, localizada entre o Planalto Central Brasileiro, a leste, e as montanhas da pré-cordilheira andina, a oeste. A porção central dessa planície situa-se apenas 100 m acima o nível do mar. (...) sua largura é de 750 km, em média” (HUECK citado por WALTER, 1986, p. 92), e, por causa dos altos níveis de precipitação, em torno de 900 e 1.200 mm no período das chuvas de verão, grande porções de terras chaquenas estão sujeitas à inundações. Geograficamente, a região do chaco compreende o sul da Bolívia, o oeste do Paraguai e o norte da Argentina, uma extensa área da Cordilheira dos Andes até as margens dos rios Paraguai e Paraná no Brasil. Certo é que o chaco central está em contato não só com os Andes, mas com os planaltos e as planícies no Brasil, com os cerrados e pantanais; compõe rica biodiversidade florística e faunística, de savanas e áreas úmidas habitadas por diversas espécies da região neotropical¹⁷².

¹⁶⁹ WALTER, H. **Vegetação e zonas climáticas: tratado de ecologia global**. São Paulo. EPU, 1986.

¹⁷⁰ Em áreas específicas na América Central, na Índia e no sudeste asiático, além da porção setentrional da Oceania, limitada à Austrália (WALTER, 1986).

¹⁷¹ H. Walter (1986, p. 76) critica o uso amplo do termo “savana” e define-a como “(...) uma comunidade vegetal homogênea, do ponto de vista ecológico, caracterizada pela presença de vegetais lenhosos esparsos, em meio a prados relativamente secos”; ou como “(...) sistemas ecológicos formados por pradarias tropicais, nas quais as espécies isoladas de lenhosas vivem em competição com gramíneas e outras herbáceas (*op cit*, p. 79).

¹⁷² Walter (1986) e A’b Saber (2006) citam os trabalhos de Karl Hueck sobre ecologia na América do Sul.

Ab'Saber (2006, p. 40) disserta sobre a história geomorfológica e fisiográfica regional e da depressão do Alto Paraguai (fatos tectônicos, paleogeográficos e hidrológicos) e assegura que o pantanal brasileiro, distinto por causa dos impactos da movimentação tectônica e das falhas geomorfológicas e dos processos denudacionais e de sedimentação na bacia, é a mais complexa planície aluvial intertropical do planeta, uma vez que abrange um sistema hidrológico-ecológico multidiverso dado pela hidrografia regional, dinâmica das águas e disputas das distintas formas de vegetação oriundas de outros domínios biogeográficos, e determinante para o aparecimento de ecossistemas notáveis pela diversidade ecológica e biológica. Logo, a depressão pantaneira consiste em extensa área com baixas elevações (não superiores a 300m), topograficamente mais alta na porção norte, nas proximidades das áreas de nascentes nas bordas da bacia, no planalto, e mais acidentada na porção oeste, no contato com a fronteira internacional. A depressão pantaneira está no alto curso do Rio Paraguai e dos seus afluentes, encontra-se à margem noroeste da Bacia do Paraná, nela existem variedade de cursos d'água, lagos e lagoas, que ilustram as paisagens pantaneiras.

À medida que a abertura da depressão do Alto Paraguai avançou, impulsionada pelo rebaixamento e pela deposição dos sedimentos na bacia, a planície do pantanal pode desenvolver a partir da geração de planícies fluviais e lacustres e de sub-bacias hidrográficas. O pantanal brasileiro é uma bacia de sedimentação com regime de leques aluviais e altitudes em torno de 100 metros, tem aproximadamente 140mil km², área que envolve parte dos territórios dos estados de Mato Grosso (35%) e Mato Grosso do Sul no Brasil (65%)¹⁷³ e consiste na maior planície inundável do mundo, sendo reconhecida internacionalmente como Reserva da Biosfera pelo Programa das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO). O principal atributo do pantanal brasileiro, enquanto área de transição ecológica entre outros biomas, é a sua capacidade de abrigar microespaços ambientais ou ecossistemas, mais conhecidos como “pantanais”. Vila da Silva e Abdon (1998)¹⁷⁴ consignam que o pantanal ocupa 38% da área da bacia do Alto Paraguai, 16 municípios nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul no Brasil, onde são encontradas 11 sub-regiões, ou melhor, os “pantanais”¹⁷⁵.

¹⁷³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (Brasília, DF). **Plano de Conservação da Bacia do Alto Paraguai (Pantanal) – PCBAP**. Brasília. Programa Nacional do Meio Ambiente. Projeto Pantanal, 1997.

¹⁷⁴ SILVA, J. dos S. V. da; ABDON, M. de M. **Delimitação do Pantanal brasileiro e suas sub -regiões**. Pesquisa Agropecuária Brasileira, Brasília, v. 33, p. 1703-1711, out., 1998.

¹⁷⁵ Nomeadamente: Cáceres, Poconé, Barão de Melgaço, Paraguai, Paiaguás, Nhecolândia, Abobral, Aquidauna, Miranda, Nabileque e Porto Murtinho.

Estudos internacionais dão conta da distribuição geográfica dos biomas da América do Sul, entre eles: o pantanal brasileiro e o chaco central (e boliviano). Com base na proposta de Olson *et al* (2001), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA, 2016)¹⁷⁶ faz a espacialização dos biomas terrestres no continente (Figura 6) e assinala que as florestas latifoliadas tropicais e subtropicais úmidas predominam na região amazônica, enquanto isso, as florestas secas, pradarias, savanas e matagais tropicais e subtropicais estão presentes na região central na Bolívia e no Sudoeste e Centro-sul do estado de Mato Grosso, já as florestas tropicais e subtropicais secas com pradarias e savanas alagadas concentram-se no sudeste da Bolívia, no extremo sudoeste do estado de Mato Grosso e oeste de Mato Grosso do Sul no Brasil.

Figura 6. Biomas terrestres da América Latina e Caribe

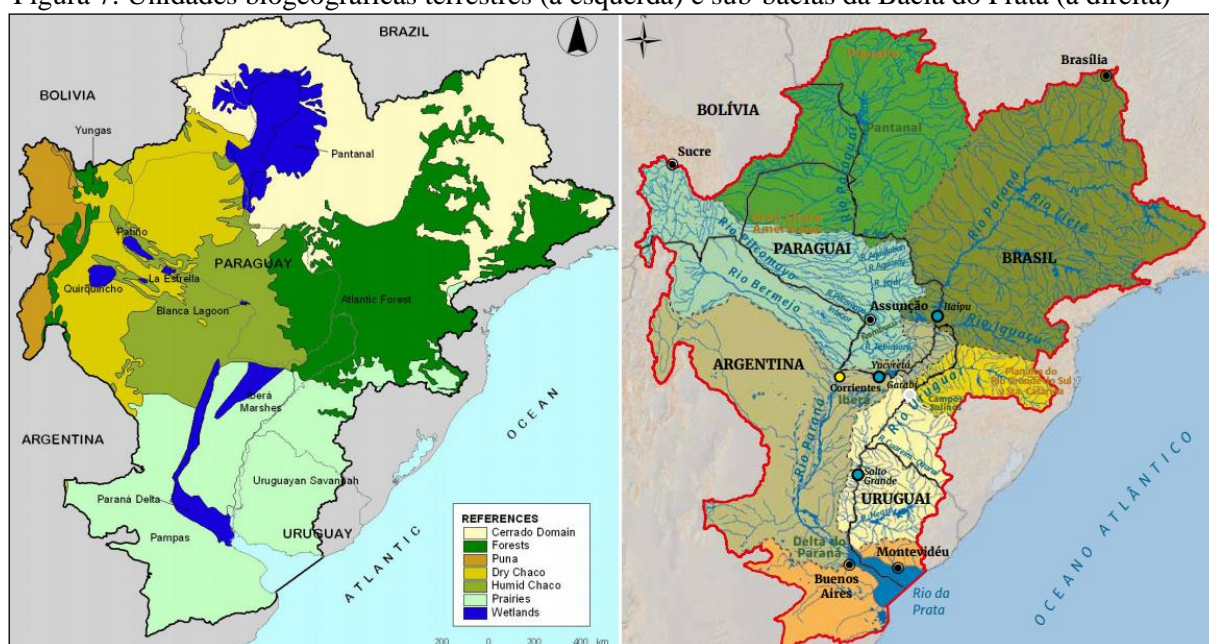


Fonte: Olson *et al* (2001) citado por PNUMA (2016).

¹⁷⁶ PNUMA. Panorama ambiental global GEO-6. **Avaliação regional da América Latina e do Caribe.** Nairóbi, Quênia. PNUMA, 2016.

Conforme o Programa Mundial de Avaliação de Águas das Nações Unidas¹⁷⁷, na bacia do Prata existem 04 (quatro) grandes unidades biogeográficas: o grande chaco americano, as pradarias, o cerrado e a mata atlântica, sendo que o chaco predomina nos territórios da Bolívia e do Paraguai e o cerrado tem a sua área circunscrita ao Planalto Central brasileiro, dispondo de formações vegetais bastante distintas: florestas, campos, parques e pantanais (WWAP, UN-WATER, 2007)¹⁷⁸. Para o Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata¹⁷⁹, a sub-bacia do Alto Paraguai inclui 02 (dois) grandes ambientes: o planalto, que abastece os rios das bacias do Paraguai e do Prata; e a planície, que armazena as águas durante as inundações e abriga as chamadas áreas úmidas ou *wetlands* (CIC PLATA, 2017, p. 46)¹⁸⁰. Esses recursos cartográficos (Figura 7) confirmam que a área de fronteira entre Brasil e Bolívia, na porção sul, envolve os biomas do chaco e do pantanal, interligados pelas sub-bacias do Alto e Baixo Paraguai e pelas conexões terrestres via rodovias e estradas.

Figura 7. Unidades biogeográficas terrestres (à esquerda) e sub-bacias da Bacia do Prata (à direita)



Fonte: UN-WATER E WWAP (2007) e CIC PLATA (2017).

¹⁷⁷ O World Water Assessment Programme – WWAP – conta com o apoio das agências da ONU e de instituições parceiras e elabora relatórios e outros documentos a respeito do uso e da gestão dos recursos hídricos no mundo, bem como dos problemas e das iniciativas para o bom e correto aproveitamento das águas.

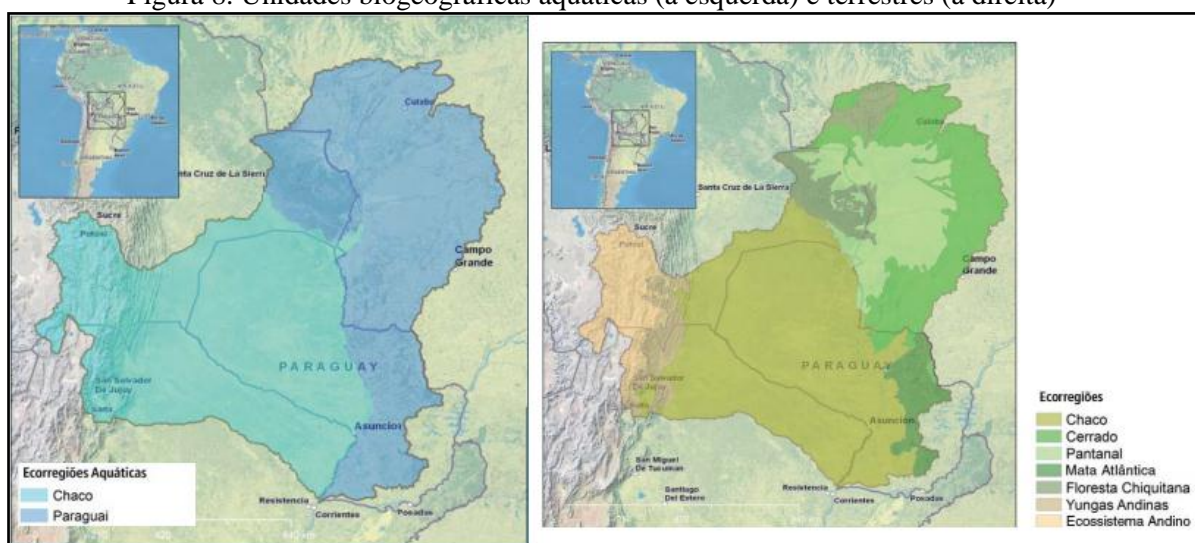
¹⁷⁸ UN-WATER. WWAP. **La Plata Basin Case Study. Final Report.** Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001512/151252e.pdf>. Acesso em 13 de março de 2018.

¹⁷⁹ CIC Plata consiste em organização internacional composta por Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai voltada à integração e ao crescimento regional sustentável na bacia do Prata.

¹⁸⁰ CIC PLATA. **Análise Diagnóstico Transfronteiriço da Bacia do Prata - ADT.** - 1a ed revisada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata - CIC ; Estados Unidos : Organización de los Estados Americanos - OEA, 2017.

O The Nature Conservancy e o WWF-Brasil¹⁸¹ identificam 02 (duas) ecorregiões aquáticas (chaco e paraguai) e 07 (sete) ecorregiões terrestres na bacia do Rio Paraguai: chaco, cerrado, pantanal, mata atlântica, floresta chiquitana, yungas andinas e andes (PETRY *et al*, 2011, p. 12); e informa que as 03 (três) principais ecorregiões terrestres da bacia são o gran chaco, que ocupa 46% da área total, o cerrado e o pantanal, que detém 18% e 16%, respectivamente (*ibidem*). Ainda sobre a biodiversidade presente na faixa de fronteira entre Brasil e Bolívia, de modo especial, na região hidrográfica citada, é possível extrair do referido documento a importância política e ecológica da área em estudo, inegável é a relevância da “fronteira chaco-pantaneira”, isto é, o mosaico de ambientes úmidos e secos caprichosamente composto pelos pantanais (brasileiro e boliviano), pelo cerrado (planalto brasileiro) e pelas florestas (planície boliviana). A ilustração (Figura 8) expõe as ecorregiões aquáticas e terrestres na bacia do Rio Paraguai que compõem a geografia da fronteira internacional.

Figura 8. Unidades biogeográficas aquáticas (à esquerda) e terrestres (à direita)



Fonte: THE NATURE CONSERVANCY E WWF-BRASIL (PETRY ET AL, 2011).

Esses ambientes, sobretudo o pantanal e o chaco, embora relativamente protegidos, estão sujeitos aos processos econômicos de transformação das paisagens naturais e de adoção de novos usos da terra e dos recursos naturais, aos impactos das ações dos agentes econômicos e estatais. À vista disso, a compreensão da produção espacial sul-americana e chaco-pantaneira é reveladora dos fatos pertinentes à integração territorial e regional.

¹⁸¹ THE NATURE CONSERVANCY. WWF BRASIL. **Análise de Risco Ecológico da Bacia do Rio Paraguai:** Argentina, Bolívia, Brasil e Paraguai/ Petry, Paulo; Rodrigues, Sidney...[et al.]; The Nature Conservancy; WWF-Brasil. Brasília, DF: The Nature Conservancy do Brasil, Outubro de 2011.

De acordo com o IBGE (2020, p. 33-34)¹⁸², o bioma pantanal, recoberto por savanas e florestas estacionais, é um dos biomas mais preservados do país, pois possui menor perda relativa de cobertura vegetal e mantém cerca de 90% de áreas naturais de seus ecossistemas com pequena interferência antrópica, essa um pouco mais acentuada na borda leste. Ademais, o bioma pantanal é considerado peculiar e exuberante por causa das combinações de formações vegetais (campos e florestas) e pela presença de conjuntos de áreas úmidas que, juntos, formam uma extensa planície inundável (*op cit*, p. 60). Apesar disso, os dados referentes às mudanças da cobertura do solo e do uso da terra confirmam que o bioma está alterando as suas características naturais, sobretudo por causa das conversões das áreas para pastagens e atividades agropecuárias nas áreas de planalto (*op cit*, p. 60-62). Outrossim, a constatação de menor dinamismo no uso da terra no bioma pantanal oculta a poluição e a degradação dos corpos hídricos (IBGE, 2021, p. 30)¹⁸³ e até as mudanças climáticas e as alterações nos ciclos das águas que afetam o sistema hidrológico da Bacia do Rio Paraguai, sem falar na problemática dos incêndios florestais¹⁸⁴.

Na Bolívia, o bioma pantanal se estende na parte oriental do país e forma ecorregiões com expressiva diversidade de ambientes, fauna e flora, se bem que as atividades produtivas e econômicas e a infraestrutura de transportes, também implicam desafios para essa região. Interessante registrar as interações entre o pantanal e o chaco naquele país, que constituem regiões naturais e históricas distintas. Os documentos oficiais do governo boliviano fazem constar que a alta complexidade dos ecossistemas na Bolívia e a dificuldade de padronizar termos ambientais "forçam" a adoção do conceito de "ecorregião" – uma unidade biogeográfica de conservação, aliás, apenas na área de estudo há várias "ecorregiões das terras baixas": savanas inundáveis do pantanal, bosque seco chiquitano, cerrado chiquitano, cerrado chaqueno e gran chaco (MINISTERIO DE MEIO AMBIENTE Y ÁGUA, 2021¹⁸⁵; IBISCH, MERIDA, 2003)¹⁸⁶. Em todo caso, esse trabalho adota o termo bioma para tratar do pantanal e do chaco (Figura 9), pois é reconhecido na academia. E isto corrobora para o melhor entendimento da fronteira internacional e da formação das redes geográficas.

¹⁸² IBGE. **Contas de ecossistemas. O uso da terra nos biomas brasileiros: 2000- 2018**. RJ. IBGE, 2020.

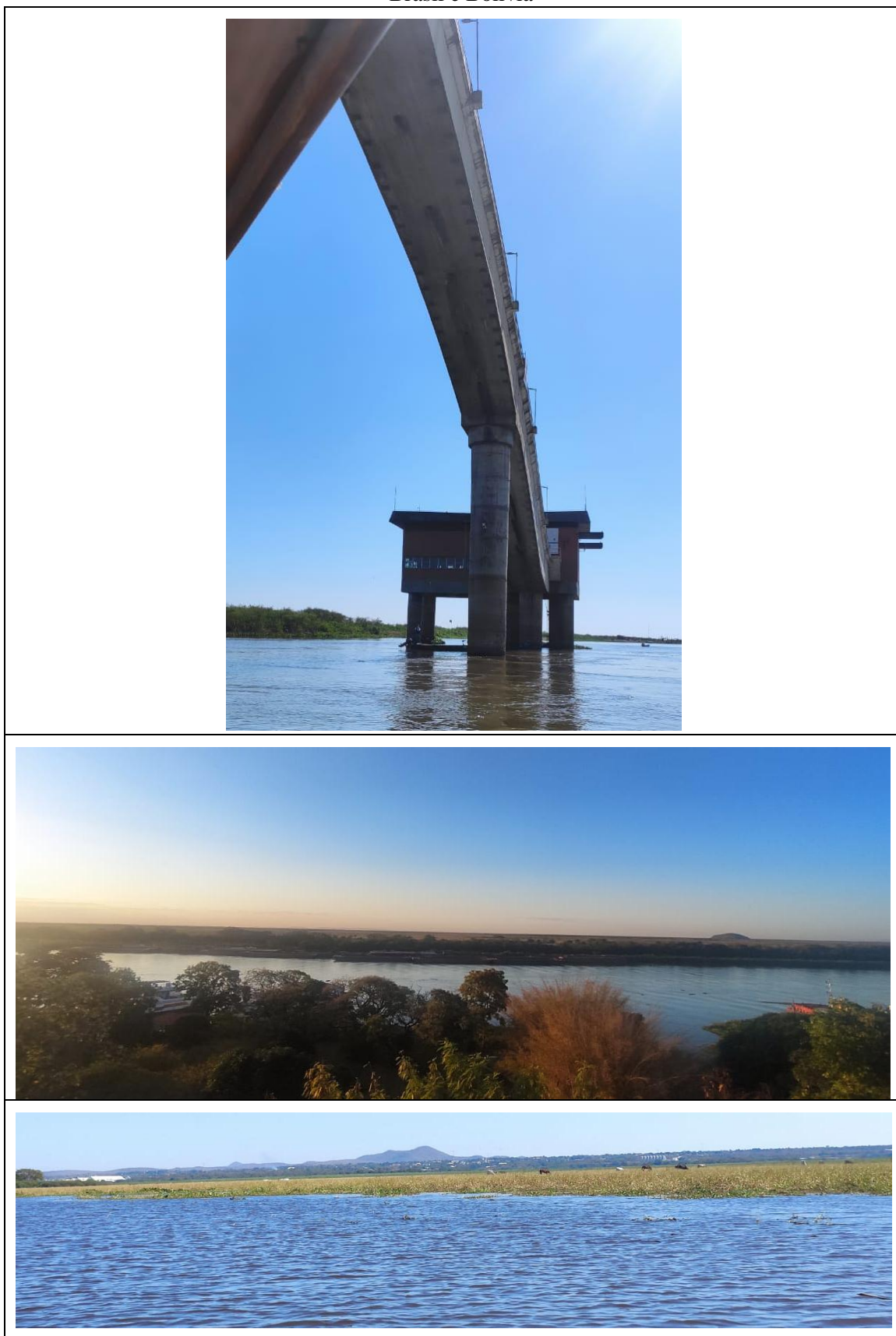
¹⁸³ IBGE. **Contas de ecossistemas. Condição dos corpos hídricos. 2010-2017**. RJ. IBGE, 2021.

¹⁸⁴ Cf. IBGE. **Biomass e sistema costeiro-marinho do Brasil: compatível com a escala 1:250 000**. Rio de Janeiro. IBGE, 2019.

¹⁸⁵ MINISTERIO DE MEIO AMBIENTE Y ÁGUA. **Ecossistemas**. Disponível em <https://siarh.gob.bo/dgbap/biodiversidad/ecosistemas/>. Acesso em 07 de setembro de 2021.

¹⁸⁶ IBISCH, P. I.; MERIDA, G. **Biodiversidad: la riqueza de Bolivia. Estado de conocimiento y conservación**. Santa Cruz de la Sierra. Editorial FAN, 2003.

Figura 9. Registros fotográficos da captação de água no Rio Paraguai em Corumbá (MS) e dos ambientes do pantanal sul mato-grossense e do chaco boliviano nas cidades da fronteira entre Brasil e Bolívia



Fonte: Autor (2021).

Dada à conformação dos territórios lusitanos no litoral brasileiro com as *plantations* e dos territórios castelhanos na Mesoamérica e nos Andes com a exploração mineral, a fronteira oeste era desconhecida da geopolítica colonial estrangeira, essa precisaria desbravar a história e a geografia do interior do continente. A expansão territorial e a colonização europeia foram responsáveis pelas estratégias de apropriação e delimitação dos territórios conquistados na América do Sul, promovidas pelo Tratado de Tordesilhas (1494), Capitanias Hereditárias (1534-1759) e Regime Sesmarial (1530-1822). A história das fronteiras do Brasil registra momentos e iniciativas importantes para a formação territorial do país e para as relações internacionais no continente, tanto nos períodos colonial e imperial quanto republicano. Os tratados de Utrecht (1713), Madri (1750), El Pardo (1761) e Santo Ildefonso (1777) trazem à tona a problemática das disputas entre as nações europeias e da demarcação de áreas incorporadas aos domínios português e espanhol¹⁸⁷. Outros instrumentos políticos e jurídicos reforçam as tensões geopolíticas e territoriais nesse continente, como os diversos acordos de limites entre os países sul-americanos¹⁸⁸ e o Tratado de Petrópolis (1903)¹⁸⁹.

Costa (1999)¹⁹⁰ indica que a área do pantanal brasileiro foi ocupada por indígenas (Guarani, Payaguá, Guaxarapos e Xarayes) e, depois das expedições de conquistadores europeus para retirada de metais preciosos, passou a ter outras populações não nativas e a ser explorada economicamente. Costa (*op cit*) pontua que a região do pantanal foi representada por meio de obras e mapas dos espanhóis e dos portugueses, daí ser possível afirmar que o pantanal é uma construção proveniente das concepções geográficas a respeito da *Laguna de Los Xarayes* (ideia castelhana) e dos pantanais (ideia lusitana). O pantanal brasileiro foi revelado por estrangeiros e objeto de inúmeras disputas entre as potências imperialistas dos séculos XVII e XVIII, sem esquecer-se das tensões e dos conflitos com os povos indígenas. A história do pantanal destaca a resistência indígena, as incursões dos espanhóis nos rios da Prata e do Paraguai e o avanço dos portugueses e das bandeiras paulistas no sentido leste-oeste, os eventos que delimitaram os contornos da apropriação do pantanal e das fronteiras internacionais.

¹⁸⁷ MENDONÇA, Renato. **História da política exterior do Brasil: do período colonial ao reconhecimento do império (1500-1825)**. Brasília. FUNAG, 2013.

¹⁸⁸ A diplomacia brasileira sempre teve um papel determinante na proposição de acordos e tratados para a delimitação das fronteiras internacionais Cf. PIMENTEL, José Vicente de Sá (org.) **Pensamento diplomático brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750-1950)**. Brasília. FUNAG, 2013.

¹⁸⁹ JORGE, Arthur Guimarães de Araújo. **Rio Branco e as fronteiras do Brasil: uma introdução às obras do Barão Rio Branco**. Brasília. Senado Federal, 1999.

¹⁹⁰ COSTA, Maria de Fátima. **A história de um país inexistente: pantanal entre os séculos XVI e XVIII**. São Paulo. Estação Liberdade, Kosmos, 1999.

A rigor, a bacia do Prata, tradicional rota dos desbravadores (colonizadores, jesuítas e bandeirantes), representa uma das áreas mais conflituosas na América do Sul, sabe-se que os interesses dos Estados nacionais se contrapõem em matéria de uso dos rios (navegação) e de acesso aos mercados internacionais, mais do que isso, a atuação dos países vizinhos na bacia do Prata sempre foi motivo de desconfiança ou de tensão internacional. A Guerra do Paraguai (1864-1870) ainda que possa ter sido estimulada por interesses transnacionais, principalmente da Inglaterra, reforça que os interesses antagônicos entre os países da região hidrográfica da bacia platina (Uruguai, Argentina, Paraguai e Brasil) foram determinantes para rivalidades no continente¹⁹¹. Os precários acordos internacionais que disciplinam os direitos de navegação nos rios da bacia (Paraguai, Paraná, Uruguai, Bermejo, entre outros) aumentavam a insatisfação dos países vizinhos (aliados e/ou adversários) no que se refere às suas pretensões geopolíticas, comerciais e econômicas. A Guerra do Chaco (1932-1935) traduz bem as fissuras nas relações internacionais e a disposição para o conflito quando se trata de conquista territorial, no caso a tomada do chaco boreal pelos paraguaios, as terras ao norte do rio Pilcomayo, estratégicas para o acesso à bacia do Prata, principalmente para a Bolívia dada as características e o histórico do seu território¹⁹².

O pantanal brasileiro e o chaco boliviano constituem destacados objetos da geopolítica sul-americana devido à importância geográfica deles para os Estados e para o capital (nacional e internacional). O Sistema Chaco-Pantanal representa um território contínuo e multidiverso, qualificado pela história regional e pelas interações socioespaciais entre os ambientes pantaneiro e chaquenho e as populações locais e não locais viventes nesse “espaço transnacional”. Todavia, essas áreas encontram-se na periferia dos territórios nacionais. A fronteira no território brasileiro compreende faixa de terras cuja extensão é de 150km de largura ao longo das fronteiras terrestres¹⁹³, sendo considerada fundamental para defesa nacional e restrita a determinados usos. Na Bolívia, a fronteira abrange área chamada de “zona de segurança fronteiriça” com 50km a partir da linha de fronteira¹⁹⁴ e sujeita a regime jurídico, econômico, administrativo e de segurança diferenciado.

¹⁹¹ YEGROS, Ricardo Scavone. BREZZO, Liliana M. **História das relações internacionais do Paraguai**. Brasília: FUNAG, 2013.

¹⁹² ZOOK JR., David H. **La conducción de la guerra del chaco**. Paraguai: El Lector, 1997.

¹⁹³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Artigo 20, §2º. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 03 de março de 2018.

¹⁹⁴ BOLÍVIA. **Constitución Política Del Estado Plurinacional de Bolivia**. Artigo 262, Ie II. Disponível em: <http://www.tcpbolivia.bo/tcp/content/constituci%C3%B3n-pol%C3%ADtica-del-estado-plurinacional-de-bolivia>. Acesso em 03 de março de 2018.

Na região fronteira amazônica (Brasil-Bolívia), estados do Acre e de Rondônia (BR) e departamentos de Pando e Beni (BO), foram marcantes os processos em torno da ocupação da floresta tropical, da extração vegetal (látex, castanha) e florestal (madeira) e da exploração mineral (no Vale do Guaporé)¹⁹⁵. Desde o século XIX, são registradas contendas entre Brasil e Bolívia, que só foram superadas com os tratados de Ayacucho (1867) e de Petrópolis (1903)¹⁹⁶. No estado brasileiro do Acre, a exploração dos seringais atiçava os interesses de brasileiros, bolivianos e até empresas estrangeiras, demandando a atuação dos governos nacionais para solucionar a polêmica sobre o domínio dessa área, à época pertencente à Bolívia, geograficamente ligada aos rios da Amazônia brasileira¹⁹⁷. Dessa forma, a região amazônica constitui fronteiras porosas e espaços comuns, prova disso é o sistema urbano transnacional que tem como referências os municípios de Cobija (BO) e Brasileia (BR), situados nas margens direita e esquerda do Rio Acre, respectivamente. Essas cidades compõem dinâmica rede urbano-regional amazônica, com centros urbanos conectados por vias fluviais e terrestres.

Na região fronteira chaco-pantaneira, estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (BR) e departamento de Santa Cruz (BO), são fortes os laços históricos devido à ocupação da fronteira para resguardar os interesses estrangeiros, tanto de espanhóis quanto de portugueses. A busca incessante por riquezas minerais possibilitou a criação de núcleos de povoamento e cidades e a expansão dos domínios dos colonizadores nos territórios sul-americanos. Além disso, a presença dos jesuítas foi determinante para o sucesso do projeto civilizatório europeu; a tradição cristã e as missões jesuíticas na Bolívia não deixam margem para questionamento¹⁹⁸. Se a ocupação da fronteira oeste pode ser atribuída à geopolítica dos estados europeus, o crescimento urbano das cidades fronteiriças se deve ao papel que esses centros urbanos desempenham nas economias nacionais e regionais. Num primeiro momento, a navegação pelo rio Paraguai ressaltou o papel das cidades fronteiriças no lado brasileiro, de Corumbá (MS) e Cáceres (MT); posteriormente, a mudança no sistema de transporte, do hidroviário para o ferroviário e o rodoviário, reorganizou a rede urbana transnacional, intensificando os fluxos entre o Mato Grosso do Sul e Santa Cruz, possibilitando mais interações nessa área fronteira, em detrimento das relações entre Mato Grosso e Santa Cruz.

¹⁹⁵ GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Amazônia, Amazônias**. São Paulo. Contexto, 2001.

¹⁹⁶ GOES FILHO, Synesio Sampaio. **As fronteiras do Brasil**. Brasília. FUNAG, 2013.

¹⁹⁷ COSTA, João Craveiro. **A conquista do deserto ocidental: subsídios para a história do território do Acre**. 4 ed. Rio Branco. Fundação Cultural do Acre, 1998.

¹⁹⁸ Cf. ANZAI, Leny Caselli (Org.); MARTINS, Maria Cristina Bohn (Org.). **Histórias coloniais em áreas de fronteiras: índios, jesuítas e colonos**. São Leopoldo: Oikos: EDUNISINOS; Cuiabá: EDUFMT, 2008.

Capítulo 01. A construção e o desenvolvimento da IIRSA: o planejamento territorial e regional e a gestão dos projetos de infraestrutura voltados à integração física no continente (2000-2010)

Após a criação de arranjos regionais (Mercosul, CAN, Cooperação Amazônica) e pactos estatais, como a Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA)¹⁹⁹, e mesmo com o funcionamento de organizações internacionais voltadas à integração continental, nomeadamente a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)²⁰⁰, uma nova tentativa de articulação dos países sul-americanos foi realizada para fomentar e viabilizar a integração física do território sul-americano. Em 2000, um acordo entre 12 (doze) países sul-americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela), formalizado na Declaração dos Presidentes feita em outubro daquele ano em Brasília, ficou conhecido como Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), e resultou numa política supraestatal (territorial e regional) destinada à constituição e consolidação da rede de infraestrutura sul-americana e à dinamização dos fluxos transnacionais por meio da implementação de vias de circulação e comunicação e de projetos de infraestrutura em áreas e setores estratégicos.

A IIRSA é mais uma (de tantas) organizações internacionais, também chamadas de organizações intergovernamentais. Mazzuoli (2014, p. 646-648)²⁰¹ pondera que a lenta evolução das relações entre os Estados permitiu o surgimento dessa figura jurídico-política (organizações internacionais ou intergovernamentais) e de “novo” sujeito de direitos e de deveres nas jurisdições domésticas e no plano internacional. Na prática os Estados celebram acordos e tratados entre si e abdicam de parte de sua autonomia e de seus poderes para essas organizações atuarem em defesa de seus propósitos e interesses, vinculados aos pactos firmados entre países e governos. As organizações internacionais, como a IIRSA (e a Unasul), exercem as suas funções com base nas normas internas e externas e dispõem de estrutura própria para cumprir os seus objetivos.

¹⁹⁹ Liderada pelo ex-presidente venezuelano Hugo Chávez, reunia também Cuba, Bolívia, Equador e Nicarágua, a ALBA consistia em num projeto com fortes conteúdos ideológicos e políticos contrários à influência dos EUA e as suas investidas associadas à ideia de Área de Livre Comércio das Américas (ALCA); de certa forma, aquele projeto também concorria com outras propostas de integração regional.

²⁰⁰ A ALADI é uma organização intergovernamental constituída em 1980, que atua na área de integração regional, sobretudo na constituição de um mercado comum latino-americano, e é composta por 13 (treze) países, sendo eles: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela (Cf. ALADI. Tratado de Montevideu 1980. Instrumento que institui a Associação Latino-Americana de Integração – ALADI. Montevideu, Uruguai. ALADI, 2014).

²⁰¹ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 8ª. ver. atual. ampl. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2014.

Dito isso, a IIRSA é um organismo regional respaldado por instrumentos legais (jurídicos e políticos) previstos no direito internacional público e no direito doméstico dos países, com autonomia relativa (circunscrita aos objetivos, às diretrizes e ao escopo de atuação dos Estados que a constituíram), mas com personalidade jurídica, capacidade institucional e estrutura administrativa e de pessoal próprias. É de conhecimento que as organizações internacionais intergovernamentais iniciam com um mero ato constitutivo (acordo ou tratado) e com uma estrutura básica para o início de suas atividades, porém, no curso dos anos, essas organizações atravessam vários acontecimentos e mudanças institucionais e se desenvolvem juntamente com a celebração de novos compromissos entre os Estados e ampliação de suas articulações externas e de seus órgãos (funções e atividades); isso se observa claramente no caso da IIRSA que, em 10 (dez) anos (2000-2010), e com o apoio de outras organizações internacionais (BID, CAF e FONPLATA) e dos governos nacionais, conquistou a condição de principal organização regional para a integração na América do Sul (até a criação da Unasul e do Cosiplan).

A IIRSA é revestida de uma institucionalidade *especial*, vez que a organização extrapolou de forma positiva os termos e as condições firmadas entre os Estados sul-americanos e constituiu uma plataforma de atuação voltada ao planejamento territorial e regional alicerçada em atos próprios: Planos Anuais de Ação e de Trabalho, Carteiras de Projetos, Visão Estratégica Sul-Americana, Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010, Objetivos Estratégicos 2006-2010, entre outras referências. Nesta direção, a IIRSA passou por 03 (três) fases de desenvolvimento, conforme os documentos da própria instituição (IIRSA, 2011, p. 143)²⁰², assim denominadas: i) Lançamento e implementação inicial da IIRSA (2000-2002); ii) Primeira etapa de planejamento e ordenamento da carteira de projetos (2003-2004); iii) Aprofundamento e salto de qualidade em planejamento territorial e novas metodologias e ferramentas (2005-2010). Outra periodização da iniciativa pode considerar apenas 02 (duas) fases da IIRSA (primeira e segunda etapa); o lançamento e a implementação inicial da IIRSA estão na primeira etapa, se bem que nestas etapas podem ser feitas várias subdivisões.

Preliminarmente, antes das análises sobre as atividades e os resultados obtidos pela IIRSA, é preciso reconhecer que seu histórico, sintetizado nos quadros a seguir, é marcado pela construção, implementação e consolidação do planejamento e da gestão de projetos de infraestrutura de integração física (territorial) e regional.

²⁰² IIRSA. **IIRSA 10 anos depois**. Suas conquistas e desafios. 1ª edição. Buenos Aires, Argentina. BID-INTAL, 2011.

A primeira fase da IIRSA inicia com a formalização dos acordos entre os países e de outros documentos basilares e com a realização das primeiras atividades e eventos da entidade e de seus órgãos internos, conforme se constata no quadro abaixo.

Quadro 1. Desenvolvimento da IIRSA: estrutura, órgãos e atividades (2000-2002)

Primeira etapa: Planejamento territorial indicativo e ordenamento da Carteira de Projetos – Lançamento e implementação inicial da IIRSA (2000-2002)			
Estrutura básica da IIRSA			
Órgão político	Órgão administrativo	Órgão técnico	
Comitê de Direção Executiva (CDE)	Comité de Coordenação de Técnica (CCT) e Secretaria	Grupos Técnicos Executivos (GTE's)	
Atividades e eventos da IIRSA			
Responsável	Atividade/evento	Documentos/resultados	
2000	República Federativa do Brasil	I Reunião dos Presidentes da América do Sul - Brasília, Brasil	Aprovação de declarações presidenciais e Criação da IIRSA
	República Oriental do Uruguai	I Reunião dos Ministros de Transportes, Telecomunicações e Energia - Montevideo, Uruguai	Ata da reunião e aprovação do “Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur”
2001	Comitê de Direção Executiva (CDE)	I Reunião do CDE - Santa Cruz de La Sierra, Bolívia	Ata da reunião e outros documentos internos
	GTE do EID Brasil-Bolívia-Paraguai-Chile-Peru (Interoceânico Central)	I Reunião do GTE Brasil-Bolívia-Paraguai-Chile-Peru - Santa Cruz de La Sierra, Bolívia	Ata da reunião e outros documentos internos (normas de organização e funcionamento da IIRSA)
	GTE do EID Brasil-Bolívia-Paraguai-Chile-Peru (Interoceânico Central)	II Reunião do GTE Brasil-Bolívia-Paraguai-Chile-Peru – Rio de Janeiro, Brasil	Ata da reunião e outros documentos internos (levantamento de projetos nos EID's)
	Comitê de Direção Executiva (CDE)	II Reunião do CDE - Buenos Aires, Argentina	Ata da reunião, aprovação do “Esquema metodológico de trabajo de los GTE's” e criação de EIDs e PSI's
2002	Comitê de Direção Executiva (CDE)	III Reunião do Comitê de Direção Executiva (CDE) - Brasília, Brasil	Ata da reunião e elaboração das fichas de projetos de primeira geração dos EID's
	República do Equador	II Reunião dos Presidentes da América do Sul - Guayaquil, Equador	Declarações presidenciais, ata da reunião, informes da IIRSA e outros documentos
	GTE do EID Brasil-Bolívia-Paraguai-Chile-Peru (Interoceânico Central)	III Reunião do GTE Brasil-Bolívia-Paraguai-Chile-Peru, Assunção, Paraguai	Ata da reunião e apresentações das delegações nacionais sobre os projetos setoriais de infraestrutura.
	Coordenadores Nacionais (CN's). OBS: os CN's só foram “institucionalizados” em 2005	I Reunião dos Coordenadores Nacionais - Brasília, Brasil	Informes e apresentações sobre a evolução dos trabalhos dos EID's e PSI's e da Visão Estratégica Sul-Americana

Fonte: Autor.

O “Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur” (e seus anexos), aprovado em 2000, ressaltava o desafio do crescimento sustentável no contexto da globalização e a importância da competitividade e do desenvolvimento da infraestrutura regional sul-americana. Este documento, mais tarde considerado como Plano de Ação 2000-2010, estabeleceu 09 (nove) ações básicas, descritas e analisadas em momento oportuno, e mecanismos de implementação e de acompanhamento (a estrutura administrativa e as ferramentas de trabalho da IIRSA) e os critérios para definição e seleção das áreas de ação da IIRSA (Eixos de Integração e Desenvolvimento – EID’s – e os Processos Setoriais de Integração – PSI’s), igualmente discutidos neste trabalho. Com o avanço das reuniões e das rotinas de trabalho da IIRSA, foram formatados e adotados outros marcos de gestão, a exemplo do “Esquema metodológico de trabajo de los GTE’s” e dos “Princípios orientadores”. Seguindo estes documentos citados e entendimentos e decisões dos órgãos internos da IIRSA, foram criados os primeiros Grupos Técnicos Executivos (GTE’s) dos EID’s e dos PSI’s, entre eles o EID Eixo Interoceânico Central e o PSI Pasos de Frontera, que possuem relação direta com o objeto deste estudo: a integração na fronteira entre Brasil e Bolívia.

As atividades da IIRSA (reuniões, apresentações, informes, intercâmbios de experiências, seminários, estudos, propostas técnicas, publicações) favoreciam uma política de planejamento territorial e regional de integração sul-americana técnica, participativa, dinâmica e propositiva. A própria atuação da entidade corroborava para a criação de novas estratégias para a integração regional e para a implementação das Carteiras de Projetos. Na chamada primeira etapa de desenvolvimento da IIRSA (2000-2004), ilustrada nos quadros expostos logo mais, a IIRSA conseguiu implementar as seguintes ações: i) organização dos Grupos Técnicos Executivos (GTE’s), discussão e definição dos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID’s) e dos Processos Setoriais de Integração (PSI’s) e realização de estudos e diagnósticos parciais; ii) elaboração da Visão de Negócios dos EID’s, da Visão Estratégica Sul-Americana, das Carteiras de Projetos da IIRSA e dos EID’s e das atividades dos PSI’s; iii) construção da Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010 (AIC 2005-2010); iv) publicação da primeira obra ou documento oficial do planejamento da entidade (“Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2004 – Libro IIRSA”). O recurso a seguir complementa as informações referentes às atividades da IIRSA no período 2000-2004, identificado como a etapa de construção do planejamento institucional e de elaboração da Carteira de Projetos da IIRSA.

Quadro 2. Desenvolvimento da IIRSA: estrutura, órgãos e atividades (2003-2004)

Primeira etapa: Planejamento territorial indicativo e ordenamento da Carteira de Projetos - Antigas e novas metodologias e ferramentas no planejamento			
Atividades e eventos da IIRSA			
Responsável	Atividade/evento	Documentos/resultados	
2003	Coordenadores Nacionais (CN's)	II Reunião dos Coordenadores Nacionais - Brasília, Brasil	Informes e apresentações sobre os EID's e PSI's e da Visão Estratégica Sul-Americana
	Comitê de Direção Executiva (CDE)	IV Reunião do Comitê de Direção Executiva (CDE) - Caracas, Venezuela	Ata da reunião e estudos sobre os EID's e PSI's e a Visão Estratégica Sul-Americana
	Vários GTE's (incluindo o Interoceânico Central)	Reuniões de vários GTE's dos EID's	Ata da reunião, informes e apresentações sobre as metodologias aplicáveis nas Carteiras de Projetos
	Coordenadores Nacionais (CN's)	III Reunião dos Coordenadores Nacionais - Buenos Aires, Argentina	Ata da reunião, informes e apresentações sobre as metodologias aplicáveis nas Carteiras de Projetos
	GTE do PSI Facilitación de Pasos de frontera	Reunião do GTE do PSI Facilitación de pasos de frontera	Apresentação do GTE do PSI Facilitación de pasos de frontera e elaboração do Plano de Trabalho
	Comitê de Direção Executiva (CDE)	V Reunião do Comitê de Direção Executiva (CDE) - Santiago, Chile	Ata da reunião, informes e elaboração do documento "Cartera de Proyectos de los Ejes de Integración y Desarrollo – 2003"
2004	Comitê de Coordenação Técnica (CCT)	Seminários Sub-regionais dos Países da CAN e do Mercosul-Chile (Lima, Peru e Buenos Aires, Argentina)	Ata da reunião e Elaboração do documento "Facilitación del transporte en los pasos de frontera"
	Vários GTE's (incluindo o Interoceânico Central)	Reuniões de vários GTE's dos EID's	Ata da reunião, informações e apresentações sobre as metodologias aplicáveis nas Carteiras de Projetos
	Coordenadores Nacionais (CN's)	IV Reunião dos Coordenadores Nacionais - Lima, Peru	Informes e apresentação da versão preliminar da "Cartera de Proyectos de 2004"
	Coordenadores Nacionais (CN's)	V Reunião dos Coordenadores Nacionais - Lima, Peru	Informes e apresentação da versão preliminar da "Cartera de Proyectos de 2004"
	Comitê de Direção Executiva (CDE)	VI Reunião do Comitê de Direção Executiva (CDE) - Lima, Peru	Ata da reunião e aprovação dos documentos: "Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2004 – Libro IIRSA" e "Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010"
	República do Peru	III Reunião dos Presidentes Sul-Americanos - Cusco, Peru	Declarações presidenciais e proposta de criação da CASA

Fonte: Autor.

Após 2004 a IIRSA intensificou os seus esforços e começou uma nova fase de desenvolvimento focada na modernização do planejamento territorial e regional e da gestão de projetos de infraestrutura (Quadro 3).

Quadro 3. Desenvolvimento da IIRSA: estrutura, órgãos e atividades (2005-2006)

Segunda etapa: Aprofundamento e salto de qualidade em planejamento territorial – Adoção de novos marcos e instrumentos de gestão e avaliação de projetos			
Atividades e eventos da IIRSA			
Responsável	Atividade/evento	Documentos/resultados	
2005	Vários GTE's (incluindo o Interoceânico Central)	Reuniões de vários GTE's dos EID's	Ata da reunião, informes e apresentações das fichas dos projetos prioritários da AIC 2005-2010
	Coordenadores Nacionais (CN's)	VI Reunião dos Coordenadores Nacionais - Buenos Aires, Argentina	Informes e apresentações sobre o plano de trabalho e as atividades do ano
	GTE do EID Hidrovia Paraguai-Paraná	I Reunião do GTE Hidrovia Paraguai-Paraná - Assunção, Paraguai	Ata da reunião e apresentações sobre o EID Hidrovia Paraguai-Paraná
	República Federativa do Brasil	I Reunião dos Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA)	Declarações presidenciais e fortalecimento da Agenda de Integração
	Coordenadores Nacionais (CN's)	VII Reunião dos Coordenadores Nacionais - Assunção, Paraguai	Informes e apresentações sobre o plano de trabalho e as atividades do ano
	Comitê de Direção Executiva (CDE)	VII Reunião do Comitê de Direção Executiva (CDE) - Lima, Peru	Ata da reunião e apresentações sobre Carteiras de Projetos, "Objetivos Estratégicos 2006-2010", institucionalização dos Coordenadores Nacionais e publicação do documento "Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos. Addendum. Avances de la gestión 2005"
2006	Coordenadores Nacionais (CN's)	VIII Reunião dos Coordenadores Nacionais - Buenos Aires, Argentina	Informes e apresentações sobre "Objetivos Estratégicos 2006-2010" e "PSI Paso de Frontera"
	Coordenadores Nacionais (CN's)	IX Reunião dos Coordenadores Nacionais - Assunção, Paraguai	Informes e apresentações sobre "Objetivos Estratégicos 2006-2010" e "PSI Paso de Frontera"
	Comitê de Direção Executiva (CDE)	VIII Reunião do Comitê de Direção Executiva (CDE) - Quito, Equador	Ata da reunião, informes e apresentações sobre Carteiras de Projetos, SIGE, GEOSUR, Difusão da IIRSA
	República Plurinacional da Bolívia	II Reunião dos Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA)	Aprovação de declarações presidenciais

Fonte: Autor

Os principais documentos que marcaram a segunda fase de desenvolvimento da IIRSA são a “Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010” (AIC 2005-2010) e os “Objetivos Estratégicos 2006-2010”. Todavia, um conjunto de inovações inserido nestes materiais foi adotado na IIRSA, a saber: metodologias de avaliação de impactos de projetos, Sistema de Informação para a Gestão Estratégica (SIGE), Programas de Rede Geoespacial da América do Sul (GEOSUR) e de Difusão e Participação da IIRSA. O quadro ratifica a continuidade das ações voltadas ao fortalecimento do planejamento e da gestão de projetos de infraestrutura que confirma o protagonismo da IIRSA nesta matéria.

Quadro 4. Desenvolvimento da IIRSA: estrutura, órgãos e atividades (2007)

Segunda etapa: Aprofundamento e salto de qualidade em planejamento territorial – Aplicação das metodologias e instrumentos de gestão e avaliação de projetos		
Atividades e eventos da IIRSA		
Responsável	Atividade/evento	Documentos/resultados
República da Venezuela	I Cúpula Energética Sul-Americana (Encontro dos Presidentes Sul-Americanos) - Ilha Margarita, Venezuela	Aprovação de declarações presidenciais
GTE's dos EID's Interoceânico Central e Peru-Brasil-Bolívia	Reuniões dos GTE's dos EID's Interoceânico Central e Peru-Brasil-Bolívia - Lima, Peru	Ata da reunião, informes e apresentações sobre as metodologias de gestão de projetos, atualização da Visão de Negócios e das Carteiras de Projetos dos EID's
Coordenadores Nacionais (CN's)	X Reunião dos Coordenadores Nacionais - Montevideo, Uruguai	Informes e apresentações sobre os “Objetivos Estratégicos 2006-2010”
GTE's dos EID's Hidrovia Paraguai-Paraná e Andino	Reuniões dos GTE's dos EID's Hidrovia Paraguai-Paraná e Andino - Santa Cruz de La Sierra, Bolívia	Ata da reunião, informes e apresentações sobre as metodologias de gestão de projetos, atualização da Visão de Negócios e das Carteiras de Projetos dos EID's
Coordenadores Nacionais (CN's)	XI Reunião dos Coordenadores Nacionais - Montevideo, Uruguai	Informes e apresentações sobre os “Objetivos Estratégicos 2006-2010”
Comitê de Direção Executiva (CDE)	IX Reunião do Comitê de Direção Executiva (CDE) - Quito, Equador	Ata da reunião, informes e apresentações sobre as ferramentas dos “Objetivos Estratégicos 2006-2010” e publicação do documento: “Planificación Territorial Indicativa: Grupos Técnicos Ejecutivos – GTE 2007. Resultados y Cartera de Proyectos 2007”

Fonte: Autor.

As tentativas de politização da IIRSA e o “ensaio” de união dos países da região com a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) não foram eventos determinantes na reformulação da política de integração regional sul-americana, na verdade, apenas a constituição, a estruturação e a atuação da Unasul representam uma geoestratégia relevante para a implementação da rede de infraestrutura continental. O quadro relaciona os eventos e os resultados que mostram o projeto regional “renovado” com a articulação entre a IIRSA e a Unasul, senão vejamos.

Quadro 5. Desenvolvimento da IIRSA e da Unasul: estrutura, órgãos e atividades (2008)

Segunda etapa: Aprofundamento e salto de qualidade em planejamento territorial – A transição da IIRSA, a fundação da Unasul e a reformulação da política integracionista			
Estrutura da Unasul com a incorporação da IIRSA			
Órgãos políticos	Órgãos administrativos	Órgãos técnicos	
Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo e Conselhos Ministeriais	Secretaria Geral e Presidência Pró-Tempore	Conselho de Delegadas e Delegados	
Atividades e eventos da IIRSA			
Responsável	Atividade/evento	Documentos/resultados	
2008	Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul	I Reunião de Chefas e Chefes de Estado da Unasul - Brasília, Equador	Aprovação do Tratado Constitutivo da União Sul-Americana de Nações (UNASUL)
	Vários GTE's (incluindo o EID Hidrovia Paraguai-Paraná)	Reuniões de vários GTE's dos EID's	Ata da reunião, informes e apresentações sobre as metodologias de gestão de projetos, atualização da Visão de Negócios e das Carteiras de Projetos dos EID's
	Coordenadores Nacionais (CN's)	XII Reunião dos Coordenadores Nacionais - Buenos Aires, Argentina	Informes e apresentações sobre os “Objetivos Estratégicos 2006-2010”
	Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul	II Reunião do Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul - Santiago, Chile	Aprovação de declarações da Unasul
	Coordenadores Nacionais (CN's)	XIII Reunião dos Coordenadores Nacionais - Bogotá, Colômbia	Informes e apresentações sobre os “Objetivos Estratégicos 2006-2010”
	Comitê de Direção Executiva (CDE)	X Reunião do Comitê de Direção Executiva (CDE) - Cartagena, Colômbia	Ata da reunião, informes e apresentações sobre o desenvolvimento da IIRSA e atualização das Carteiras de Projetos e da AIC 2005-2010
	Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul	Reunião Extraordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul - Costa do Saúpe, Brasil	Declaração de Chefas e Chefes de Estado e de Governo - Costa do Saúpe

Fonte: Autor.

Os presidentes sul-americanos reconheciam a importância da IIRSA na política de integração territorial e no planejamento e na implementação da rede de infraestrutura e dos projetos transnacionais e nacionais. Contudo, a Unasul, então recém criada em 2008, demandava uma estrutura político-institucional, administrativa e técnica muito arrojada para dar conta dos desafios e das expectativas dos países e das sociedades. Dito isso, o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) foi criado no âmbito da Unasul no ano de 2009 e a IIRSA foi incorporada a essa estrutura na condição de Foro Técnico logo depois. As preocupações quanto ao esvaziamento e à inoperância da IIRSA no Cosiplan e na Unasul não prosperaram, pois esses órgãos deram seguimento às ações em curso, não ignorando as necessidades de revisão e de adaptação das propostas e das atividades da IIRSA ao projeto integracionista da Unasul. O quadro a seguir lista as principais atividades da IIRSA que promovia, naquela oportunidade, a atualização das Carteiras de Projetos e a sua publicação oficial.

Quadro 6. Desenvolvimento da IIRSA e da Unasul e a criação do Cosiplan (2009)

Segunda etapa: Aprofundamento e salto de qualidade em planejamento territorial – A continuidade da IIRSA e a sua relação com a Unasul			
Atividades e eventos da IIRSA			
Responsável	Atividade/evento	Documentos/resultados	
2009	Vários GTE's (incluindo o EID Hidrovia Paraguai-Paraná)	Reuniões de vários GTE's dos EID's - Santa Cruz de La Sierra, Bolívia	Ata da reunião e atualização das Carteiras de Projetos dos EID's
	Vários GTE's (incluindo o EID Interoceânico Central)	Reuniões de vários GTE's dos EID's - Lima, Peru	Ata da reunião e atualização das Carteiras de Projetos dos EID's
	Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul	III Reunião do Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul - Quito, Equador	Aprovação da declaração de Quito, ampliação da estrutura da Unasul e criação do Cosiplan
	Coordenadores Nacionais (CN's)	XIV Reunião dos Coordenadores Nacionais - Buenos Aires, Argentina	Ata da reunião, informes e apresentações sobre as ferramentas dos “Objetivos Estratégicos 2006-2010”
	Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul	Reunião Extraordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul - Bariloche, Argentina	Aprovação da Declaração Conjunta da Unasul – Declaração de Bariloche
	Coordenadores Nacionais (CN's)	XV Reunião dos Coordenadores Nacionais - Buenos Aires, Argentina	Apresentações e discussões sobre temas diversos (material não disponibilizado na web)
	Comitê de Direção Executiva (CDE)	XI Reunião do Comitê de Direção Executiva (CDE) - Buenos Aires, Argentina	Ata da reunião e aprovação do documento: “Planificación Territorial Indicativa: Grupos Técnicos Ejecutivos – Cartera de Proyectos IIRSA 2009”

Fonte: Autor.

As instâncias de planejamento e as áreas de atuação da IIRSA (EID's e PSI'S) atenderam aos objetivos da política integracionista. O EID interoceânico Central, *hinterland* e corredor que conecta as áreas interiores aos extremos oceânicos do continente, dispõe de instrumentos e de ferramentas para implementação dos projetos de infraestrutura, todavia, este EID não está devidamente articulado com o EID Hidrovia Paraguai-Paraná que poderia fomentar ainda mais as conexões terrestres. Outrossim, os Conselhos Ministeriais da Unasul, como o Cosiplan, aproveitaram as experiências da IIRSA (Quadro 7) para fortalecer a política de integração sul-americana.

Quadro 7. Desenvolvimento da IIRSA e da Unasul e a instalação do Cosiplan (2010)

Segunda etapa: Aprofundamento e salto de qualidade em planejamento territorial – A incorporação da IIRSA na Unasul e a instalação e o funcionamento do Cosiplan (2010)			
Atividades e eventos da IIRSA			
Responsável	Atividade/evento	Documentos/resultados	
2010	Vários GTE's (incluindo o EID Interoceânico Central)	Reuniões de vários GTE's dos EID's - Quito, Equador	Ata da reunião e atualização das Carteiras de Projetos dos EID's
	Vários GTE's (incluindo o Hidrovia Paraguai-Paraná)	Reuniões de vários GTE's dos EID's - Montevideo, Uruguai	Ata da reunião e atualização das Carteiras de Projetos dos EID's
	Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul	Reunião Extraordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul - Buenos Aires, Argentina	Aprovação da Declaração de Los Cardales
	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN)	I Reunião Ministerial do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) - Quito, Equador	Ata da reunião, elaboração das minutas do Estatuto e do Regimento do Cosiplan
	Coordenadores Nacionais (CN's)	XVI Reunião dos Coordenadores Nacionais - Buenos Aires, Argentina	Ata da reunião, informes e apresentações sobre a incorporação da IIRSA na Unasul
	Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul	IV Reunião do Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul - Georgetown, Guiana	Aprovação da Declaração Conjunta do Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul e do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre o Compromisso com a Democracia e do Estatuto e do Regimento do Cosiplan
	Coordenadores Nacionais (CN's)	XVII Reunião dos Coordenadores Nacionais - Lima, Peru	Ata da reunião, informes, apresentações e aprovação do documento "Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Pyectos IIRSA 2010"

Fonte: Autor.

A IIRSA construiu um planejamento (territorial e regional) por EID's e PSI's que contempla praticamente a totalidade geográfica da América do Sul e diversas áreas estratégicas da integração regional: financiamento de projetos, mercado energético, fronteiras, comunicações, sistemas operativos de transportes, difusão e participação social. A segunda fase de desenvolvimento da IIRSA resultou na sua reformulação e na sua incorporação ao Cosiplan e à Unasul, mas a IIRSA manteve (com algumas adaptações) a sua concepção inicial, os seus princípios orientadores, as suas linhas e áreas de ação e as suas estruturas administrativa e operacional melhoradas com as mudanças advindas do aperfeiçoamento do seu planejamento. As instâncias da IIRSA desempenharam de modo satisfatório as suas atribuições e as suas funções; os instrumentos e as ferramentas de planejamento (AIC 2005-2010, Objetivos Estratégicos 2006-2010 e publicações das Carteiras de Projetos) e a evolução das Carteiras de Projetos, e a gestão e a execução dos projetos de infraestrutura no continente mostram isso.

Inicialmente, na Carteira de Projetos 2003-2004, a IIRSA tinha um portfólio de 335 projetos de infraestrutura, distribuídos em 08 (oito) EID's e 40 grupos de projetos; em 2007, o portfólio passou a ter 349 projetos de infraestrutura e 41 grupos de projetos; em 2008, com a inclusão da carteira do EID Hidrovia Paraguai-Paraná, completando 09 (nove) EID's na IIRSA, o portfólio de projetos chegou a 514 e retornou a 510 projetos em 2009 (IIRSA, 2011, p. 102). No final do decênio (2000-2010), a IIRSA consolidou uma carteira estimada em US\$96.119,2 milhões com 524 projetos em 09 (nove) EID's e 47 grupos de projetos nos setores de transportes, energia e comunicações (*ibidem*). Essa carteira alcançou 73,7% de projetos com avanços significativos, sendo 10,1% de projetos concluídos, 33,4% de projetos que estavam em execução e 30,2% de projetos em fase de pré-execução (*ibidem*). No que toca aos projetos estratégicos da IIRSA, chamados de projetos-âncora que estruturam os grupos de projetos dos EID's, um total de 52 projetos deste tipo, a IIRSA (*op cit*, p. 109) afirmava que 46,2% dos projetos (24) estava em execução e 5,8% dos projetos (03) encontrava-se concluído. Ainda nesta seara, a AIC 2005-2010, dotada de 31 projetos prioritários de integração física regional, tinha 02 projetos concluídos, 19 projetos em execução, 08 projetos em fase de pré-execução e 02 projetos na fase de elaboração do perfil (*ibidem*).

Assim sendo, a fundação da IIRSA e do Cosiplan/Unasul, os eventos políticos e as atividades institucionais, a construção e o desenvolvimento da política e das ações integracionistas devem ser detalhadamente analisadas para melhor compreensão das geoestratégias na América do Sul e das relações regionais e fronteiriças (Brasil-Bolívia).

1.1 A proposta de integração (física) sul-americana e a iniciativa dos países na I Cúpula Presidencial e na I Reunião Ministerial no ano 2000: nasce a IIRSA

Desde a implementação do Mercosul, não se observavam programas regionais e projetos territoriais tão ambiciosos quanto a IIRSA e a Unasul. A bem da verdade, a iniciativa de integração física do território sul-americano precede o projeto regional, a IIRSA foi concebida na I Cúpula dos Países da América do Sul, realizada em agosto e setembro de 2000, em Brasília (DECLARACIÓN DE LOS PRESIDENTES, 2000)²⁰³, e contou com os estudos de importantes instituições internacionais, como: a Cooperação Andina de Fomento (CAF)²⁰⁴ e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)²⁰⁵. É sabido que a almejada integração regional exige a implementação de projeto territorial continental apoiado numa rede de infraestrutura de transportes, energia e comunicações. O crescimento econômico e o desenvolvimento social experimentados pelos países sul-americanos proporcionavam um ambiente político favorável e razoáveis condições para realização das políticas territoriais e dos projetos de logística basilares para inserção e competitividade dos países no mercado internacional e bem-estar social na região.

Parafrazeando Amorim (2009, p. 15)²⁰⁶, a celebração de acordos comerciais e o fortalecimento dos blocos regionais progrediram juntamente com a proposta de maior integração dos países do continente. Consta na Ata da Primeira Reunião dos Presidentes da América do Sul, desde a abertura do presidente boliviano Hugo Bânzer Suârez até a fala de encerramento do presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso, manifesta preocupação com o futuro dos países e dos povos e com o revigoramento das democracias na região; extrai-se visão progressista a respeito dos potenciais naturais, sociais, culturais e econômicos, dos processos de integração regional e de constituição do espaço sul-americano (DECLARACIÓN DE LOS PRESIDENTES, 2000). Ao lado do interesse dos países na questão comercial e na integração física, o multilateralismo e o regionalismo (aberto) foram os principais temas da Cúpula dos Presidentes Sul-Americanos, discutidos face a dinâmica dos blocos comerciais regionais e o fortalecimento da América do Sul e da América Latina.

²⁰³ DECLARACIÓN DE LOS PRESIDENTES. **Primera reunión de presidentes de América Del Sur.** Brasília, Septiembre de 2000. Disponível em: www.unasurg.org.br. Acesso em 08.09.2019.

²⁰⁴ CAF. **Vías para la integración.** Acción de la CAF en la infraestructura sostenible de Suramérica. CAF, 2000.

²⁰⁵ BID. **Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur.** BID, 2000.

²⁰⁶ AMORIM, Celso. **A integração sul-americana.** In: DEP: Diplomacia, Estratégia e Política/Projeto Raúl Prebisch n. 10 (outubro/dezembro 2009). Brasília: Projeto Raúl Prebisch, 2009.

Briceño-Ruiz (2013, p. 195)²⁰⁷ explica que o regionalismo latino-americano, nos anos 1990, abrangia certa homogeneidade teórica relativa às medidas de integração econômica e de cooperação política e aos processos regionais, e complementa nesse sentido: “Em geral existia um consenso sobre um modelo de integração regional que visava a inserção competitiva das economias nos mercados mundiais”, identificado e definido pela CEPAL como “regionalismo aberto” (CEPAL, 1994 apud BRICENÕ-RUIZ, 2013, p. 195). Porém, segundo o autor (*op cit*), esse regionalismo foi revisado pelo discurso neoliberal e passou a abranger diversificadas estratégias de integração, as quais foram questionadas sistematicamente após as crises que atingiram o Brasil e a Argentina no início dos anos 2000 e combatidas pelo conjunto dos governos de esquerda que assumiram o poder na região nos anos seguintes. Em outros termos, Briceño-Ruiz (2013, p. 196) defende que houve “fragmentação da integração econômica na América Latina” e incorporação de novos modelos integracionistas (regionalismos), sendo: estratégico, social e produtivo.

O posicionamento dos presidentes sul-americanos desvela a reformulação do “regionalismo integracionista latino-americano”, vez que consigna princípios gerais em torno do objetivo central do bloco – formação do espaço sul-americano apoiado na democracia, paz, cooperação solidária, integração e desenvolvimento socioeconômico compartilhado – a saber: i) reconhecimento de que a contiguidade geográfica e a comunidade de valores conduzem a agenda comum de oportunidades e desafios; ii) compromisso com a democracia, os direitos humanos, a proteção do meio ambiente e a sustentabilidade; iii) superação das injustiças sociais e o desenvolvimento dos povos e das economias nacionais; iv) manutenção de ambiente de paz e amizade na região, incluindo o dever de observância das normas internacionais; v) aprofundamento do diálogo sobre segurança na América do Sul; vi) preservação da estabilidade política e socioeconômica e aprofundamento da cooperação e solidariedade em âmbito regional; vii) estreitamento das relações internacionais, sobretudo com os países da América Latina e do Caribe, e dos intercâmbios com os blocos regionais nas Américas; viii) consolidação da identidade sul-americana, dos organismos e processos regionais em curso; ix) promoção da coesão e da inserção internacional da América do Sul a partir da definição de agenda econômica e social; x) entendimento sobre a necessidade de se buscar um modelo de globalização

²⁰⁷ BRICENÕ-RUIZ, José. **O regionalismo latino-americano depois do regionalismo aberto: novos eixos, novas estratégias, modelos diversos.** In: CARMO, Corival Alves do (org). *Relações internacionais: olhares cruzados.* Brasília. FUNAG, 2013.

inclusiva e de se adotar políticas macroeconômicas adequadas; xi) aprimoramento das relações com organizações internacionais, entre elas a Organização Mundial do Comércio (OMS); xii) combate aos desequilíbrios dos mercados financeiros (DECLARACIÓN DE LOS PRESIDENTES, 2000)²⁰⁸.

Ainda no mesmo documento podem ser visualizados enunciados em defesa da democracia e das instituições democráticas (liberdades, garantias, estado de direito, legitimidade dos sistemas políticos, participação popular e cidadã, responsabilidade de partidos políticos, justiça, direito ao voto, institucionalidade dos processos eleitorais e das tecnologias de apuração, acesso à informação, combate a corrupção, transparência, ética e profissionalismo no serviço público, erradicação da pobreza, enfrentamento às desigualdades sociais e regionais, direitos humanos e cidadania), a favor do comércio internacional (acordos comerciais, participação paritária de empresas e trabalhadores nos processos econômicos, abertura dos mercados, formação de um espaço econômico e comercial ampliado na América do Sul em consonância com o “regionalismo aberto”, aprofundamento da integração econômica no hemisfério, construção progressiva de área de livre comércio nas Américas), favoráveis a implementação de uma infraestrutura física de integração do território (flexibilização e/ou eliminação das barreiras existentes para circulação de pessoas e bens, integração e desenvolvimento de infraestrutura física, realização de projetos de infraestrutura com responsabilidade social e ambiental e com capacidade de atração de investimentos e capitais, múltiplas fontes de financiamento e de apoio dos projetos de infraestrutura, estabelecimento de Plano de Ação Decenal para infraestrutura regional, priorização dos setores de energia, transportes e comunicação e das iniciativas nacionais, bilaterais e sub-regionais com impacto no continente e visão integrada sobre as linhas de ação para ampliação e modernização da infraestrutura na América do Sul), contra o tráfico de drogas e delitos conexos (cooperação internacional contra crimes transnacionais, especialmente tráfico de drogas, venda de armas, lavagem de dinheiro) e de intercâmbio de informações, conhecimento e tecnologia (produção de ciência e tecnologia, expansão de serviços avançados relacionados com a Internet, formação de redes de investigação em áreas estratégicas (DECLARACIÓN DE LOS PRESIDENTES, 2000)²⁰⁹. Além do Plano de Ação, um documento-base para a IIRSA, a seguir discutido, a Declaração dos Presidentes foi acompanhada de outras declarações sobre o processo de paz na Colômbia e sobre a situação das Malvinas.

²⁰⁸ *Op cit.*

²⁰⁹ *Op cit.*

O chamado “Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul: uma proposta” é um anexo da Primeira Declaração dos Presidentes e possui 02 partes: i) marco programático; ii) mecanismos de implementação do Plano. Esses princípios básicos para o desenvolvimento da infraestrutura regional estão previstos no marco programático: i) desenhar uma visão integral da infraestrutura da região; ii) enquadrar projetos dentro de um planejamento estratégico e organizado por eixos de integração e desenvolvimento; iii) reformar e atualizar marcos regulatórios e sistemas que regem a utilização das infraestruturas nacionais; iv) fortalecer as capacidades dos Estados na formulação de políticas, planos e marcos regulatórios; v) harmonizar as políticas, planos e marcos regulatórios e institucionais entre os Estados; vi) valorizar a dimensão ambiental e social dos projetos; vii) procurar projetos de integração regional que melhorem a qualidade de vida das pessoas e proporcionem melhores oportunidades para as populações locais; viii) incorporar mecanismos de participação e consenso; ix) desenvolver novos mecanismos de programação, execução e gestão de projetos de infraestrutura física; x) otimizar o uso das fontes de financiamento e as estratégias comuns disponíveis (DECLARACIÓN DE LOS PRESIDENTES, ANEXO, 2000)²¹⁰. Na verdade, essas diretrizes conduziram a construção teórica, normativa e operacional da IIRSA, que se resume num planejamento territorial estratégico, apoiado em ferramentas gerenciais de ordem técnica e financeira, que visa à realização e ao acompanhamento de projetos de infraestrutura física e de integração regional.

No que se refere aos instrumentos do Plano de Ação, o documento informa que o trabalho a ser realizado deve aplicar métodos e técnicas reconhecidos e pautar-se em decisões com perfil técnico e político, ademais, o Plano de Ação impõe a observância de certos preceitos básicos, como: i) aproveitamento das instituições existentes e atuantes e não criação de novos órgãos; ii) compromisso político de alto nível, participação das instituições de financiamento e conhecimento sobre as necessidades das populações afetadas; iii) envolvimento dos governos nas decisões; iv) melhorias nos processos decisórios; v) definição de cronogramas de trabalho com objetivos e cronogramas de execução (DECLARACIÓN DE LOS PRESIDENTES, ANEXO, 2000)²¹¹. Além disso, o Plano de Ação estabelece uma estrutura administrativa mínima para o início das atividades da IIRSA, composta por órgãos político, administrativo e técnico.

²¹⁰ DECLARACIÓN DE LOS PRESIDENTES. **Primera reunión de presidentes de América Del Sur. Anexo. Plan de acción para la integración de la infraestructura regional en América del Sur Una propuesta.** Brasília, Septiembre de 2000. Disponível em: www.unasurg.org.br. Acesso em 08.09.2019.

²¹¹ *Op cit.*

O Comitê de Direção Executiva (CDE), composto por representantes de alto nível indicados pelos governos da região, assumiu função política, justamente por causa de sua capacidade de adotar e fazer cumprir as decisões de interesse dos países e do bloco e de mobilizar a iniciativa privada e setores da sociedade civil organizada em prol dos projetos de infraestrutura física. Na seara administrativa, representantes do BID, CAF e Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) formavam o Comitê de Coordenação Técnica (CCT) e ficavam incumbidos de elaborar e monitorar o Plano de Ação e de levantar fontes e instituições para apoiar as iniciativas de integração regional. No mais, grupos técnicos executivos (GTE's) reuniam experts e colaboradores dos governos para pesquisar os eixos de integração e desenvolvimento que passavam a constituir a base territorial de planejamento da IIRSA.

Quadro 8. Estrutura básica da IIRSA prevista no Plano de Ação.

Estrutura, funções e órgãos da estrutura administrativa da IIRSA		
Órgão político	Órgão administrativo	Órgão técnico
Comitê de Direção Executiva (CDE)	Comitê de Coordenação de Técnica (CCT)	Grupos Técnicos Executivos (GTE's)
Representantes dos governos da região	Representantes das organizações internacionais	Especialistas e funcionários dos governos da região
Adota decisões políticas afetas a integração regional	Elabora e acompanha o Plano de Ação do bloco	Realizar pesquisa sobre os eixos de integração e desenvolvimento

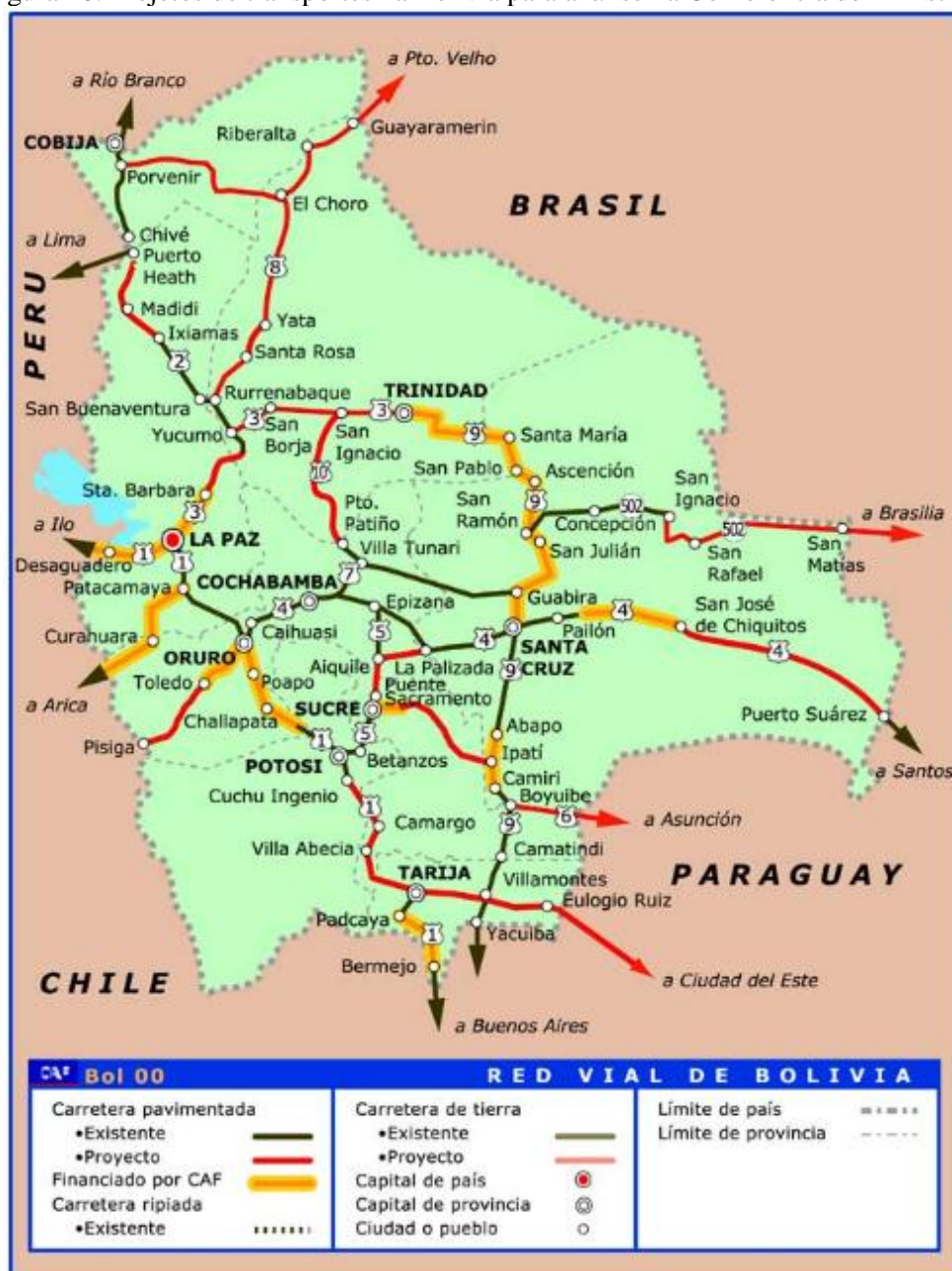
Fonte: Autor.

As organizações internacionais, como o BID e a CAF, estavam encarregadas de conduzir o planejamento territorial e de apoiar os projetos de infraestrutura por meio de assistência técnica e financiamento, além disso, essas instituições forneciam estudos científicos aprofundados sobre diversas temáticas ligadas à integração física e regional (produtividade e competitividade dos países, situação das infraestruturas, padrões tecnológicos, indicadores de sustentabilidade, redes de transporte e logística, sistemas aduaneiros, mercados de energia e comunicações). No diagnóstico da CAF (2000)²¹², as conexões terrestres entre o litoral do Sudeste brasileiro com os portos do Peru (Arequipa e Ilo) eram consideradas prioritárias para a integração regional, incluindo as estradas na Bolívia. Inobstante, foi levada uma lista de projetos de transporte de interesse da Bolívia para a I Reunião de Ministros de Transportes, Telecomunicações e Energia da América do Sul, que ocorreu em dezembro daquele ano (2000), em Montevideo, Uruguai.

²¹² *Op cit.*

É patente que o país vizinho tinha a oportunidade de aproveitar a sua posição estratégica no continente e estruturar uma complexa rede multimodal de transportes, isto porque foram relacionados 15 (quinze) projetos de infraestrutura distribuídos em todas as regiões e direções do país; apenas no Departamento de Santa Cruz, objeto desse estudo, havia 07 (sete) projetos, sendo: i) San José y Puerto Suarez; ii) Boyuibe y Hito Villazón; iii) San Ignacio y San Matías; iv) Interconexión ferroviaria; v) Concepción y San Ignacio; vi) Puerto Busch; vii) Terminales de carga en Cochabamba y Santa Cruz. O mapa a seguir confirma o exposto, senão vejamos:

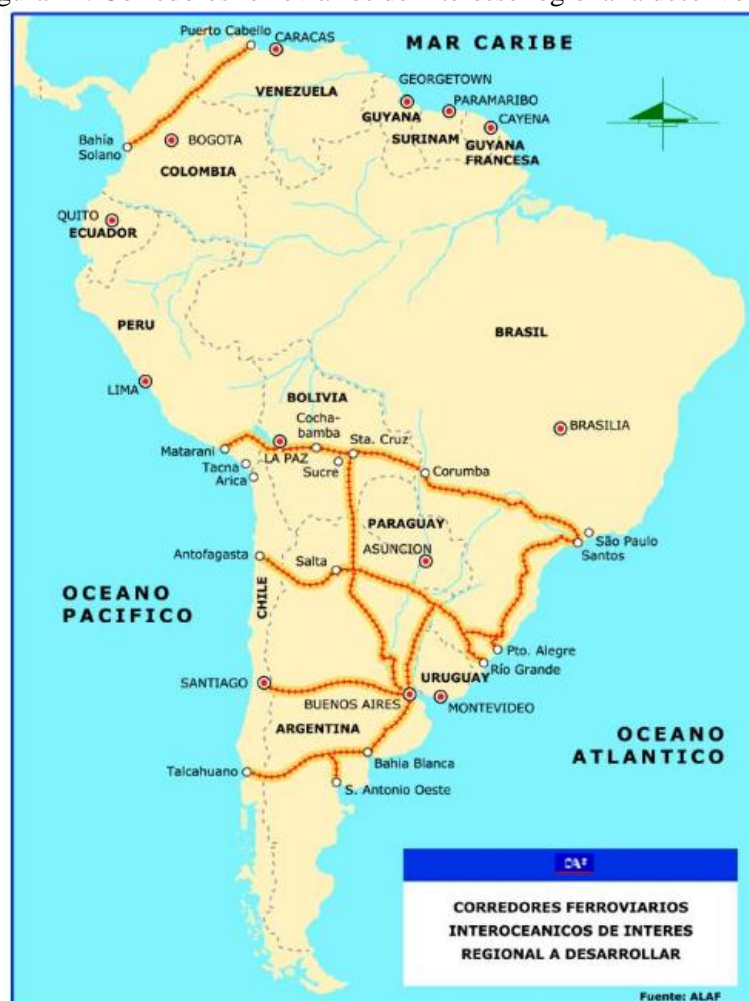
Figura 10. Projetos de transportes na Bolívia para análise na Conferência de Ministros.



Fonte: CAF (2000).

Por outro lado, a lista de projetos de transportes prioritários para o Brasil prestigiava o Cone Sul e o Centro-Sul do país, em especial, a malha viária e ferroviária dos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e São Paulo, se bem que foram previstas intervenções em prol da integração com o Peru, o Paraguai, Argentina e Chile e com a Bolívia também. Em tempo, na área de estudo foram identificados projetos relacionados com a Hidrovia Paraguai-Paraná (melhoramento do trecho ferroviário entre Bauru e Corumbá) e com a fronteira Brasil e Bolívia (pavimentação do trecho entre Cáceres e San Matías); não se pode ignorar a previsão de eixo ferroviário entre Santa Cruz de La Sierra (Bolívia) e Sepitiba (Brasil). Certo é que os estudos já traziam a ideia de implementação de corredores ferroviários interoceânicos de interesse regional a serem desenvolvidos, a exemplo do Corredor Brasil – Bolívia – Peru, ou melhor, Santos - Corumbá - Santa Cruz - Cochambamba - La Paz e Matarani (CAF, 2000)²¹³.

Figura 11. Corredores ferroviários de interesse regional a desenvolver.



Fonte: CAF (2000).

²¹³ *Op cit.*

Destarte, a I Reunião dos Ministros da América do Sul foi determinante para a continuidade do projeto integracionista tendo em conta a elaboração do “Plano de Ação para Integração de Infraestrutura Regional na América do Sul”, sob a responsabilidade do CCT, composto pelo BID, CAF e FONPLATA (CCT, 2000, p. 1-4)²¹⁴. Sustentando a necessidade de buscar um ritmo de crescimento sustentado e apoiado em processos produtivos avançados e no aumento dos níveis de produtividade e competitividade internacional e vislumbrando a importância de se ter um moderno complexo logístico na região, o CCT defendeu a iniciativa de integração regional sul-americana e expôs a proposta supracitada que mantém quase na íntegra o documento lançado previamente na I Cúpula Presidencial Sul-Americana, aliás, ele inicia reforçando “as ações básicas do Plano de Ação”, de responsabilidade dos GTE’s²¹⁵, mas inovou ao propor considerações específicas acerca do planejamento dos eixos de integração e desenvolvimento e dos processos setoriais (CCT, 2000)²¹⁶.

Dito isso, o CCT (*op cit*)²¹⁷ apregou 04 (quatro) orientações para abordagem dos eixos de integração e desenvolvimento e dos processos setoriais: i) priorização dos investimentos públicos e participação do setor privado na gestão e no financiamento de projetos; ii) harmonização e compatibilização dos marcos regulatórios que tratam de infraestrutura; iii) agilização e padronização dos procedimentos afetos à circulação fronteiriça; iv) melhor aproveitamento das oportunidades inerentes aos projetos de investimentos e outras iniciativas de maneira a potencializar os efeitos ambientais e sociais positivos. Os eixos de integração e desenvolvimento e os processos setoriais são as referências de planejamento física e territorial e de desenvolvimento regional da IIRSA, daí a preocupação de adotar critérios políticos e técnicos que favoreçam o conhecimento sobre as diversas realidades socioeconômicas e a natureza dos projetos de infraestrutura e seus potenciais de transformação; esse tema encerra a segunda parte do Plano de Ação (“ações básicas”).

²¹⁴ CCT. **Reunión de Ministros de Transporte, Telecomunicaciones y Energía de América del Sur. Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur.** 4 y 5 de diciembre de 2000. Montevideo. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=42>. Acesso em 09.09.2019.

²¹⁵ Recordando: i – desenhar uma visão mais integral da infraestrutura; ii – enquadrar projetos no âmbito de planejamento estratégico organizado em eixos específicos; iii e iv – modernizar e atualizar os sistemas regulatórios e institucionais e as políticas afetas à questão da infraestrutura nos países; v – valorizar a dimensão socioambiental dos projetos; vi – melhorar a qualidade de vida e as oportunidades das populações locais/regionais; vii – incorporar mecanismos de participação e consulta; viii – desenvolver mecanismos regionais de planejamento, execução e gestão de projetos; ix – estruturar modelos financeiros adequados à configuração dos riscos existentes (CCT, 2000).

²¹⁶ *Op cit.*

²¹⁷ *Op cit.*

O documento avança sobre a instrumentalização da IIRSA na terceira parte intitulada “Mecanismos para Implementação e Acompanhamento do Plano de Ação”, que está de acordo com o documento preliminar discutido em Brasília, tão logo, o plano ratificou certas premissas e consensos²¹⁸ sobre a tomada de decisões, a participação dos governos, a construção de um espaço democrático e a condução da política regional sul-americana.

Ainda na terceira parte do Plano de Ação, foi melhorado o tópico relativo à estrutura gerencial da iniciativa de integração regional previsto anteriormente. Fato é que foi criado um sistema de implementação e acompanhamento do Plano de Ação organizado em 03 (três) setores ou níveis: Comitê Diretor Executivo (CDE), Comitê de Coordenação Técnica (CCT) e Grupos Técnicos Executivos (GTE's). Em consonância com a arquitetura institucional idealizada pelos Presidentes da região, o Plano de Ação previu que o CDE seria o núcleo diretor composto por representantes de alto nível dos governos dos países com capacidade de gestão e de tomada de decisão, que a CCT consistiria no núcleo técnico composto por indicados do BID, CAF e FONPLATA, responsável pela identificação da carteira de projetos e apoio técnico, e que os GTE's seriam integrados por colaboradores com notório conhecimento e atuação profissional e acadêmica designados pelos governos que analisariam temas determinados e os eixos de integração e desenvolvimento propostos (CAF, 2000).

No Plano de Ação é descrito objetivamente o funcionamento daquelas instâncias (Quadro 9) e são feitos determinados apontamentos. Isto posto, o documento consignou que a execução do Plano de Ação necessitaria iniciar com a atuação dos GTE's e com os trabalhos pertinentes à implantação dos eixos de integração e desenvolvimento e dos planos setoriais e contar com o secretariado da CCT (BID, CAF e FONPLATA), outrossim, recomendava-se a criação de presidência e vice-presidência para representação da CDE. Todas as instituições (GTE's, CCT e CDE) deveriam se reunir com certa periodicidade e a CCT e a CDE seriam conduzidas por mandatos com duração determinada; a CCT e a secretaria vinculada a ela seriam geridas por uma das instituições internacionais de apoio (BID, CAF e FONPLATA) com mandato de 06 (seis) meses.

²¹⁸ Vale recordar: i) aproveitamento de recursos humanos e financeiros das instituições envolvidas (nacionais e internacionais); ii) acompanhamento efetivo das decisões e dos seus resultados à luz das necessidades das populações e dos seus países; iii) garantia de ampla participação dos governos, sobretudo nos processos decisórios; iv) construção de ambiente de governança com interação entre governos e diversas instituições regionais e multilaterais; v) definição de cronograma de trabalho com objetivos e atividades previamente estabelecidos e acordados (CAF, 2000).

Quadro 9. Organização e funcionamento dos órgãos da IIRSA

Comitê de Direção Executiva (Ministros de Estado)
<ul style="list-style-type: none"> - definir visão sobre a integração regional sul-americana; - recomendar diretrizes para os governos e suas estruturas internas; - formular propostas adequadas à implementação da iniciativa de integração regional; - realizar orientações de políticas compatíveis com as áreas do Plano de Ação;
Comitê de Coordenação de Técnica (CCT – BID, CAF e FONPLATA)
<ul style="list-style-type: none"> - identificar carteira de projetos apoiados numa visão unificada da integração regional; - fazer recomendações de intervenções para os Estados; - promover a participação do setor privado no financiamento e na operação dos projetos; - levantar mecanismos de financiamento disponíveis para viabilizar a realização dos projetos;
Grupos Técnicos Executivos - GTE's (Representantes dos países)
<ul style="list-style-type: none"> - cada GTE fica responsável por um EID ou por um PSI e pelo seu Plano de Trabalho; - realizar reuniões e pesquisas para analisar um tema que compõe seu Plano de Trabalho; - elaborar informes mensais para o CCT sobre o andamento dos trabalhos;

Fonte: Autor.

O Plano de Ação também definia uma “Proposta de critérios para seleção e priorização de eixos e de propostas setoriais de integração”, contendo os seguintes fatores e/ou condicionantes: i) cobertura geográfica de países e regiões; ii) fluxos existentes; iii) fluxos potenciais; iv) volume de investimentos recentes e disponíveis em curto prazo; v) interesse e nível de participação do setor privado; vi) grau de sustentabilidade ambiental e social dos projetos. Outrossim, o documento listava 12 (doze) eixos de integração e desenvolvimento, incluindo o Eixo Interoceânico Brasil-Bolívia-Peru-Chile e o Eixo Bolívia-Paraguai-Brasil, e 06 (seis) processos setoriais de integração, entre eles: facilitação da circulação fronteiriça²¹⁹. O quadro a seguir mostra os EID's e os PSI's previstos no Plano de Ação.

Quadro 10. Eixos de Integração e Desenvolvimento e Processos Setoriais da IIRSA

Eixos de Integração e Desenvolvimento - EID	Processos Setoriais de Integração – PSI
Mercosur; Andino; Interoceânico Brasil-Bolívia-Peru-Chile; Venezuela-Brasil-Guyana-Surinam; Multimodal Orinoco-Amazonas-Plata; Multimodal del Amazonas; Marítimo del Atlántico; Del Pacífico; Neuquén-Concepción; Porto Alegre-Jujuy-Antofagasta; Bolivia-Paraguay-Brasil; Perú-Brasil;	Sistemas operativos de transporte multimodal; Sistemas operativos de transporte aéreo; Facilitación de pasos de frontera; Amortización de políticas regulatorias, de interconexión, de espectro, de estándares técnicos y de universalización de internet; Instrumentos para el financiamiento de proyectos de integración física regional; Marcos normativos de mercados energéticos regionales;

Fonte: Autor.

²¹⁹ CCT, 2000.

Por fim, no tópico “Metodologia e cronograma de trabalho” ficou acertado que, atendendo as decisões emitidas na Reunião dos Ministros e considerando os EID’s e os PSI’s levantados, seriam criados GTE’s e os trabalhos iniciariam e que outras reuniões tratariam de concluir outras questões pertinentes. Já na I Reunião dos Ministros de Transportes, Telecomunicações e Energia, conduzida pelo Presidente do Uruguai Jorge Batlle Ibáñez, buscou-se firmar uma visão global para a ampliação e a modernização da infraestrutura na América do Sul, mais tarde reconhecida como Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana (IIRSA); se bem que questões geopolíticas, econômicas e/ou mais estratégicas não foram objeto de discussão nesse encontro. Após as solenidades e as apresentações do Plano de Ação, EID e PSI por parte da CAF, BID e FONPLATA²²⁰, tiveram sequência as ações dos grupos de trabalho, compostos por representantes dos governos, especialistas e colaboradores das instituições públicas e privadas envolvidas.

Naquela oportunidade, foi aprovada a seleção e a priorização dos EID’s e PSI’s sugerida pelo CCT, no entanto, ficou definido que os primeiros eixos a serem desenvolvidos pelos GTE’s seriam esses: i) Mercosul-Chile; ii) Andino; iii) Brasil-Bolívia-Perú-Chile; iv) Multimodal Orinoco-Amazonas-Plata; v) Brasil-Guiana-Suriname-Venezuela; vi) Multimodal do Amazonas. No que toca especificamente aos PSI’s, a plenária apenas se manifestou positivamente sobre a sua aprovação sem fazer nenhum comentário adicional ou sem propor encaminhamentos mais direcionados. Em tempo, determinados entendimentos a respeito dos setores de telecomunicações, energia e transportes foram estabelecidos, além disso, mudanças técnicas pontuais no Plano de Trabalho foram confirmadas pelas autoridades presentes.

Não resta dúvida que a concepção da IIRSA estava amparada por compromisso político de alto nível dos países sul-americanos (diplomacia presidencial) e revestida de institucionalidade e gestão administrativa apoiada em critérios técnicos. O interesse dos governos manifestado à época atesta o alinhamento das diversas instituições nacionais e internacionais (organizações governamentais e não governamentais, iniciativa privada e setores da sociedade civil organizada). O engajamento das organizações internacionais, como BID, CAF, FONPLATA, ALADI e CEPAL, reforçam que a proposta regional de integração física sul-americana não é uma ficção dos Estados ou dos governos nem um pacto político-partidário supracional, é um ideal das nações e povos do continente em prol de objetivos comuns e do estreitamento das relações regionais/internacionais.

²²⁰ Cabe registrar que a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) também participaram do evento e expuseram seus estudos.

1.2 A estrutura político-administrativa e técnica da IIRSA em 2001: a arquitetura institucional e os instrumentos do planejamento territorial e regional: EID e PSI

A I Reunião do CDE foi realizada em abril de 2001 na cidade de Santa Cruz de La Sierra, na Bolívia, e teve como objetivos consolidar a CDE, estipular atividades e prazos para os GTE's e marcar as próximas reuniões do órgão em tela (CDE, 2001-a)²²¹. Essa reunião foi instruída pelos documentos elaborados pela CCT, um deles tratava dos objetivos, funções, composição, arranjo administrativo, processos de tomada de decisão e periodicidade das reuniões da CDE (CCT, 2001-a)²²²; o outro abordava a conformação, coordenação, funções e funcionamento dos GT'E's (CCT, 2001-b)²²³. O CDE se firmou como um órgão político responsável pela visão estratégica da IIRSA e competente para fixar objetivos, metas, prioridades e procedimentos do Plano de Ação da IIRSA, e para supervisionar planos, investimentos, marcos regulatórios e estudos feitos pelos GTE's. Sobre a atuação da CCT pouco foi acrescentado pelo próprio órgão; mas foram relacionadas diversas rotinas de trabalho e tarefas para os GTE's. O quadro a seguir resume as competências dos órgãos citados:

Quadro 11. Organização e funcionamento dos órgãos da IIRSA

Comité de Dirección Ejecutiva (Ministros de Estado)	
Composición: Presidencia e Vice-Presidencias e Secretariado (CCT)	
Atuación: tem sede no país do representante da Presidência e se reúne 02 (duas) vezes por ano	
Funciones	- Realizar reuniões e emite decisões;
	- Acompanhar o desenvolvimento dos GTE's e PSI's;
	- Fazer gestão junto aos governos dos países da região;
Comité de Coordinación de Técnica (CCT)	
Composición: representantes de BID, CAF e FONPLATA	
Atuación: uma secretaria exerce suas funções na sede do BID em Buenos Aires	
Funciones	- Atender os requerimentos dos GTE's e prestam assessoria técnica;
	- Supervisionar e acompanhar os trabalhos dos GTE's;
	- Fazer o secretariado da CDE;
Grupos Técnicos Ejecutivos (GTE's)	
Composición: gerentes e assistente técnico (por GTE), funcionários e especialistas nomeados	
Atuación: os integrantes dos GTE's se reúnem presencialmente em locais de conveniência;	
Funciones	- Realizar reuniões e estudos para proposição de Plano de Trabalho na sua área;
	- Fazer a levantamento e a análise de viabilidade dos projetos de infraestrutura;
	- Analisar e propor alternativas de financiamento disponíveis;

Fonte: Autor.

²²¹ CDE. **Ata da Primera Reunión de Comité de Dirección Ejecutiva**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=41>. Acesso em 09.09.2019.

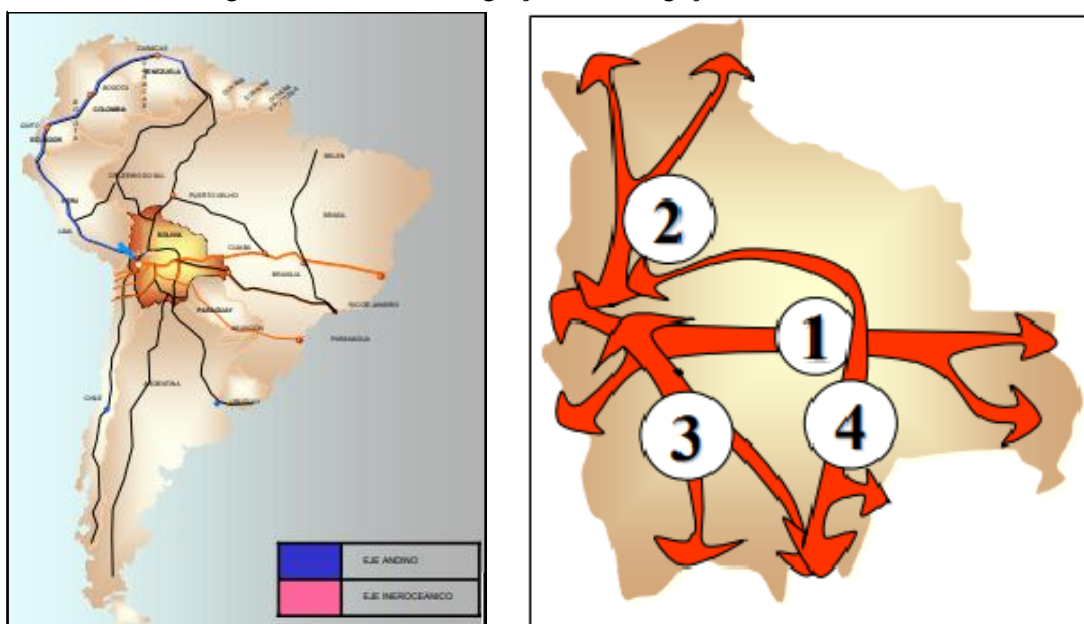
²²² CCT. **Lineamientos para el funcionamiento del Comité de Dirección Ejecutiva (CDE)**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=41>. Acesso em 09.09.2019.

²²³ CCT. **Lineamientos para el funcionamiento de los Grupos Técnicos Ejecutivos (GTEs)**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=41>. Acesso em 09.09.2019.

É notável a preocupação da instituição com os GTE's e com os EID's e PSI's. Os GTE's enquanto equipes técnicas multidisciplinares ficaram encarregados de realizar as pesquisas na área de infraestrutura com enfoques multisetorial e regional e incumbidos de atuar para harmonização das normas, adequação dos métodos de avaliação de projetos, realização de estudos socioambientais e de ações para estimular as atividades econômicas nos territórios (CCT, 2001-b, *op cit*). Sob a supervisão da CCT, ou melhor, das organizações internacionais envolvidas (BID, CAF e FONPLATA) e autoridades e especialistas nos países, os GTE's tinham a oportunidade de construir planos sub-regionais e corroboraram para um planejamento de intervenção territorial estratégico e progressista no continente.

Em 2001 os GTE'S dos EID's Andino, Mercosul-Chile, Interoceânico, Mercados Energéticos Regionais se reuniram em diversas localidades. A I Reunião do GTE do Eixo Interoceânico foi realizada em junho de 2001 em Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, e contextualizou todos os presentes sobre a dinâmica dos trabalhos no âmbito da IIRSA, além disso, uma apresentação do Eixo Brasil-Bolívia-Paraguai-Peru foi discutida na oportunidade. Em outubro do mesmo ano (2001) ocorreu a II Reunião do GTE do Eixo Interoceânico no Rio de Janeiro, Brasil, oportunidade em que as delegações dos países envolvidos puderam expor os seus planos e objetivos, aliás, a delegação boliviana já mostrava amplo conhecimento sobre a IIRSA e firme posição no sentido de efetivar conexões territoriais geoestratégicas (Figura 12).

Figura 12. Eixos de integração e suas ligações na Bolívia



Fonte: Vice-Ministerio de Transporte, Comunicacion y Aeronautica Civil (2001).

A apresentação do Vice Ministério de Transporte, Comunicação e Aeronáutica Civil da Bolívia (2001)²²⁴ posicionava o país como centro do subcontinente americano com capacidade de integrar e facilitar o transporte e o comércio na região e no seu entorno próximo, outrossim, a equipe governamental do país vizinho ressaltou que os eixos Andino (-Amazônico) e Interoceânico da IIRSA eram estratégicos para o país (vide Figura 12 à esquerda), sabidamente a Bolívia desejava expandir as suas relações comerciais e socioculturais com as áreas e regiões andinas e amazônicas e com o litoral do sudeste brasileiro. De outra banda, o documento continha as propostas de corredores que demandavam o envolvimento da Bolívia (vide Figura 12 à direita) na IIRSA: Eixo 1 de Integração Leste-Oeste (Bolívia, Brasil, Chile e Peru), Eixo 2 de Integração Norte-Oeste (Norte do Brasil, Bolívia, Portos do Peru e Chile), Eixo 3 de Integração Oeste-Sul (Centro-Oeste e Sul da Bolívia, Paraguai e Argentina) e Eixo 4 de Integração Norte-Sul (Centro e Sul da Bolívia, Argentina e Paraguai).

A Bolívia detinha completo levantamento acerca dos projetos de infraestrutura, sobretudo na área de transportes, e das intervenções necessárias para efetivar aqueles corredores de circulação no país. É preciso destacar que o material exposto tratava do papel geográfico desempenhado pelas principais cidades da Bolívia, especialmente La Paz e suas adjacências, porém chama atenção a importância atribuída a cidade de Santa Cruz no processo de articulação urbano-regional-continental, quase todos os caminhos passavam pela capital ou pelo departamento. No que concerne ao EID Interoceânico 02 (duas) conexões fronteiriças foram priorizadas no território da Bolívia: i) de Pailón até Puerto Suarez e a fronteira com Corumbá (Mato Grosso do Sul, Brasil); ii) de San Javier até San Matias e a fronteira com Cáceres (Mato Grosso, Brasil).

A construção da estrada entre Pailón e Puerto Suares demandava a pavimentação de 585km e encontrava-se em estudo de viabilidade econômica e socioambiental. Já a construção da estrada entre San Javier e San Matias precisava da pavimentação de 417km, essenciais para por em funcionamento o chamado corredor "Arica - Cuiabá", no entanto, esse projeto ainda estava em fase de discussões entre os países interessados (Chile, Bolívia e Brasil). Com esses dois corredores funcionando (Figura 13) juntamente com a rede de transportes existente no Brasil, a fronteira do chaco-pantanal estaria, de fato, integrada fisicamente.

²²⁴ VICE-MINISTERIO DE TRANSPORTE, COMUNICACION Y AERONAUTICA CIVIL. **Iniciativa para la integración de la infraestructura regional sudamericana (IIRSA) - transportes.** Ing. Jorge Nicolas Peredo Flores. Santa Cruz de la Sierra. Ministerio de Desarrollo Económico, 2001.

Figura 13. Projetos Pailón e Puerto Suarez e San Javier e San Matías na Bolívia



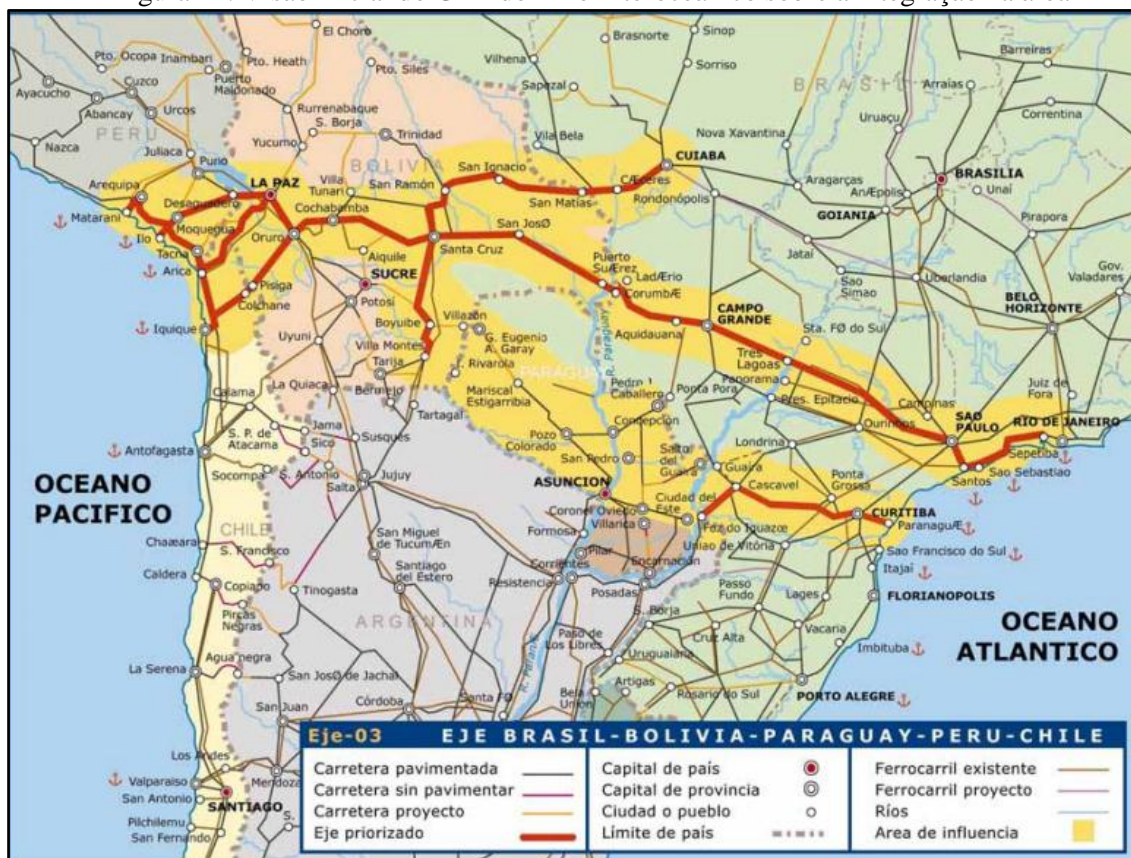
Fonte: Vice-Ministerio de Transporte, Comunicacion y Aeronautica Civil (2001).

Os estudos e os projetos para o corredor Pailón e Puerto Suarez estavam em fase final, além disso, estava prevista a construção de um eixo ferroviário de 140km entre Puerto Suarez (Motacucito e Puerto Busch), tudo isso para facilitar o acesso da Bolívia aos portos do Atlântico. Desde o primeiro momento nota-se que as conexões da Bolívia com o estado de Mato Grosso do Sul avançavam mais rapidamente, justamente porque essa região fronteiriça é mais dinâmica. Incontestável é o esforço do país vizinho para realizar os estudos necessários, buscar investimentos públicos e privados e concretizar os projetos de infraestrutura na região²²⁵. Um dos resultados das 02 (duas) reuniões do GTE do Eixo Interoceânico foi uma proposta inicial de projetos fundamentais para estruturar o EID citado, defendia-se um corredor denominado “Brasil-Bolívia-Paraguai-Peru-Chile”²²⁶. A ilustração a seguir confirma o exposto.

²²⁵ Ainda tratando das apresentações das equipes nacionais na II Reunião do GTE do Eixo Interoceânico, o Brasil expos estudo sobre a integração na área de telecomunicações, tema irrelevante para esse trabalho.

²²⁶ GTE EJE BRASIL-BOLÍVIA-PARAGUAI-CHILE-PERU. **Segunda Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva (CDE)**. Disponível em: www.iirsa.org. Acessado em 02.04.2020.

Figura 14. Visão inicial do GTE do Eixo Interocêânico sobre a integração na área



Fonte: GTE Eje Brasil-Bolívia-Paraguai-Chile-Peru (*op cit*)²²⁷.

Naquele momento falava-se num total de 48 projetos de infraestrutura no EID, distribuídos entre os países (Brasil, Bolívia, Paraguai e Chile), sem contabilizar o Peru, com participação de mais de 90% da iniciativa privada (*ibidem*). Inobstante, caberia ao CCT e ao CDE estabelecerem com maior clareza os critérios técnicos para seleção de projetos, o que foi feito na II Reunião do CDE em dezembro de 2001, em Buenos Aires, Argentina (CCT, 2001-b)²²⁸. Essa reunião lançou o "Esquema metodológico de trabalho dos GTE's", o qual preconizava que os GTE's deviam elaborar Programas de Trabalho contendo 02 (dois) blocos de projetos de investimentos em infraestrutura, um de curto prazo (até 02 anos) e outro de médio prazo com análises de impactos (CCT, 2001-c); e aos GTE's caberia adotar essas atividades: realizar missões técnicas, confeccionar estado de situação dos projetos, constituir visão de negócios para os EID's, providenciar sistemas e bancos de dados de informações, viabilizar a participação do setor privado, interagir com os GTE's dos processos setoriais de integração (*op cit*).

²²⁷ CDE. Acta de la II Segunda Reunión de Comité de Dirección Ejecutiva. Buenos Aires. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=40>. Acesso em 09.09.2019.

²²⁸ CCT. Esquema metodológico de trabajo de los GTEs. II Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva. Buenos Aires. CCT, 2001-c.

Na verdade, 04 (quatro) GTE's estavam funcionando de fato (Eje Andino, Eje Brasil-Bolivia-Paraguay-Chile-Perú, Eje Mercosur-Chile e PSI Marcos Normativos de Mercados Energéticos Regionales), contudo, a instituição tentava desenrolar as ações dos demais (vide Quadro 12). O CCT foi claro quanto aos deveres dos GTE's de sopesar o interesse político dos governos em desenvolver os EID's, as disponibilidades das fontes de financiamento, a viabilidade dos projetos de infraestrutura e o grau de sustentabilidade deles. Ademais, o documento autorizava que a experiência adquirida com os GTE's fosse estendida para os PSI's, sobretudo a aplicação do modelo tridimensional de atuação (IIRSA, governos, setor e atores privados), e que os PSI's já identificados pudessem seguir adiante com os seus Planos de Ação ou de Trabalho (CCT, 2001-c)²²⁹. O quadro abaixo sintetiza as orientações do CCT.

Quadro 12. Eixos de Integração e Desenvolvimento e Processos Setoriais da IIRSA

GTE's funcionando por EID	Esquema de trabalho	GTE's criados por EID
Andino; Mercosur-Chile; Brasil-Bolívia-Paraguay-Chile-Perú;	Missões técnicas; Propostas de primeira geração de projetos; Estado de situação dos projetos; Propostas de segunda geração de projetos; Visão de negócios dos eixos; Sistemas e bancos de dados; Participação do setor privado; Vinculação com os projetos setoriais;	Não são nomeados expressamente os GTE's e há certa divergência nos nomes citados no documento.
GTE's funcionando por PSI		GTE's criados por PSI
Mercados energéticos regionales;		Sistemas operativos de transporte multimodal; Sistemas Operativos de Transporte Aéreo; Armonización de Políticas Regulatorias, de Interconexión, de Espectro, de Estándares Técnicos y de Universalización de Internet; Facilitación de pasos de frontera;

Fonte: Organização do autor de CCT (2001-c).

O CCT, respaldado pela CDE, entendia que estava sendo estruturada uma rede multinacional e multissetorial de implementação e acompanhamento da IIRSA e que o propósito integracionista sul-americano difundia-se nos governos, nas organizações internacionais, no setor privado, nos mercados e na sociedade (CDE, 2001-b)²³⁰. A estrutura política, administrativa e técnica e as metodologias de trabalho dos EID's e PSI's (instrumentos de planejamento e gestão territorial) ancoravam o desafio da IIRSA de construir políticas e ações (geoestratégicas) de alcance e efeitos transnacionais.

²²⁹ *Op cit.*

²³⁰ *Op cit.*

1.3 Visão estratégica continental, planejamento territorial e integração regional sul-americana: os fundamentos da IIRSA e o Consenso de Guayaquil de 2002

Desde a II Reunião do CDE em Buenos Aires, o CCT, instado pelos GTE's, já conclamava os órgãos da IIRSA a aprofundar as discussões e o entendimento sobre as políticas macroeconômicas e sociais e as necessidades de investimentos em projetos de infraestrutura na região. Outrossim, restava claro que a IIRSA não poderia ser dirigida por interesses políticos e econômicos combinados nem pela conjugação momentânea de esforços das instituições envolvidas. A IIRSA necessitava de política territorial-regional supranacional fundamentada em aportes geopolíticos e geoestratégicos, sendo o mais importante deles: a integração física do território por meio da implementação de projetos de infraestrutura nas áreas de transportes, comunicações e energia. Já na III Reunião do CDE, realizada em maio de 2002, em Brasília, os temas da visão estratégica sul-americana, da participação do setor privado e dos mecanismos de financiamento emergiam no debate regional-internacional (CDE, 2002-a)²³¹; o encontro tratava-se de um evento preparatório para a II Reunião dos Presidentes da América do Sul e destinado a fortalecer os processos de construção, incremento e modernização da infraestrutura de integração da região e a analisar os avanços da IIRSA.

Na capital federal, as instituições participantes (CDE, CAF, BID, FONPLATA) e as delegações presentes discutiam uma visão estratégica para a América do Sul com base nos seguintes assuntos: i) necessidade da incorporação da IIRSA e dos projetos estratégicos no planejamento dos governos nacionais; ii) redução das assimetrias comerciais entre os países da região; iii) coordenação público-privada e equidade nos investimentos e nos projetos de impacto social; iv) convergência normativa para IIRSA; v) importância da abordagem regional sobre os projetos; vi) responsabilidade compartilhada entre os países; vii) maior envolvimento do setor acadêmico; viii) sustentabilidade e fortalecimento das instituições parceiras; ix) contribuição e apoio técnico de outras instituições multilaterais, tais como: CEPAL, ALADI e OLADE; x) promoção de ambiente de liberdade, paz e democracia como forma de assegurar a sustentabilidade; xi) auxílio a divulgação da iniciativa entre os cidadãos e incentivo a participação desses em todo processo de integração regional (*op cit*, p. 02).

²³¹ CDE. **Iniciativa para la integración de la infraestructura regional sudamericana (IIRSA). Tercera Reunión de Comité de Dirección Ejecutiva. Acta de la reunión.** 26 y 27 de mayo de 2002. Disponível em <http://www.iirsa.org>. Acesso em 09.09.2019.

As delegações presentes chamaram atenção para as formalidades jurídicas aplicáveis à execução de projetos de infraestrutura, às licitações e às concessões para a iniciativa privada e às parcerias público-privadas, para o apoio ao desenvolvimento da capacidade para avaliação socioeconômica e ambiental dos projetos e para a divulgação de informações sobre oportunidades relacionadas aos projetos da IIRSA na América do Sul (CDE, 2002-a); também era proposta a realização de estudos sobre as experiências de execução de projetos de infraestrutura com participação do poder público e da iniciativa privada e o tratamento dado pela União Europeia aos investimentos no setor (*op cit*, p. 03). A participação do setor privado sempre foi considerada fundamental para a IIRSA, isto porque os países tinham consciência das suas limitações econômicas e financeiras e até da impossibilidade ou incapacidade técnica de administrar projetos de infraestrutura complexos. As propostas de projetos elegíveis para os EID's, a exemplo dos EID's Andino, Mercosul - Chile e Interoceânico Central²³², apontavam a natureza ou fontes dos investimentos (pública e privada) e as estratégias para a viabilização dos projetos.

O CDE responsabilizou-se pela adoção de visão estratégica para a América do Sul e o CCT ficou incumbido de articular os processos de planejamento nas diversas escalas. Para além de assuntos referentes à organização e ao funcionamento dos órgãos que compunham a IIRSA, foram ressaltados os avanços obtidos pelos GTE's na caracterização dos EID's (Andino, Mercosul-Chile e Interoceânico) e do PSI Mercados Energéticos Regionales, sobretudo a preparação das propostas de estudos e projetos elegíveis no âmbito da primeira geração de projetos (de curto prazo e de baixo impacto).

O levantamento de projetos prioritários do EID Interoceânico foi bem produtivo. Esse EID conseguiu identificar 24 projetos prioritários e a situação da estrada entre Cáceres (BR-070) e a fronteira com a Bolívia (85% executada), do trecho ferroviário entre Corumbá (Mato Grosso do Sul) e Bauru (São Paulo) no Brasil (em estudo para recuperação), da adequação do anel viário de Corumbá (em estudo) e dos estudos das estradas entre Porto Murtinho (Mato Grosso do Sul) e General Estigarribia (Paraguai), e das obras de engenharia da estrada San Javier e San Matias (Santa Cruz de la Sierra), e de outros projetos no Brasil e na Bolívia, especialmente nos estados de Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo e no departamento de Santa Cruz (CCT, 2002-a)²³³.

²³² Nesta reunião passa a ser utilizado o termo EID Interoceânico em substituição ao EID Brasil-Bolívia-Paraguay-Chile-Perú.

²³³ CCT. **Informe del CCT al CDE Anexo 3. Tercera Reunión de Comité de Dirección Ejecutiva.** 26 y 27 de mayo de 2002. Disponível em <http://www.iirsa.org>. Acesso em 09.09.2019.

Outras decisões importantes tomadas na III Reunião do CDE dizem respeito à inclusão da Bolívia no EID Peru-Brasil, que assinala inequivocamente o interesse do país na região amazônica, e à incorporação do EID Bolívia-Paraguai-Brasil no EID Interoceânico; sendo a última uma decisão precipitada e equivocada, pois aquele EID poderia ter definido melhor as estratégias de integração sub-regional nas áreas do chaco e do pantanal no continente. Não custa explicar que a constituição dos GTE's (dos EID's e PSI'S) poderia mudar (e mudava) no curso da IIRSA, ainda assim, o CDE informava que havia 09 (nove) EID's e 07 (sete) PSI's no início de 2002, mas não listava os nomes deles (CDE, 2002-a); mesmo os informes do CCT (anexos da ata) apresentavam certas divergências de nomes e informações sobre EID's e projetos.

Enquanto isso, os instrumentos de financiamento dos projetos de infraestrutura para integração regional exigiam maior dedicação dos órgãos da IIRSA; os debates sobre a temática só estavam no início e um longo percurso com tentativas, acertos e erros se avistava. Seguramente, as autoridades, gestores e colaboradores da IIRSA precisavam conhecer as fontes e os mecanismos de apoio à implementação de projetos de infraestrutura, os principais fatores de sucesso da iniciativa junto com a capacidade político-governamental de estabelecer consensos e ações na região.

Nessa ótica, a II Reunião dos Presidentes da América do Sul, realizada no ano de 2002, no Equador²³⁴, resultou no documento: “Consenso de Guayaquil sobre Integração, Segurança e Infraestrutura para o Desenvolvimento”. O evento marcou o centésimo octogésimo aniversário do encontro dos líderes da independência da América espanhola Simón Bolívar e José Martín e a importância da continuidade do processo de integração regional com respeito à democracia e aos seus princípios, apoiado em mecanismos de solidariedade financeira e de governabilidade, determinado a promover uma visão de futuro pautada na construção de um mundo mais humano, justo e solidário e no enfrentamento dos problemas comuns, tais como: crises econômicas, direitos humanos, armas, drogas, corrupção, política agrícola, terrorismo, corrupção etc (IIRSA, 2002-a, p. 1-4)²³⁵. Tal documento ainda possui 02 (dois) anexos que alinham os países em torno da segurança e da paz no continente e do desenvolvimento (regional) sustentável, sendo: Declaração sobre a Zona de Paz Sul-Americana e Declaração Presidencial relativa à Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (Johanesburgo, África do Sul).

²³⁴ Retomou e consolidou os avanços da III Reunião do CDE sobre a visão estratégica sul-americana, a participação do setor privado e os mecanismos existentes de financiamento público e privado.

²³⁵ IIRSA. **II Reunión de Presidentes de América del Sur. Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo.** Guayaquil. IIRSA, 2002-a.

A questão central do encontro de líderes era o prosseguimento das tratativas para “ampliação e fortalecimento da infraestrutura regional como fator essencial para a integração do espaço econômico da América do Sul e do desenvolvimento dos países” (*op cit*). Os presidentes reconheciam que a integração física e o desenvolvimento da região vinculavam-se a visão estratégica sul-americana e à concepção de regionalismo aberto, aos seus princípios básicos: perspectiva geoeconômica, sustentabilidade social, eficiência econômica, sustentabilidade ambiental e desenvolvimento institucional (*op cit*). Anterior informe do CCT (2002-b)²³⁶ tratou de explicitar melhor essas ideias e de nivelar os entendimentos das autoridades políticas. Resumidamente, a América do Sul era vista como um espaço geoeconômico que precisa reduzir as barreiras comerciais e logísticas, distribuir os benefícios de sua abertura e inserção internacional e fortalecer a própria economia (regional) contra as flutuações dos mercados (*op cit*).

No documento original a noção de “perspectiva geoeconômica” está associada aos EID’s, ou melhor, à organização do sul-americano em “franjas multinacionais que concentram fluxos de comércio, possuem certo nível de infraestrutura e que dão suporte para as atividades produtivas” (*op cit*). Já os temas sustentabilidade econômica, social, ambiental e político institucional são abordados em conjunto e expressam as bases do modelo de desenvolvimento regional. Outras premissas para a visão estratégica sul-americana da IIRSA foram trazidas pelo CCT (aumento do valor agregado da produção, tecnologias de informação, convergência normativa, coordenação público-privada), mas não foram referendadas expressamente pelos presidentes. Com efeito, a anuência dos presidentes sobre essa primeira aproximação da visão estratégica sul-americana da IIRSA validava conceitos, categorias, procedimentos, técnicas e rotinas de trabalho e uma proposta de planejamento e desenvolvimento regional focada na concretização de projetos de infraestrutura e no estímulo à competitividade e maior produtividade em áreas ou zonas geoeconômicas transnacionais (*op cit*).

No Consenso de Guayaquil de 2002 os Chefes de Estado reafirmaram a vigência e a importância estratégica da IRSA como instrumento para a integração multisetorial e geográfica focado no crescimento e desenvolvimento social e econômico da América do Sul, na melhoria da competitividade dos países, na inserção internacional deles na economia mundial e no fortalecimento da integração e cooperação regional mediante a ampliação dos mercados e a convergências das políticas públicas adotadas (*op cit*).

²³⁶ CCT. Informe del Comité de Coordinación Técnica (CCT). Segunda Reunión de Presidentes de América del Sur. Guayaquil. CCT, 2002-b.

Conforme aquele documento, as primeiras reuniões das diferentes instâncias responsáveis pelo processo de elaboração e consolidação da política de integração regional e territorial foram dedicadas à organização e à articulação dos órgãos e à proposição de estudos e medidas alinhadas com os princípios e diretrizes do conjunto dos presidentes sul-americanos; o documento também enfatiza os avanços daquelas instâncias gerenciais e técnicas e dos organismos internacionais e ratifica acordos e compromissos celebrados entre os países decorrentes desse diálogo integracionista. A cada encontro dos chefes de Estado da América do Sul, comprometidos com a IIRSA, observa-se o alinhamento internacional e a projeção geopolítica do bloco de países, mas em nenhum momento a retórica ou a posição supraestatal substituiu a dimensão política (desenvolvimentista) da IIRSA. A intensa agenda dos órgãos e os resultados dos seus trabalhos asseveram o pragmatismo da IIRSA e a sua capacidade de ser uma referência para programas e ações governamentais nacionais. Nesse viés, as cúpulas presidenciais e as reuniões do CDE garantiam a tomada de decisões políticas e as atividades dos GTE's repercutiam em medidas para viabilização da carteira de projetos no continente.

A III Reunião do GTE do EID Interoceânico de outubro de 2002 discutiu a situação dos projetos de infraestrutura das áreas abrangidas e levantou a opinião dos representantes dos países na capital do Paraguai, Assunção. Após a abertura do gerente do GTE, as delegações de Brasil, Bolívia, Chile, Peru e Paraguai expuseram a posição dos governos nacionais e as suas apresentações contendo as oportunidades oriundas da IIRSA. Na oportunidade, um representante do governo paraguaio valorizava o Chaco Americano como uma área estratégica e de interesse socioambiental internacional mas, seguindo as normativas dos GTE's, os planos setoriais dos países foram objeto de discussão, como exemplo as palestras do Brasil e da Bolívia (GTE INTEROCEÁNICO, 2002)²³⁷.

Um emissário da extinta Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT) relacionou os projetos de infraestrutura de transportes pertinentes ao EID Interoceânico, em sua maior parte localizados no sudeste do país e na fronteira com os países do Mercosul; especificamente na área de estudo foi apontada a necessidade de conclusão desses trechos viários: Jardim-Porto Murtinho (Mato Grosso do Sul) na BR-267 e Cáceres (Mato Grosso) com a fronteira boliviana na BR-070 (GEIPOT, 2002)²³⁸.

²³⁷ GTE INTEROCEÁNICO. **Tercera Reunión del Eje Interoceánico. Ayuda memoria.** Asunción, Paraguay. Ministerio de Relaciones Exteriores, 2002.

²³⁸ GEIPOT. **Projetos de transportes no Brasil.** Eixo Mercosul - Chile. Eixo Brasil - Paraguai - Bolívia - Peru - Chile. Assunção. Disponível em <http://www.iirsa.org>. Acesso em 04.04.2020.

Na proposta de integração regional boliviana (excetuando a sua ligação com o Pacífico), consta que o país pode acessar os portos do Atlântico (estados de São Paulo e do Rio de Janeiro) por meio de 02 (dois) corredores, um com o estado de Mato Grosso do Sul (Brasil) e outro com o Paraguai (vide Figura 15). Ademais, a Bolívia buscava a melhoria da ligação terrestre de suas principais cidades na porção ocidental e a valorização da posição central e estratégica do departamento de Santa Cruz como um complexo logístico sul-americano, dotado de amplas conexões territoriais, inclusive com o estado de Mato Grosso e a sua capital (Cuiabá) na fronteira com o Brasil (VICEMINISTERIO DE TRANSPORTES Y AERONAUTICA CIVIL, 2002)²³⁹.

Figura 15. Corredores de integração no EID Interoceânico previstos pela Bolívia



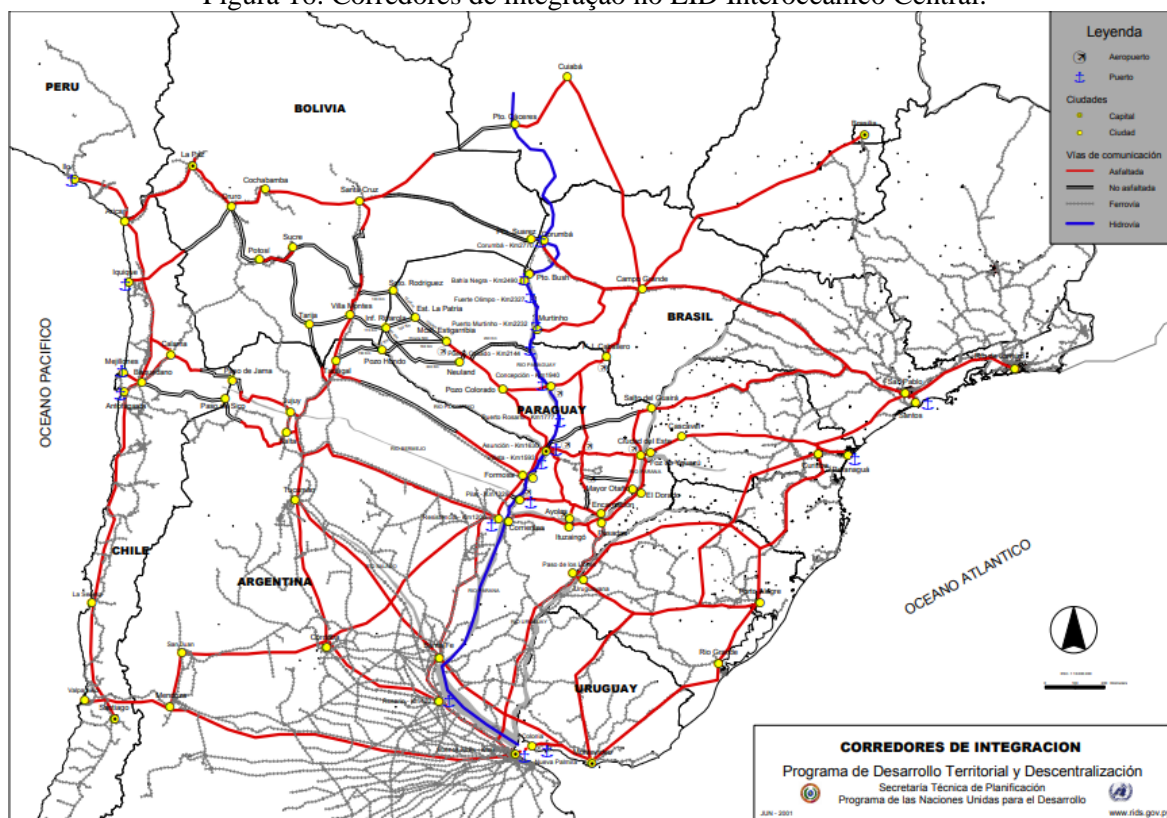
Fonte: Vice-Ministerio de Transporte, Comunicacion y Aeronautica Civil, 2002.

Nessa ótica, a integração territorial da fronteira entre Mato Grosso (Brasil) e Santa Cruz (Bolívia) teria um potencial econômico menor que as outras ligações entre Mato Grosso do Sul (Brasil) e Santa Cruz (Bolívia) e entre os países vizinhos (Bolívia e Paraguai) que, de certa forma, seriam conexões complementares e concorrentes.

²³⁹ VICEMINISTERIO DE TRANSPORTES Y AERONAUTICA CIVIL. **Eje Interoceánico - Brasil - Bolívia - Paraguay - Perú e Chile**. Disponível em <http://www.iirsa.org>. Acesso em 04.04.2020.

No âmbito do EID Interoceânico e na ótica do governo boliviano aparentavam viáveis 03 (três) corredores no seu território, sendo eles: Conexão Norte-Sul (Carretera Victor Paz Estenssoro, conecta Bolívia, Brasil, Peru e Argentina), Conexão Leste-Oeste (Interligação entre o Atlântico e o Pacífico, leia-se Brasil, Paraguai, Bolívia, Chile e Peru) e Corredor Sul (Bolívia, Paraguai, Argentina e Chile); somadas essas intervenções teriam uma extensão territorial (longitudinal) em torno de 6.849km²⁴⁰. Conforme esse documento (*op cit*), as intervenções logísticas no interior da Bolívia estavam mais avançadas do que as suas conexões nas zonas de fronteira, os trechos entre Puerto Suarez - Roboré (fronteira com o estado de Mato Grosso do Sul) e San Matias - San Ignacio - Concepción (fronteira com o estado de Mato Grosso) sequer tinham previsão de financiamento²⁴¹. Por fim, a Coordenação do GTE expos uma visão geral referente às redes de transportes do EID Interoceânico, incluindo a Hidrovia Paraguai-Paraná.

Figura 16. Corredores de integração no EID Interoceânico Central.



Fonte: República del Paraguay, Secretaria Técnica de Planificación, 2001²⁴².

²⁴⁰ VICEMINISTERIO DE TRANSPORTES Y AERONAUTICA CIVIL. **Eje Interoceánico - Brasil - Bolivia - Paraguay - Perú e Chile**. Disponível em <http://www.iirsa.org>. Acesso em 04.04.2020.

²⁴¹ A delegação boliviana ainda julgava fundamental explorar melhor a capacidade dos setores elétrico e de hidrocarboneto na região, de modo a aumentar a exportação de gás para a Argentina, Paraguai e Brasil (PAZ, Isabel Cadima. Tercera Reunión GTE Eje Interoceánico. Energía y telecomunicaciones. Disponível em <http://www.iirsa.org>. Acesso em 04.04.2020).

²⁴² REPÚBLICA DEL PARAGUAY. SECRETARIA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN. **Corredores de integración**. Disponível em <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=47>. Acesso em 04.04.2020.

No final de 2002 foi realizado o primeiro evento dos coordenadores nacionais da IIRSA, isto é, das autoridades e colaboradores responsáveis por internalizar a política de integração de integração regional nos governos e nas esferas da administração pública e mobilizar o setor privado e a sociedade civis nos seus respectivos países. O encontro em Brasília revisitou os avanços dos GTE's dos EID's²⁴³ (CCT, 2002-c)²⁴⁴ e dos PSI's²⁴⁵ e da construção da Visão Estratégica Sul-Americana (CCT, 2002-d)²⁴⁶.

O levantamento da situação dos GTE's mostrava, entre outras questões, que o GTE do PSI Facilitación de Pasos de Frontera estava em estágio bem avançado. Esse GTE conseguiu definir uma metodologia para um estudo aprofundado sobre a rede internacional de transportes terrestre e o fluxo de pessoas e mercadorias, não ignorando temas relevantes afetos a essa matéria como: aspectos institucionais e legais, cadeias logísticas, produtividade e competitividade das regiões, limitações e manutenção da infraestrutura existente e disponível etc. Incontestavelmente, o documento "Facilitación del transporte en los pasos de frontera", da IIRSA (2002-b)²⁴⁷, consistia num modelo de relatório-diagnóstico ou inventário propositivo sobre as fronteiras no continente²⁴⁸. Esse estudo visava conhecer a realidade das zonas e dos postos fronteiriços previamente definidos para, então, estabelecer as recomendações de normas e medidas para impulsionar o comércio sub-regional; almejava-se um diagnóstico sobre determinadas áreas fronteiriças com ênfase no impacto dos controles fronteiriços, na competitividade internacional regional, no perfil das populações e na sua circulação nos territórios e na necessidade de implementar sistemas de operação dos postos de fronteira (*op cit*).

Por fim, na agenda daquela reunião também foi pautado o aprimoramento da visão estratégica sul-americana, a cargo das instituições internacionais que integravam o CCT (BID, CAF e FONPLATA); nenhuma questão nova foi acrescentada sobre os princípios orientadores da integração regional, mas era consenso que essa atividade precisava desenvolver os estudos para consolidar a visão estratégica sul-americana.

²⁴³ Andino, Mercosur-Chile, Interoceânico, Porto Alegre-Asunción-Jujuy-Antofagasta, Multimodal del Amazonas, Venezuela-Brasil-Guyana-Surinam e Perú-Brasil-Bolivia.

²⁴⁴ CCT. **Evolución de los trabajos. Ejes de Integración y Desarrollo. Reunión de Coordinadores Nacionales.** Brasília. CCT, 2002-c.

²⁴⁵ Mercados Energéticos Regionales, Sistemas Operativos de Transporte Aéreo, Sistemas Operativos de Transporte Marítimo, Sistemas Operativos de Transporte Multimodal, Armonización de las Políticas Regulatorias, de Interconexión, de Espectro, de Estándares Técnicos y de Universalización de Internet, Facilitación de Pasos de Frontera e Instrumentos para el Financiamiento de Proyectos de Integración Física Regional.

²⁴⁶ CCT. **Evolución de los trabajos Procesos Sectoriales de Integración y Visión Estratégica de América del Sur. Reunión de Coordinadores Nacionales.** Brasília. CCT, 2002-d.

²⁴⁷ IIRSA. **Facilitación del transporte en los pasos de frontera.** IIRSA, 2002-b.

²⁴⁸ Esses estudos tiveram continuidade no âmbito do PSI Facilitación de Pasos de Frontera.

1.4 A institucionalização da IIRSA e a estruturação do Eixo Interoceânico Central: a visão estratégica sul-americana e dos projetos na fronteira (2003)

As atividades da IIRSA, como as reuniões e os estudos dos GTE's, adotaram metodologias que contribuíram positivamente para o desenvolvimento da política de integração regional sul-americana. A IIRSA se firmava como um fórum político-institucional especializado no acompanhamento de projetos de infraestrutura e dotado de certo nível de governança transnacional. A IIRSA promovia o alinhamento entre os governos nacionais e os ministérios competentes nos países, a interação entre os coordenadores nacionais e os colaboradores dos GTE's, o diálogo e a comunicação entre atores públicos, privados e sociais. Ficava evidente que os problemas da (falta de) integração regional afetavam todos os países da região (em maior ou menor grau) e que a solução deles demandava a conjugação de esforços para harmonizar os sistemas e marcos regulatórios das áreas de transportes, comunicações e energia, para reestruturar os organismos atuantes nessas áreas da infraestrutura e para constituir procedimentos claros e objetivos voltados a facilitar o comércio na região e aumentar a produtividade e a competitividade das cadeias locais de valor.

A II Reunião de Coordenadores Nacionais de junho de 2003 em Buenos Aires, Argentina, abordou os resultados dos GTE's dos PSI's criados e mobilizou os agentes interessados e envolvidos em torno da elaboração dos Planos de Ação dos processos setoriais, que compreendiam macropolíticas, contextos transnacionais e temas de suma importância para a integração e o desenvolvimento regional (IIRSA, 2003-a)²⁴⁹. Então, os Planos de Ação dos PSI's tinham o intuito não só de fazer os diagnósticos, mas de fazer recomendações sub-regionais nas suas respectivas áreas, preferencialmente contemplando os EID's. O PSI Facilitación de Pasos de Frontera é um bom exemplo de mecanismo institucional, pois visava realizar um diagnóstico prático acerca de determinadas zonas fronteiriças no continente²⁵⁰ contendo as necessidades e as possibilidades de investimentos em infraestrutura e as propostas de melhorias da gestão de controles nas zonas fronteiriças. A metodologia do diagnóstico e o Plano de Ação daquele PSI estavam em construção, na fase de identificação de critérios e fatores de análise.

²⁴⁹ IIRSA. **II Reunión de Coordinadores Nacionales. Agenda de Trabajo.** Iniciativa para la integración de la infraestructura regional sudamericana. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=44>. Acesso em 06.04.2020.

²⁵⁰ A escolha por determinadas áreas de estudo se justificava porque 15 regiões fronteiriças concentravam 85% do comércio terrestre no continente, segundo a instituição.

A IV Reunião do Comitê de Direção Executiva da IIRSA, em julho de 2003, na cidade de Caracas, Venezuela, tratou de retomar e avaliar o processo de integração e discutir ideias sobre as interrelações entre a IIRSA e outras instituições regionais e as melhorias na tomada de decisões pelos líderes sul-americanos²⁵¹ (CDE-a, 2003, p. 01)²⁵²; essa reunião foi um marco importante na proposição dos Planos de Ação para a IIRSA e na definição da visão estratégica sul-americana, vez que foi realizada conjuntamente com outro evento dedicado a esse objetivo. Como de praxe, a reunião teve uma pauta e documentos para discussão, entre eles o informe do CCT ao CDE, documento que tinha a seguinte estrutura: i) Conquistas e avanços da iniciativa (maio/2002 a julho/2003); ii) Eixos de Integração e Desenvolvimento; iii) Processos Setoriais de Integração; iv) Desafios futuros (CCT, 2003-a, p. 01-02)²⁵³.

O Relatório do CCT expôs a metodologia de trabalho utilizada para tratar da visão estratégica da América do Sul, destinada aos governos sul-americanos, e procedeu com a avaliação das delegações sobre o andamento da IIRSA, com foco nos seguintes itens: i) gestão técnica e política da iniciativa; ii) dinâmica de trabalho dos EID's; iii) inclusão de fatores técnicos e políticos propostos em acordos e projetos específicos; iv) fortalecimento das fontes e mecanismos de financiamento e apoio de iniciativas, como a articulação entre BNDES e CAF; v) intensificação dos trabalhos afetos aos processos setoriais de integração e realização de eventos com essa temática. Há de se ressaltar a preocupação da IIRSA com a segunda etapa do planejamento institucional, a promoção de Visão Estratégica da América do Sul 2020 e a difusão das suas ações (*ibidem*).

Segundo o CCT (*op cit*, p. 05), a IIRSA trabalhava com um portfólio de projetos de primeira geração (de baixo impacto e de curto prazo) composto por 75 estudos e 189 projetos, avaliado em US\$ 17 mil milhões, com mais de 50% de capital privado esperado. O CCT explicitava o andamento dos GTE's dos EID's e dos PSI's, criados e instituídos para ilustrar tais pretensões e avanços da IIRSA. O quadro a seguir resume bem a organização das atividades dos órgãos da IIRSA.

²⁵¹ CDE. **Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. Cuarta Reunión Del Comité de Dirección Ejecutiva. Caracas, Venezuela.** Disponível em <http://www.iirsa.org>. Acesso em 20.09.2019.

²⁵² EXECUTIVE STERRING COMMITTEE. **Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA). Fourth Meeting of the Executive Steering Committee.** Disponível em <http://www.iirsa.org>. Acesso em 20.09.2019.

²⁵³ COMITÉ DE COORDINACIÓN TÉCNICA. **Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. Cuarta Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva. Anexo 3. Informe del CCT al CDE.** 2 de julio de 2003, Caracas, Venezuela. Disponível em <http://www.iirsa.org>. Acesso em 20.09.2019.

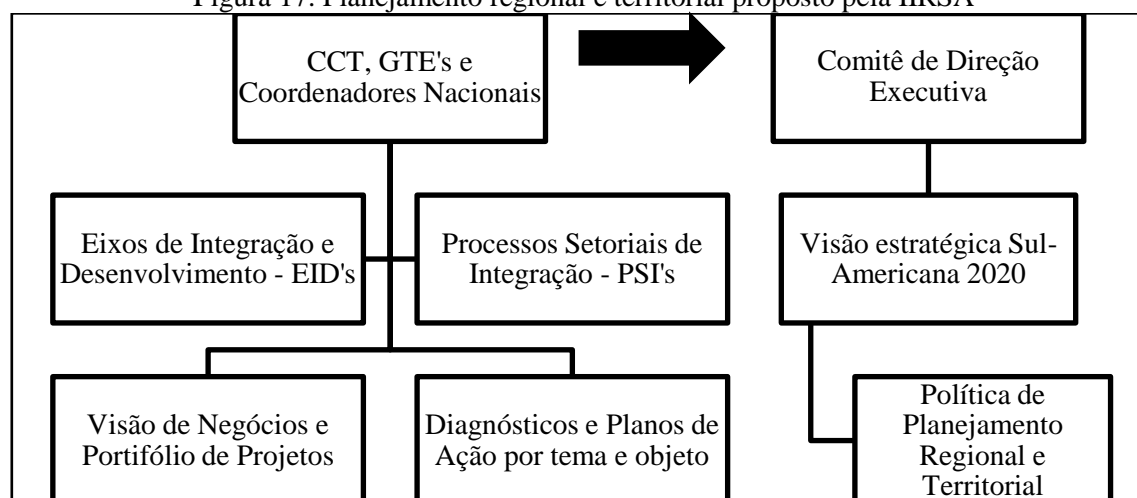
Quadro 13. Eixos de Integração e Desenvolvimento e Processos Setoriais da IIRSA

Eixos de Integração e Desenvolvimento – EID	Processos Setoriais de Integração – PSI
Eje Mercosur-Chile; Eje Andino; Eje del Escudo Guayanés; Eje Central del Amazonas; Eje Amazónico del Sur; Eje Interoceánico Central; Eje Interoceánico de Capricornio; Eje Interoceánico Meridional; Eje de la Cuenca del Plata;	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Sistemas Operativos de Transporte Aéreo; Facilitación de Pasos de Frontera; Sistemas Operativos de Transporte Marítimo; Marcos Normativos de Mercados Energéticos Regionales; Sistemas Operativos de Transporte Multimodal;

Fonte: Autor.

O CCT propunha o aprimoramento dos instrumentos de planejamento e gestão de projetos de infraestrutura inseridos na IIRSA e recomendava a elaboração de novos referenciais: “Visão de Negócios”, “Portfólio de Projetos” e “Planos de Ação”. Nesses documentos constaria a indicação de projetos de infraestrutura prioritários e de atividades econômicas suscetíveis a serem integradas em cadeias de valor agregado nas diferentes regiões geoeconômicas com previsão de investimentos, das fontes de financiamento e dos prazos para sua conclusão. O CCT pontuava boas práticas e experiências na condução dos trabalhos, tais como: contemplar a diversidade regional, vincular EID e PSI, modernizar o modelo de gestão e fortalecer as coordenações nacionais. Desse modo, a IIRSA ampliava os recursos administrativos e operacionais e também a sua capacidade de produzir transformações socioeconômicas no território sul-americano. O recurso abaixo discorre sobre as tarefas dos órgãos competentes e inclui os Coordenadores Nacionais, inseridos na estrutura da IIRSA em 2005.

Figura 17. Planejamento regional e territorial proposto pela IIRSA



Fonte: Autor.

Como dito, a ferramenta “Visão de Negócios” elenca os projetos prioritários de infraestrutura física, associados às atividades econômicas, e o “Portfólio de Projetos” dos EID’s e dialoga com os PSI’s, já os diagnósticos e os Planos de Ação referentes aos PSI’s visam identificar os obstáculos normativos, operacionais e institucionais e otimizar a utilização eficiente da infraestrutura básica da região (CCT, 2003-a). A organização dos trabalhos favoreceu o direcionamento para nova forma de gestão da IIRSA fundada na visão estratégica sul-americana, focada em recortes sub-regionais e áreas estratégicas (EID’s e PSI’s) e comprometida com acordos para concretização de ações. Em linhas gerais, os órgãos da IIRSA adotavam uma sistemática própria de trabalho que dava suporte para o desenvolvimento da política integracionista. Com efeito, a IIRSA tentava fazer com que os governos nacionais e os atores privados e da sociedade civil visualizassem as oportunidades apontadas nos planos da instituição (Visão de Negócios e Portfólio de Projetos).

O documento do CCT destaca que cada EID enquadra-se em uma situação particular, não apenas por causa da infraestrutura existente e/ou necessária, mas devido às articulações existentes entre os sistemas produtivos e as bases regionais e territoriais, dependentes dos processos ou contextos políticos, jurídicos e sociais, daí a necessidade de efetivo e profícuo envolvimento de governos, instituições, iniciativa privada e sociedade e acompanhamento dos resultados da integração regional e territorial. Necessariamente, os EID’s deviam coligar a visão estratégica sul-americana e a visão de negócios (por EID) e definir projetos estruturantes, mecanismos de financiamento e processos setoriais (CCT, 2003-a, p. 15). No Relatório do CCT foram especificados os objetivos e os detalhes das ações dos EID’s e dos PSI’s e concluído o levantamento de projetos de infraestrutura para subsidiar o portfólio de cada EID, ademais, cada EID foi caracterizado a partir de seus aspectos geográficos, produtivos e logísticos.

Como dito, o CCT teve êxito na proposição e planejamento de diversos EID’s e PSI’s, incluindo o EID Interoceânico Central e o PSI Facilitación de Pasos de Frontera. Antes denominado “Eixo Interoceânico” ou “Corredor Perú-Chile-Bolívia-Paraguai-Brasil”, o Eixo Interoceânico Central foi definido como uma franja territorial transversal do continente que vincula a região Norte do Chile, a macro região Sul do Peru, a maior parte da Bolívia, o Norte do Paraguai e os estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo no Brasil (*op cit*, p. 27); com população em torno de 76 milhões de habitantes, uma superfície de 3,3 milhões de km² e grandes polos agropecuários e industriais, além de potencial nos setores de petróleo e gás (*ibidem*).

O Eixo Interoceânico Central era visto como um território relativamente isolado e cercado de regiões geoambientais muito marcantes (Cordilheira dos Andes, Floresta Amazônica e Pantanal), desprovido de conexões terrestres transnacionais. Conforme o documento, não havia sequer uma ligação terrestre (viária) de nível internacional entre Bolívia e Brasil, já que a primeira estrada dessa natureza - Santa Cruz e Puerto Suarez - estava em fase de construção (CCT, 2003-a). Outrossim, era prioritário para o Eixo Interoceânico Central resolver o problema das conexões terrestres da Bolívia com o Brasil (e outras conexões internas na Bolívia, como a ligação entre Cochabamba e Santa Cruz); almejava-se também melhorias para o transporte de gás natural boliviano tanto para o Brasil quanto para os países do Pacífico (CCT, 2003-a).

Os PSI's contavam com diagnósticos e planos de ação por tema e objeto de modo a proporcionar amplo entendimento dos marcos regulatórios, operativos e institucionais afetos à infraestrutura regional-continental (*op cit*, p. 32). A rigor, a IIRSA promovia uma nova plataforma para alinhamento e atuação dos diversos organismos regionais, uma espécie de “marco regional unificado”, que prometia corroborar para o desenvolvimento e a competitividade dos setores de logística e infraestrutura (*op cit*, p. 33). Por conseguinte, o planejamento setorial favorecia a identificação de diretrizes básicas pertinentes aos planos de ações e à implementação dessas medidas em prol da: i) solução de problemas globais afetos à regulamentação do setor; ii) solução de problemas concretos decorrentes da “territorialização” das ações; esse planejamento também contribuía para explorar sinergias entre processos setoriais e suas respectivas ações, otimizando os espaços de diálogo existentes (*op cit*, p. 34).

Em sede de análise dos trabalhos, documentos e informações sobre os PSI's, vale acrescentar que o GTE do PSI Facilitación de Pasos de Frontera mostrava-se atento a problemática da descentralização política e econômica na América do Sul e dos seus efeitos territoriais e sociais, motivo pelo qual eram empreendidos esforços para a realização de estudos multitemáticos sobre a tipologia das zonas transfronteiriças, dos seus quadros normativos e operacionais e dos fluxos de pessoas, bens e serviços. Numa análise perfunctória ressaltava-se que o transporte terrestre era considerado de suma importância para a circulação de pessoas e mercadorias, contudo, o mesmo apresentava muitas barreiras ao comércio regional fronteiriço. Algumas medidas eram apontadas para resolução do problema da circulação nas zonas de fronteira, como a integração dos serviços de controle nesses pontos, porém, isso exigia investimentos em infraestrutura e nos órgãos públicos competentes e até maior atuação do setor privado.

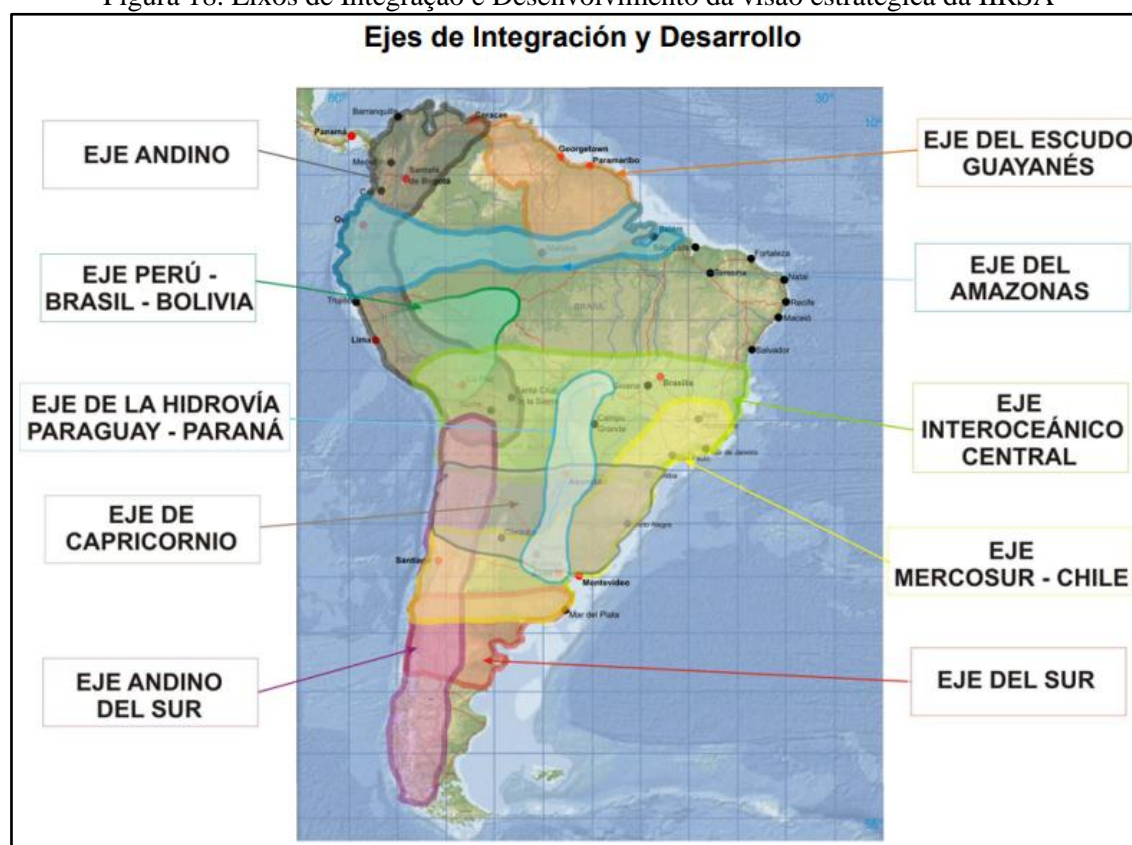
O GTE do PSI Facilitación de Pasos de Frontera defendia na proposta de Plano de Ação a adoção das estratégias da IIRSA (reuniões setoriais com ampla participação dos atores públicos, privados e sociais e utilização de projetos-piloto) para definir políticas e ações na área de controle fronteiriço. Por último, o Relatório do CCT julgava necessário aprofundar a visão estratégica sul-americana, consolidar as visões de negócios dos EID's e concretizar soluções no processo de integração (CCT, 2003-a, p. 57). Tão logo, os responsáveis pelo planejamento da IIRSA reivindicavam espaços participativos e articulados e melhorias nas metodologias de trabalho para compreensão e intervenção no(s) processo(s) de integração regional; falava-se em: i) estratégia de trabalho global em âmbito regional; ii) estratégia de trabalho no âmbito dos EID's; iii) processos participativos de consulta ao setor privado e à sociedade civil; iv) divulgação dos padrões ambientais e sociais da IIRSA; v) financiamento dos projetos; vi) consolidação do esquema institucional (CCT, 2003-a, p. 57-60).

O seminário sobre a visão estratégica da integração física sul-americana que ocorreu logo após a IV Reunião do CDE lançou um documento de referência para àquele tema no âmbito da IIRSA: “Herramienta de trabajo para el diseño de una visión estratégica de la integración física suramericana” (IIRSA, 2003-b)²⁵⁴. Era de interesse dos países adotar um modelo de desenvolvimento sustentável que enfrentasse os problemas sociais, econômicos e políticos existentes, como: a redução da pobreza e da desigualdade social, a melhoria da competitividade das empresas e dos setores produtivos regionais, a inserção do mercado internacional, a promoção da governabilidade e da estabilidade democrática. A IIRSA reconhecia os potenciais econômicos e sociais da América do Sul, mas atentava-se para as desigualdades e desequilíbrios entre os países e entre as regiões e para os problemas estruturais: vulnerabilidade e dependência externa, desperdício de recursos, fragilidade das empresas e dos mercados, assimetrias regionais e internacionais. Nesse viés, a correta exploração dos benefícios da integração regional sul-americana proporcionaria não só o desenvolvimento da rede de infraestrutura física no território, mas melhores oportunidades de trabalho e bem-estar para a população, conservação dos ambientes naturais, impulso aos negócios, consolidação do mercado de consumo e constituição de um espaço internacional de paz e de democracia. A visão estratégica para América do Sul apoiava-se na adoção de um modelo (sustentável) com 04 (quatro) dimensões: competitividade, equidade, governabilidade e integração.

²⁵⁴ IIRSA. **Herramienta de trabajo para el diseño de una visión estratégica de la integración física suramericana**. Caracas, Venezuela. IIRSA, 2003-b.

Não obstante, a competitividade favoreceria o incremento do comércio regional e internacional, a equidade enquanto mecanismo de democratização dos benefícios econômicos e sociais seria acessada pela coordenação e da convergência das políticas macroeconômicas, a governabilidade estaria associada à qualidade das instituições e da atuação delas em prol da política regional, já a integração corresponderia ao conjunto de ações que implicam a articulação do território e a projeção da região como um ator e uma comunidade (IIRSA, 2003-b). Os princípios orientadores da visão estratégica sul-americana²⁵⁵ assim como os dos PSI²⁵⁶ foram mantidos com modificações pontuais e o caráter do desenvolvimento estratégico de infraestrutura de energia, telecomunicações e transportes era reafirmado na política da IIRSA, ademais, a articulação do território sul-americano seria efetivada mediante a institucionalização dos EID's especializados na ilustração a seguir:

Figura 18. Eixos de Integração e Desenvolvimento da visão estratégica da IIRSA



Fonte: IIRSA, 2003-b.

²⁵⁵ Para recordar: i) regionalismo aberto, ii) ejes de integración y desarrollo, iii) sostenibilidad económica, social, ambiental y político-institucional, iv) aumento del valor agregado de la producción, v) tecnologías de información, vi) convergencia normativa, vii) coordinación público-privada.

²⁵⁶ Cf. i) Sistemas Operativos de Transporte Marítimo, ii) Sistemas Operativos de Transporte Aéreo, iii) Sistemas Operativos de Transporte Multimodal, iv) Facilitación de Pasos de Frontera, v) Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, vi) Integración Energética, vii) Instrumentos de Financiamiento.

Após a (quase) demarcação da visão estratégica sul-americana e depois das orientações do CDE e do CCT acerca das metodologias de trabalho e atividades dos GTEs's, sobretudo referente à necessidade de elaborar a Visão de Negócios dos EID's, os portfólios de projetos e os Planos de Ação, tiveram sequência as reuniões dos GTE's dos eixos de integração e desenvolvimento e dos processos setoriais. A IIRSA estava em vias de mudar substancialmente a abordagem sobre os EID's com a introdução de novas metodologias e técnicas voltadas à análise de projetos. A metodologia aplicada na atividade-produto "Carteira de Projetos" estabelecia a identificação de projetos de maior impacto associados com os objetivos da IIRSA, buscava-se compatibilizar a "Visão Estratégica Sul-Americana" e a "Visão de Negócios" dos EID's (IIRSA, 2003-c)²⁵⁷. Em que pese a IIRSA estivesse preocupada com os impactos dos seus projetos numa escala regional e numa perspectiva de médio e longo prazo, essa postura corroborou para que os projetos de infraestrutura de menor impacto ou situado em áreas menos dinâmicas e periféricas fossem "abandonados" no planejamento regional e territorial.

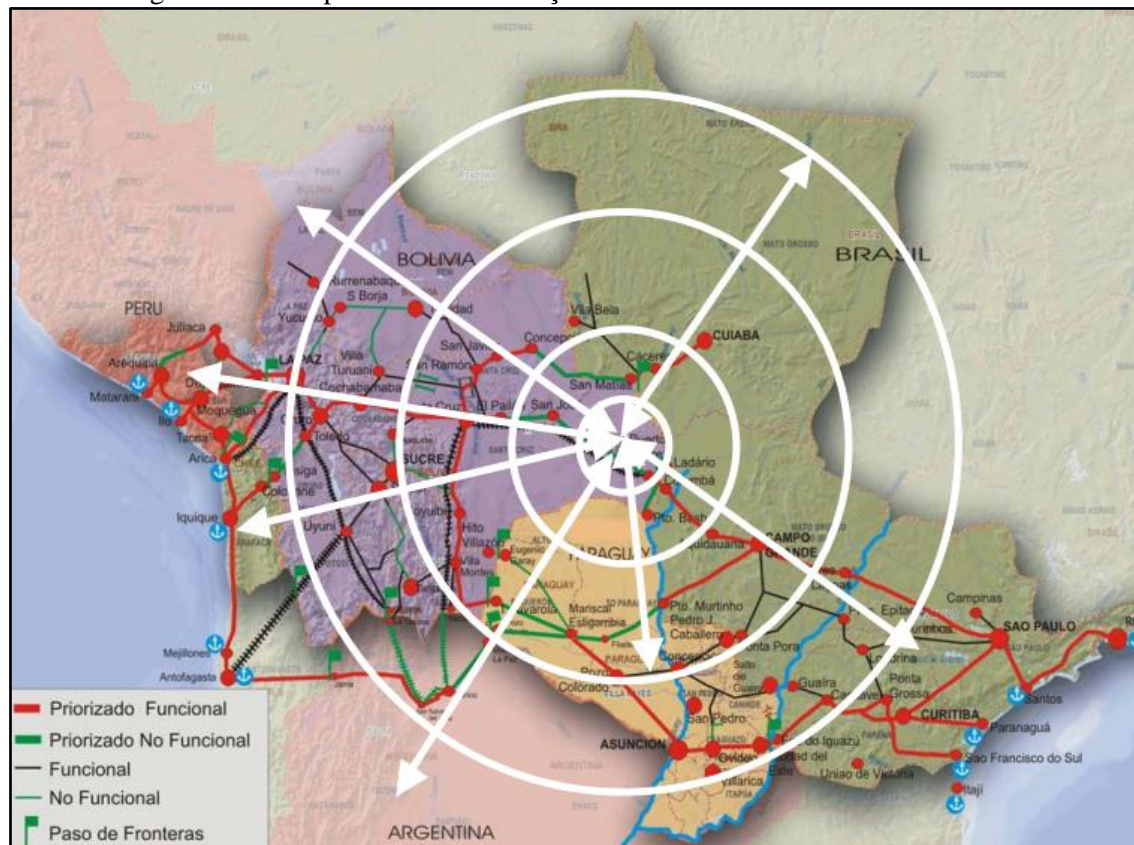
As técnicas de agrupamento de projetos, estabelecimento de fatores de análise e avaliação de grupos de projetos atribuíram maior projeção para os corredores ou conexões territoriais existentes e em melhor funcionamento e seus polos (regiões e cidades). Ao se identificar projetos-âncora, vinculados aos objetivos estratégicos da IIRSA, e estabelecer outros projetos complementares por EID e suas ligações com os PSI's, um panorama sobre o EID era constituído, sendo ele formado por diversos grupos de projetos. Então, o agrupamento de projetos ficava sujeito às análises de viabilidade (sustentabilidade) e de factibilidade, isto é, se os grupos de projetos teriam capacidade de desenvolver os espaços geoeconômicos, alavancar os fluxos de comércio, atrair investimentos públicos e privados, aumentar as oportunidades das cadeias produtivas, gerar emprego e renda, promover eco-eficiência, reduzir riscos ambientais, melhorar a qualidade de vida das populações; esses grupos de projetos também deveriam expressar: rentabilidade dos negócios, confiabilidade das instituições e das demandas, segurança tecnológica, capacidade de atração de investimentos, oportunidades para associações públicas e privadas e benefícios para as populações nacionais. Uma vez realizado o agrupamento de projetos, validado e aprovado com bases nos critérios de sustentabilidade e de factibilidade, era feita a análise da Carteira de Projetos que permitia o ordenamento dos projetos (por nível de importância e impacto) e resultava no portfólio do EID.

²⁵⁷ IIRSA. **Análisis de la cartera de proyectos.** Disponível: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=52>. Acesso em 07.04.2020.

Em novembro de 2003, em Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, os GTE's dos EID's Interoceânico, Mercosur - Chile, Porto Alegre - Asunción - Jujuy - Antofagasta e Talcahuano - Concepción - Neuquén - Bahía Blanca assimilaram a metodologia para construção das carteiras de projetos e avaliaram uma pré-Visão de Negócios dos seus respectivos EID's. Essa organização dos EID's seguia critérios do planejamento e da gestão da IIRSA e também evidenciava a aproximação geográfica dos EID's e a compatibilização de interesses e objetivos geoeconômicos. Oportuno ressaltar que o estado de Mato Grosso, ou melhor, a maior parte do território estadual, também esteve inserido no planejamento dos EID's Andino e Amazônicos, aliás, excetuando as regiões do pantanal norte-mato-grossense e do sudeste do estado, ligadas à fronteira e ao Centro-Sul do país, respectivamente, as demais teriam ligações mais intensas com a região amazônica sul-americana. Certo é que a fronteira entre o Brasil e a Bolívia, ou melhor, as regiões do pantanal brasileiro e do chaco boliviano (e Americano), era uma das áreas geoeconômicas deprimidas e carentes de infraestrutura no continente e que estava sob a responsabilidade do EID Interoceânico Central. Inobstante, a Bolívia surgia como o país que mais podia ser beneficiado com os projetos de infraestrutura da IIRSA, até porque a maioria dos trechos viários faltantes localiza-se em seu território.

O GTE do EID Interoceânico Central ampliou e caracterizou a área de influência desse eixo, explicitou os aspectos estratégicos e estruturantes das redes de transportes. De acordo com a apresentação do GTE do EID Interoceânico, essa região compreende 03 (três) áreas heterogêneas, desarticuladas e assimétricas: i) Bolívia e os portos de Perú e Chile; ii) o Paraguai; iii) os estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo. O GTE do EID Interoceânico superdimensionava o perfil da região quando incluía os dados econômicos e populacionais dos grandes centros urbanos do Brasil, Peru e Chile. Os potenciais econômicos, os grandes mercados consumidores e o acesso aos portos nos Atlântico e Pacífico eram considerados de suma importância para o desenvolvimento regional, se bem que os setores agropecuários, agroindustrial, de minério e de gás no interior da região (Mato Grosso e Mato Grosso do Sul no Brasil e Santa Cruz na Bolívia) também eram valorizados na proposta do EID. Mas aquela inversão de prioridades na IIRSA, isto é, a preferência por projetos estruturantes e de maior impacto territorial, converteu a IIRSA num mercado de projetos de infraestrutura e pode ter obstado iniciativas locais e sub-regionais de integração e transfronteirização. O recurso a seguir desenha a atenção dada à rede de transportes, à circulação interna e à centralidade e à funcionalidade de determinadas vias no EID.

Figura 19. Principais vias de circulação interna no EID Interoceânico Central



Fonte: IIRSA, 2003-d.

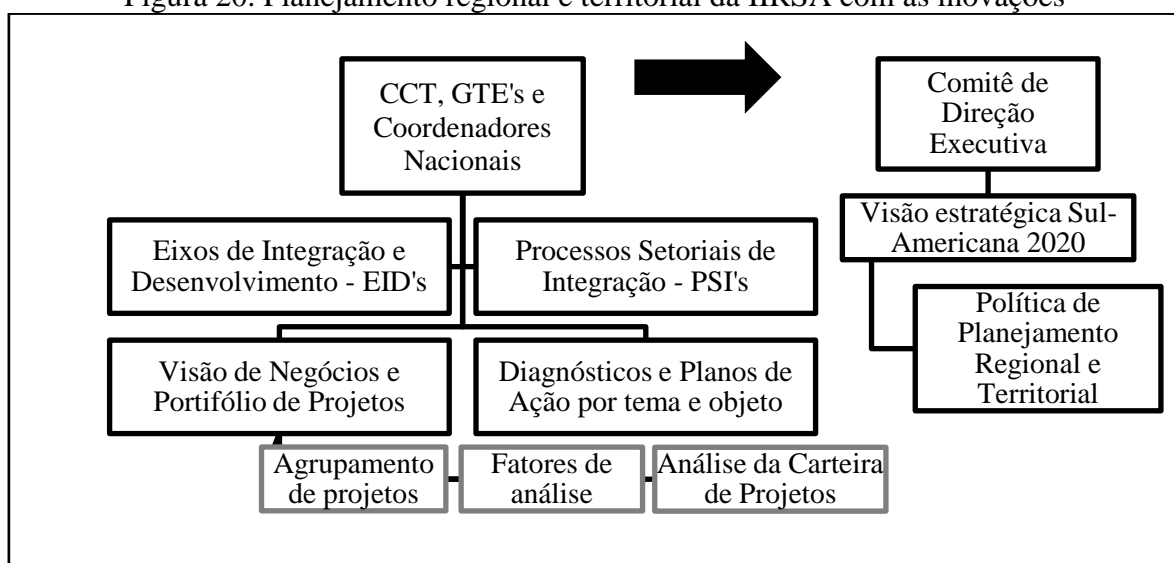
O GTE responsável pelo EID Interoceânico Central confeccionou uma proposta de portfólio de projetos contendo, inicialmente, 05 (cinco) áreas geoeconômicas e suas conexões territoriais, depois, após deliberação dos órgãos da IIRSA na III Reunião dos Coordenadores Nacionais em Buenos Aires no final de novembro do ano de 2003, esse EID assumiu o seguinte formato (IIRSA, 2003-d²⁵⁸ e 2003-e²⁵⁹): Grupo 01. Conexión Chile - Bolivia - Paraguay - Brasil (Iquique - Ollague - Tarija - Infante - Rivarola - Mariscal Estigarribia - Carmelo Peralta - Porto Murtinho - Campo Grande); Grupo 02. Optimización del corredor Corumbá - São Paulo - Santos - Rio de Janeiro; Grupo 03. Conexión Santa Cruz - Puerto Suárez - Corumbá; Grupo 04. Conexión Santa Cruz - Cuiabá; Grupo 05. Conexiones del Eje al Pacífico: Ilo/Matarani - Desaguadero - La Paz + Arica - La Paz + Iquique - Oruro - Cochabamba + La Paz - Cochabamba - Santa Cruz; Grupo 06. Conexión Bolivia - Paraguay (Santa Cruz - Boyuibe - Villamonte - Hito Br9 - Mariscal Estigarribia - Assunción).

²⁵⁸ IIRSA. **Ayuda memoria de las reuniones de los Grupos Técnicos Ejecutivos de los Ejes:** Interoceánico, Porto Alegre-Asunción-Jujuy-Antofagasta; Mercosur-Chile, y Talcahuano-Concepción-Neuquén-Bahía Blanca. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=52>. Acesso em 07.04.2020.

²⁵⁹ IIRSA. **III Reunión de Coordinadores Nacionales. Análisis de la cartera de proyectos.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=45>. Acesso em 07.04.2020.

A III Reunião dos Coordenadores Nacionais e o seminário do PSI Facilitación de Pasos de Frontera foram realizados simultaneamente na cidade de Buenos Aires, Argentina, no final de novembro de 2003, com os objetivos de avaliar as metodologias aplicadas (agrupamento de projetos e fatores de análise), as propostas de Carteiras de Projetos dos GTE's dos EID's, e as perspectivas de melhorias na circulação fronteiriça. Essa reunião tinha o intuito de facilitar a aplicação das novas metodologias e técnicas de planejamento regional e territorial adotadas pela IIRSA e de preparar os órgãos e os seus responsáveis para a próxima reunião do Comitê de Direção Executiva que iria acontecer. A organização dos trabalhos e as rotinas tinham esse arranjo:

Figura 20. Planejamento regional e territorial da IIRSA com as inovações



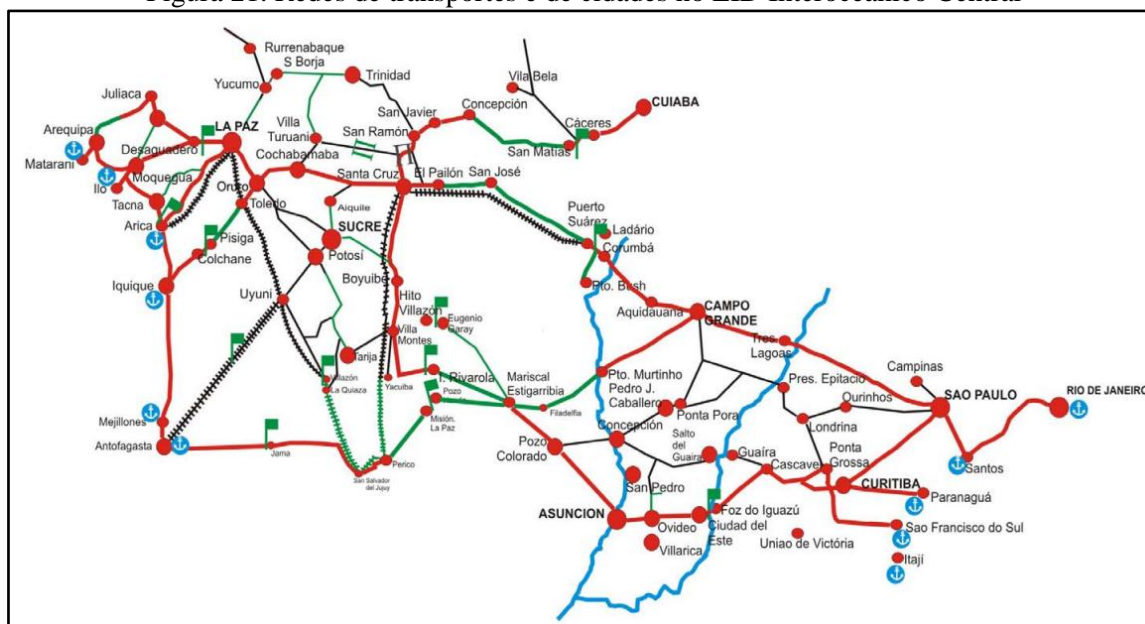
Fonte: Autor.

Por outro lado, o GTE do PSI Facilitación de Pasos de Frontera já dispunha de um estudo empírico sobre as áreas fronteiriças e o trânsito de pessoas e mercadorias nos territórios e recomendava a adoção de um programa de intervenção na América do Sul. Uma longa lista de ações e responsabilidades compartilhadas fundamentava o programa e evidenciava a complexidade do tema (estruturas políticas e administrativas dos países, racionalização do arcabouço normativo e burocrático, financiamento, modelos de gestão dos controles fronteiriços, tecnologias da informação, logística e infraestrutura). A metodologia do projeto-piloto previa a mobilização dos atores envolvidos, realização de seminários, celebração de acordos e atuação político-institucional em casos concretos (GTE FACILITACIÓN DE PASOS DE FRONTERA, 2003)²⁶⁰.

²⁶⁰ GTE FACILITACIÓN DE PASOS DE FRONTERA. **Proceso sectorial sobre Facilitación de pasos de frontera en el marco de IIRSA**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/>. Acesso em 07.04.2020.

Então, da mesma forma que os GTE's dos EID's caminhavam na conclusão da Visão de Negócios e da Carteira de Projetos, os GTE's dos PSI's aprofundavam os diagnósticos e os planos de ação nas suas respectivas áreas. Em Santiago, Chile, a V Reunião do Comitê de Direção Executiva ajudou a divulgar internacionalmente a IIRSA e buscou alcançar os entendimentos necessários para consolidação da visão estratégica sul-americana e para gestão das carteiras de projetos e dos planos de ação dos PSI's (CDE, 2003-a)²⁶¹. O chamado “Processo de Planejamento Indicativo” foi incorporado pela IIRSA para fortalecer a visão de negócios dos EID's e conquistar consensos e apoios em prol da implementação dos projetos de infraestrutura na região. Essa ação resultou num portfólio de projetos com 40 (quarenta) grupos distribuídos em todo o continente, esse recurso tinha como pressupostos: i) discurso e consenso sobre a área de influência e a caracterização de cada EID; ii) aplicação da metodologia para análise das carteiras de projetos; iii) ordenamentos das carteiras de projetos com ênfase no planejamento regional; iv) parametrização das atividades e ações de cada grupo de projetos por EID. Enquanto isso, o EID Interoceânico Central tinha conhecimento das redes de transportes, cidades e regiões fronteiriças que deviam ser objeto de atenção da IIRSA e receber projetos de infraestrutura (Figura 21).

Figura 21. Redes de transportes e de cidades no EID Interoceânico Central



Fonte: GTE Eje Interoceânico, 2003²⁶².

²⁶¹ CDE. **Quinta reunião do Comitê de Direção Executiva. Ata da Reunião.** Disponível em: <http://iirsa.org/Document/Detail?Id=53>. Acesso em 07.04.2020.

²⁶² GTE EJE INTEROCEÁNICO. **Visión de Negocios Eje Interoceánico.** Disponível: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/icd_presentacionvisiondenegocios.pdf. Acesso em 08.04.2020.

Após várias rodadas de discussões sobre os EID's e os PSI's, o agrupamento de projetos e a constituição de grupos projetos por EID's nas reuniões dos Coordenadores Nacionais, dos GTE's e do CDE, a IIRSA concluiu importante documento “Cartera de Proyectos de los Ejes de Integración y Desarrollo 2003” (IIRSA, 2003-f)²⁶³, que passava a exibir a Visão de Negócios e os portfólios de projetos de infraestrutura. No EID Interoceânico Central (vide Quadro 14), os grupos de projetos 01, 02 e 03, isto é, Conexión Chile - Bolivia - Paraguay - Brasil (Iquique - Ollague - Tarija - Infante - Rivarola - Mariscal Estigarribia - Carmelo Peralta - Porto Murtinho - Campo Grande), Optimización del corredor Corumbá - São Paulo - Santos - Rio de Janeiro, e Conexión Santa Cruz - Puerto Suárez - Corumbá, com maior número de projetos de infraestrutura de médio e alto impacto, geograficamente concentrados, teriam capacidade de conectar as regiões produtivas regionais e de interligar essas áreas aos portos, reduzir os custos de transportes, reestruturar, otimizar e melhorar a infraestrutura de transportes dos países, especialmente a malha ferroviária, e desenvolver determinados setores: gás, mineral e de turismo (IIRSA, 2003-f). O conjunto de projetos de infraestrutura poderia promover transfronteirização e/ou transnacionalização dos territórios já que melhoraria significativamente a infraestrutura e a logística de aeroportos, pontes, estradas, ferrovias e anéis viários e conformaria as áreas interiores, especialmente as da Bolívia, como espaços de interconexão da infraestrutura regional.

Ainda assim, esse plano escamoteava as desigualdades no tratamento das fronteiras do Chaco-Pantanal. Na Bolívia, a província German Busch, notadamente as cidades de Puerto Suárez e Puerto Quijarro, mostravam-se mais atrativa que a província Ángel Sandoval e a cidade de San Matías. No Brasil, o estado de Mato Grosso do Sul seria o grande beneficiado com os projetos de infraestrutura de transportes com a continuidade das conexões territoriais e com a revitalização dos espaços fronteiriços com a Bolívia e o Paraguai. Já o estado de Mato Grosso era pouco contemplado no planejamento indicativo, aliás, as principais obras e intervenções previstas no Grupo 04 (Conexión Santa Cruz – Cuiabá) focavam a pavimentação de estradas na Bolívia e de alguns trechos viários no Brasil; os objetivos de desenvolver o potencial agrícola dessa região e o comércio nos dois lados da fronteira não estavam amparados por projetos estratégicos e/ou estruturantes ou mesmo outras políticas sub-regionais e territoriais.

²⁶³ IIRSA. **Cartera de Proyectos de los Ejes de Integración y Desarrollo 2003**. Resultado de la aplicación de la Metodología de Planificación Indicativa. Disponível em: <http://iirsa.org/Document/Detail?Id=3351>. Acesso em 08.04.2020.

Quadro 14. Agrupamento de projetos e situação deles no Eixo Interoceânico Central

Grupos de Projetos no EID	Projeto principal e projetos complementares inseridos no EID Interoceânico Central
Grupo 01. Conexión Chile-Bolivia-Paraguay-Brasil (Iquique-Ollague-Tarija-Infante Rivarola-Mariscal Estigarribia-Carmelo Peralta-Porto Murtinho-Campo Grande)	Projeto principal: Pavimentación Carmelo Peralta-Loma Plata y Construcción puente Carmelo Peralta-Porto Murtinho
	Conexión fibra óptica Porto Murtinho-Loma Plata
	Mejoramiento aeropuerto Mariscal Estigarribia
	Proyecto Gasífero-Termoeléctrico Bolivia-Paraguay
	Pasos de frontera Peralta-Porto Murtinho y Infante Rivarola-Canadá Oruro
	Carretera Canadá Oruro-Villamontes-Tarija-Estación Abaroa
	Paso de Frontera Ollague-Estación Abaroa.
	Construcción carretera Ollague-Collahuasi ²²
Grupo 02. Optimización del corredor Corumbá-São Paulo-Santos-Rio de Janeiro	Projeto principal: Anillo ferroviario de São Paulo (norte y sur)
	Modernización Ferrocarril Corumbá-Campo Grande
	Ferrocarril Campo Grande-Baurú-Santos
	Anillo ferroviario de Campo Grande
	Circunvalación vial de Campo Grande
	Circunvalación vial de Corumbá
	Modernización del Puerto de Santos
	Vía perimetral del Puerto de Santos
Grupo 03. Conexión Santa Cruz-Puerto Suárez-Corumbá	Proyecto principal: Construcción carretera Pailón-San José-Puerto Suárez
	Instalación de fibra óptica a lo largo de la carretera
	Paso de frontera Puerto Suárez-Corumbá
	Concesión Ferrocarril / Carretera Motacucito-Puerto Bush
Grupo 04. Conexión Santa Cruz-Cuiabá	Projeto principal: Pavimentación carretera San Matías-Concepción
	Paso de Frontera (San Matías - Cáceres)
	Construcción Puente Banegas
	Pavimentación Puente Banegas-Okinawa
	Pavimentación Porto Limão-San Matías
Grupo 05. Conexiones del Eje al Pacífico (Ilo/Matarani – Desaguadero La Paz + Arica-La Paz + Iquique-OruroCochabamba + La Paz – Cochabamba – Santa Cruz)	Projeto principal: Carretera Oruro-Pisiga
	Mejoramiento de los Puertos de Ilo y Matarani
	Mejoramiento del Aeropuerto de Ilo
	Pavimentación Tacna-Mazocruz (ruta a Desaguadero)
	Mejoramiento de servicios en Puerto de Arica
	Concesión aeropuerto Arica
	Pavimentación carretera Toledo-Huachacalla-Pisiga
	Paso de Frontera (não identificado)
	Rehabilitación carretera Iquique-Colchane
	Rehabilitación tramo El Sillar
	Rehabilitación Puente “La Amistad”
	Pavimentación Carretera Antigua-Santa Cruz-Cochabamba
Ferrocarril Aiquile-Santa Cruz	
Grupo 06. Conexión Bolivia-Paraguay (Santa Cruz- Boyuibe – Villamonte – Hito Br94 – Mariscal Estigarribia – Asunción)	Projeto principal: Pavimentación Villamonte – Hito Br94

Fonte: IIRSA, 2003-f, organização do autor.

Ainda na V Reunião da CDE²⁶⁴, em dezembro de 2003, a delegação da Bolívia relacionava os projetos de infraestrutura em andamento no país e informava a situação deles, logo, cumpre verificar aqueles que encontram-se na área de influência do EID Interoceânico Central. As estradas do trecho Concepción - San Ignacio - San José e o trecho ferroviário entre Motacucito - Mutún - Puerto Busch estavam em fase de estudos e a conexão San José - Roboré - El Carmen - Puerto Suarez havia iniciado, porém aguardava a aprovação de financiamentos para conclusão de todos os trechos previstos pelo governo. Essas ligações partindo de Concepción, passando por San José, tinham como destino as cidades bolivianas na fronteira com o Brasil (Mato Grosso do Sul) e com o Paraguai. Inobstante, a conexão San Rafael - San Matías, de suma importância para a fronteira com Cáceres (Mato Grosso, Brasil), era a mais atrasada e também era de difícil concretização por questões políticas e econômico-financeiras (BARRAU, 2003)²⁶⁵.

A estruturação desses corredores fronteiriços enquanto estratégia para aumentar a produtividade local-regional e para integrar e desenvolver as áreas geoeconômicas do continente também envolve competição e disputa de interesses territorializados, tanto de setores produtivos e econômicos quanto de empresas e instituições das áreas de logística e infraestrutura. Há inequívoca concorrência entre os corredores e as fronteiras entre San Matias - Cáceres e Puerto Suarez - Corumbá (Bolívia e Brasil), aliás, no âmbito do EID Interoceânico Central, San Matías, Cáceres e até Cuiabá (capital de Mato Grosso) comportam-se como cidades de “fim de linha”, enquanto se constitui uma centralidade logística em torno Puerto Suarez - Corumbá que dão acesso às maiores concentrações produtivas e populacionais de Bolívia e Brasil (Santa Cruz, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Paraná, Rio de Janeiro) e do Paraguai.

Outrossim, a IIRSA reconhecia que a Hidrovia Paraguai-Paraná consistia numa área geoeconômica especial e relevante para os países por ocasião do seu potencial logístico e dos seus atributos socioeconômicos e ambientais, daí a determinação de criar um GTE específico para esse fim.

²⁶⁴O GTE do PSI Facilitación de Pasos de Frontera, após a concretização de estudo-diagnóstico e da proposta de Plano de Ação, entendia pela necessidade de difundir os conhecimentos e as práticas da IIRSA nos países, sobretudo nas regiões fronteiriças, de modo a promover, junto com os atores e as autoridades locais, melhorias na circulação fronteiriça (CCT. Informe del CCT al CDE. Quinta reunião do Comitê de Direção Executiva. . Iniciativa para a integração da infraestrutura regional da América do Sul (IIRSA). Santiago, Chile, CDE, 2003); esse também foi um encaminhamento da V Reunião do CDE, de difundir a ideia (do programa proposto pelo GTE) de modernização do trânsito aduaneiro internacional.

²⁶⁵ BARRAU, Jorge Urquidi. **Iniciativa para a integração da infraestrutura regional da América do Sul (IIRSA)**. Santiago de Chile. MINISTERIO DE SERVICIOS Y OBRAS PUBLICAS. VICE DE TRANSPORTES, 2003.

1.5 A IIRSA e a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA): as Declarações de Cusco e Ayacucho de 2004 e o ensaio geopolítico para criação da UNASUL

Em 2004 a IIRSA estava aperfeiçoando a sua estrutura administrativa e operacional e melhorando os processos de planejamento e gestão dos projetos de infraestrutura, sobretudo as suas atividades-produtos: Visão Estratégica Sul-Americana, Eixos de Integração e Desenvolvimento, Processos Setoriais de Integração, Visão de Negócios dos IED's e Planos de Ação dos PSI's. No primeiro semestre de 2004 foram realizados seminários sub-regionais dos países da CAN e do Mercosul-Chile sobre o PSI Pasos de Frontera para discutir os resultados do diagnóstico das zonas fronteiriças, as proposta de modelo de controles fronteiriços e o conjunto de áreas para implementação de projetos-piloto (CCT, 2004-a)²⁶⁶. O PSI Pasos de Frontera estava comprometido com a aplicação de diagnósticos e ações efetivas nos controles fronteiriços no âmbito de um programa institucional a ser construído.

O estudo do PSI Pasos de Frontera abordava a integração, a organização e o funcionamento dos controles fronteiriços na América do Sul e levantava a hipótese de instituir um modelo de trânsito internacional (eletrônico). Esse trabalho listava os 20 (vinte) principais postos de fronteira com base no volume transportado e na participação deles no comércio bilateral, apenas Puerto Suárez - Corumbá aparecia naquela relação na fronteira entre Brasil e Bolívia (CCT, 2004-b)²⁶⁷. Esse documento sublinhava que o comércio regional dependia do transporte terrestre naquelas áreas fronteiriças e que os postos fronteiriços regidos por normas da CAN funcionavam melhor que os controles feitos com normas do Mercosul, ademais, a fronteira sul do continente (Brasil - Uruguai e Brasil - Argentina) mostrava-se mais desenvolvida e preparada para o desafio da circulação fronteiriça (*op cit*). A tese de que a circulação fronteiriça depende das normas regionais (dos blocos comerciais) pode ser aplicada para as áreas mais dinâmicas nas quais o comércio internacional é relevante e/ou expressivo, dificilmente as normas regionais alcançariam aspectos particulares das fronteiras periféricas do continente, como no caso de San Matías e Cáceres. Isto não significa que os marcos regulatórios supracionais devem ser ignorados na abordagem dos problemas dos fluxos fronteiriços, mas aqueles marcos devem ser avaliados juntamente com outros fatores (locais).

²⁶⁶ CCT. **Proceso sectorial sobre facilitación de pasos de frontera. Ayda memoria de los talleres de trabajo.** Disponível em: <http://iirsa.org/Document/Detail?Id=68>. Acesso em 09.04.2020.

²⁶⁷ CCT. **Facilitación del transporte en los pasos de frontera. Síntesis, conclusiones y recomendaciones.** Disponível em: <http://iirsa.org/Document/Detail?Id=69>. Acesso em 09.04.2020.

Nessa direção, o plano do GTE do PSI Pasos de Frontera parece completo, pois combina os enfoques geral e particular, teórico-normativo-político e empírico-social; a metodologia empregada pelo órgão avalia as políticas e as normativas aplicadas nos postos de fronteira, a estrutura administrativas (pública e privada) nesses locais, a integração de controles, os modelos aduaneiros, a direcionalidade e as características dos fluxos, e pondera acerca dos tipos de controles fronteiriços desejáveis e possíveis na região (CCT, 2004-b). Inexistem objeções sobre a necessidade de infraestrutura física, sistemas tecnológicos e equipamentos nos órgãos competentes, a racionalização dos procedimentos burocráticos, integração e modernização dos controles fronteiriços, gestão público-privada e governança fronteira, a questão é se a política regional sul-americana (da IIRSA) teria força suficiente para promover tamanha transformação em toda região fronteira e/ou em todas as fronteiras do continente no que se refere à circulação de pessoas e mercadorias. Nessa direção, a proposta do GTE do PSI Pasos de Frontera para intervenção nas fronteiras também é pertinente, pois teve início com a seleção de áreas prioritárias (05 inseriam-se na CAN e 03 no Mercosul²⁶⁸) e previa a inclusão da fronteira Puerto Suárez - Corumbá (BR-BO)²⁶⁹ e vislumbrava a realização de seminários regionais, a celebração de acordos bilaterais e a implantação de medidas concretas nos espaços fronteiriços.

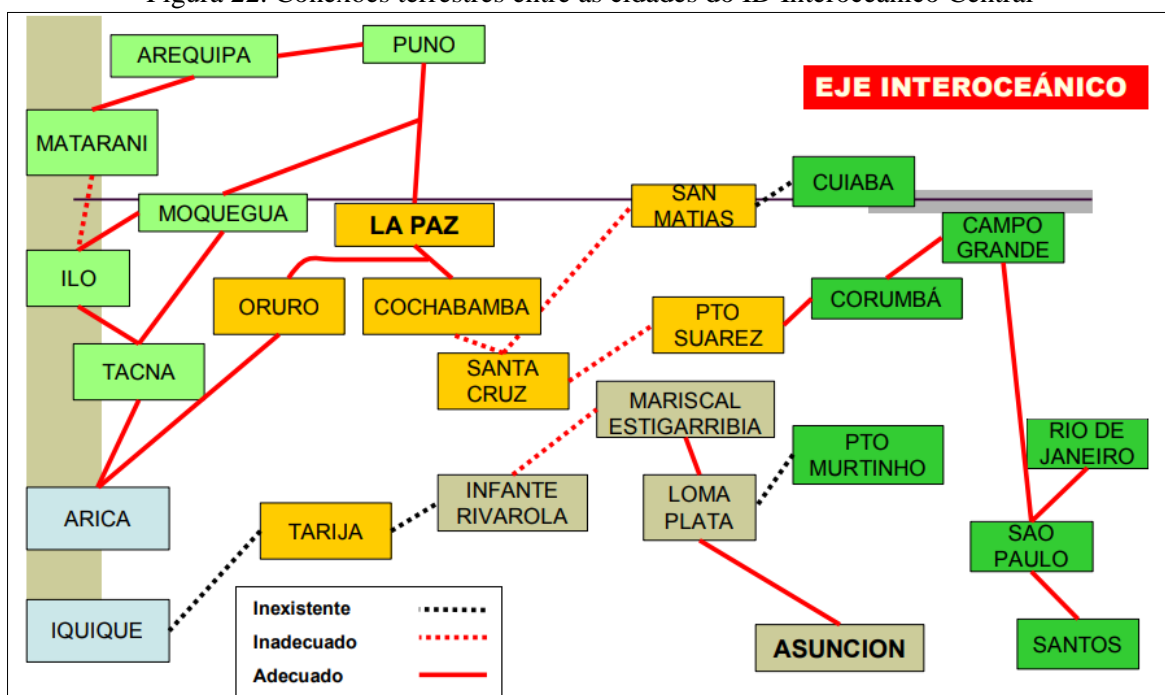
No mês de junho de 2004 os GTEs dos EID reuniram-se para aplicar as “novas” metodologias e técnicas do planejamento territorial e regional da IIRSA: análise da Carteira de Projetos, avaliação de grupos de projetos e procedimentos para tomada de decisões nos EID. Na verdade, a IIRSA operava para conhecer melhor as estratégias e os projetos de infraestrutura previstos nos portfólios, identificar as parcerias e as fontes de financiamento que pudessem assegurar a viabilidade e a execução dos projetos, e difundir as suas ações nos países. O conjunto de grupos de projetos por EID e de ações por PSI deveria resultar numa política democrática e participativa de integração regional (desenvolvimentista e progressista) com resultados concretos no território e com distribuição dos benefícios socioeconômicos para as populações dos países. Sob a supervisão do CCT, os GTE's tinham a missão de preparar os documentos de referência para a atuação dos governos e a realização dos investimentos públicos e privados nas áreas e nos setores de interesse.

²⁶⁸ A primeira fase do projeto previa essas regiões fronteiriças: Cidade del Leste - Foz do Iguaçu (PA-BR), Cristo Redentor (AR-CH), Fray Bentos - Puerto Unzué (UR-AR); a segunda previa Puerto Suárez - Corumbá (BR-BO) e Chuy-Chuí (UR-BR).

²⁶⁹ A fronteira Puerto Suárez - Corumbá (BR-BO) era considerada prioridade para a segunda fase desse projeto por causa de seu nexos com os blocos CAN e Mercosul.

Além do EID Interoceânico Central, outros EID's (e até PSI's) relacionavam projetos que poderiam impactar positivamente nos territórios da fronteira entre Brasil e Bolívia²⁷⁰, no entanto, o EID Interoceânico Central era o responsável por explorar as características e as potencialidades da área e por desenvolver a conexão interoceânica. A Visão de Negócios do EID Interoceânico Central (perfil das economias sub-regionais, expectativas de crescimento dos setores econômicos e produtivos, expectativas das populações) pouco mudava no curso da IIRSA (mesmo após as reuniões de trabalho e as inovações políticas e administrativas), isto posto, a integração física do território (central) do continente e a estruturação de um complexo logístico concentravam todas as atenções dos órgãos da IIRSA e dos seus colaboradores. A ilustração que segue é um recurso do material do EID Interoceânico Central exposto à época, ela contém uma síntese das ligações entre as cidades de Peru, Chile, Bolívia, Paraguai e Brasil, do litoral do Pacífico até o litoral do Atlântico, e informa a situação delas, senão vejamos:

Figura 22. Conexões terrestres entre as cidades do ID Interoceânico Central



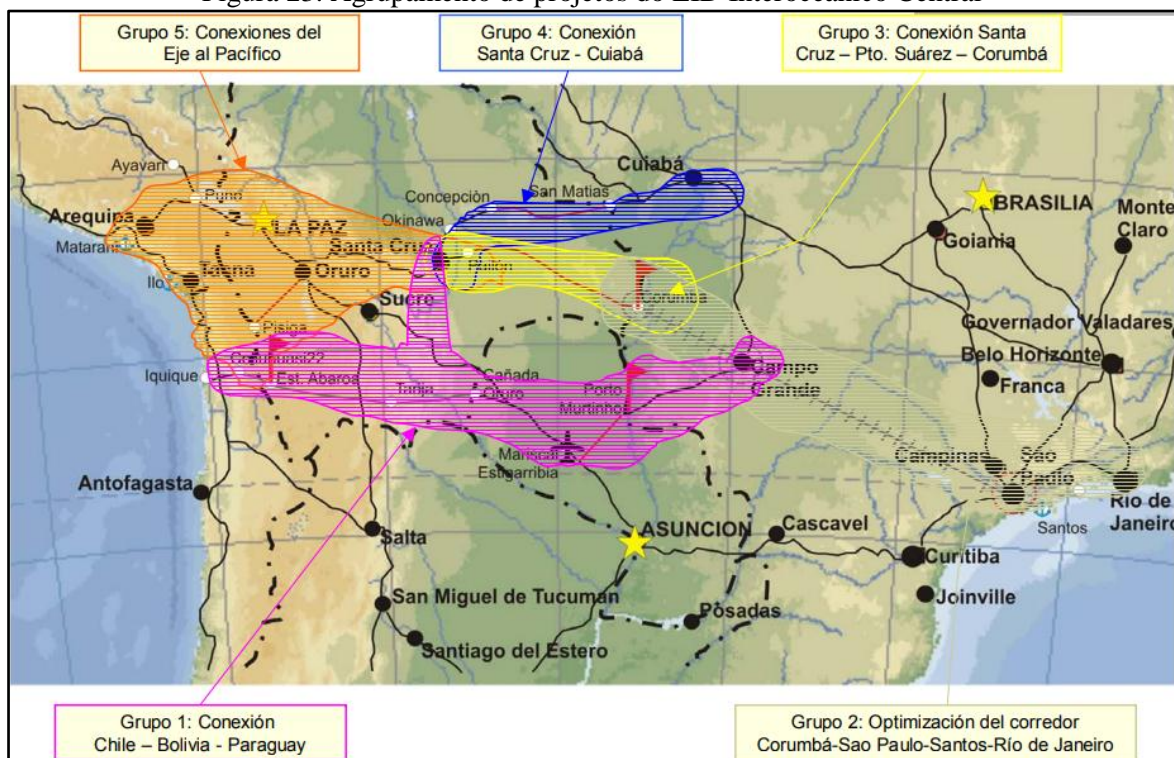
Fonte: IIRSA, 2004-a²⁷¹.

²⁷⁰ O Departamento de Santa Cruz mesmo é contemplado em diversos EID's e PSI's. Outrossim, o estado de Mato Grosso (junto o estado do Pará, região Norte do Brasil) estava incluído na área de influência do EID Amazonas, em especial no Grupo 05. Acesso a Hidrovia del Solimoes - Amazonas; nesse EID estavam previstos os seguintes projetos de infraestrutura: as estradas Cuiabá - Santarém e os portos de Santarém e Itaituba (IIRSA. GTE de los Ejes Andino, del Amazonas y del Escudo Guayanés. Disponível em: www.iirsa.org/Event/Detail?Id=72. Acesso em 09.04.2020).

²⁷¹ IIRSA. **Grupos del Eje Interoceánico.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/mer_baires04_presentacion_eje_interoceanico.pdf. Acesso em 09.04.2020.

Outro assunto posto em questão na reunião dos GTE's de meados de 2004 em Buenos Aires, Argentina, foi o agrupamento de projetos dos eixos. O EID Interoceânico Central chegou a ter 06 (seis) grupos de projetos, como dito anteriormente, mas, nessa reunião ficou acertado que esse EID teria 05 (cinco) grupos de projetos, sendo eles: Grupo 01. Conexión Chile - Bolivia - Paraguay; Grupo 02. Optimización del corredor Corumbá - São Paulo - Santos - Rio de Janeiro; Grupo 03. Conexión Santa Cruz - Puerto Suarez - Corumbá; Grupo 04. Conexión Santa Cruz - Cuiabá; Grupo 05. Conexiones del Eje al Pacífico (Figura 23). O agrupamento de projetos do EID Interoceânico Central intensificava as articulações inter-regionais entre as áreas andinas e chaco-pantaneiras e projetava a ligação delas com um corredor centro-litorâneo voltado ao atlântico. A geografia dos grupos de projetos do EID Interoceânico Central pode ser aqui visualizada.

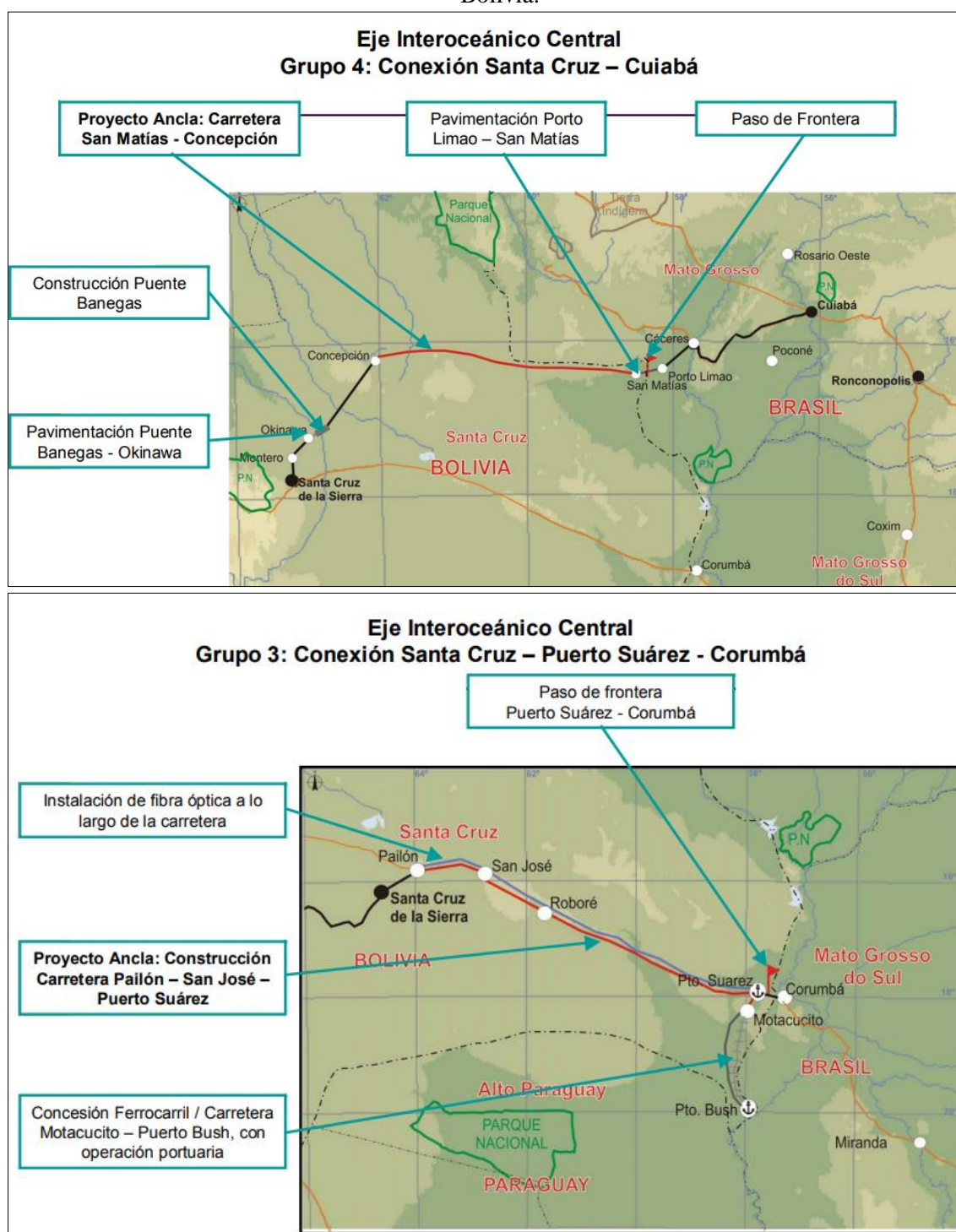
Figura 23. Agrupamento de projetos do EID Interoceânico Central



Fonte: IIRSA, 2004-a (op cit).

Os grupos 01, 03, 04 e 05 constituiriam, juntos, um *hinterland*, que valoriza a posição geográfica das principais cidades bolivianas (La Paz, Sucre e Santa Cruz). Já os grupos 03 e 04 sintetizam os corredores fronteiriços entre Bolívia e Brasil, sendo o Corredor Santa Cruz - Puerto Suares - Corumbá (grupo 03) mais estruturado e dinâmico do que o Corredor Santa Cruz - Cuiabá (grupo 04). As ilustrações fazem o comparativo dos corredores com ênfase nos grupos e na relação de projetos.

Figura 24. Grupos de projetos do EID Interoceânico Central com foco na fronteira entre Brasil e Bolívia.



Fonte: IIRSA, 2004-a (op cit).

A proposta de conexões territoriais transnacionais e transfronteiriças formadas a partir de um conjunto de projetos de infraestrutura de transportes pode, de fato, excitar os investimentos públicos e privados em áreas geoeconômicas, todavia, a leitura dessas articulações nos territórios exige a compreensão das redes geográficas e dos sistemas territoriais que são formados, como no caso do Chaco-Pantanal.

Nos meses de agosto e de outubro de 2004 na cidade de Lima, Peru, estiveram reunidos os representantes dos governos nacionais e das organizações que compõem o CCT (BID, CAF, FONPLATA) para aperfeiçoar os documentos e os planos da IIRSA e promover a difusão deles nos setores público e privado dos países envolvidos, assim sendo, a IV e a V Reunião dos Coordenadores Nacionais estavam comprometidas com o desenvolvimento e a vinculação dos processos de planejamento (regional, da IIRSA, e nacionais, dos países envolvidos). Com a realização dos eventos, os órgãos e os agentes da IIRSA alcançaram entendimentos importantes no que diz respeito ao processo de planejamento territorial e ao ordenamento da carteira de projetos. A intenção era preparar o terreno para as decisões políticas dos ministros e dos presidentes da região, ratificando os documentos já existentes e confeccionando outros, a exemplo da Carteira de Projetos 2004 (CCT, 2004-c e 2004-d)²⁷². A propósito do planejamento territorial indicativo da IIRSA, um levantamento inicial da Carteira de Projetos de 2004, sob a supervisão do CCT, identificava 40 grupos de projetos, distribuídos nos 08 EID's, e 336 projetos de infraestrutura entre nacionais (243) e transnacionais (93), sendo: 289 de transportes²⁷³, 40 de energia e 06 de comunicações (CCT, 2004-e)²⁷⁴; apenas no EID Interoceânico Central estavam previstos 44 projetos de infraestrutura, que juntos representavam aproximadamente 13% do total de projetos da IIRSA (*op cit*).

Até esse momento, a IIRSA não tinha a prática de elaboração de documentos oficiais, a exceção das Declarações Presidenciais. A Visão Estratégica Sul-Americana mesmo era um estudo (insumo) para o posicionamento dos governos nacionais e os portfólios de projetos e os planos de ação estavam previstos em levantamentos e materiais de uso dos GTE's e do CCT. Isso veio a mudar com a decisão de elaboração de documentos de planejamento que pudessem expressar os compromissos dos países com a implementação dos projetos de infraestrutura no continente. Esse esforço mais concentrado e direcionado para a formalização dos atos da IIRSA teve início, de certa forma, com o um programa de participação e difusão pública e com a confecção da Carteira de Projetos de 2004, que facilitaram os debates sobre a criação de outro documento de referência: a Agenda de Implementação Consensuada 2005 - 2010.

²⁷² CCT. **IV Reunión de Coordinadores Nacionales. Agenda anotada.** Disponível em: <http://iirsa.org/Document/Detail?Id=73>. Acesso em 09.04.2020; CCT. **V Reunión de Coordinadores Nacionales. Agenda anotada.** Disponível em: <http://iirsa.org/Document/Detail?Id=76>. Acesso em 09.04.2020.

²⁷³ 158 viários, 25 ferroviários, 21 marítimos, 30 fluviais, 19 aéreos e 36 em postos de fronteira.

²⁷⁴ CCT. **Iniciativa IIRSA. Cartera de Proyectos 2004.** Disponível: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cnr5_presentacion_cartera_iirsa.pdf. Acesso em 10.04.2020.

A VI Reunião do Comitê de Direção Executiva, evento preparatório para a III Reunião dos Presidentes da América do Sul, em vias de acontecer no final de 2004, teve êxito na finalização e na (pré)aprovação dos seguintes documentos²⁷⁵: “Planificación Territorial Indicativa. Cartera de Proyectos IIRSA 2004” e “Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010” (CDE, 2004-a)²⁷⁶. Para a IIRSA, a organização do território sul-americano em EID's e em grupos de projetos expressava a visão geoestratégica das áreas geoeconômicas e as funcionalidades da logística e dos corredores de transportes, por certo a Carteira de Projetos (anual) alinhava os países em prol da implementação dos projetos de infraestrutura nos EID's. Mais do que isso, a IIRSA se percebia como uma instância político-institucional para definição de agendas entre os Estados sul-americanos e para realização de projetos de integração física com impacto continental e/ou fundamentos geopolíticos ou geoestratégicos. Não é exagero pontuar que a IIRSA, nessa ótica, seria um efetivo órgão de governança logística na América do Sul, se bem que eram conhecidos os problemas do déficit democrático nos processos decisórios e de planejamento e de gestão da IIRSA.

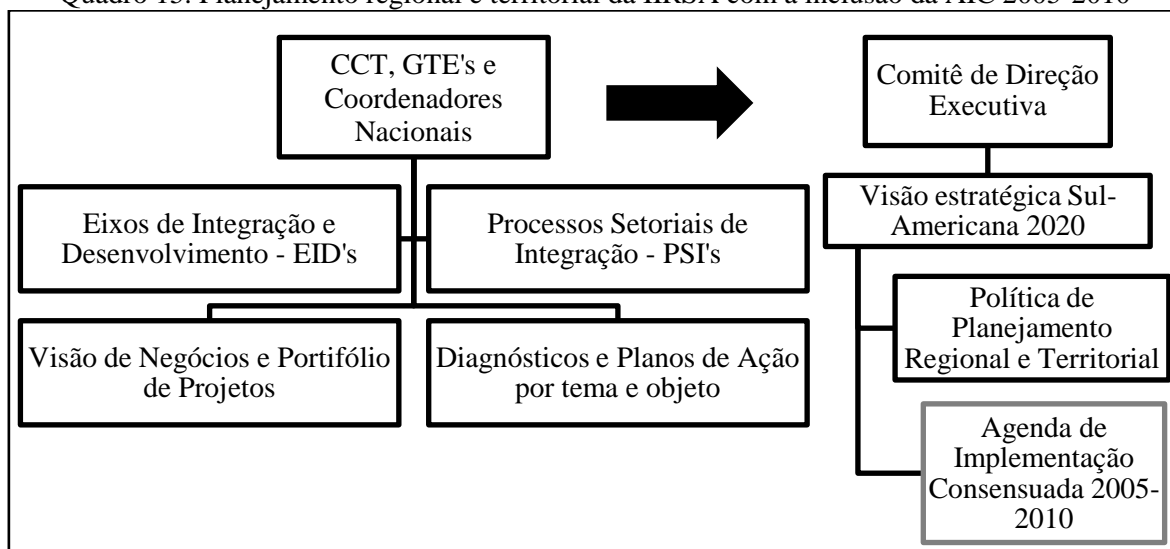
No entendimento do CDE (*op cit*), a IIRSA necessitava adotar um conjunto de medidas para efetivar os trabalhos realizados pelos órgãos da instituição, tais como: criar sistemas de informações dos projetos, levantar fontes de financiamento, buscar apoio de agentes públicos e privados para investimentos e para execução dos projetos, prestar assessoria para os atores interessados na temática nos países, entre outras possibilidades. Todavia, a “novidade” da agenda comum (consensuada e programada) composta por projetos de médio e alto impacto voltados à estruturação da integração física sul-americana revelou-se oportuna no sentido de “forçar” os países a estimular a gestão e a execução de projetos de infraestrutura prioritários, além disso, essa agenda favorecia o ordenamento e o monitoramento dos projetos. A IIRSA preparava-se para instaurar nova etapa na política de planejamento territorial e regional de viabilização dos projetos de infraestrutura e das ações necessárias à integração física.

²⁷⁵ A título de informação, a reunião também abordou a construção e a implementação de um programa de participação e difusão pública da IIRSA para promover amplo conhecimento sobre a política de integração regional e os projetos de infraestrutura e os seus benefícios sociais, econômicos, culturais, políticos e ambientais; essa atividade da IIRSA contava com a divulgação de notícias e de outros materiais sobre as ações da instituição e dos países. Ainda nessa reunião, as instâncias da IIRSA mostravam-se inquietas com a pouca efetividade das suas ações, especialmente aquelas propostas pelos GTE's dos Processos Setoriais, por isso mesmo o CCT fez orientações para otimizar os trabalhos e potencializar os seus impactos nos países.

²⁷⁶ CDE. **Sexta Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva. Acta de la reunión.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cde6_acta_%20lima_%20espa%C3%B1ol.pdf. Acesso em 10.04.2020.

A Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010 (AIC), destinada à preparação, financiamento e execução de projetos de infraestrutura, era supervisionada tecnicamente pelo CCT e de conhecimento das autoridades políticas e gestores públicos dos países interessados que determinavam a priorização dos projetos selecionados na agenda no âmbito das políticas e programas nacionais. Em linhas gerais, os princípios ou contornos básicos da Agenda de Implementação Consensuada (AIC) consistiam em: i) gestão intensiva e focalizada de projetos sob a responsabilidade do CCT/IIRSA; ii) engajamento dos coordenadores nacionais no acompanhamento e desenvolvimento dos projetos de infraestrutura; iii) estruturação de modelos de associação público-privada e de formas de apoio de projetos, isso é o que consta no documento-base da AIC (IIRSA, 2004-b)²⁷⁷.

Quadro 15. Planejamento regional e territorial da IIRSA com a inclusão da AIC 2005-2010



Fonte: Autor.

A ideia principal da AIC resumia-se num sistema gerencial de projetos apto a dar os direcionamentos necessários para as instituições atuarem na realização de estudos e projetos, na busca de parcerias e de financiamentos, no acompanhamento da execução das obras e na comunicação das ações da IIRSA. A AIC estabelecia um plano de ação que coordenava as responsabilidades dos órgãos da IIRSA e dos governos nacionais em prol da viabilização dos projetos de infraestrutura. A AIC previu 31 projetos prioritários para integração territorial, sendo 07 (sete) no EID Interoceânico Central, apenas 01 (um) na fronteira entre Brasil e Bolívia: Carretera Paillón - Puerto Suarez (na Bolívia).

²⁷⁷ IIRSA. **Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010**. Disponível em: <http://iirsa.org/Document/Detail?Id=74>. Acesso em 10.04.2020.

O CDE levou todos os documentos citados para discussão no III Reunião dos Presidentes da América do Sul no início de dezembro daquele ano (2004) em Cusco, no Peru, sendo eles aprovados pelas autoridades²⁷⁸. Mas a IIRSA pleiteava maior apoio dos governos nacionais e reclamava da falta de efetividade das suas ações, alertando todos sobre o problema da institucionalização do bloco. As incertezas sobre a legitimidade da sua atuação e a personalidade jurídica da IIRSA não tinham nenhum fundamento, a IIRSA era, de fato e de direito, uma organização internacional devidamente respaldada pelas normas de direito internacional público. No entanto, alguns setores assentiam que a IIRSA necessitava de uma conformação “supraestatal” com vieses geopolítico e geoeconômico; e, a partir das Declarações Presidenciais de Cusco e de Ayacucho, nasceu a Comunidade Sul-Americana de Nações, conhecida como CASA, um ator internacional comprometido com a integração regional no continente.

A III Cúpula Presidencial Sul-Americana alavancou a ideia de integração regional sul-americana em prol dos 12 (doze) países da região. A CASA tinha como princípios e diretrizes: i) a integração, a unidade e a construção de um futuro comum; ii) a história compartilhada e solidária das nações; iii) pluralidade de povos e culturas e identidade sul-americana baseada em valores comuns (democracia, solidariedade, direitos humanos, liberdade, justiça social, respeito à integridade territorial, diversidade, não discriminação e afirmação da autonomia, igualdade soberano dos Estados e solução pacífica de controversas); iv) convergência de interesses políticos, econômicos, sociais, culturais e de segurança como fator potencial de desenvolvimento dos Estados e suas instituições; v) aperfeiçoamento das políticas de crescimento econômico com a inclusão dos componentes ambiental e social (educação, coesão e inclusão social) e redução das assimetrias; vi) aprofundamento de um projeto comunitário; vii) compromisso com a luta contra a pobreza, a eliminação da fome, a geração de emprego decente e acesso universal à saúde e à educação; viii) identificação com os valores de paz e segurança internacional a partir da reafirmação do direito internacional e do multilateralismo; ix) defesa de sistemas democráticos e da governabilidade apoiada na participação cidadã e na transparência de assuntos públicos e privados (III CUMBRE PRESIDENCIAL SUDAMERICANA, 2004-b)²⁷⁹.

²⁷⁸ III CUMBRE PRESIDENCIAL SUDAMERICANA. **Declaración de Ayacucho 2004**. Disponível em: www.unasurg.org.br. Acesso em 08.09.2019.

²⁷⁹ III CUMBRE PRESIDENCIAL SUDAMERICANA. **Declaración del Cusco sobre La Comunidad Sudamericana de Naciones**. Cusco, 08 de diciembre de 2004. Disponível em: www.unasurg.org.br. Acesso em 08.09.2019.

Foi reafirmado o interesse dos países em promover a integração física e em setores estratégicos (energia e comunicações) no continente, ou melhor, construir um “espaço sul-americano integrado” que pudesse robustecer a identidade sul-americana e a sua inserção internacional. Para atingir esses objetivos, os presidentes do continente destacaram que o espaço sul-americano deveria vislumbrar os seguintes processos: i) concertação e coordenação política e diplomática; ii) convergência dos blocos regionais (Comunidade Andina e Mercosul) e dos pactos com os parceiros comerciais na região; iii) promoção da integração física, energética e de comunicações a partir de experiências bilaterais, regionais e sub-regionais e apoiadas por fontes diversas de financiamento; iv) harmonização das políticas de apoio à produção agropecuária e alimentar e de desenvolvimento rural; v) transferência de tecnologia e cooperação nas áreas de ciência, educação e cultura; vi) maior interação entre empresas privadas e sociedade civil na integração do espaço sul-americano (III CUMBRE PRESIDENCIAL SUDAMERICANA, 2004-b). Então, na condição de representantes da CASA, os presidentes apoiaram a coordenação e a institucionalização das ações, respaldadas por planejamento e gestão dos ministros de Estado dos países e das suas instituições diplomáticas (*op cit*).

Outrossim, a Declaração de Ayacucho – 2004 reforçou o entendimento dos países sobre a constatação de cultura e história comuns, a continuidade geográfica e um futuro de integração promissor, bem como a defesa dos ideais de liberdade, igualdade e solidariedade que embasam a independência das nações e povos do continente (PRESIDENTES Y JESES DE ESTADO DE AMERICA DEL SUR, 2004). Esse documento consistiu em um ato político das autoridades para recordar os trinta anos da Declaração de Ayacucho de 1974²⁸⁰ e firmar posicionamento em prol dos direitos humanos, valores democráticos, Estado de Direito e desenvolvimento sustentável, econômico e social com justiça social, liberdade, igualdade, tolerância, respeito ao meio ambiente (*ibidem*). No mesmo documento há menção expressa dos presidentes acerca da autonomia e independência dos países, da conformação da CASA, do compromisso com a paz e com justiça, sobretudo, com a Carta Democrática Interamericana de 2001 e a Organização dos Estados Americanos (OEA), e respaldo à IIRSA e seus instrumentos fundamentais: AIC 2005-2010 e a Carteira de Projetos (*ibidem*); outros temas também foram citados, cumpre relacionar: papel dos parlamentos regionais, soberania, alinhamento e cooperação.

²⁸⁰ A Declaração de Ayacucho de 1974, que remete a batalha de Ayacucho e a independência do Peru, reconhece o processo de independência e a unidade dos povos latino-americanos.

1.6 A modernização do planejamento territorial e regional da IIRSA e a busca por resultados concretos: tentativas, acertos e erros em 2005

Antes mesmo da Cúpula Presidencial em Cusco, o CDE revia o desempenho da IIRSA e observava a formação de um capital institucional (político, administrativo e técnico) qualificado e preparado para o planejamento territorial e regional no continente, conhecedor dos problemas comuns dos países e proativo na mobilização dos agentes públicos e atores sociais e no debate das transformações necessárias para a América do Sul. Na tentativa de melhorar o cumprimento da sua missão institucional, a IIRSA concentrou os seus esforços na gestão dos processos internos (Visão Estratégica Sul-Americana, EID's e Portfólio de Projetos, PSI's e Planos de Ação) para aprimorar a prestação dos serviços de assessoramento técnico e para viabilizar a implementação dos projetos de infraestrutura (CDE, 2004-a e 2005-a²⁸¹).

No início de 2005 foram ministrados os seminários regionais para desenvolver a AIC 2005-2010, oportunidade em que foram debatidos a Carteira de Projetos, a AIC e as fichas técnicas dos projetos prioritários. A saber, a IIRSA continha uma Carteira de Projetos (de 2004) com 336 projetos, distribuídos em 08 EID's e 40 grupos de projetos (IIRSA, 2004-b e 2004-c²⁸²); com a AIC 2005-2010, a IIRSA passou a ter 31 projetos prioritários, demonstrando maior comprometimento com a estruturação física da integração na América do Sul. O quadro relaciona as listas de projetos nos documentos citados.

Quadro 16. Comparativo entre a Carteira de Projetos de 2004 e AIC 2005-2010

Eixos de Integração e Desenvolvimento – EID's	Carteira de Projetos 2004 – Quantidade de projetos	AIC 2005-2010 – Quantidade de projetos
Amazonas	43	04
Andino	74	03
Escudo Guayanés	32	04
Perú-Brasil-Bolívia	18	02
Interoceânico Central	44	07
Capricórnio	34	02
Sur	21	Não informado
Mercosur-Chile	70	07
Todos dos EID's	Não informado	02
Total	336	31

Fonte: IIRSA (2004-b e 2004-c)²⁸³; organização do autor.

²⁸¹ CDE. VI Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva. Anexo 4. Lineamientos de la Presidencia para el año 2005. Disponível em: <http://iirsa.org/Document/Detail?Id=74>. Acesso em 10.04.2020.

²⁸² IIRSA. Planificación territorial indicativa. Cartera de proyectos – IIRSA 2004. IIRSA, 2004. Disponível em: <http://iirsa.org/Document/Detail?Id=74>. Acesso em 10.04.2020.

²⁸³ IIRSA. Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010. Disponível em: <http://iirsa.org/Document/Detail?Id=74>. Acesso em 10.04.2020.

Em abril de 2005 na cidade de Buenos Aires, o GTE responsável pela AIC 2005-2010 expôs que estava sendo construindo um novo produto-atividade no âmbito da IIRSA (AIC 2005-2010) que tinha como pressuposto a gestão intensiva e focalizada de projetos e como instrumento um sistema de monitoramento de projetos. Na prática, a reorganização da IIRSA teria como ponto de partida essa (nova) “Carteira Prioritária de Projetos”, isto é, a própria AIC 2005-2010 (Figura 25), que, por sua vez, iria gerar novas demandas e ações da IIRSA e dos seus órgãos constituintes.

Figura 25. AIC 2005-2010 e projetos prioritários de integração regional



Fonte: IIRSA, 2004-c (op cit).

Uma nova dinâmica organizacional era implantada na IIRSA e mobilizava os coordenadores nacionais, os gerentes operacionais de projetos e os coordenadores dos EID's. A figura do coordenador nacional acompanharia todo o processo de preparação e execução do projeto no seu país e informaria a IIRSA. O gestor operacional do projeto prestaria suporte ao coordenador nacional e o coordenador do EID ficaria incumbido de atualizar o GTE e o CCT sobre a situação dos projetos inseridos na AIC 2005-2010.

Em tempo, o Sistema Especial de Monitoramento de Projetos passava a integrar o planejamento territorial e regional da IIRSA como uma ferramenta digital (um banco de dados geoespaciais) de armazenagem e disponibilização das informações referentes aos projetos de infraestrutura pertencentes à AIC 2005-2010. Um documento no formato de fichas técnicas também era confeccionado para divulgar os projetos prioritários da AIC 2005-2010 (IIRSA, 2005-a)²⁸⁴. Para ajudar no entendimento sobre a sistemática da AIC 2005-2010 segue esse quadro que destaca as atribuições dos órgãos e agentes da IIRSA com as inovações citadas.

Quadro 17. Desenvolvimento da AIC 2005-2010: órgãos e suas atribuições

Coordenador nacional	
Funções	- Acompanhar a preparação e execução dos projetos;
	- Identificar problemas e articular os órgãos governamentais envolvidos;
	- Registrar e dar publicidade as informações sobre a situação dos projetos;
Gerente do projeto	
Funções	- Fazer a gestão de todas as fases de preparação e de execução dos projetos;
Coordenador do EID e CCT	
Funções	- Acompanhar o trabalho do Coordenador Nacional;
	- Identificar os problemas e demandar apoio dos órgãos da IIRSA;
	- Manter informado o CCT;
	- Prestar assessoria ao Presidente da IIRSA sobre a AIC 2005-2010;
Sistema Especial de Monitoramento de Projetos	
Funções	- Reunir todas as informações sobre a situação dos projetos: nome, EID, grupo, área de influência, localização, objetivos, órgãos responsáveis, características técnicas, fontes de financiamento, fase do projeto e outros dados relevantes;

Fonte: IIRSA (2005-a), organização do autor.

A Carteira de Projetos de 2004 e a AIC 2005-2010 lograram êxito na gestão dos EID's e dos PSI's e na elaboração dos portfólios de projetos (comuns e prioritários). A partir das inovações advindas com a AIC 2005-2010, a estrutura administrativa e operacional da IIRSA empregou um banco de dados e de documentos com as informações dos projetos de infraestrutura (essa ferramenta constituiria o Sistema de Monitoramento de Projetos). Esses procedimentos e recursos permitiram a discussão dos portfólios de projetos por EID's e das fichas técnicas dos projetos prioritários da AIC. O quadro exemplifica a organização dos trabalhos da IIRSA com foco no EID Interoceânico Central²⁸⁵.

²⁸⁴ IIRSA. **Agenda de implementación Consensuada 2005-2010. Gestión intensiva y focalizada de proyectos (Sistema Especial de Monitoreo)**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=80>. Acesso em 12.04.2020.

²⁸⁵ IIRSA. **Agenda de implementación Consensuada 2005-2010**. Información básica y estratégica para apoyar el proceso de gestión intensiva del proyecto: Construcción de la Carretera Pailón - San José - Puerto Suarez. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=80>. Acesso em 12.04.2020.

Quadro 18. Projetos do EID Interoceânico Central na AIC 2005-2010 com destaque para o único projeto prioritário na fronteira entre Brasil e Bolívia

Área de influência dos projetos no EID	Nome dos projetos do EID (07 projetos)	Projeto: Construcción Carretera Pailón-Puerto Suárez
Bolívia-Brasil	Construcción Carretera Pailón-Puerto Suárez	<p>Grupo Conexión Santa Cruz - Puerto Suárez – Corumbá (Grupo 3). O projeto consiste na pavimentação de rodovia com extensão de 600km. A pavimentação dessa obra envolve 06 (seis) trechos/intervenções: i) Puente Pailas; ii) Paraíso-El Tinto; iii) El Tinto-Santo José; iv) San José-Roboré; v) Roboré-El Carmen; vi) El Carmen-Puerto Suarez. É a arte principal do corredor de integração boliviano que une as regiões Leste e o extremo Oeste do país. Ajuda na integração entre os portos do Pacífico (Peru e Chile) e do Atlântico (Brasil).</p>
Brasil	Anillo Ferroviario de São Paulo	
Bolívia-Paraguai	Paso de Frontera Cañada Oruro-Infante Rivarola	
Bolívia-Paraguai	Construcción de la Carretera Cañada Oruro-Villamontes-Tarija-Estación Abaroa (1º etapa: Villamontes-Cañada Oruro)	
Bolívia-Chile	Carretera Toledo-Pisiga	
Bolívia-Chile	Rehabilitación Carretera Colchane-Iquique	
Bolívia, Brasil, Chile e Peru	Rehabilitación Tramo El Sillar	

Fonte: IIRSA (2005-a e 2005-b); organização do autor.

Em julho daquele ano (2005), na cidade de Buenos Aires, a VI Reunião dos Coordenadores Nacionais proporcionou a sinergia necessária para alinhamento dos órgãos e dos colaboradores da IIRSA e para implementação da AIC 2005-2010 e do Sistema de Monitoramento de Projetos. Além disso, as delegações dos países e os coordenadores nacionais avaliaram a necessidade de melhorias na visão estratégica do bloco e do ambiente de negócios dos EID's, especialmente a importância das fontes e dos instrumentos de financiamento para projetos de infraestrutura na região; cumpre pontuar que o andamento de alguns PSI's também constavam na pauta da reunião, como o PSI Facilitación de Pasos de Frontera, que já tinha experiências e resultados para difundir nos países. Nenhuma mudança significativa ou decisão de maior impacto foi tomada nessa reunião, todavia, os coordenadores nacionais aprovaram a realização de seminários regionais sobre planejamento e financiamento e visão estratégica e o início dos trabalhos dos GTE's dos EID's Hidrovia Paraguai-Paraná e Mercosul-Chile (IIRSA, 2005-c)²⁸⁶. Logo depois, em Assunção, Paraguai, o GTE do EID Hidrovia Paraguai-Paraná iniciava o planejamento da sub-região e aprovava o diagnóstico e o portfólio de projetos desse EID (IIRSA, 2005-d)²⁸⁷.

²⁸⁶ IIRSA. VI Reunión de Coordinadores Nacionales. Notas de la reunión. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cnr6_notas_de_reunion.pdf. Acesso em 12.04.2020.

²⁸⁷ IIRSA. Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo del Eje de la Hidrovia Paraguay-Paraná. Agenda tentativa de trabajo. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=83>. Acesso em 12.04.2020.

A I Reunião dos Chefes de Estados da CASA aconteceu nos dias 29 e 30 de novembro de 2005 na cidade de Brasília e marcou a história da IIRSA (e mais tarde da Unasul). O encontro resultou na adoção de 07 (sete) declarações sobre distintos temas: i) institucionalidade da IIRSA e agenda prioritária para integração territorial e regional; ii) integração na área de infraestrutura; iii) convergência dos processos de integração na América do Sul²⁸⁸; iv) integração energética²⁸⁹; v) segurança pública e cidadania²⁹⁰; vi) interação com os países da União Africana²⁹¹; vii) integração com os países árabes²⁹². Os atos dos presidentes sul-americanos de ratificar os acordos e de formalizar os documentos da IIRSA conferiam maior credibilidade para a instituição e robusteciam as bases da integração e do desenvolvimento regional na América do Sul.

Grosso modo, apenas os 02 (dois) primeiros documentos (Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria e Declaración sobre Integración en el Área de Infraestructura) traziam posicionamentos substanciais para a temática em questão. Juntas, as duas declarações projetavam a CASA como uma organização supraestatal (ator e sujeito de direito na seara internacional), e reafirmavam a IIRSA como a política de planejamento territorial e de desenvolvimento regional no continente. A declaração sobre a integração na área de infraestrutura é bem objetiva e trata diretamente da necessidade de acelerar a execução das carteiras de projetos, acessar as fontes de financiamento, alinhar os governos nacionais e desenvolver as redes de infraestrutura (CASA, 2005-a)²⁹³.

²⁸⁸ Cf. JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDADE SUDAMERICANA DE NACIONES. **Declaración sobre la Convergencia de los Procesos de Integración en América del Sur**. Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Brasília, 30 de setiembre de 2005. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=146>. Acesso em 12.04.2020.

²⁸⁹ Cf. JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDADE SUDAMERICANA DE NACIONES. **Declaración de Caracas en el Marco de la I Reunión de Ministros de Energía de la Comunidad Suramericana de Naciones**. Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Brasília, 30 de setiembre de 2005. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=146>. Acesso em 12.04.2020.

²⁹⁰ Cf. JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDADE SUDAMERICANA DE NACIONES. **Declaración de Seguridad Ciudadana en Sudamérica**. Fortaleza, 26.08.2005. Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Brasília, 30 de setiembre de 2005. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=146>. Acesso em 12.04.2020.

²⁹¹ Cf. JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDADE SUDAMERICANA DE NACIONES. **Declaración sobre la Cumbre Comunidad Sudamericana de Naciones / Unión Africana**. Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Brasília, 30 de setiembre de 2005. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=146>. Acesso em 12.04.2020.

²⁹² Cf. JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDADE SUDAMERICANA DE NACIONES. **Declaración sobre el Seguimiento de la Cumbre América del Sur-Países Árabes**. Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Brasília, 30 de setiembre de 2005. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=146>. Acesso em 12.04.2020.

²⁹³ JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDADE SUDAMERICANA DE NACIONES. **Declaración sobre Integración en el Área de Infraestructura**. Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Brasília, 30 de setiembre de 2005. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=146>. Acesso em 12.04.2020.

A Declaração Presidencial em prol da Agenda Prioritária reportava a Declaração de Cusco de 2004 (“dos valores comuns dos países e povos do continente”), definia os princípios e objetivos do bloco (integração econômica e social dos povos, identidade sul-americana e articulações regional e sub-regionais, associação e cooperação dos Estados pertencentes ao Mercosul e à CAN, constituição progressiva de uma zona de livre comércio justa e coesa), estabelecia o formato jurídico-político da organização internacional (níveis de hierarquia e de tomadas de decisão – as reuniões dos Chefes de Estados e dos Ministros de Estados e competência do secretariado – incorporação da IIRSA nessa estrutura), e instituía as áreas de ação prioritária para a CASA, a saber: diálogo político, integração física, meio ambiente, integração energética, mecanismos financeiros sul-americanos, assimetrias regionais, promoção de coesão, inclusão e justiça social e comunicações (JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDADE SUDAMERICANA DE NACIONES, 2005-a)²⁹⁴.

A CASA aprimorava a organização e o alinhamento entre os países do bloco, bem como os processos de planejamento e de tomada de decisão, mas não alterava os fundamentos e a visão estratégica da integração sul-americana nem as dinâmicas e as atividades em andamento na IIRSA. Sem embargo, a IIRSA ambicionava um modelo de planejamento territorial estratégico, indicativo e sustentável pautado na funcionalidade e na eficiência do sistema de transportes, na competitividade das cadeias produtivas, no equilíbrio dos impactos econômicos, sociais e ambientais (IIRSA, 2005-e)²⁹⁵. Para tanto, a IIRSA tinha convicção de que deveria empregar novas metodologias de gestão de projetos e recorrer as geotecnologias para acompanhamento das dinâmicas territoriais (*op cit*). Após a realização do “Seminário sobre Experiências de Planejamento” e da VII Reunião dos Coordenadores Nacionais em Assunção, Paraguai, a IIRSA reformulou alguns princípios e diretrizes de ação e focalizou a ampliação do alcance estratégico da política integracionista com a inclusão destes temas: avaliação ambiental estratégica, integração produtiva, cadeias logísticas, ambiente institucional, formação e capacitação em formulação, preparação e avaliação de projetos de integração, banco de dados e sistemas de informações geográficas; essas eram as bases da 2ª etapa do planejamento.

²⁹⁴ JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDADE SUDAMERICANA DE NACIONES. **Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria**. Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Brasília, 30 de setiembre de 2005. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=146>. Acesso em 12.04.2020.

²⁹⁵ IIRSA. **Taller sobre experiencias de planificación**. Una nueva etapa de planificación. Plan de trabajo - lineamientos básicos. IIRSA, 2005 Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=85>. Acesso em 13.04.2020.

No início de novembro de 2005 os coordenadores nacionais examinaram o cumprimento do Plano de Ação de 2005 e detectaram a implementação das seguintes medidas: difusão da visão estratégica sul-americana por meio de seminários nacionais; acompanhamento efetivo da carteira de projetos e da AIC 2005-2010 e das atribuições e responsabilidades dos órgãos e dos governos nacionais; desenvolvimento dos sistemas de monitoramento de projetos e de informações geográficas; funcionamento de novos GTE's; atualização, promoção e apoio dos portfólios de projetos; realização de estudos e de propostas de intervenção de alguns PSI's (IIRSA, 2005-f)²⁹⁶.

No que diz respeito à atualização das carteiras de projetos e à execução dos projetos de infraestrutura locados na AIC 2005-2010, os coordenadores nacionais informavam que novos projetos de infraestrutura passavam a integrar os portfólios dos EID's e que 09 (nove) projetos estavam em execução, 05 (cinco) estavam nas fases de licitação e de adjudicação e 17 (dezesete) projetos estavam sendo preparados para obtenção de financiamento (IIRSA, 2005-g)²⁹⁷; a construção da estrada Pailón - San José - Puerto Suárez estava em execução. A VII Reunião dos Coordenadores Nacionais também iniciou os debates sobre os objetivos estratégicos 2006-2010 e o Plano de Ação de 2006, e abordou com mais minúcia o Sistema de Monitoramento de Projetos da AIC 2005-2010, mas esses assuntos foram objeto de discussão e deliberação do CDE em evento realizado posteriormente.

O Seminário Regional sobre a Visão Estratégica Sul-Americana, que antecedeu a VII Reunião do CDE, buscou atualizar os documentos de referência e incorporar as sugestões e recomendações dos países e das organizações envolvidas em relação ao tema supracitado. A partir dos registros daquele seminário é possível depreender que a IIRSA era vista como uma política de integração territorial e regional que precisava incorporar novas políticas e ações relacionadas com o desenvolvimento regional na América do Sul. Melhor dizendo, a IIRSA era, ao mesmo tempo, uma política regional e uma organização internacional, aparentemente pouco se confiava na capacidade da CASA de criar um espaço político transnacional democrático, participativo e proativo no enfrentamento dos problemas comuns e na condução de agendas prioritárias para os países. Inobstante, a IIRSA foi expandindo significativamente o seu campo de atuação e incorporando temáticas, instrumentos e atividades político-institucionais.

²⁹⁶ IIRSA. **VII Reunión de Coordinadores Nacionales de IIRSA**. Objetivos estratégicos 2006-2010. Borrador para discusión. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=86>. Acesso em 13.04.2020.

²⁹⁷ IIRSA. **VII Reunión de Coordinadores Nacionales de IIRSA**. Estado del avance del Plan de Acción IIRSA 2005. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=86>. Acesso em 13.04.2020.

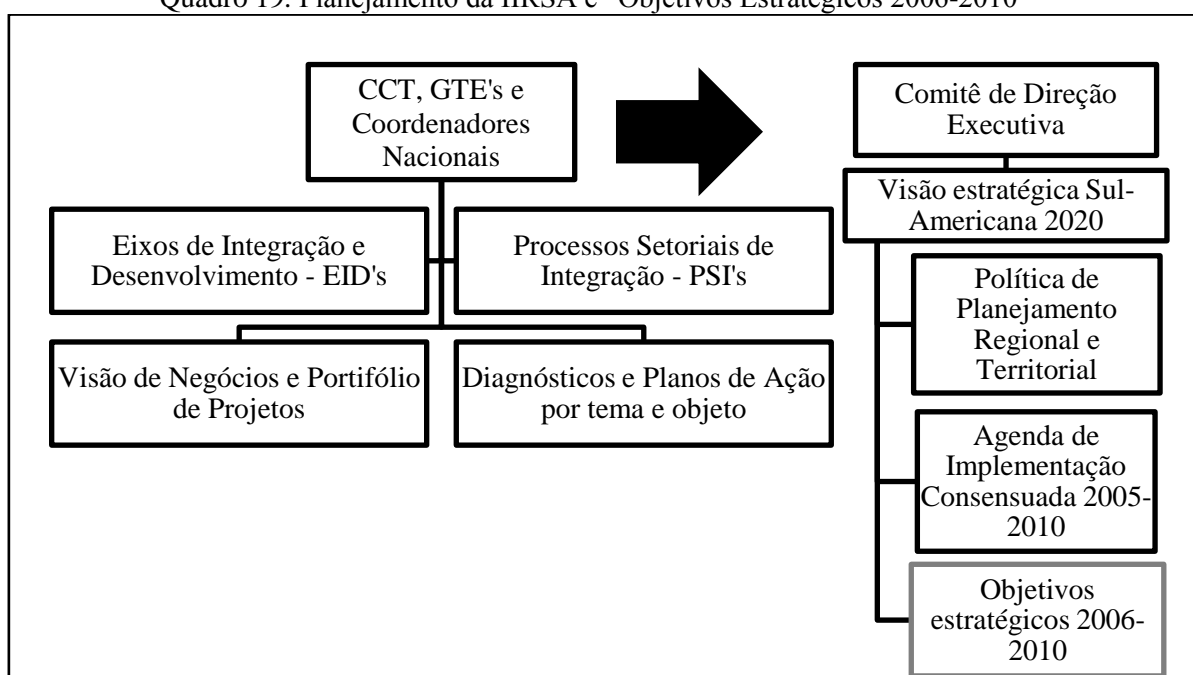
A despeito dos posicionamentos contrários que insistem em enquadrar a IIRSA como uma super-política (territorial, regional, transfronteiriça, econômica, produtiva, social, ambiental) e que preconizam um alinhamento programático entre os países e os povos em prol do desenvolvimento da região, a IIRSA representa uma plataforma de oportunidades voltada ao aumento dos investimentos públicos e privados nas redes de infraestrutura do território. Isso não significa dizer que a visão estratégica sul-americana é menos importante nem que as propostas e os projetos pactuados no âmbito da IIRSA não são fundamentais e estruturantes por ocasião do interesse transnacional; a questão é que a retórica e o discurso da IIRSA, isto é, a postura dos países em prol da integração regional, não deve se sobrepor à assimilação dessa política nos programas e nas agendas nacionais, aliás, a perspectiva nacional revaloriza o princípio do regionalismo aberto, fundamento primeiro da IIRSA, e anula eventuais dilemas de integração regional e/ou constrangimentos nas esferas políticas e sociais domésticas. O alinhamento estatal-governamental e um pacto societário-comunitário na região são imprescindíveis, mas eles não substituem o poder e a autonomia das instituições e das organizações nos países que, por sua vez, redefinem as redes geográficas. Os esforços da fundamentação geopolítica e geoeconômica e da instrumentação da IIRSA não devem ser desprezados, mas eles limitam-se à adesão dos países e ao envolvimento do setor privado e da sociedade civil organizada. Portanto, a visão estratégica sul-americana da IIRSA é só um subsídio da política de integração física do território no continente²⁹⁸. Inobstante, o caráter geopolítico da organização dos países da região deve ser tratado nos espaços adequados a esses fins, como a UNASUL, constituída posteriormente.

A IIRSA se converteu num programa com políticas e ações para implementação de projetos de integração física do território, estímulo às atividades econômicas, resolução dos problemas afetos aos marcos legais e ao funcionamento dos sistemas e das redes de transportes, energia, comunicações e de controle fronteiriço. Ademais, esse programa foi absorvendo métodos e técnicas sofisticados de planejamento territorial e regional, em especial essas ferramentas: acesso a financiamentos, avaliação ambiental estratégica, análise de integração produtiva e cadeias logísticas, capacitação profissional para formulação e análise de projetos de infraestrutura e o sistema de monitoramento de projetos; todos esses produtos e serviços da IIRSA sugerem uma política regional.

²⁹⁸ Cf. IIRSA, **Hacia una conceptualización de ideas fuerza de la integración física de América del Sur**. Rosario Santa Gadae - Consultora. Recomendaciones recogidas en los TALLERES Nacionales VESA. Assunción. IIRSA, 2005.

Ainda assim, na VII Reunião do CDE o tema da visão estratégica sul-americana retornava na pauta, junto com outros assuntos: i) objetivos estratégicos da IIRSA 2006-2010; ii) proposta de Plano de Ação para 2006 (CDE, 2005-b)²⁹⁹. O encontro dos ministros, gestores governamentais, técnicos e colaboradores da IIRSA resultou na aprovação dos documentos “Objetivos Estratégicos 2006-2010” (CDE, 2005-c)³⁰⁰ e “Institucionalización de Las Coordinaciones Nacionales” (CDE, 2005-d)³⁰¹ e na adoção de encaminhamentos de trabalho. O quadro a seguir contém um resumo da organização e das atividades da IIRSA com as mudanças feitas à época, se bem que não altera o destaque dado às funções dos Coordenadores Nacionais.

Quadro 19. Planejamento da IIRSA e “Objetivos Estratégicos 2006-2010”



Fonte: Autor.

Verdade é que os técnicos e colaboradores da IIRSA nos países já tinham um papel relevante no planejamento e na gestão dos portfólios de projetos e realizavam normalmente as suas reuniões de trabalho e as suas tarefas, porém, após a instituição formal das Coordenações Nacionais, pode-se notar que aquelas ações passaram a ser tratadas como “mecanismos de implementação” da IIRSA; suas funções estão listadas a seguir.

²⁹⁹ CDE. **Sétima Reunião do Comitê de Direção Executiva. Ata da Reunião.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=84>. Acesso em 13.04.2020.

³⁰⁰ CDE. **Sétima Reunião do Comitê de Direção Executiva. Objetivos estratégicos 2006-2010.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=84>. Acesso em 13.04.2020.

³⁰¹ CDE. **Séptima Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva. Institucionalización de las Coordinaciones Nacionales.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=84>. Acesso em 13.04.2020.

Quadro 20. Organização e funcionamento dos órgãos da IIRSA

Comitê de Direção Executiva (Ministros de Estado)	
Comitê de Coordenação de Técnica (CCT)	
Grupos Técnicos Executivos (GTE's)	
Coordenadores Nacionais (CN's)	
Composição:	
Atuação: técnicos e colaboradores vinculados aos países inseridos na IIRSA	
Funções	- Coordenar a participação e representar o seu país no âmbito da IIRSA;
	- Interagir diretamente com o representante do país no CDE;
	- Desenvolver trabalho articulado com o CCT;
	- Representar a IIRSA e articular a participação dos setores do seu país na IIRSA;
	- Avaliar processos internos na IIRSA (contratações, decisões);
	- Realizar reuniões de trabalho;
	- Providenciar documentos e informações para o CCT;

Fonte: Autor.

O CDE cobrava maior efetividade das ações e melhorias na viabilização dos projetos de infraestrutura e na divulgação da entidade. Os Objetivos Estratégicos 2006-2010 situavam 04 (quatro) áreas de atuação: i) implementação dos compromissos voltados à realização dos projetos de infraestrutura prioritários por meio sistemas de gestão e controle de projetos; ii) adoção de novas metodologias de planejamento, essa ação era chamada de “Planejamento – Etapa II”³⁰²; iii) impulso para a capacidade de execução das ações dos PSI's (e dos projetos de integração física); iv) difusão da IIRSA. Com a aprovação dos “Objetivos Estratégicos 2006-2010”, a IIRSA absorvia outros recursos operacionais: as metodologias de avaliação de impactos de projetos e um sistema de monitoramento de projetos; essas ferramentas forneceriam subsídios para desembaraçar os financiamentos, as contratações das obras e os conflitos de interesse, além do que, elas dariam maior transparência para a atuação da IIRSA nos países.

A Carteira de Projetos e a AIC 2005-2010 listavam os projetos que pertenciam ao programa da IIRSA e que exigiam o acompanhamento dos órgãos e dos coordenadores nacionais. De outra banda, a Visão Estratégica Sul-Americana, os Objetivos Estratégicos 2006-2010 e os planos de trabalho e de ação orientavam a tomada de decisão, a organização dos processos internos, a utilização das metodologias e das técnicas de planejamento e de gestão de projetos e a concretização das atividades e dos produtos da IIRSA. Em que pese à IIRSA estivesse desenvolvendo as Carteiras de Projetos (Quadro 21), o que mais se destacava na sua performance era, de fato, o planejamento territorial e regional e as suas ferramentas de gestão de projetos.

³⁰² Cabe nomear: i) avaliação ambiental estratégica; ii) integração produtiva; iii) redes logísticas; iv) capacitação na preparação, formulação e avaliação de projetos; v) consolidação da base de informação georreferenciada; vi) aprofundamento da Visão Estratégica para a integração sul-americana.

Quadro 21. Atualização da Carteira de Projetos da IIRSA

Eixos de Integração e Desenvolvimento – EID's	Carteira de Projetos (2004) – Número de projetos	Carteira de Projetos (2005) – Quantidade de projetos
Amazonas	43	67
Andino	74	74
Escudo Guayanés	32	32
Perú-Brasil-Bolívia	18	18
Interoceânico Central	44	44
Capricórnio	34	34
Sur	21	21
Mercosul-Chile	70	70
Total	336	360

Fonte: IIRSA, 2004-b e IIRSA, 2005-f.

O CDE determinou a reedição da Carteira de Projetos (de 2004) contendo um anexo referente aos avanços da gestão da IIRSA do ano de 2005 (CDE, 2005-b, *op cit*). No documento eram ressaltados, como dito anteriormente, a atualização das carteiras de projetos dos EID's e a continuidade dos trabalhos dos EID's do Amazonas, da Hidrovia Paraguai-Paraná e Mercosul-Chile (IIRSA, 2005-g³⁰³)³⁰⁴. O GTE do EID Hidrovia Paraguai-Paraná, que reserva pertinência geográfica e perfil sociocultural, econômico e ambiental compatível com a área de estudo, apenas iniciou o planejamento em 2005. Esse GTE poderia englobar uma visão integrada do sistema Chaco-Pantanal, pois envolveria não só as sub-regiões onde estão presentes os biomas, mas também os países interessados, notadamente Brasil, Bolívia e Paraguai. Ocorre que os estudos do EID indicavam a necessidade de inclusão das sub-bacias hidrográficas já interligadas na porção sul do continente (GTE EJE DE LA HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ, 2005).³⁰⁵. O GTE da Hidrovia Paraguai-Paraná tinha validado a visão de negócios do EID e feito uma aproximação inicial com a carteira de projetos do EID, manifestado entendimento de que a área geoeconômica sob influência da hidrovia deveria abarcar as bacias do Rio Uruguai, do Rio Tietê – Paraná e do Rio do Prata (*op cit*). Novamente, o GTE do EID Hidrovia Paraguai-Paraná não conhecia (ou ignorava) as discussões do GTE do EID Interoceânico Central que defendia que deviam ser privilegiadas as conexões das áreas interiores de Brasil, Bolívia e Paraguai com o oceano Atlântico por meio da implementação da hidrovia Paraguai-Paraná.

³⁰³ IIRSA. **Planificación Territorial Indicativa**. Cartera de Proyectos IIRSA 2004. Addendum: avances de la gestión 2005. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=84>. Acesso em 13.04.2020.

³⁰⁴ O EID do Amazonas tinha 07 (sete) grupos de projetos e 54 projetos na Carteira e o EID Mercosul-Chile tinha 05 (cinco) grupos de projetos e 71 projetos na Carteira; há divergências nos documentos.

³⁰⁵ GTE EJE DE LA HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ. **Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo del Eje de la Hidrovia Paraguay-Paraná**. Disponível em: <http://iirsa.org/en/Event/Detail?Id=83>. Acesso em 13.04.2020.

1.7 O planejamento territorial e regional e a aplicação dos instrumentos de gestão de projetos de infraestrutura: alguns progressos da IIRSA e da CASA em 2006

Os aspectos institucionais, administrativos, operacionais e técnicos da IIRSA foram se aprimorando com o curso do tempo, ou melhor, com o desenvolvimento das dimensões de planejamento territorial e regional e dos seus instrumentos, tais como: Visão Estratégica Sul-Americana, AIC 2005-2010, Objetivos Estratégicos 2006-2010, EID's e Carteiras de Projetos, PSI's e Planos de Ação. Além disso, a IIRSA visava uma transformação profunda na estrutura territorial e logística continental e no modelo de desenvolvimento das nações (em prol da sustentabilidade). A Visão Estratégica 2020 pretendia preparar os países para ganhos de competitividade, equidade e justiça social, governabilidade e estabilidade democrática e integração física e regional. Nessa direção, a IIRSA foi adotando ferramentas de gestão intensiva de projetos, de planejamento em integração de cadeias produtivas e logísticas, de financiamento de projetos, mecanismos avançados de gestão da informação e do conhecimento e de monitoramento de projetos, incluindo modelos matemático-estatísticos e padrões e indicadores de efetividade das ações, dos impactos e dos resultados concretos dos projetos, em conformidade com os Objetivos Estratégicos 2006-2010.

Vários encontros e seminários eram realizados para demonstração das inovações conceituais, procedimentais, metodológicas e técnicas no planejamento territorial e regional da IIRSA, a exemplo dos eventos que decorreram em 2006. Alguns encontros e seminários sobre energia, cooperação Atlântico-Pacífico e logística precederam a VIII Reunião dos Coordenadores Nacionais em Buenos Aires no final do primeiro semestre de 2006. Na agenda do evento retrocitado constavam os seguintes temas: AIC 2005-2010, "Sistema de Seguimiento para la Gestión Intensiva de Proyectos", PSI Pasos de Frontera, metodologias de planejamento e avaliação de cadeias produtivas, logística e impactos ambientais (IIRSA, 2006-a)³⁰⁶. Foi relatado que a AIC 2005-2010 não havia sofrido alterações e que a carteira de projetos prioritários estava sendo devidamente acompanhada³⁰⁷, além disso, a AIC 2005-2010 teria recebido um suporte tecnológico destinado ao monitoramento e à gestão dos projetos prioritários da IIRSA, o recurso foi chamado de "Sistema de Información Gerencial Estratégico" (SIGE).

³⁰⁶ IIRSA. **Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010. Estado de situación.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=92>. Acesso em 14.04.2020.

³⁰⁷ Até julho de 2006, dos 31 projetos previstos na AIC 2005-2010, 10 (dez) estavam em construção, 05 (cinco) em fase de licitação e outros 16 (dezesseis) em estudo (IIRSA, 2005-a).

Com a AIC 2005-2010 e o SIGE, a carteira de projetos prioritários da IIRSA "saía do papel" para formar um ambiente digital com rotinas de trabalho e de gestão dos projetos (IIRSA, 2006-a). Isso mostrava-se extremamente relevante para a inserção dos coordenadores nacionais, gerentes de projetos, gestores governamentais e técnicos da IIRSA numa rede transnacional de infraestrutura e logística de transportes competente para acompanhar a situação dos projetos e para fazer gestão no sentido de remover os obstáculos à execução dos projetos (problemas com normas e exigências dos países, falta de financiamento, estudos e licenciamentos, entre outras dificuldades, restrições e impedimentos); inclusive esses foram os objetivos da IIRSA manifestados no Seminário sobre Gestão Intensiva de Projetos Estratégicos Orientado a Resultados na cidade do Rio de Janeiro em agosto de 2006 (IIRSA, 2006-b)³⁰⁸. O modelo de gestão de projetos com foco em resultados, adotado pela IIRSA, demandou formação e capacitação (continuada) dos colaboradores e demais interessados na temática para melhor aplicação dos recursos e das atribuições dos agentes responsáveis, ademais, melhorou o ambiente para a tomada de decisões tendo em conta a acessibilidade e a confiabilidade dos dados e das informações referentes aos projetos de infraestrutura. Certamente, essa plataforma facilitou a articulação das políticas regionais e nacionais e dos governos (e dos órgãos públicos), a mobilização do setor privado e dos investidores e a sensibilização da população sobre a importância dos projetos de infraestrutura.

Retomando os encaminhamentos da VIII Reunião dos Coordenadores Nacionais, o desempenho dos GTE's dos PSI's também era discutido naquela oportunidade. O PSI Pasos de Fronteira tinha concluído o Programa de Projetos-Piloto sobre essas áreas: i) Complejo Cristo-Redentor (Chile-Argentina), ii) Complejo Cúcuta-San Antonio-Urenã (Colombia-Venezuela), iii) Fray Bentos-Puerto Unzué (Uruguai-Argentina), iv - Foz do Iguaçu e Ciudad del Este (Brasil-Paraguai) e v) Desaguadero-Desaguadero (Bolívia e Peru). O trabalho levantou os aspectos críticos da circulação de pessoas e mercadorias nas regiões fronteiriças, como as normas nacionais, bilaterais e regionais, e ponderou a possibilidade de celebração de acordos de cooperação nesta matéria (IIRSA, 2006-c)³⁰⁹. Esse GTE encontrou dificuldades e, naquele momento, não tinha iniciado o estudo de caso sobre a fronteira Puerto Suárez - Corumbá (BR-BO), prometido em 2004.

³⁰⁸ IIRSA. **Taller sobre la gestión intensiva de proyectos estratégicos orientada a resultados**. Agenda de implementación consensuada 2005-2010. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=94>. Acesso em 14.04.2020.

³⁰⁹ IIRSA. **Programa de Proyectos Piloto. Pasos de Frontera. Síntesis y Conclusiones**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=92>. Acesso em 14.04.2020.

Enquanto isso, outros GTE's eram criados e estruturados para promover as metodologias de análises de cadeias produtivas e logísticas e de avaliação ambiental estratégica. Na VIII Reunião dos Coordenadores Nacionais foram apresentadas as pré-propostas referentes àquelas metodologias, mais tarde aprimoradas em seminários da IIRSA. Cabe adiantar que as 02 (duas) metodologias se tornaram, posteriormente, “programas” da IIRSA: “Integración Productiva y Logística” (IPrLg) e “Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico” (EASE). Razão assiste à IIRSA e aos seus órgãos quando mencionam que a instituição entrou numa nova fase do planejamento territorial e regional nesse período, não mais focada na demanda existente de projetos de infraestrutura, mas no conhecimento aprofundado sobre as realidades sub-regionais e a rede de infraestrutura continental. Outro apontamento relevante diz respeito à mudança de abordagem sobre os EID's, o enfoque dos GTE's não se resumia mais à dimensão setorial-estratégica dos EID's e/ou das carteiras e dos grupos de projetos, o enfoque teve que incorporar uma análise de redes geográficas (projetos, grupos de projetos, cadeias produtivas, corredores logísticos, áreas geoeconômicas e redes geográficas).

De início, a ideia de uma metodologia de planejamento voltada à integração de cadeias produtivas e logísticas (ou processos logísticos) estava comprometida com o conhecimento das dinâmicas produtivas e socioeconômicas dos EID's, quer dizer, com a possibilidade de explorar melhor as potencialidades dos grupos de projeto e a relação deles nos EID's (IIRSA, 2006-d)³¹⁰. A metodologia de integração produtiva e logística propôs relacionar melhor as economias sub-regionais, os projetos de infraestrutura e os processos e serviços logísticos. Com outras palavras, a metodologia possibilita a elaboração de cenários sobre cadeias produtivas, redes e clusters nas áreas geoeconômicas (nos EID's)³¹¹. Esse enfoque multisetorial aplicado aos grupos de projetos dos EID levaria a atualização da caracterização dos EID's, permitindo, de certa forma, uma visualização das dinâmicas territoriais impulsionadas pelos projetos de infraestrutura, ou melhor, pela combinação das atividades produtivas com os serviços logísticos.

³¹⁰ IIRSA. **A new planning stage.** Methodology to evaluate the potential of integration and development hubs for production integration. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=92>. Acesso em 14.04.2020.

³¹¹ Algumas notas sobre os conceitos e recursos dessa metodologia são necessárias. Concebidas como relações verticais, as conexões existentes entre os locais de produção de matérias-primas, processamento, industrialização e comercialização corroboram para descrever as cadeias produtivas e para identificar projetos e obras e até outras medidas necessárias ao desenvolvimento das cadeias produtivas. Não obstante, as relações produtivas e econômicas no território permitem o entendimento sobre a constituição de redes geográficas (horizontalidades). Já a análise de cluster captura os intercâmbios e os impactos das ações públicas e privadas no agrupamento de firmas e outras associações (IIRSA, 2006-d).

Por seu turno, a metodologia de avaliação ambiental, designada “Evaluación Ambiental Estratégica” (EAE), supria falha político-institucional e técnica da IIRSA: falta de ferramenta para o conhecimento sobre os impactos socioambientais dos projetos de infraestrutura. A discussão sobre o tema começou com as experiências dos países em matéria de estudos e diagnósticos socioambientais e licenciamento de projetos e obras em diferentes áreas, foram conhecidos os casos do Corredor Santa Cruz - Puerto Suarez (Bolívia), Corredores Vial Sur e Vial Norte (Peru e Bolívia) e do Plano da BR-163 (Brasil). A IIRSA apostava numa “adaptação simplificada” desses e de outros modelos de avaliação ambiental que pudesse identificar os fatores setorial, econômico e espacial e caracterizar os sistemas territoriais ligados aos projetos de infraestrutura, destacando oportunidades, riscos e impactos (IIRSA, 2006-e)³¹². Com base na exposição da CAF (2006-a)³¹³, que conduziu a discussão sobre a EAE na IX Reunião dos Coordenadores Nacionais em novembro de 2005, a metodologia em construção seria integrada ao planejamento ambiental e social dos grupos de projeto de infraestrutura dos EID’s e deveria contemplar os seguintes temas: infraestrutura regional, desenvolvimento produtivo e regional, ordenamento e gestão de terras, serviços e institucionalidades regionais e locais, trabalho de campo e estudos de caso, mapeamento de riscos e de oportunidades, existência e/ou necessidade de programas, planos e projetos ambientais e sociais, possibilidades de financiamentos.

A propósito, de acordo com o Estado Boliviano (2007, p. 47-48)³¹⁴, a ferramenta de avaliação ambiental estratégica aplicada ao Corredor Santa Cruz - Puerto Suarez foi importante para confirmação dos potenciais produtivo e econômico das áreas e para verificação dos impactos socioambientais nos ecossistemas locais e sub-regionais, como os bosques Chiquitano e do Gran Chaco, as savanas do cerrado e as áreas úmidas do pantanal. Além do que, esse recurso ajudou a fomentar um programa de integração da região oriental do país com foco no seu desenvolvimento produtivo e na sua maior participação nos mercados nacional e internacional (*op cit*); a Bolívia reconhecia o desafio de desenvolver uma infraestrutura sub-regional precária e ineficiente e a falta de institucionalidades e marcos regulatórios para tratar do problema (*op cit*).

³¹² IIRSA. **Avances en una metodología de Evaluación Ambiental Estratégica / IIRSA**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=92>. Acesso em 14.04.2020.

³¹³ CAF. **Las evaluaciones ambientales estratégicas como instrumento de planificación ambiental y social para IIRSA**. Quito. CAF, 2006. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=100>. Acesso em 14.04.2020.

³¹⁴ VICEMINISTERIO DE BIODIVERSIDAD, RECURSOS FORESTALES Y MEDIO AMBIENTE – MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL, AGROPECUARIO Y MEDIO AMBIENTE. **Manual de capacitación en Evaluación Ambiental Estratégica – Bolivia**. La Paz - Bolivia. VBRFM, 2007.

Além da retomada do tema da metodologia de avaliação ambiental, os avanços da AIC 2005-2010, dos Objetivos Estratégicos 2006-2010, do Plano de Ação 2006, da proposta de Plano de Trabalho para 2007, do Sistema de Información para Gestión Estratégica de Proyectos (SIGE), dos PSI's e da estratégia de participação e difusão da IIRSA foram tratados na IX Reunião dos Coordenadores Nacionais em Quito, Equador (IIRSA, 2006-f)³¹⁵. Quase todos os assuntos citados, a exceção da metodologia de avaliação ambiental estratégica e das declarações presidenciais decorrentes do encontro da CASA, estiveram na pauta da VIII Reunião do CDE em dezembro de 2006, que ocorreu em Cochabamba, Bolívia (CDE, 2006-a)³¹⁶. A AIC 2005-2010, os Objetivos Estratégicos 2006-2010 (novas metodologias de avaliação de projetos e o SIGE) e a incorporação de outras fontes e instrumentos de financiamento eram apontados como fatores positivos do desempenho da IIRSA, embora a instituição reivindicasse mais apoio dos governos dos países e fortalecimento dos coordenadores nacionais.

Além disso, o acompanhamento dos projetos prioritários de integração indicava que esses recursos estavam funcionando e que a IIRSA e os seus órgãos tinham as condições administrativas e técnicas para fazer gestão em prol da implementação dos projetos de infraestrutura e da adoção de outras medidas afetas ao desenvolvimento dos sistemas de transportes, comunicações e energia. Os relatórios continham informações atualizadas sobre os EID's, os grupos de projetos e a situação deles.

A propósito, o EID Interoceânico Central possuía 07 (sete) projetos na AIC 2005-2010, 03 (três) estavam em execução, 02 (dois) em preparação e 01 (um) em estudo³¹⁷ e, como se sabe, um dos projetos de infraestrutura de transportes era a estrada entre Pailón e Puerto Suárez na Bolívia que encontrava-se em fase de execução com avanço satisfatório, dispunha de financiamento da CAF e do BID e tinha previsão para conclusão em junho do ano de 2008 (CDE, 2006-b)³¹⁸. Cabe expor uma parte do material da reunião do CDE que comprova a diligência da IIRSA na gestão da carteira de projetos e no acompanhamento dos grupos de projetos:

³¹⁵ IIRSA. **IX Reunión de Coordinadores Nacionales. Acta de la reunión. Agenda.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=100>. Acesso em 15.04.2020.

³¹⁶ CDE. **Octava Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva. Acta de la reunión.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=102>. Acesso em 15.04.2020.

³¹⁷ Com mais detalhes: i) Carretera Pailón - Puerto Suarez (em execução); ii) Anillo Ferroviario São Paulo (em estudo); iii) Centro Frontera Cañada Oruro - Infante Rivarola (em preparação); iv) Carretera Cañada Oruro - Villamontes (em preparação); v) Carretera Toledo - Pisiga (em execução); vi) Rehabilitación Iquique - Colchane (em execução); vii) Rehabilitación Tramo El Sillar (em estudo), de acordo com CDE (2006-b).

³¹⁸ CDE. **Balance general e implementación.** VIII Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva. Anexo 3. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=102>. Acesso em 15.04.2020.

Figura 26. Acompanhamento do projeto Carretera Pailón – Puerto Suarez (Bolívia) inserido na AIC 2005-2010 pertinente ao EID Interoceânico Central



Fonte: CDE, 2006-b.

A dinamização do planejamento territorial e regional da IIRSA, apoiada na gestão estratégica e intensiva de projetos e focada na geração de produtos, serviços e resultados ligados à constituição e ao bom funcionamento de sistemas de infraestrutura expressava, inequivocamente, a institucionalidade e a legitimidade da IIRSA na região. Após a AIC 2005-2010, a IIRSA investiu na criação e operacionalização de ferramenta tecnológica para armazenagem e disponibilização de dados e informações sobre projetos de infraestrutura (CDE 2006-c)³¹⁹. Depois da edição dos Objetivos Estratégicos 2006-2010 referentes ao planejamento (sustentabilidade, integração de cadeias produtivas, melhorias nos processos e serviços logísticos, capacitação dos quadros e modernização), a IIRSA diversificou o rol de metodologias e de tecnologias de avaliação de impactos, otimização de atividades e resultados e espacialização de projetos (CDE, 2006-d)³²⁰.

³¹⁹ CDE. **Sistema de información para gestión estratégica de proyectos (SIGE)**. Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=100>, Acesso em 15.04.2020.

³²⁰ CDE. **Planificación - II Etapa y Procesos Sectoriales**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=102>. Acesso em 15.04.2020.

Anteriormente, a IIRSA havia concluído a primeira etapa do planejamento dos PSI's - elaboração de estudos e diagnósticos³²¹. Na segunda etapa do planejamento dos PSI's estavam previstos outros produtos, a exemplo do PSI Pasos de Frontera que iria realizar estudos com projetos-piloto (postos fronteiriços): i) Complejo Cristo-Redentor (Chile-Argentina), ii) Complejo Cúcuta-San Antonio-Urenã (Colombia-Venezuela), iii) Fray Bentos-Puerto Unzué (Uruguai-Argentina), iv) Foz do Iguaçu e Ciudad del Este (Brasil-Paraguai) e v) Desaguadero-Desaguadero (Bolívia-Peru). Em seguida, a IIRSA exigiu que as temáticas dos PSI's fossem aprofundadas no âmbito dos EID's, sobretudo nos grupos de projetos; essa era a recomendação para a terceira etapa de planejamento dos PSI's (CDE, 2006-d). Os PSI's conseguiam realizar pesquisas, levantamentos e eventos para difusão do conhecimento sobre os problemas e as oportunidades para a integração regional (marcos regulatórios, sistemas de infraestrutura, financiamento, mercados, controles fronteiriços), todavia, as ações dos GTE's dos PSI's não tinham a mesma organização e efetividade dos GTE's dos EID's.

Para além da questão da não efetividade de determinadas atividades da IIRSA, constata-se sobreposição ou mesmo duplicidade de esforços institucionais em certas áreas, como na formulação do Sistema de Informação para Gestão Estratégica (SIGE) e do programa chamado "GEOSUR" que abrangia uma proposta de "Rede de Informação Geoespacial para Integração Sul-Americana" (CDE, 2006-e³²²; CAF, 2006-b³²³), isso é o que extrai dos registros da VIII Reunião do CDE em Quito, Equador. Outrossim, a IIRSA construía um programa diferenciado designado "Implementação de Estratégia de Participação e Difusão" que envolvia ações nas áreas de comunicação e de cidadania. O programa pertencia ao conjunto de iniciativas do documento Objetivos Estratégicos 2006-2010 e visava a divulgação da IIRSA e a inserção de diferentes atores no processo de planejamento em curso (CDE, 2006-f)³²⁴, todavia, também implantaria sistemas e bancos de dados de produtos e serviços da IIRSA.

³²¹ Esses eran os temas dos PSI's: i) integración energética; ii) transporte aéreo; iii) transporte marítimo; iv) tecnologías de información y comunicaciones; v) pasos de frontera; vi) instrumentos innovadores de financiamiento.

³²² CDE. **VIII Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva. Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010. Sistema de Información para la Gestión Estratégica (SIGE). Anexo 5. Implementación.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=102>. Acesso em 15.04.2020.

³²³ CAF. **Programa GEOSUR. Red de Información Geoespacial para la Integración Suramericana. En apoyo a la planificación y desarrollo de infraestructura regional. Anexo 7.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=102>. Acesso em 15.04.2020

³²⁴ CDE. **VIII Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva. Apoyo a la implementación de la Estrategia de Participación y Difusión. Anexo 8.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=102>. Acesso em 15.04.2020

O CDE tinha conhecimento dos resultados da II Reunião dos Chefes de Estado da CASA quando deliberou a respeito do Plano de Ação da IIRSA para o ano de 2007, ainda assim, os ministros dos países foram modestos na definição de estratégias e de ações para o desenvolvimento da IIRSA. O ano de trabalho da IIRSA continuaria seguindo as disposições dos Objetivos Estratégicos 2006-2010, sobretudo as linhas de ação: implementação da AIC 2005-2010, incluindo o SIGE e os novos mecanismos de financiamento; melhorias no processo de planejamento com a adoção das metodologias de avaliação de projetos; aproveitamento dos estudos dos GTE's dos PSI's; difusão da IIRSA (CDE, 2006-g)³²⁵. Oportuno ressaltar que a IIRSA interessava-se não só pela utilização das metodologias de planejamento obtidas, mas pelo aprofundamento do conhecimento sobre os EID's e as suas funções estratégicas e pela atualização das carteiras de projetos e da AIC 2005-2010. A IIRSA tendia a rever toda a sua operação administrativa e técnica e a criar novas rotinas e atividades em prol da implementação dos projetos de infraestrutura na região; não por acaso os EID's foram considerados o núcleo de ação do Plano de Trabalho da IIRSA de 2007 (*op cit*).

Não obstante, a IIRSA retomava o planejamento dos EID's e determinava que os GTE's de todos os EID's tomassem as providências para atualização da lista de projetos prioritários e não prioritários, aplicação das metodologias para avaliação ambiental, de cadeias produtivas e logística, e incorporação dos estudos e diagnósticos dos PSI's nos EID's (*op cit*). Outrossim, a IIRSA estabelecia as agendas e as tarefas dos seus órgãos e dos seus colaboradores no sentido de promover ampla reformulação da política e dos instrumentos de planejamento territorial e regional (revisão de EID's e dos grupos de projetos e suas funções, recopilação de informações dos projetos, identificação de novos projetos e grupos de projetos, entre outras responsabilidades e atribuições), de acordo com o CDE (*op cit*). A IIRSA reiterava que a conectividade interna (local/sub-regional) e a integração física do território no continente consistiam em pressupostos para o desenvolvimento dos países e bem-estar social dos povos.

Logo no início de dezembro de 2006 os Chefes de Estado da América do Sul estiveram reunidos na II Reunião da CASA na cidade de Cochabamba, Bolívia, para tratar dos princípios e objetivos da integração regional sul-americana e da adoção de um modelo de integração regional plural, democrático, inclusivo, equitativo e harmonioso; nesse evento foram aprovadas declarações e reafirmados compromissos governamentais.

³²⁵ CDE. **Octava Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva. Lineamientos Plan de Trabajo 2007. Anexo 12.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=102>. Acesso em 15.04.2020.

O alinhamento dos países sul-americanos ambicionava o fortalecimento do arranjo político-institucional e o adensamento das relações internacionais na região. Afinal, as bases da integração territorial e regional já eram bem conhecidas e a política regional estava em pleno desenvolvimento. A Declaração de Cochabamba, que instituiu a pedra angular da União Sul-Americana, fixava entendimentos importantes para o conjunto dos governos, sobretudo a respeito da integração regional vista, ao mesmo tempo, como alternativa para combater os efeitos negativos da globalização econômica, como um caminho para alcançar um mundo multipolar equilibrado, justo e baseado numa cultura de paz, como recurso para estimular a economia e a cooperação política, social e cultural e como uma oportunidade para que os Estados pudessem construir as suas políticas de desenvolvimento (JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES, 2006-a)³²⁶.

Foi consignado que os países pleiteavam uma aliança estratégica comprometida com a democracia, diálogo político, governança, estabilidade regional, articulação das políticas sociais, valorização da identidade sul-americana e cidadania e que adotavam os seguintes valores e objetivos regionais: i) superação das assimetrias regionais para integração equitativa; ii) novo contrato social sul-americano; iii) integração energética para bem-estar dos povos; iv) infraestrutura para efetivar as internexões territoriais e sociais; v) cooperação econômica e comercial; vi) integração financeira sul-americana; vii) integração industrial e produtiva; viii) construção de uma cidadania sul-americana; ix) priorização do tema migração; x) promoção da identidade cultural; xi) cooperação ambiental; xii) participação cidadã; xiii) cooperação em matéria de defesa (*op cit*).

Além disso, a Declaração de Cochabamba, respaldada pelo trabalho de uma Comissão Estratégica de Reflexão sobre a união dos países da região, apresentou um “Plano Estratégico para o Aprofundamento da Integração Sul-Americana” que visava o fortalecimento e a estruturação político-administrativa da CASA³²⁷, o diálogo político, o diálogo externo, a coordenação das ações na Organização Mundial do Comércio (OMC) e nas instituições financeiras multilaterais, e a consolidação dos parlamentos regionais. A pretensão dos países era constituir um ambiente regional para atuação da CASA, a IIRSA seria apenas uma das políticas regionais.

³²⁶ JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES. **Declaración de Cochabamba. Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=147>. Acesso em 16.04.2020.

³²⁷ O documento informa que a CASA possui as seguintes instâncias: i) Reuniões anuais de Chefes de Estado e de Governo; ii) Reuniões semestrais de Chanceleres; iii) Reuniões semestrais setoriais; iv) Comissão de Altos Funcionários; v) Secretaria Pró-Tempore; cada uma com suas funções na CASA.

Na II Reunião da CASA os presidentes comprometeram-se em observar e respeitar as decisões das Conferências das Partes da Convenção-Quadro da ONU sobre Mudanças Climáticas (JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES, 2006-b)³²⁸) e as normas da ONU referentes aos direitos humanos dos povos indígenas (JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES, 2006-c)³²⁹, em somar esforços para promover a integração energética sul-americana (JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES, 2006-d)³³⁰, formar um espaço parlamentar sul-americano com sede em Cochabamba (JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES, 2006-c)³³¹, construir uma política e uma agenda comum na área de saúde para acesso universal dos cidadãos (JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES, 2006-e)³³², e um plano de integração educativa (JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES, 2006-f)³³³.

Os presidentes manifestaram preocupação com a dívida externa dos países (JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES, 2006-g)³³⁴ e realçaram a missão da IIRSA e as bases da CASA: a integração do território e o desenvolvimento social e humano inclusivo (JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES, 2006-h³³⁵, 2006-i³³⁶).

³²⁸ JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES. **El rol de los bosques en el desarrollo sostenible y estabilidad climática.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=147>. Acesso em 16.04.2020.

³²⁹ JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES. **Declaración de los derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de Naciones Unidas.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=147>. Acesso em 16.04.2020.

³³⁰ JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES. **Integración Energética Sudamericana.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=147>. Acesso em 16.04.2020.

³³¹ JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES. **Llamado para la constitución de un espacio parlamentario sudamericano.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=147>. Acesso em 16.04.2020.

³³² JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES. **Hacia la construcción de una política y agenda regional en materia de salud.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=147>. Acesso em 16.04.2020.

³³³ JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES. **Integración educativa sudamericana.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=147>. Acesso em 16.04.2020.

³³⁴ JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES. **Alivio de la deuda con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=147>. Acesso em 16.04.2020.

³³⁵ JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES. **Integración física sudamericana.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=147>. Acesso em 16.04.2020.

³³⁶ JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES. **El desarrollo social y humano incluyente como uno de los ejes de la Comunidad Sudamericana de Naciones.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=147>. Acesso em 16.04.2020.

1.8 O fim da CASA, o surgimento da Unasul e a reformulação da IIRSA: integração regional *versus* integração física e novas políticas espaciais em 2007

Nos documentos da II Reunião da CASA havia diversas referências à ideia de “União Sul-Americana de Nações” (*Unión Sudamericana de Naciones*). No documento “Um Novo Modelo de Integração da América do Sul – Rumo a União Sul-Americana de Nações” (*Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur Hacia la Unión Sudamericana de Naciones*), elaborado por Comissão Estratégica de Reflexão sobre o tema, falava-se em construir um modelo de integração com identidade própria e com visão estratégica e pragmática que valorizasse a cidadania sul-americana, a articulação econômica e produtiva e a cooperação política, social e cultural, e que pudesse atingir o desenvolvimento equitativo, harmônico e integral da América do Sul (COMISSION ESTRATÉGICA DE REFLEXIÓN, 2006-a)³³⁷.

A CASA existia e a política de integração regional sul-americana também, logo, o debate não trazia fatos novos, no entanto, havia o entendimento de que o escopo de atuação da CASA era limitado, assim como a sua própria institucionalidade (*op cit*). Por conseguinte, era proposta a (re)criação de outra organização internacional (regional) com estrutura política e administrativa para gerir os interesses e os objetivos do bloco de países. Ademais, recomendava-se expressamente a celebração de acordo e tratado internacional para fundação da então nova organização internacional: a União das Nações Sul-Americanas (Unasul). Nesse viés, tal organismo regional deveria ser composto por diferentes níveis, sendo eles: de direção superior (Chefes de Estado), de coordenação (Chanceleres) e de operação (Secretaria), e por grupos de trabalho setoriais (social, energia, infraestrutura e financiamento). Outrossim, a UNASUL estaria mais preparada para representar os países da região e para melhorar as relações internacionais dentro e fora do continente (*op cit*).

Analisando os diferentes contextos que marcaram os processos de integração regional, Simões (2012, p. 14)³³⁸ pontua que a América do Sul permaneceu por longo período como um arquipélago, dado o isolamento das principais cidades e regiões, e que os projetos regionais apareceram por causa da coalizão de interesses econômicos e comerciais (Mercosul) e políticos e sociais (CASA e depois UNASUL).

³³⁷ COMISSION ESTRATÉGICA DE REFLEXIÓN. **Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur Hacia la Unión Sudamericana de Naciones**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=147>. Acesso em 16.04.2020.

³³⁸ SIMÕES, Antonio José Ferreira. **Eu sou da América do Sul**. Brasília. FUNAG, 2012.

A substituição da CASA pela UNASUL se confirmou na I Cúpula de Energia da América do Sul realizada na Ilha de Margarita na Venezuela em abril de 2007, na qual foram firmadas a “Declaração de Margarita - Construindo a Integração Energética do Sul” e a “Decisão de Diálogo Político entre os Chefes de Estado e de Governo”. Nessa ocasião, os presidentes reafirmaram os princípios da integração energética regional e assinalaram que essa política precisa estar empenhada com o desenvolvimento social e econômico, com a erradicação da pobreza e com a universalização do acesso à energia, deve fomentar a coordenação público-privada das ações, a realização de investimentos no setor, incluindo inovação científica e tecnológica, e a cooperação entre governos e empresas, bem como deve contar com sistemas de monitoramento adequados e com tecnologias, produtos e serviços sustentáveis (JEFES DE ESTADO E DE GOBIERNO DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR, 2007-a)³³⁹.

A respeito do alinhamento das nações sul-americanas nos temas e no programa de integração regional, os presidentes nomearam a articulação dos países e dos seus governos como Unasul, determinaram o funcionamento de uma Secretaria permanente da instituição na cidade Quito, Equador, requisitaram dos Ministros de Relações Exteriores dos países a tomada das medidas cabíveis para efetivação da organização, sobretudo a elaboração de acordo constitutivo do bloco (JEFES DE ESTADO E DE GOBIERNO DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR, 2007-b)³⁴⁰.

Lafer (2018, p. 1.229)³⁴¹ arguiu a dinâmica da política regional sul-americana, especialmente a política externa do governo Lula, por não explorar satisfatoriamente os benefícios da multipolaridade do cenário mundial e por minimizar os problemas e as tensões com os países vizinhos. Conforme o autor (2018, p. 1.229-1.230), os interesses específicos e os interesses gerais do país não estavam sendo bem articulados e isso corroborava para emissão de entendimentos diplomáticos equivocados, tais como: o enfraquecimento do viés econômico-político do Mercosul e a confusão estabelecida em torno da IIRSA e da Unasul. Lafer (*ibidem*) afirma que o país abandonava a IIRSA e adotava a criação e o funcionamento de inócuos foros, como a Unasul; mas é preciso avaliar melhor a interação entre a IIRSA e a Unasul durante os anos.

³³⁹ JEFES DE ESTADO E DE GOBIERNO DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR. **Declaración de Margarita. Construyendo la integración energética del Sur.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=148>. Acesso em 17.04.2020.

³⁴⁰ JEFES DE ESTADO E DE GOBIERNO DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR. **Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno. I Cumbre Energética Suramericana.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=148>. Acesso em 17.04.2020.

³⁴¹ LAFER, Celso. **Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira. Pensamento e ação. Volume 2.** Brasília. FUNAG, 2018.

A reformulação da IIRSA, digamos assim, teve início com a revisão dos grupos de projetos dos EID's e de suas funções estratégicas, da carteira de projetos da IIRSA e da AIC 2005-2010, atividades iniciadas juntamente com a aplicação das metodologias de avaliação de projetos então recentemente incorporadas no planejamento da IIRSA (IIRSA, 2007-a)³⁴². No primeiro semestre de 2007, os GTE's dos EID's Interoceânico Central, Peru-Brasil-Bolívia e Amazonas procederam com os ajustes no planejamento territorial (indicativo) da IIRSA e com a revisão dos EID's, dos grupos de projetos e das suas carteiras, articulando os objetivos estratégicos dos EID's e dos grupos de projetos (Visão de Negócios) com os planos e os programas nacionais que tratavam dos projetos de infraestrutura nos países de modo a obter a atualização das carteiras de projetos, isto é, as novas listas de projetos de infraestrutura de interesse tanto da IIRSA quanto dos países envolvidos (IIRSA, 2007-b)³⁴³. Os GTE's dos EID's estavam empenhados em consolidar a AIC 2005-2010, aplicar as metodologias de avaliação de projetos e os instrumentos de planejamento e incorporar as propostas dos PSI's nos EID's. OS GTE's anteviam a ocorrência de problemas que pudessem dificultar a implementação da AIC 2005-2010 e o funcionamento do sistema de gestão estratégica de projetos (SIGE).

No âmbito do GTE do EID Interoceânico Central a reavaliação do perfil do EID (caracterização social, produtiva, econômica, ambiental e territorial) manteve a ideia de que as áreas centrais desse EID são propícias para o desenvolvimento da agricultura e da agroindústria, da exploração mineral (Mutún-BO e Corumbá-BR) e das reservas de gás (Bolívia) e do setor do turismo (Pantanal e Chaco); esse prognóstico defendia a integração estratégica do sudoeste brasileiro, sul boliviano e norte paraguaio e pontuava que era viável a integração energética por meio da produção e da exportação do gás boliviano como energia e que a integração da infraestrutura de transportes permitiria que a produção de minérios da Bolívia fosse escoada pelos portos do Pacífico e que a produção de grãos e derivados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul também poderia chegar ao Pacífico com a implantação e o funcionamento da Hidrovia Paraguai-Paraná (IIRSA, 2007-c)³⁴⁴. O quadro a seguir exemplifica a atividade realizada pelos GTE's com foco na situação do EID Interoceânico Central, destacando a situação dos grupos de projetos e dos projetos-âncora (na carteira) e prioritários (na AIC), senão vejamos:

³⁴² IIRSA. **Reuniones de trabajo del Grupo Técnico Ejecutivo (GTE). Ejes interoceánico central e Perú-Brasil-Bolivia.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=103>. Acesso em 17.04.2020.

³⁴³ IIRSA. **Proceso de revisión de la cartera de proyectos IIRSA. Metodología de planificación territorial indicativa.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=103>. Acesso em 17.04.2020.

³⁴⁴ IIRSA. **Visión de negocios del Eje Interoceánico Central.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=103>. Acesso em 17.04.2020.

Quadro 22. Grupos de projetos, projetos-âncora (Carteira de Projetos) e projetos prioritários (AIC 2005-2010) do EID Interoceânico Central

Grupo de projeto no EID Interoceânico Central	Nome dos projetos do EID Interoceânico Central	Situação dos projetos
Grupo 01. Conexión Chile - Bolivia - Paraguay - Brasil	Projeto-âncora: Pavimentación Carmelo Peralta – Loma Plata y construcción puente Carmelo Peralta – Porto Murtinho	Apenas perfil do projeto
	Projeto prioritário: Construcción de la Carretera Cañada Oruro-Villamontes-Tarija-Estación Abaroa	Em execução por trechos
	Projeto prioritário: Paso de frontera Infante Rivarola-Cañada Oruro	Em estudo
Grupo 02. Optimización del corredor Corumbá - São Paulo - Santos - Rio de Janeiro	Projeto âncora e projeto prioritário: Anillo Ferroviario de São Paulo (Norte e Sur)	Em estudo
Grupo 03. Conexión Santa Cruz - Puerto Suárez - Corumbá	Projeto âncora e projeto prioritário: Construcción Carretera Pailón-Puerto Suárez	Em execução
Grupo 04. Conexión Santa Cruz - Cuiabá	Projeto-âncora: Carretera San Matías - Concepción	Em execução
Grupo 05. Conexiones del Eje al Pacífico> Ilo/Matarani - Desaguadero - La Paz + Arica - La Paz + Iquique - Oruro - Cochabamba - Santa Cruz	Projeto âncora e projeto prioritário: Rehabilitación Tramo El Sillar	Em estudo
	Projeto prioritário: Rehabilitación Carretera Colchane-Iquique	Em estudo
	Projeto prioritário: Carretera Oruro-Toledo-Pisiga	Em execução

Fonte: IIRSA (2007-c), organização do autor.

Não houve mudança na ordem dos grupos de projetos do EID Interoceânico Central, mas foram feitas algumas mudanças nas listas de projetos-âncora e de projetos prioritários da Carteira de Projetos do EID citado e da AIC 2005-2010. Analisando o levantamento do GTE do EID Interoceânico Central (IIRSA, 2007-c) acerca dos 45 projetos existentes nesse EID, é possível afirmar que estava em curso a estruturação das conexões viárias (internas) na Bolívia (Carreteras Pailón-Puerto Suárez e Concepción-San Matías) e que os projetos de infraestrutura no Centro-Sul brasileiro estavam sendo executados (Modernização da ferrovia Corumbá - Campo Grande, Ferrovia Campo Grande - Bauru - Santos e Modernização do Porto de Santos), com exceção das obras viárias em Campo Grande e Corumbá em Mato Grosso do Sul (Grupo 02. Optimización del corredor Corumbá - São Paulo - Santos - Rio de Janeiro). Mas havia poucos projetos de infraestrutura de transportes em andamento na fronteira entre Brasil e Bolívia, isso é o que se verifica com base nos extratos dos grupos de projetos nº 03 (Conexión Santa Cruz-Puerto Suárez-Corumbá) e nº 04 (Conexión Santa Cruz-Cuiabá). Cabe acrescentar que a pavimentação da estrada Porto Limão (Cáceres-BR) - San Matías (Bolívia) estava finalizada do lado brasileiro e do lado boliviano encontrava-se em estudo.

Em junho de 2007, na cidade de Montevideo, a X Reunião dos Coordenadores Nacionais deu continuidade as atividades da IIRSA, seguindo o Plano o Trabalho do ano (2007), e abordou a atualização dos EID (perfil, grupos de projetos, objetivos, listas de projetos prioritários e não prioritários), a execução dos projetos de infraestrutura, os insumos para a base de dados e informações sobre os projetos da Carteira da IIRSA, a estratégia de participação e difusão da IIRSA, as metodologias de avaliação de projetos (integração produtiva e cadeias logísticas e avaliação ambiental estratégica), além de outros temas (IIRSA, 2007-d)³⁴⁵. A IIRSA, amparada nos Objetivos Estratégicos 2006-2010, passou a contar com o SIGE e com o apoio (técnico e financeiro) do BID, CAF e FONPLATA para elaboração de estudos sobre os projetos de infraestrutura; tal suporte associado com as atividades dos GTE's dos EID's ajudou a consolidar a Carteira de Projetos da IIRSA e a AIC 2005-2010. E, com base num diagnóstico organizado por consultor do BID (TAMAYO, 2007)³⁴⁶, os Coordenadores Nacionais identificaram que determinados projetos de infraestrutura de transportes estavam sendo retomados pelos governos dos países, como alguns projetos de Mato Grosso do Sul e São Paulo.

As mudanças no planejamento territorial e regional da IIRSA estavam a todo vapor, o SIGE mostrava-se capaz de constituir um banco de dados e informações sobre os projetos da IIRSA com ferramentas inteligentes de acompanhamento de projetos (fichas eletrônicas) e com recursos para cooperação e para celebração de compromissos entre as instituições e órgãos envolvidos, além disso, era visto como uma plataforma de comunicação e de difusão da informação (IIRSA, 2007-e)³⁴⁷. Neste ínterim, iniciava a formatação dos métodos e das técnicas de avaliação de cadeias produtivas e de serviços logísticos e eram obtidas as primeiras impressões pertinentes ao propósito da IIRSA de possuir ferramentas adequadas para análise estrutural e integrada dos impactos dos grupos de projetos no desenvolvimento econômico nos territórios (IIRSA, 2007-f)³⁴⁸. A metodologia de avaliação socioambiental de projetos também estava em construção e logo seria inserida no planejamento territorial e regional da IIRSA.

³⁴⁵ IIRSA. **X Reunión de Coordinadores Nacionales. Agenda.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=106>. Acesso em 18.04.2020.

³⁴⁶ TAMAYO, Carlos. **Estado de avance de la Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010 y de otros Proyectos de la Cartera IIRSA.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=106>. Acesso em 18.04.2020.

³⁴⁷ IIRSA. **X Reunión de Coordinadores Nacionales de IIRSA. Sistema de Información para Gestión Estratégica (SIGE).** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=106>. Acesso em 18.04.2020.

³⁴⁸ IIRSA. **Metodología de Análisis de Potencial de Integración Productiva (IPr) y Desarrollo de Servicios Logísticos de Valor Agregado (SLVA) en Grupos de Proyectos IIRSA.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=106>. Acesso em 18.04.2020.

A estratégia de participação e difusão da IIRSA incorporou novas atividades e produtos, ampliando os seus instrumentos e recursos: seminários, página na web, base de dados, informes e outros materiais de divulgação das ações (IIRSA, 2007-g)³⁴⁹. Fato é que a comunicação da IIRSA era tão importante quanto os recursos de planejamento e de financiamento dos projetos de infraestrutura para a integração regional³⁵⁰. Por isso mesmo a X Reunião dos Coordenadores Nacionais foi feita junto com o Encontro dos Ministros de Transportes e Infraestrutura da Ibero-América que buscou estimular o intercâmbio de iniciativas e a cooperação internacional e as parcerias público-privadas e realçar a importância do planejamento da infraestrutura de transportes, do uso correto dos recursos e dos sistemas disponíveis e da ampliação dos esforços dos governos e das instituições internacionais na integração física dos países e dos povos (IIRSA, 2007-h)³⁵¹. Outro evento realizado simultaneamente com aqueles já citados foi o Seminário sobre Projetos de Integração e Modalidade de Financiamento em Montevideo, Uruguai.

A IIRSA (os seus órgãos e os seus colaboradores) buscava fortalecer tecnicamente as políticas e se especializar em métodos, técnicas e ferramentas de planejamento e gestão de projetos para atender as demandas dos países e dos governos no que se refere à capacidade de realizar estudos e levantamentos para viabilização dos projetos de infraestrutura e para financiamento desses projetos. Nessa direção, diversas políticas, programas, planos e ações na área de infraestrutura eram investigadas, inclusive dos países desenvolvidos e de organizações internacionais, como CAF, BID, FONPLATA, BNDES e CEPAL (IIRSA, 2007-i)³⁵².

Em agosto de 2007 o GTE do EID Hidrovia Paraguai-Paraná³⁵³ se reuniu na cidade de Santa Cruz, Bolívia, para desenvolver o diagnóstico do EID, a Visão de Negócios, o agrupamento e a avaliação dos grupos de projetos e a Carteira de Projetos do EID, em conformidade com as normas e os procedimentos da metodologia de planejamento territorial indicativa da IIRSA (IIRSA, 2007-j)³⁵⁴.

³⁴⁹ IIRSA. **Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Difusión y participación.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=106>. Acesso em 18.04.2020.

³⁵⁰ A Coordenação Nacional da IIRSA no Paraguai decidiu por fazer um Seminário Nacional para difundir a política, os programas, as ações e os projetos da IIRSA em outubro desse ano (2007).

³⁵¹ ENCUENTRO DE MINISTROS DE TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS DE IBEROAMERICA. **Programa de trabajo. El desarrollo de las infraestructuras a través de asociaciones público privadas.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=105>. Acesso em 18.04.2020.

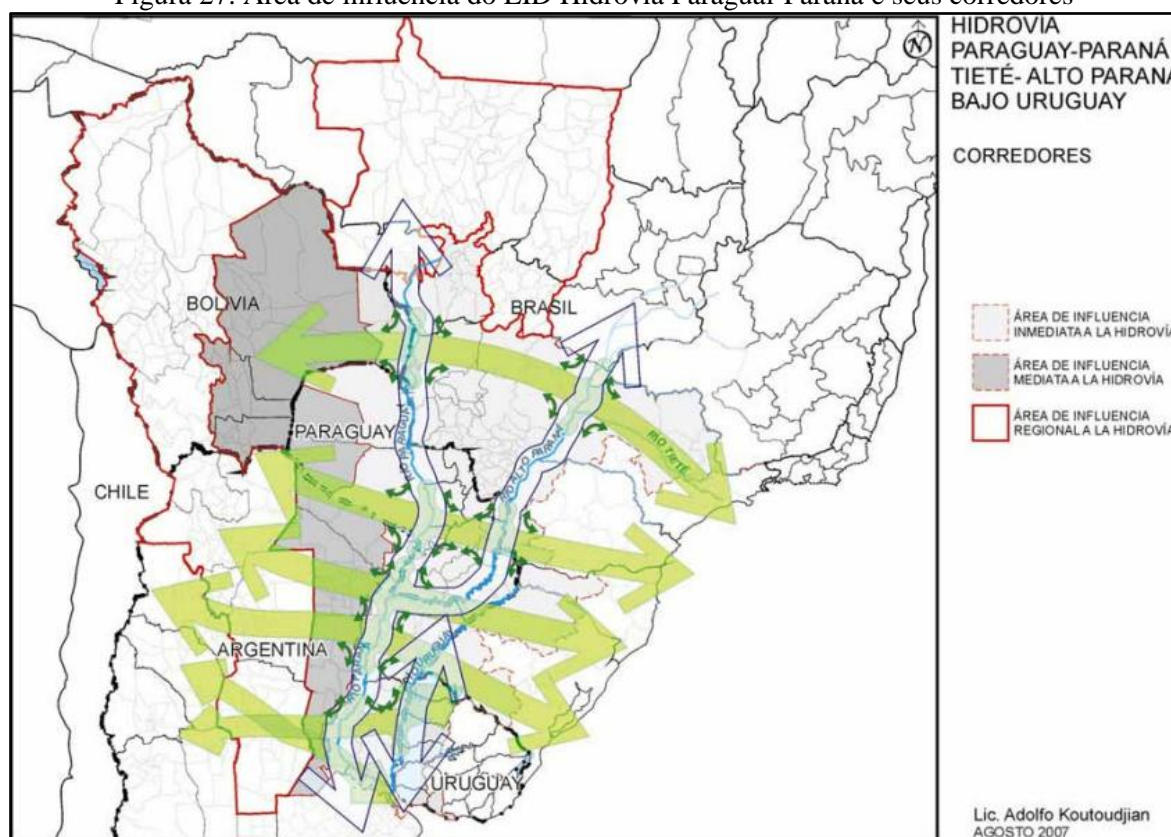
³⁵² IIRSA. **Taller sobre Proyectos de Integración y Modalidad de Financiamento. Agenda de trabajo.** <http://iirsa.org/Event/Detail?Id=107>. Acesso em 18.04.2020.

³⁵³ O GTE do EID Andino também participava desse evento da IIRSA.

³⁵⁴ IIRSA. **Reuniones de trabajo del Grupo Técnico Ejecutivo (GTE). Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=108>. Acesso em 19.04.2020.

O GTE, embasado em estudo de consultoria especializada (KOUTOUDJIAN, 2017)³⁵⁵, analisou a dinâmica econômica e socioambiental e o potencial de integração da área de influência da Hidrovia Paraguai-Paraná, notadamente as sub-bacias dos rios Uruguai, Tietê, Paraná e Paraguai. A Visão de Negócios do EID incluiu a caracterização geográfica dos territórios e o diagnóstico do sistema de transporte hidroviário; esse documento constou que Argentina, Bolívia, Paraguai, Brasil e Uruguai tinham interesse na integração física por causa da afetação de seus territórios, dos prováveis benefícios sociais, econômicos e ambientais decorrentes do funcionamento da Hidrovia Paraguai-Paraná, e do impulso às atividades produtivas e econômicas, especialmente em 06 (seis) *clusters*: i) Futuro Cluster minero bimodal (fronteira Brasil e Bolívia); ii) Cluster açucareiro e cítrico (Mato Grosso do Sul e Paraná); iii) Cluster agrícola (Santa Catarina e Rio de Grande do Sul); iv) Triângulo agroflorestal (Paraguai); v) Cluster florestal (Paraguai e Uruguai); vi) Cluster de soja e industrial (Argentina). A proposta de integração sub-regional sugeria a formação de novos corredores de transportes, sendo eles alternativos às linhas viárias e ferroviárias já existentes (vide Figura 27).

Figura 27. Área de influência do EID Hidrovia Paraguai-Paraná e seus corredores



Fonte: Koutoudjian, 2007 (*op cit*).

³⁵⁵ KOUTOUDJIAN, Adolfo. **Visión de negocios del Eje Hidrovia Paraguay-Paraná**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=108>. Acesso em 19.04.2020.

O agrupamento de projetos e a carteira de projetos do EID Hidrovia Paraguai-Paraná ficaram assim definidos (vide Quadro 23): Grupo 01. Rio Paraguai (Asunción – Corumbá) com 12 projetos; Grupo 02. Tietê - Paraná (Itaipú) com 20 projetos; Grupo 03. Rios Paraguai – Paraná (Asunción - Delta del Paraná) com 35 projetos; Grupo 04. Rio Paraná (Itaipú – Confluencia) com 14 projetos; Grupo 05. Rio Uruguai com 16 projetos (GTE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ, 2007)³⁵⁶. A diversidade de grupos e de projetos de infraestrutura (energia, ferrovias, portos e rodovias) nesse EID mostra que o GTE perseguiu a ideia de formação de um sistema multimodal de transportes apoiado na Hidrovia Paraguai-Paraná.

Quadro 23. Grupos de projetos, projetos-âncora e quantidade de projetos (Carteira) do EID Hidrovia Paraguai - Paraná

Grupo de projeto no EID Hidrovia Paraguai-Paraná	Nome dos projetos-âncora do EID Hidrovia Paraguai-Paraná	Quantidade de projetos
Grupo 01. Rio Paraguay, Asunción - Corumbá	Mejoramiento de la navegabilidad del río Paraguay Asunción-Apa	12
Grupo 02. Tietê - Paraná (Itaipú)	Transposición de Itaipú	20
Grupo 03. Rios Paraguay - Paraná, Asunción - Delta del Paraná	Mejoramiento de la navegabilidad del río Paraná desde Santa Fé a Asunción	35
Grupo 04. Rio Paraná, Itaipú - Confluencia	Mejora de navegabilidad en el Alto Paraná	14
Grupo 05. Rio Uruguay	Mejora de navegabilidad en el Río Uruguay	16

Fonte: GTE Hidrovía Paraguay-Paraná, 2007 (*op cit*).

Tanto o agrupamento de projetos quanto a carteira de projetos extrapolaram a questão da Hidrovia Paraguai-Paraná e ampliaram demasiadamente a área de influência do EID bem como a quantidade de projetos no EID. Com efeito, a formação de clusters diversos, a redução dos custos de transportes e a integração de cadeias produtivas e logísticas apareciam como fatores positivos da integração na área de influência da Hidrovia Paraguai-Paraná, em detrimento de outros aspectos relevantes da integração física e regional, como: os fundamentos da integração e os conteúdos das relações internacionais e interfederativas e os projetos ou planos estaduais e locais com impactos nas populações e nos ambientes naturais. O GTE do EID Hidrovia Paraguai-Paraná priorizou os interesses dos principais centros urbanos inseridos na hidrografia sub-regional, sobretudo as regiões onde a rede de infraestrutura de transportes está mais estruturada e demanda mais investimentos públicos e privados.

³⁵⁶ GTE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ. **Iniciativa para la integración regional suramericana IIRSA**. Grupo técnico ejecutivo - EJE Hidrovía Paraguay y Paraná. Notas de la reunión. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=108>. Acesso em 19.04.2020.

Nesse EID também foram identificados processos setoriais que deveriam ser objeto de estudos, principalmente relacionados com o funcionamento de sistema de transporte fluvial e controle aduaneiro e fronteiriço. Analisando melhor o Grupo 01, pois está na área de estudo, as intervenções previstas contemplariam as fronteiras entre Brasil, Bolívia e Paraguai, na região chaco-pantaneira ao sul (IIRSA, 2007-l)³⁵⁷. Apesar disso, a não inclusão da região sudoeste do estado de Mato Grosso no Brasil e do extremo leste da província de Angel Sandoval na Bolívia evidencia sérios problemas na concepção do viés geoestratégico da área de influência do EID Hidrovia Paraguai-Paraná. Outrossim, o GTE responsável tinha o entendimento de que a caracterização, a Visão de Negócios e a Carteira de Projetos desse EID poderiam sofrer alteração, aliás, o trabalho de planejamento territorial do EID estava na primeira etapa.

Os Coordenadores Nacionais da IIRSA discutiram os resultados dos GTE's dos EID's, das Carteiras de Projetos e da AIC 2005-2010, as inovações no planejamento e na gestão de projetos de infraestrutura (as metodologias de avaliação de impactos), o desenvolvimento dos PSI's e a estratégia de participação e difusão da IIRSA na XI Reunião dos Coordenadores Nacionais Montevideo, Uruguai, no início de novembro de 2007 (IIRSA, 2007-m)³⁵⁸. Os Coordenadores Nacionais ressaltaram que a IIRSA estava dando continuidade a 2ª etapa de planejamento territorial e regional da instituição com a reformulação e inclusão de novos EID's, com a revisão e admissão de novos grupos de projetos, e com a aplicação de novas metodologias e técnicas de avaliação de projetos. O levantamento da Carteira de Projetos mostrava que a IIRSA passava a ter 47 grupos de projetos e 501 projetos de infraestrutura em seu portfólio (TAMAYO, 2007)³⁵⁹. De outra banda, o levantamento da AIC 2005-2010 apontava que a implementação dos 31 projetos prioritários tinha andamento satisfatório e teria êxito na conclusão deles até 2010 (se mantida a priorização dos investimentos) e que os objetivos estratégicos da AIC 2005-2010 estavam sendo cumpridos: implementação do SIGE e busca por mecanismos de financiamento para estudos de projetos (*op cit*). A propósito, a construção da estrada Pailón - San José - Puerto Suarez era um dos casos de obra com execução satisfatória, isso ajuda a comprovar que as conexões na Bolívia foram priorizadas.

³⁵⁷ IIRSA. **Iniciativa IIRSA - Grupo Técnico Ejecutivo. Eje Hidrovía Paraguay-Paraná (HPP). Resultados de la planificación territorial indicativa.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=108>. Acesso em 19.04.2020.

³⁵⁸ IIRSA. **Notas XI Reunión Coordinadores Nacionales IIRSA.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=108>. Acesso em 19.04.2020.

³⁵⁹ IIRSA. **Estado de avance de los proyectos de la Cartera IIRSA.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=108>. Acesso em 19.04.2020.

No tocante à 2ª etapa de planejamento territorial e regional aplicada às inovações (metodologias e ferramentas) de gestão de projetos (IIRSA, 2007-n)³⁶⁰, vale informar que a implementação dos procedimentos para avaliação ambiental estratégica e das cadeias produtivas e logísticas estava sendo feita por meio de oficinas de trabalho e estudos de casos para, logo que possível, fosse adotado um programa na IIRSA de avaliação de impactos de projetos no âmbito do planejamento territorial e regional. As ferramentas técnicas de monitoramento espacial de projetos estavam sendo aprimoradas, especialmente o SIGE, e a IIRSA atuava para estabelecer marco regulatório de sistema de informações geográficas para gestão de projetos de infraestrutura na América do Sul; o GEOSUR tinha esse objetivo. A IIRSA multiplicava os esforços de comunicação e de alinhamento entre as instituições envolvidas por meio da estratégia de participação e difusão que incluía a disponibilização e o funcionamento de site e de sistema e base de dados geoespaciais. Em contrapartida, os PSI's tinham progressos pontuais, aliás, o GTE do PSI Pasos de Frontera sequer teria concluído os estudos mais aprofundados e propositivos com os casos-pilotos de controles fronteiriços previamente escolhidos.

A IX Reunião do CDE encerrou os trabalhos da IIRSA no ano de 2007 com a revisão de todas as atividades realizadas, em consonância com os apontamentos feitos pelos Coordenadores Nacionais anteriormente, e com a conclusão desse documento: “Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2007” (IIRSA, 2007-o)³⁶¹. Em síntese, o CDE consignou notável progresso da IIRSA. Até 2006, a Carteira de Projetos tinha em torno de 40% de execução (145 projetos concluídos). Após 2007, a Carteira de Projetos ampliou expressivamente o volume de projetos e de investimentos (506 projetos constavam no portfólio da IIRSA). A AIC 2005-2010, composta por 31 projetos, tinha 01 projeto concluído, 10 em execução, 04 em licitação e 16 em fase de preparação (*op cit*, IIRSA, 2007-p)³⁶². Na proposta de Plano de Trabalho de 2008 não houve mudança significativa na organização e na dinâmica das atividades da IIRSA, o CDE apenas recomendava a intensificação das tarefas pelos órgãos da instituição e mais intercâmbio de experiências, todavia, a institucionalização da UNASUL promoveria um novo cenário para integração física e regional sul-americana.

³⁶⁰ IIRSA. **Planificación - Etapa II. Procesos sectoriales de integración IIRSA**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=108>. Acesso em 19.04.2020.

³⁶¹ IIRSA. **Novena Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva. Iniciativa para la integración de la infraestructura regional suramericana. Acta de la reunión**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=108>. Acesso em 19.04.2020.

³⁶² IIRSA. **Planificación territorial indicativa. Grupos técnicos ejecutivos - GTE 2007. Resultado y Cartera de Proyectos 2007 (anexo)**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=108>. Acesso em 19.04.2020.

1.9 A criação e a institucionalização da Unasul em 2008: a política de integração sul-americana como geoestratégia e as atividades da IIRSA

Em 23 de maio de 2008, em Brasília, autoridades de 12 países (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela) assinaram o Tratado Constitutivo da Unasul (2008-a)³⁶³ na I Reunião das Chefas e Chefes de Estado da Unasul. Aquele documento abrange os motivos e as bases do acordo celebrado entre os Estados contratantes, os dispositivos legais que regem a criação, a organização, a atuação, o funcionamento e outras questões pertinentes ao desenvolvimento da organização. Com efeito, a Unasul dispõe de Regulamento Geral que especifica as normas de funcionamento da instituição, em especial: a estrutura e a institucionalidade da Unasul; a adoção de políticas e programas; as atribuições dos órgãos e colaboradores (Secretaria Geral, Presidência Pró Tempore e Conselhos); o orçamento institucional; a organização das reuniões; a edição e a sistematização dos atos normativos e documentos; e outras disposições (UNASUL-CDS, s.d)³⁶⁴.

Os Chefes de Estado e de Governo Sul-Americanos comprometeram-se com a história e o futuro comum do continente e dos seus povos, a construção de identidade e de cidadania sul-americanas, o desenvolvimento de espaço regional uno e integrado, a sustentabilidade e o bem-estar social das populações, incluindo o enfrentamento dos problemas socioeconômicos na região, o fortalecimento do multilateralismo e das relações internacionais com a observância de princípios e normas do moderno direito internacional público³⁶⁵, com os avanços alcançados no âmbito de blocos regionais, leia-se Mercosul e CAN, e com a estabilidade democrática e a primazia dos direitos humanos como condições essenciais para a paz e a prosperidade e desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados-Membros. Já nos artigos 1º, 2º e 3º do tratado constitutivo consta que a Unasul é uma organização internacional com personalidade jurídica de direito público que possui determinados objetivos afetos à sua natureza e à sua missão institucional, entre eles a integração regional.

³⁶³ UNASUR. **Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=149>. Acesso em 22.04.2020.

³⁶⁴ UNASUL-CDS. **Normativa UNASUL – CDS – CEED – ESUDE**. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativa_unasul_2017.pdf. Acesso em 22.04.2020.

³⁶⁵ Consta no texto do documento citado: “(...) irrestrito respeito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados; autodeterminação dos povos; solidariedade; cooperação; paz; democracia, participação cidadã e pluralismo; direitos humanos universais, indivisíveis e interdependentes; redução das assimetrias e harmonia com a natureza para um desenvolvimento sustentável” (UNASUR, 2008).

Em conformidade com o artigo 2º do tratado constitutivo (UNASUR, 2008-a), a Unasul apoia-se em valores e perspectivas partilhadas pelos países membros e pretende construir, de forma democrática, um espaço de integração e união cultural, social, econômica e política entre os povos, dando prioridade para o diálogo e para a implementação de políticas em diversas áreas (educação, energia, infraestrutura, financiamento e meio ambiente). Os países envolvidos devem perseguir a eliminação da desigualdade socioeconômica, visando à inclusão social e à participação cidadã, além de fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias regionais num contexto de reafirmação da soberania e da independência dos Estados-partes.

Para Simões (2011, p. 56-57)³⁶⁶, a concepção da Unasul importou uma ruptura no modelo histórico de integração regional, vez que os países visualizavam a integração apenas nos planos econômico e comercial, preterindo outras dimensões (política, energética, social, ambiental, entre outras). O objetivo geral não deixa margem à dúvida sobre a amplitude do direcionamento da Unasul e a sua capacidade político-institucional para transformações profundas na região.

A Unasul possui vários objetivos, previstos no artigo 3º do tratado constitutivo, a saber: i) maior participação do bloco na cena internacional; ii) desenvolvimento social e humano justo e inclusivo, erradicação da pobreza e superação das desigualdades; iii) eliminação do analfabetismo, promoção do acesso à educação e reconhecimento de estudos e títulos; iv) integração energética para o aproveitamento sustentável e solidário dos recursos; v) implantação de infraestrutura física para conexões e movimentação dos fluxos no território; vi) integração financeira e adoção de políticas econômicas e de mecanismos fiscais adequados; vii) tutela da biodiversidade, dos recursos hídricos e dos ecossistemas; viii) desenvolvimento de mecanismos concretos para superação das assimetrias regionais e integração equitativa; ix) consolidação de identidade regional e promoção de cidadania; x) acesso universal à seguridade social e aos serviços de saúde; xi) cooperação em matéria de migrações; xii) cooperação econômica e comercial; xiii) integração das estruturas industrial e produtiva; xiv) implementação conjunta de políticas e parcerias em pesquisa, inovação, ciência e tecnologia; xv) promoção da diversidade cultural; xvi) compromisso democrático e cidadão; xvii) coordenação político-institucional; xviii) cooperação judiciária; xix) cooperação na área de defesa; xx) apoio e fortalecimento da segurança; xxi) cooperação setorial.

³⁶⁶ SIMÕES, Antonio José Teixeira. **Integração: sonho e realidade na América do Sul**. Brasília. FUNAG, 2011.

A concretização da Unasul depende, em certa medida, de subsídios normativos e consensos entre os governos, portanto, não pode a organização internacional prescindir da existência, autonomia e funcionamento dos órgãos a ela subordinados. O Tratado Constitutivo da Unasul previu uma estrutura mínima inicial composta por 04 (quatro) níveis: i) Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo; ii) Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores; iii) Conselho de Delegadas e Delegados; iv) Secretaria Geral (artigo 4º). O Tratado Constitutivo da Unasul estabelece que esses órgãos ou instâncias devem adotar rotinas de trabalho (cúpulas presidenciais, reuniões ministeriais, oficinas de grupos de trabalho e secretariado) e emitir decisões e elaborar documentos de acordo com as suas responsabilidades institucionais. Uma visão geral da estrutura da Unasul pode ser vista no seguinte quadro:

Quadro 24. Organização e funcionamento dos órgãos da Unasul

Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo	
Composição: Chefas e Chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membro	
Atuação: realização de reuniões anuais em locais definidos	
Funções	- Estabelecer diretrizes políticas, planos de ação e programas de integração;
	- Convocar reuniões ministeriais e criar conselhos de nível ministerial;
	- Decidir sobre as propostas apresentadas pelo Conselho de Ministros e Ministras;
	- Adotar as diretrizes políticas para as relações com terceiros;
Presidência Pro Tempore	
Composição: exercida por Estado-Membro por período anual, seguindo ordem alfabética	
Atuação: realização das atividades no país que estiver exercendo o mandato	
Funções	- Preparar, convocar e presidir reuniões dos órgãos da Unasul;
	- Apresentar Plano Anual de Atividades da Unasul para Conselho Ministerial;
	- Representar a Unasul em eventos internacionais e assumir compromissos;
Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores	
Composição: Ministros e Ministras de Relações Exteriores dos Estados-Membro	
Atuação: realização de reuniões semestrais em locais definidos	
Funções	- Adotar resoluções para implementar decisões do Conselho dos Presidentes;
	- Propor projetos de decisões e preparar as reuniões do Conselho dos Presidentes;
	- Coordenar, acompanhar e desenvolver temas da integração sul-americana;
	- Aprovar o Plano Anual de Atividades e o orçamento da Unasul;
- Aprovar resoluções e regulamentos institucionais e criar Grupos de Trabalho;	
Conselho de Delegadas e Delegados	
Composição: Representantes acreditados pelos seus Estados	
Atuação: realização de reuniões bimestrais na sede da Presidência Pro Tempore ou outro local	
Funções	- Preparar as reuniões do Conselho de Ministras e Ministros;
	- Coordenar as iniciativas da Unasul e dos Grupos de Trabalho;
Secretaria Geral	
Composição: Representantes acreditados pelos seus Estados	
Atuação: implementação de atividades na sede permanente situada em Quito, Equador	
Funções	- Apoiar o funcionamento e secretariar todos os órgãos da Unasul;
	- Organizar, armazenar e disponibilizar documentos referentes à gestão da Unasul;
	- Participar das reuniões dos órgãos da Unasul e propor diretrizes e iniciativas;

Fonte: Organização do autor.

A atuação e a legitimidade dos órgãos da Unasul são fundamentais para o reconhecimento do papel deste sujeito de direito internacional, daí a importância das competências e das atribuições dos órgãos supracitados. Deste modo, todos os órgãos da Unasul devem contribuir para o funcionamento da instituição e para o fortalecimento dela por meio do desenvolvimento de instrumentos e mecanismos jurídicos e políticos (tratados, acordos, decisões dos órgãos internos), e da observância de outras fontes de direito internacional e regional, conforme o Tratado Constitutivo da Unasul (artigo 11). Com efeito, a Unasul prestigiou a implantação de processos decisórios democráticos e participativos (artigo 12) e o diálogo político entre os países (artigo 14) e vislumbrou a elaboração de políticas e programas e a inclusão e a criação de organismos relevantes para robustecer a institucionalidade e a missão da própria entidade (artigo 13). Por certo, a IIRSA se enquadra bem nessa hipótese de instituição internacional dotada de políticas e de ações vinculadas aos propósitos da Unasul; e por esse motivo a IIRSA é uma ferramenta basilar da política de integração regional sul-americana.

Considerando que a Unasul é um espaço de diálogo e de concertação política, de construção de programas, planos e ações em diversas áreas, e de garantia da estabilidade democrática e da proteção dos direitos humano (artigo 14), as relações da Unasul com outras organizações internacionais e com os Estados devem ser promovidas por meio de instrumentos de cooperação adequados, de responsabilidade do Conselho de Delegadas e Delegados, com o apoio da Presidência Pro Tempore e da Secretaria Geral (artigo 15). É assegurada no âmbito da Unasul e em todo o processo de integração sul-americana a participação cidadã, cabendo à Unasul e aos países envolvidos colocarem à disposição e em funcionamento os canais de informação, consulta, discussão e acompanhamento das ações da instituição (artigo 18).

Por seu turno, o orçamento e o financiamento para viabilização das atividades da Unasul decorrem de planejamento interno e dependem de subvenção econômica dos países, ou seja, do adimplemento de cotas (diferenciadas) dos Estados-Membros (artigo 16). A Unasul permite a associação de outros Estados da América Latina e do Caribe desde que a admissão deles seja aprovada pelo Conselho das Chefas e Chefes de Estado e que os Estados interessados se comprometam com as normas da instituição (artigo 19). Já a adesão de novos membros na Unasul envolve procedimento específico previsto no tratado, e está condicionada a participação prévia de Estado como membro associado do bloco e a recomendação favorável do Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores (artigo 20).

Outras questões também estão previstas e regulamentadas no tratado constitutivo da Unasul, como: a solução de controvérsias será processada mediante negociações diretas ou, quando isso não for possível, será submetida à apreciação do Conselho de Delegadas e Delegados que emitirá recomendação para posterior análise e deliberação do Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores (artigo 21); a Unasul tem imunidades e privilégios necessários à realização das suas atividades nos Estados e os seus colaboradores terão os direitos devidos para exercer as funções com autonomia e independência (artigo 22); os idiomas oficiais da Unasul são o português, o castelhano, o inglês e o neerlandês (artigo 23); o tratado constitutivo da Unasul não tem prazo de duração determinado, mas pode ser denunciado (artigo 24) e emendado (artigo 25) de acordo com as normas e os procedimentos existentes; a vigência do tratado depende dos tramites previstos nas searas internacional e nacional (artigo 26); o registro do tratado e de suas emendas serão feitos junto à ONU (artigo 27); autorização para criação de uma Comissão Especial para elaboração de Projeto de Protocolo Adicional (artigo final).

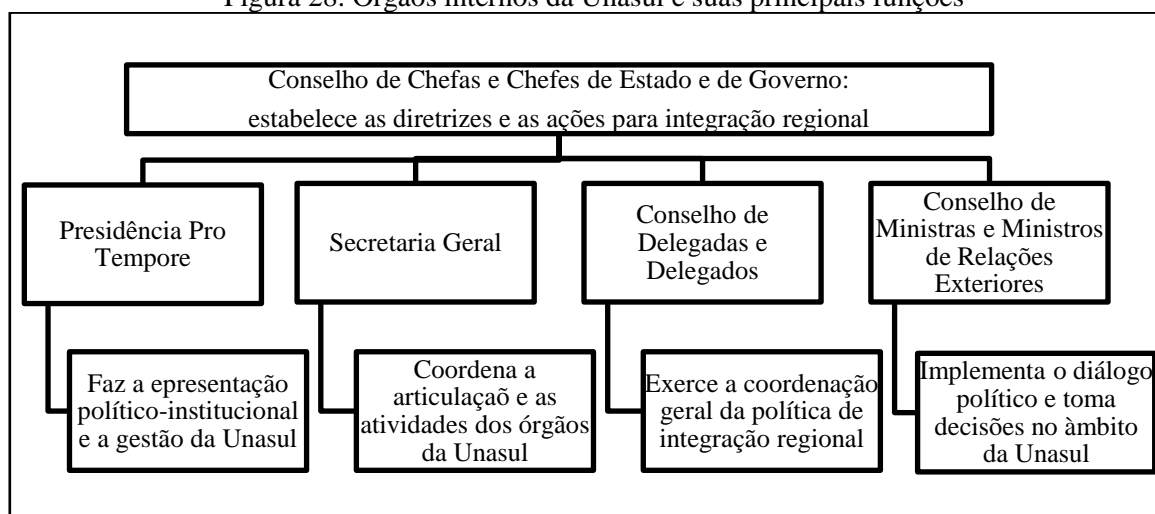
No Regulamento Geral da Unasul, aprovado em 2012, são detalhadas as normas de organização e de funcionamento da instituição, dos seus órgãos internos e dos seus colaboradores (UNASUL-CDS, s.d). A propósito, o documento é mais claro e objetivo no que se refere à criação e à atuação de outros órgãos que venham a integrar a estrutura da Unasul, como os Conselhos Ministeriais Setoriais e os Grupos de Trabalho. Nessa direção, esses órgãos ou instâncias teriam a incumbência de elaborar os seus Planos de Ação em acordo com as diretrizes políticas da Unasul e ter regras para execução de suas atividades (artigo 6º). À Presidência e à Secretaria Geral caberia o acompanhamento de todos os órgãos da Unasul e a elaboração de informes e documentos sobre as atividades realizadas por aqueles (artigo 7º). Além disso, o Programa Anual de Atividades seria a referência para realização dos trabalhos das instâncias da Unasul (artigo 8º).

Tema caro à Unasul diz respeito à adoção de políticas e à criação de instituições, organizações e programas (Capítulo III do Regulamento Geral da Unasul), que devem ser propostas em conformidade com as regras do bloco e e que precisam realizar serviços relevantes direcionados à integração regional sul-americana. Grosso modo, os Estados-Membros, primando pela participação social, trabalham para construção da estrutura administrativa (instituições e organizações) e operacional (políticas e programas) da Unasul e devem zelar pelo efetivo respeito à institucionalidade da IIRSA e pelo bom cumprimento das normas e das ações regionais, devidamente acompanhadas por meio de relatórios e de estudos da organização.

A Secretaria Geral da Unasul colabora com todos os órgãos da instituição no que toca à implementação das diretrizes para consecução dos objetivos da Unasul (artigo 16) e exerce função política ao viabilizar o cumprimento das decisões da Unasul (artigo 17) e ao se manifestar sobre temas de interesse dos Estados-Membros (artigo 19). O órgão, também exerce funções internas relevantes, tais como a coordenação permanente com a Presidência Pro Tempore (artigo 18), a participação e a intervenção nas reuniões, a elaboração de propostas de agenda e de projetos de relatórios (artigo 22) e a guarda dos registros dos documentos dos órgãos da instituição (artigo 23), além do secretariado da Unasul, representado na pessoa do Secretário Geral, designado pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, após proposta do Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores, detentor de mandato de 02 (dois) anos, renovável por uma vez apenas (artigo 29).

A Presidência Pro Tempore, comandada por Estado-Membro, convoca e preside as reuniões ordinárias e extraordinárias dos órgãos da Unasul, faz a representação político-institucional da organização, toma as medidas necessárias para o cumprimento das diretrizes e das políticas da Unasul e faz gestão junto aos Conselhos de Chefas e Chefes de Estado e de Governo (artigo 40). Por sua vez, o Conselho de Delegadas e Delegados, constituído por representantes acreditados de cada Estado-Membro, faz a coordenação geral do processo de integração regional a partir dos entendimentos, das relações entre os países e das agendas estabelecidas no interior do bloco e com terceiros também (artigo 41). A organização e o funcionamento da Unasul podem ser vistos nesse recurso:

Figura 28. Órgãos internos da Unasul e suas principais funções



Fonte: UNASUL-CDS, s.d (op cit).

O Regulamento Geral da Unasul é econômico no que se refere às atribuições do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo e do Conselho de Ministras e de Ministros de Relações Exteriores, esse documento sequer dedica um capítulo ou uma seção para tratar especificamente das responsabilidades e funções dessas instâncias, no entanto, resta claro que a cúpula superior exerce função política para além do bloco, vez que propõe e assume compromissos regionais e internacionais, enquanto o arranjo ministerial é o maior nível de gestão no âmbito da Unasul e uma instância preparatória para as decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo. Com efeito, o Regulamento Geral da Unasul disciplina detalhadamente os procedimentos para definição e aprovação do orçamento da instituição (Capítulo VII), organização das reuniões das instâncias e órgãos da Unasul, tomada de decisões e elaboração das atas e relatórios (Capítulo VIII) e sistematização dos atos normativos e documentos (Capítulo IX). O tratado constitutivo e o regulamento geral da Unasul foram objeto de interpretações e de melhorias no curso dos anos.

Após a I Reunião da Unasul e no curso de 2008 ocorreram diversos eventos no âmbito da IIRSA, estando àqueles destinados à aplicação da metodologia de avaliação ambiental e social com enfoque estratégico em projetos, que reunia os seguintes temas: abordagem estratégica, elementos ambientais e socioculturais, processos participativos, fases de execução, ferramentas de apoio ao planejamento e à metodologia, aspectos técnicos e conclusões (IIRSA, 2008-a³⁶⁷, 2008-b³⁶⁸ e 2008-c³⁶⁹). No primeiro semestre, as reuniões dos GTE's dos EID's Hidrovia Paraguai-Paraná, Capricórnio e Mercosul-Chile trataram da revisão do agrupamento de projetos, objetivos e portfólios (IIRSA, 2008-d³⁷⁰). O GTE do EID Hidrovia Paraguai-Paraná tinha as obrigações de concluir o seu planejamento e de atualizar o seu portfólio de projetos; o GTE citado manteve os 05 (cinco) grupos de projetos e a visão de negócios com certas mudanças, e reapresentou a carteira do EID com a relação completa de projetos (vide Quadro 25).

³⁶⁷ IIRSA. **Programa regional de capacitación. Metodología de evaluación ambiental y social con enfoque estratégico, EASE-IIRSA.** 13, 14 y 15 de mayo. Buenos Aires, Argentina. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=114>. Acesso em 30.04.2020.

³⁶⁸ IIRSA. **Programa regional de capacitación. Metodología de evaluación ambiental y social con enfoque estratégico, EASE-IIRSA.** 27, 28 y 29 de mayo. Brasília, Brasil. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=114>. Acesso em 30.04.2020.

³⁶⁹ IIRSA. **Regional training program. Methodology of strategic environmental and social evaluation, SESA-IIRSA.** 6-7 August of 2008. Disponível em <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=121>. Acesso em 30.04.2020

³⁷⁰ IIRSA. **Reuniones de trabajo de los grupos técnicos ejecutivos (GTE). Ejes de la Hidrovía Paraguay-Paraná, Mercosur-Chile y Capricornio.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=118>. Acesso em 30.04.2020.

Quadro 25. Grupos de projetos e relação deles no EID Hidrovia Paraguai-Paraná

Grupos de Projetos no EID	Projeto principal e projetos complementares inseridos no EID Hidrovia Paraguai-Paraná
Grupo 01. Rio Paraguay, Asunción - Apa (10 projetos)	Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad del Rio Paraguay, Asunción - Apa (Projeto âncora)
	Proyectos Vial-Portuario Motacucito - Mutún – Puerto Busch
	Pavimentación Puerto Suarez - Mutún
	Sistema de predicción de niveles en el Rio Paraguay (Apa - aguas arriba)
	Sistema de predicción de niveles en el Rio Paraguay (Apa - Asunción)
	Mejoramiento de la navegabilidad del Rio Paraguay entre Apa y Corumbá
	Sistema de comunicaciones del Rio Paraguay (Asunción - aguas arriba)
	Pavimentación del tramo carretero Estanislao Fernández - Puerto Rosario (Rutas B11 y B09)
	Pavimentación del tramo carretero Santa Rosa-Puerto Antequera (Ruta 11)
Pavimentación Ruta Concepción – Vallemi (Rutas A06 y PY14)	
Grupo 02. Tietê – Paraná (Itaipú) (21 projetos)	Proyecto binacional transposición de Itaipú (Projeto âncora)
	Represa hidroeléctrica de São Paulo (Rio Paraná)
	Acceso ferroviario a la terminal multimodal de Santa Terezinha de Itaipu
	Ferrovía entre Guaíra y Cianorte
	Ferrovía entre Panorama y Adamantina
	Ferrovía entre Presidente Epitácio y Presidente Prudente
	Mejoramiento de la navegabilidad del Rio Alto Paraná (aguas arriba Itaipú)
	Construcción ferrovía Cascavel - Foz de Iguazú y Cascavel - Guaira
	Mejoramiento de la navegabilidad del Rio Tietê
	Ampliación del Puerto Bataguazú (MS) en el Rio Alta Paraná
	Puerto del Mundo Novo (Rio Alto Paraná)
	Terminal portuaria estadual de Santa Terezinha en Lago de Itaipú
	Terminal portuaria estadual en zona Alto Paraná en el Lago de Itaipú
	Acceso vial a la terminal en Santa Terezinha de Itaipú
	BR-277: Santa Terezinha de Itaipú - Cascavel
	Puente Epitácio: ampliación del puente y del canal
	SP-270: Ourinhos – Presidente Epitácio
Navegabilidad del Rio Paraná	
Ampliación de Puerto Indio	
Rehabilitación del Puerto Santos del Guairá	
Pavimentación Troncal II	
Grupo 03. Rios Paraguay - Paraná, Asunción e Delta Del Paraná (37 projetos)	Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad de los Rios Paraná y Paraguay desde Santa Fe a Asunción (Projeto âncora)
	Mejora de sistema de comunicaciones en el Rio Paraná (entre Santa Fe y Confluencia)
	Central termoeléctrica Belgrano en Campana
	Central termoeléctrica San Martin en Timbúes
	Estación transformadora en Mercedes
	Recuperación del ramal Paraná - Curuzú Cuatiá
	Recuperación del ramal Tucumán - Rosario
	Recuperación del ramal Zárate - Rosario
	Recuperación y bitrochaje del ramal ferroviario Corrientes - Montes Caseros
	Reordenamiento accesos ferroviarios a la ciudad de Rosario
	Reordenamiento accesos ferroviarios a la ciudad de Santa Fe
	Mejoramiento de accesos fluviales a puertos del Rio Paraná
	Profundización del calado del Rio Paraná desde Santa Fe hasta desembocadura en el Rio de La Plata

Grupo 03. Ríos Paraguay - Paraná, Asunción e Delta Del Paraná (37 proyectos) continuación	Ampliación del Puerto de Baradero
	Ampliación del Puerto de Ibicuy
	Ampliación del Puerto de San Pedro
	Ampliación del Puerto de Diamante
	Ampliación y modernización del Puerto de Corrientes
	Plan maestro Puerto de Rosario
	Rehabilitación del Puerto de Bella Vista
	Rehabilitación de Puerto Esquina
	Rehabilitación de Puerto Formosa
	Rehabilitación del Puerto de Santa Fe
	Sistema de defensa del Puerto de Barranqueras
	Circunvalación ciudad de Formosa
	Circunvalación ciudad de Santa Fe
	Circunvalación ciudad de Rosario
	Pavimentación Ruta Nacional 11, tramo Empalme Ruta Nacional 89 - M Belén
	Pavimentación Ruta Nacional 11, tramo Santa Fe – San Justo
	Pavimentación Ruta Provincial 13, empalme Ruta Nacional 11 - Vila Angela
	Pavimentación Ruta Provincial 9, Colonia Cano - El Colorado
	Sistema de comunicaciones en el Río Paraguay (Asunción - Confluencia)
	Optimización del sistema de terminales portuarias del Gran Asunción
Grupo 04. Río Paraná, Itaipú – Confluencia (14 proyectos)	Pavimentación Villeta - Alberdi
	Rehabilitación y mejora del corredor ferroviario Asunción - Montevideo
	Construcción y rehabilitación ferroviaria Asunción - Posadas
	Desarrollo de la infraestructura de la futura Zona Franca Boliviana en Zárate
	Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad en el Alto Paraná (Proyecto âncora)
	Ampliación del Puerto Eldorado
	Ampliación del Puerto de Ituzaingó
	Ampliación del Puerto Ita-Itabaté
	Modernización del Puerto de Iguazú
	Reconversión de los Puertos Posadas y Santa Ana
	Esclusas de Corpus (proyecto binacional)
	Accesos viales a Encarnación
	Puerto de Encarnación
	Relocalización de malla ferroviaria
Desvío del Arroyo Aguapey	
Construcción del Puerto de Kaarendy sobre el Río Paraná	
Pavimentación del tramo carretero Pde. Franco – M. Otâno-Natalio y acceso a 9 puertos sobre el Río Paraná	
Reconstrucción de la ferrovía Garupá - Posadas	
Grupo 05. Río Uruguay (16 proyectos)	Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad en el Río Uruguay (Proyecto âncora)
	Recuperación ramal ferroviario Zárate - Posadas
	Mejora en los accesos fluviales a puertos en el Río Uruguay
	Ampliación del Puerto San Javier
	Embarcadero del Puerto Alvear
	Mejoras en el Puerto de Concepción del Uruguay
	Construcción de la esclusa de Salto Grande (proyecto binacional)
	Gasoducto Paysandú - Colonia
	Construcción del ramal ferroviario Mercedes - Puerto de Nueva Palmira
	Reacondicionamiento del tramo ferroviario Algorta - Paysandú - Salto
Diseño y construcción del canal alternativo Casa Blanca	

	Ampliación del recinto portuario de Fray Bentos
	Mejora de accesos e infraestructura portuaria del Puerto de Nueva Palmira
	Reactivación de los puertos de Paysandú, accesos y área de almacenaje
	Reactivación de los puertos de Salto, accesos y área de almacenaje
	Circunvalación vial Nueva Palmira y sistema de accesos terrestres a los puertos

Fonte: GTE EJE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ (2008)³⁷¹, organização do autor.

A revisão do agrupamento de projetos e do portfólio do EID Hidrovia Paraguai-Paraná não tratou de forma satisfatória a problemática ambiental (integração das bacias hidrográficas e impactos no Pantanal e Chaco) inerente à área de abrangência do EID; o extrato dos projetos sugere uma preocupação maior com a reestruturação das hidrovias existentes e em funcionamento no sudeste brasileiro, Paraguai, Argentina e Uruguai. E nada se encontra a título de projeto ou proposta para ampliação da hidrovia Paraguai-Paraná em direção ao Pantanal Norte Mato-Grossense. A omissão pode ser intencional e remonta ao grande desafio de realizar projetos de infraestrutura de transportes de média e/ou alta complexidade em ambiente natural muito sensível, como o bioma pantanal. A propósito da preocupação socioambiental com esse ambiente, são recorrentes as críticas e os embaraços jurídicos e políticos aos projetos de infraestrutura inseridos naquela região da Hidrovia Paraguai-Paraná, não por acaso os governos têm priorizado a execução de obras e de outras intervenções de baixo impacto na rede hidroviária já constituída, incluindo até o Pantanal Sul Mato-Grossense.

Outra questão pertinente ao planejamento e à gestão territorial da área sob a influência da Hidrovia Paraguai-Paraná diz respeito à articulação da IIRSA e da Unasul com o chamado Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná (CIH), uma organização internacional competente para a gestão do transporte fluvial entre os países, respaldada por acordos internacionais celebrados após o tratado-marco do ano de 1992; algumas tentativas de envolvimento do CIH nas atividades do GTE do EID Hidrovia Paraguai-Paraná foram realizadas, mas não se pode afirmar que tais intercâmbios foram bem-sucedidos. Ainda assim, o planejamento e a gestão desta área e dos projetos de infraestrutura nela inseridos dispõem de vários instrumentos políticos, normativos e técnicos (estudos, diagnósticos, relatórios, boletins e planos) de diversas instituições, todavia, a efetividade das ações integracionistas necessita de maior nível de governança e coordenação político-institucional nesta temática.

³⁷¹ GTE EJE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ. **Notas de la reunión. 3, 4 y 5 de junio de 2008. Asunción, Paraguay.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=118>. Acesso em 30.04.2020.

Posteriormente, a XII Reunião dos Coordenadores Nacionais da IIRSA tratou de abordar a importância de se difundir as boas experiências e os casos exitosos de implementação e gestão de projetos de infraestrutura nos países, a utilização da metodologia de avaliação ambiental e social estratégica, o desenvolvimento da carteira de projetos da IIRSA com foco nos anos 2007 e 2008, a elaboração de um plano de trabalho para a continuidade das atividades naquele ano e outros temas, como: avaliação de projetos transnacionais e o Programa Geosur (IIRSA, 2008-e)³⁷². Na oportunidade, as metodologias e as ferramentas de avaliação e gestão de projetos estavam sendo assimiladas e testadas pelos órgãos e GTE's dos EID's e a carteira de projetos da IIRSA encontrava-se com avanço satisfatório, com exceção de alguns grupos de projetos nos EID's, a exemplo do Grupo 04. Conexão Santa Cruz - Cuiabá devido o não andamento do projeto-âncora: Estrada San Matías e Concepción (IIRSA, 2008-f)³⁷³.

Nos primeiros eventos após a criação da Unasul as autoridades, representantes dos governos e colaboradores da IIRSA já manifestavam preocupação sobre a relação a ser estabelecida entre as duas organizações regionais (Unasul e IIRSA), ambas atuantes na área de integração com foco na América do Sul, isso é o que se extrai dos registros da XII Reunião dos Coordenadores Nacionais (IIRSA, 2008-g)³⁷⁴. Numa análise perfunctória a IIRSA era vista como uma instância técnica de planejamento e gestão de projetos de infraestrutura voltados à integração física do território sul-americano e como uma plataforma importante para o êxito da Unasul, mas a IIRSA reconhecia que a sua incorporação à Unasul dependeria do desenvolvimento das políticas, das normas e dos instrumentos desta organização regional. A estrutura político-institucional, a capacidade gerencial e técnica e a expertise da IIRSA eram evocados como trunfos da política de integração regional constituída antes da Unasul; o alinhamento dos países e a formação de um espaço político de altíssimo nível em torno da Unasul mostravam-se oportunos e potencialmente capazes de gerar consensos e ações efetivas em prol da integração sul-americana. Outra vertente de entendimento a respeito de eventual sobreposição de organizações internacionais na região defendia que a IIRSA não era destituída de força política, aliás, as reuniões presidenciais e dos ministros sul-americanos afastavam essa ideia de que a IIRSA seria meramente um foro técnico.

³⁷² IIRSA. **XII Reunión de Coordinadores Nacionales. Agenda.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=119>. Acesso em 30.04.2020.

³⁷³ IIRSA. **Análisis integral de la cartera de proyectos.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=119>. Acesso em 30.04.2020.

³⁷⁴ IIRSA. **XII Reunión de Coordinadores Nacionales. Ayuda memoria.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=119>. Acesso em 30.04.2020.

Mas nem de longe a IIRSA teria o viés político assumido pela Unasul. Ainda em 2008, os acontecimentos na América do Sul, especialmente a crise política na Bolívia deflagrada por meio dos protestos contra as medidas do governo do presidente Evo Morales, exigiam dos países sul-americanos, articulados no âmbito da Unasul, posições firmes sobre a estabilidade democrática e o desenvolvimento da região. Em setembro de 2008, a II Reunião de Chefes e Chefes de Estado da Unasul em Santiago, Chile, discutiu o problema supracitado, a instabilidade gerada por grupos civis na Bolívia, a urgência do restabelecimento da convivência cidadã pacífica no país, o respaldo da Unasul ao governo nacional e ao povo boliviano³⁷⁵, o diálogo político e a cooperação regional para a segurança dos cidadãos e resultou na celebração de compromissos dos estados e dos governos de fazer respeitar a soberania do voto popular e do processo democrático na Bolívia, incluindo o mandato do presidente eleito (UNASUR, 2008-b)³⁷⁶. Em tempo, os presidentes sul-americanos reafirmaram os princípios e as diretrizes da aliança regional e se manifestaram contra golpe de Estado, rompimento da ordem democrática e social na Bolívia e ataques ao governo, além disso, eles fizeram apelos aos atores políticos e sociais para interrupção da violência e à sociedade boliviana para a preservação da unidade nacional e da integridade territorial do país e para a busca de soluções pacíficas e legais com o apoio da Unasul (*ibidem*).

A política regional sul-americana caminhava para fortalecer a Unasul enquanto uma organização internacional imbuída de visão geopolítica e de caráter geoestratégico e para enquadrar a IIRSA como um foro de planejamento, implementação e gestão de projetos de infraestrutura, mas isso não denotava, a rigor, descrédito político, perda de relevância institucional e arrefecimento das ações integracionistas. A vista disso, a IIRSA realçava a sua capacidade administrativa e técnica, pautava o debate político-governamental sobre o desafio de promover a integração física no continente e realizava eventos e atividades importantes para viabilização dos projetos de infraestrutura³⁷⁷. Já na XIII Reunião dos Coordenadores Nacionais havia o entendimento de que a IIRSA deveria se posicionar como um organismo técnico de consulta da Unasul (IIRSA, 2008-i)³⁷⁸.

³⁷⁵ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE. **Declaración de la UNASUR**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=150>. Acesso em 01.05.2020.

³⁷⁶ UNASUR. **Declaración de La Moneda**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=150>. Acesso em 01.05.2020.

³⁷⁷ Vale citar: o “Curso Integração e desenvolvimento da infraestrutura regional sul-americana”, o “Seminário sobre os casos exitosos”, o “Seminário Internacional de Planejamento no Brasil” e o “Fórum de Liderança para Integração da América do Sul”, todos realizados no final do segundo semestre de 2008.

³⁷⁸ IIRSA. **XIII Reunión de Coordinadores Nacionales. Ayuda memoria**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=124>. Acesso em 30.04.2020.

O referido encontro dos coordenadores nacionais da IIRSA resgatou a pauta de avaliação dos resultados da IIRSA (Carteira de Projetos e AIC 2005-2010) naquele ano (2008), progrediu no planejamento das atividades para o ano seguinte (2009) e tomou as providências para a preparação da reunião do CDE, prevista para dezembro. Em 2008 a Carteira de Projetos da IIRSA não tinha sofrido alterações substanciais decorrentes do processo de revisão dos grupos de projetos e dos seus portfólios, o documento atestava que a IIRSA tinha 47 grupos de projetos e 514 projetos distribuídos nos EID's, sendo que 220 projetos estavam em execução e que 49 projetos de infraestrutura tinham sido concluídos (IIRSA, 2008-j)³⁷⁹. No que diz respeito à AIC 2005-2010, ou melhor, à carteira de projetos prioritários da IIRSA, constatava-se o andamento dos projetos de infraestrutura (sem grandes avanços); a propósito, a estrada Pailón-San José-Puerto Suárez (interior da Bolívia até a fronteira com o estado de Mato Grosso do Sul, Brasil) estava com nível satisfatório de execução (*op cit*). Um documento denominado de “Análisis integral de la cartera de proyectos” (IIRSA, 2008-l)³⁸⁰, atualizado pelo órgão (IIRSA, 2008-f), indicava que a maior parte dos projetos da IIRSA progredia para as fases de “avanço esperado” e de “avanço significativo” e também informava mudanças em situações específicas, como no caso do Grupo 04 - Conexão Santa Cruz – Cuiabá que passava a ter status de grupo de projeto com avanço esperado, vez que o projeto-âncora Estrada San Matías e Concepción entrava na fase de factibilidade.

Como de costume, um conjunto de documentos foi debatido na reunião dos Coordenadores Nacionais, no entanto, a validação dos relatórios, a proposição do Plano de Ação para 2009 e a tomada de decisões referentes às atividades da IIRSA ficaram sob a responsabilidade dos ministros de infraestrutura dos países sul-americanos na X Reunião do CDE em Cartagena, Colômbia, em dezembro de 2008 (CDE, 2008-a)³⁸¹. Este encontro foi fundamental para aprovação do documento de referência da IIRSA daquele ano: “Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2008”, que consolidava os produtos gerados pelos Coordenadores Nacionais, e para definição das estratégias de participação e difusão da IIRSA, como a formatação do sítio da web e a atualização da base de dados da IIRSA, necessárias para o acompanhamento das carteiras e dos projetos.

³⁷⁹ IIRSA. **Estado de avance de los proyectos de la AIC y la Cartera IIRSA**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=124>. Acesso em 30.04.2020.

³⁸⁰ IIRSA. **Análisis integral de la cartera de proyectos**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=124>. Acesso em 30.04.2020.

³⁸¹ CDE. **Décima Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva. Acta de la reunión**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=126>. Acesso em 30.04.2020.

Outro assunto levantado na reunião versava sobre o planejamento territorial e regional e os PSI's. A aplicação das metodologias e técnicas de avaliação ambiental e social de projetos buscava ampliar o alcance estratégico da Carteira de Projetos da IIRSA ao realçar a formação e o desenvolvimento de cadeias produtivas e serviços logísticos nos territórios e lançar a base de informação georreferenciada de projetos da IIRSA - Programa GEORSUR (CDE, 2008-b)³⁸². Esse trabalho foi concretizado a partir da construção dessas propostas metodológicas, de reuniões e oficinas de trabalho, de cursos de capacitação e da aplicação das ferramentas em casos concretos inseridos nos EID's (*ibidem*). Neste momento, pode ser constatada certa padronização dos termos e dos recursos mencionados que hoje são, de fato, reconhecidos como Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (EASE) e Metodología de Integración Productiva y Logística (IP-LG, depois se tornou IPrLg). Os PSI's estavam sendo desenvolvidos com base em problemas e casos concretos, e mais estudos e diagnósticos tinham seguimento na IIRSA, inclusive uma proposta para levantamento dos controles fronteiriços na Bolívia com cooperação técnica da CAF (*ibidem*).

Como dito anteriormente, a IIRSA viu a necessidade de enfrentar as questões do desenvolvimento da instituição e da sua relação com a Unasul. Após consulta aos coordenadores nacionais e a formatação de documento interno sobre os temas, a IIRSA, por meio do CDE, firmava a posição no sentido de que a entidade e seus órgãos tinham atribuições e atividades bem definidas e que a estrutura institucional especializada na área de planejamento possibilitou avanços significativos na implementação de projetos de infraestrutura afetos à interação física (CDE, 2008-a). Mas a IIRSA insistia na ideia de que a própria organização deveria adotar uma visão estratégica respaldada no conjunto dos interesses dos países sul-americanos (*ibidem*). Tendo como referência tantos documentos, declarações, planos, levantamentos, diagnósticos e relatórios da IIRSA, o alinhamento entre IIRSA e Unasul deveria dispensar as polêmicas e se tornar mais uma frente de diálogo e de cooperação regional. Neste viés, o CDE acatou um posicionamento da delegação boliviana para que a IIRSA se aproximasse da Unasul que defendia a (re)afirmação do compromisso da IIRSA com os seguintes temas: promoção da integração comercial e social da Unasul, infraestrutura como serviço de apoio da produção, abertura, participação e socialização da IIRSA, pertencimento da IIRSA à Unasul e avanço da complementaridade produtiva e comercial regional (CDE, 2008-a).

³⁸² CDE. **Décima reunión del Comité de Dirección Ejecutiva**. Anexo 8. Logros y avances de IIRSA 2008. Parte 4 de 4. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=126>. Acesso em 30.04.2020.

O CDE foi ainda mais objetivo na estratégia de articular os esforços da IIRSA com a política da Unasul ao aprovar uma recomendação que demandava da Presidência e das Vice-presidências Pro Tempore da IIRSA a apresentação de proposta na Unasul para a criação de um Conselho de Ministros de Infraestrutura e Planejamento da Unasul (CDE, 2008-a). Além desta atividade extraordinária da IIRSA, diversas outras estavam programadas, particularmente previstas no Plano de Trabalho para o ano de 2009, que tinha poucas inovações e mudanças significativas nas rotinas dos órgãos da IIRSA (atualização dos GTE's, EID's e PSI's, revisão das carteiras de projetos, aplicação das metodologias de avaliação ambiental e social em grupos de projetos, desenvolvimento do Programa GEOSUR, realização de cursos e seminários, continuidade da estratégia de participação e difusão da IIRSA), sendo as principais: a preparação de metodologia para revisão da AIC 2005-2010 (CDE, 2008-c) e a criação de um Foro para elaboração de um plano estratégico de ação para IIRSA de médio e longo prazo (CDE, 2008-d)³⁸³.

No final de 2008 os presidentes sul-americanos voltaram a se reunir na Costa do Saúpe, estado da Bahia, para avaliação dos desdobramentos das medidas tomadas na II Reunião do Conselho de Chefes e Chefes de Estado da Unasul e para definição de outras ações em prol da estabilidade democrática, da defesa e da segurança da região. A reunião extraordinária teve como produtos declarações e decisões dos presidentes para o acompanhamento da situação política e social da Bolívia, que encontrava-se em grave crise conforme era de conhecimento das autoridades, e para criação do Conselho de Defesa Sul-Americano e do Conselho de Saúde Sul-Americano (UNASUL, 2008-c)³⁸⁴. A figura dos conselhos estava prevista no artigo 5º do tratado constitutivo da Unasul que autorizava a convocação e a conformação de reuniões e conselhos ministeriais, grupos de trabalho e de outras instancias institucionais quando esses mecanismos e/ou instituições mostrassem necessários para cumprimento dos mandatos e recomendações dos órgãos competentes (UNASUL-CDS, s.d)³⁸⁵. Tais conselhos surgiam com o dever de zelar pelos princípios e propósitos estabelecidos pelos países, além disso, deveriam seguir diretrizes, orientações e objetivos específicos da sua área de concentração (defesa e saúde). Mais tarde, os conselhos de ministros e ministros da Unasul seriam instâncias relevantes para alinhamento e compatibilização das políticas nacionais.

³⁸³ CDE. **Décima reunión del Comité de Dirección Ejecutiva**. Anexo 12. Plan de Acción 2009. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=126>. Acesso em 30.04.2020.

³⁸⁴ UNASUL. **Cúpula Extraordinária da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) – Costa do Saúpe, Bahia, 16 de dezembro de 2008 – Declaração e Decisões**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=163>. Acesso em 04.05.2020.

³⁸⁵ *Op cit.*

1.10 A revisão da IIRSA e a sua incorporação à UNASUL: a continuidade das ações da IIRSA num contexto de crises e oportunidades em 2009

Enquanto a Unasul programava as ações para a atuação dos seus órgãos, tais como o funcionamento da Secretaria Geral em Quito e a elaboração do Plano de Ação 2008-2009 (UNASUR, 2008-d³⁸⁶ e 2008-e³⁸⁷), a IIRSA adotava as medidas cabíveis para reformular o planejamento, a carteira de projetos e a visão estratégica da instituição, afinal, a organização estava prestes a completar uma década de existência. Se forem considerados os documentos da IIRSA sobre a efetividade das suas ações na área de gestão de projetos de infraestrutura (sem entrar no mérito da construção política e técnica do planejamento continental e supracional, que não deve ser ignorado), a IIRSA tinha certíssimo êxito, pois conseguiu desenvolver extensa e vultosa carteira de projetos (514 propostas, ao todo) que alcançou 68% de execução no final de 2008: 51 projetos conclusos (10%); 196 projetos executados (38%) e 103 projetos encontravam-se em fase de preparação (20%), conforme IIRSA (2008-m)³⁸⁸. No EID Interoceânico Central, dos 49 projetos previstos no portfólio, 21 projetos estavam em execução e 04 projetos haviam sido concluídos (*ibidem*); os projetos prioritários tinham avanços satisfatórios e o projeto na fronteira entre Bolívia e Brasil (lado boliviano), inserido na AIC 2005-2010, chamado Estrada Pailón - San José - Puerto Suarez, estava em execução (*ibidem*).

A revisão da IIRSA decorria da necessidade de articular a política de integração física com a política de integração regional e de desenvolvimento sul-americano, em formatação pelos países da região, e do interesse de expandir as demais iniciativas da organização: programas, projetos, metodologias, técnicas, seminários, cursos, sistemas, geotecnologias etc. No intervalo de um conjunto de atividades dos GTE's da IIRSA no início de 2009 foi realizado o “Fórum de Reflexão Estratégica – Integração da América do Sul e o papel da infraestrutura” na cidade de Buenos Aires para o debate sobre as experiências, os rumos e os desafios das políticas integracionistas (IIRSA, 2009-a)³⁸⁹.

³⁸⁶ UNASUR. **Decisión para el funcionamiento transitorio de la secretaria general de Unasur.** Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC.2008.SG.pdf. Acesso em 04.05.2020.

³⁸⁷ UNASUR. **Decisión sobre el Plan de Acción de Unasur.** Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC.2008.PLANACCION.pdf. Acesso em 04.05.2020.

³⁸⁸ IIRSA. **Cartera IIRSA 2008.** Disponível em: <http://iirsa.org/Document/Detail?Id=3344>. Acesso em 06.05.2020.

³⁸⁹ IIRSA. **Foro de Reflexión Estratégica “La Integración de América del Sur y el papel de la Infraestructura”.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=132>. Acesso em 06.05.2020.

Seguindo as orientações do CDE a respeito da continuidade da revisão técnica do planejamento dos EID's e da carteira de projetos e de aprimoramento dos PSI's, da estratégia de difusão e participação e da base de dados geoespaciais da IIRSA, os GTE's retomaram a avaliação dos grupos de projetos com a aplicação das metodologias e das técnicas de planejamento e de gestão de projetos incorporadas pela organização (IIRSA, 2009-b)³⁹⁰. O GTE do EID Hidrovia Paraguai-Paraná e outros GTE's se reuniram em Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, para cumprir as tarefas cominadas pela IIRSA, sobretudo para avaliar e para tomar as providências necessárias à execução das carteiras de projetos de infraestrutura. O GTE do EID Hidrovia Paraguai-Paraná não possuía informações precisas sobre o conjunto de projetos do EID; as notas da reunião mostram a dificuldade na gestão de um programa tão complexo de implementação de um sistema multimodal de transporte e de estruturação econômico-produtiva e logística envolvendo territórios distintos, embora situados na mesma região hidrográfica (GTE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ, 2009)³⁹¹. Apesar disso, a delegação brasileira informou o GTE que a Hidrovia Paraguai-Paraná estava sendo tratada como um projeto prioritário no âmbito das políticas governamentais do país, particularmente no Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT) e no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

No encontro de abril de 2009 dos outros GTE's dos EID's, que tinha o mesmo escopo do evento supracitado (IIRSA, 2009-c)³⁹², o GTE do EID Interoceânico Central – sem a presença de representante da delegação boliviana – prestava conta no sentido de que as conexões entre Chile, Bolívia, Paraguai e Brasil (grupo 01) e “do Pacífico” (grupo 05) e as ligações internas no Paraguai (grupo 01), no Brasil (grupo 02) e na Bolívia (grupos 01 e 05) estavam em andamento, outrossim, não eram conhecidos avanços concretos nas intervenções do lado boliviano especificamente no tocante ao Grupo 04 - Conexão Santa Cruz - Cuiabá e ao projeto Estrada Concepción - San Matías (GTE INTEROCEÁNICO CENTRAL, 2009)³⁹³.

³⁹⁰ IIRSA. **Reuniones de trabajo de los grupos técnicos ejecutivos (GTE). Ejes de la Hidrovía Paraguay-Parana, Mercosur-Chile, Capricornio e Del Sur.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=129>. Acesso em 06.05.2020.

³⁹¹ GTE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ. **Grupo Técnico Ejecutivo - EJE Hidrovía Paraguay Paraná. Notas de la reunión.** 16 a 19 de marzo de 2009. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=129>. Acesso em 06.05.2020.

³⁹² IIRSA. **Reuniones de trabajo de los grupos técnicos ejecutivos (GTE). Ejes de Amazonas, Andino, Perú-Brasil-Bolívia e Interoceânico Central.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=130>. Acesso em 06.05.2020.

³⁹³ GTE INTEROCEÁNICO CENTRAL. **Grupo Técnico Ejecutivo – EJE Interoceânico Central. Notas de la reunión.** 17 de abril de 2009. Lima, Peru. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=130>. Acesso em 06.05.2020.

Avançando, projetos e obras importantes estavam na agenda da IIRSA e dos governos nacionais na área de influência do EID Interoceânico Central, cabe destacar as seguintes intervenções na infraestrutura da área de influência do EID Interoceânico Central e da fronteira entre Brasil e Bolívia, notadamente situadas entre Mato Grosso do Sul e Santa Cruz e no lado brasileiro: i) conclusão do contorno ferroviário de Campo Grande (isso teria ocorrido em 2006); ii) retomada da obra da circulação viária de Campo Grande e previsão para conclusão da mesma em 2010; iii) retomada da obra da circulação viária de Corumbá, concluída no ano seguinte (GTE INTEROCEÁNICO CENTRAL, 2009).

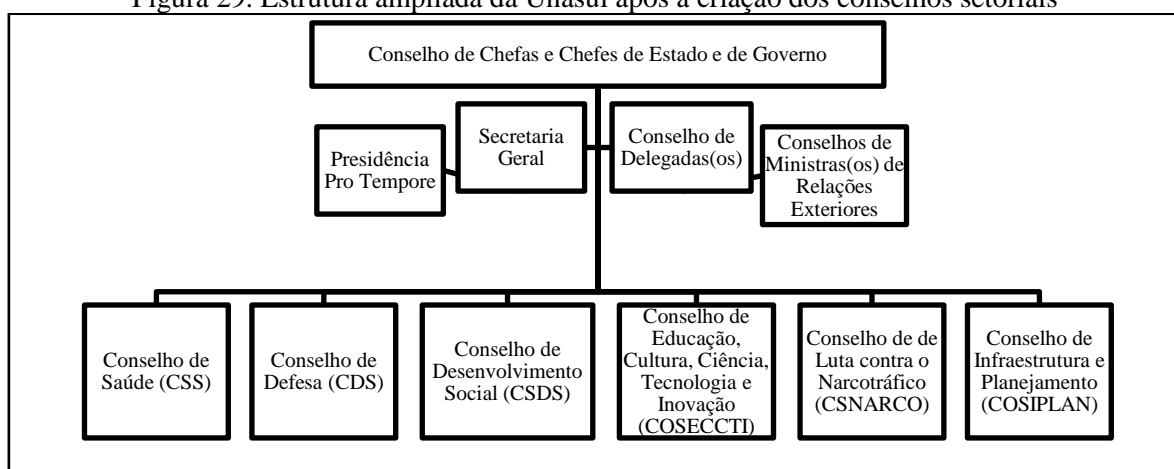
Logo após a criação da Unasul, os países da região tiveram que enfrentar grave crise internacional e foram compelidos a reforçar (e a testar) a capacidade institucional da organização regional de apresentar medidas e soluções para amenizar a instabilidade dos mercados, a desvalorização das moedas nacionais, o aumento da dívida pública nos Estados (déficits fiscais), a desaceleração da atividade econômica e o crescimento do desemprego. Em agosto de 2009 foi realizada a III Reunião do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul para celebração de compromisso para a intensificação do processo de integração regional e para a promoção da cooperação interestatal e intergovernamental em prol da superação da crise financeira global e dos seus efeitos nos países sul-americanos (UNASUR, 2009-a)³⁹⁴.

A Declaração de Quito, assim como outros documentos da Unasul, preserva as estruturas principiológica e axiomática (princípios, valores e diretrizes) da organização regional e estabelece um conjunto de iniciativas de interesse da Unasul por ocasião da crise financeira internacional: i) busca por mecanismos de ajuda e de cooperação e fortalecimento da integração; ii) manutenção da democracia, do Estado de Direito, do diálogo e da negociação para superação das dificuldades; iii) compromisso com a liberdade de opinião, de expressão e de informação, incluindo o respeito aos meios de comunicação; iv) promoção e proteção dos direitos humanos, sobretudo nas esferas e nos órgãos regionais; v) apoio às iniciativas sustentáveis (*ibidem*). Não obstante, a Declaração de Quito ressaltava a necessidade de consolidação do processo fundacional da Unasul e a importância dos conselhos de ministros, muito deles recém-criados, bem como relacionava os vários posicionamentos e as medidas assumidas e pretendidas para aumentar a presença da instituição nos cenários regional e internacional (*ibidem*).

³⁹⁴ UNASUR. **Declaración Presidencial de Quito**. Quito, Ecuador, 10 de agosto de 2009. III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=151>. Acesso em 07.05.2020.

Uma das principais ações da Unasul proveniente do evento retrocitado foi a criação de determinados conselhos de ministras e de ministros, a saber: Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social, Conselho Sul-Americano de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação, Conselho Sul-Americano de Luta contra o Narcotráfico e Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (*op cit*). Evidentemente que todas as instâncias citadas tinham compromissos com a integração regional e com a implementação de políticas, programas, planos e ações nas suas respectivas áreas. O desenvolvimento da estrutura administrativa na Unasul pode ser visto nesse recurso.

Figura 29. Estrutura ampliada da Unasul após a criação dos conselhos setoriais



Fonte: UNASUL, 2009-a (*op cit*).

O Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, conhecido como Cosiplan, assim como o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), foi concebido para exercer, de certa forma, função geoestratégica na integração regional: construção, implementação, gestão e acompanhamento das políticas territoriais e regionais afetas aos sistemas de transportes, comunicações, energia, entre outros setores. A decisão das autoridades políticas era clara no sentido de que a integração da infraestrutura era um dos pilares da Unasul e que os avanços obtidos com a IIRSA deveriam ser aproveitados e otimizados pelo bloco, em conformidade com a Declaração de Cochabamba de 2006, que determinava o aprofundamento do planejamento e da implementação dos projetos de infraestrutura no continente (UNASUR, 2009-b)³⁹⁵. Contudo, essa declaração dos presidentes criou um problema: o COSIPLAN substituiu o CDE da IIRSA (*op cit*).

³⁹⁵ UNASUL. **Decisión para la creación de un consejo suramericano de infraestructura y planeamiento.** Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC.2009.COSIPLAN.pdf. Acesso em 07.05.2020.

Alguns dias depois da conclusão da III Reunião das Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul foi realizada a XIV Reunião dos Coordenadores Nacionais da IIRSA em Buenos Aires que tinha como objetivos principais: monitorar o Plano de Trabalho de 2009 e discutir o contexto da criação da Unasul e do COSIPLAN (IIRSA, 2009-d)³⁹⁶. Tendo como bases o Plano de Trabalho de 2009 e os objetivos estratégicos 2006-2010, os Coordenadores Nacionais constataram que a implementação da base de dados da IIRSA tinha concluído as etapas de programação e de inclusão e melhorias de funcionalidades no sistema, mais do que isso, esse banco de dados estava com grande aporte de informações e de documentos referentes aos projetos de infraestrutura, o que comprovava a utilidade da ferramenta para o planejamento territorial e regional (IIRSA, 2009-e)³⁹⁷. Por conseguinte, era possível fazer o efetivo acompanhamento da carteira de projetos da IIRSA e da AIC 2005-2010. A propósito, o informe da AIC conseguia mostrar a situação dos projetos prioritários de infraestrutura com maior nível de detalhe, ou melhor, com o apontamento de restrições e de etapas críticas a serem superadas ou já vencidas; em síntese, o AIC trazia um panorama geral dos 31 projetos: 19 em execução, 10 em preparação e 02 concluídos, o único projeto prioritário no EID Interoceânico Central na área de influência da fronteira Brasil e Bolívia – Estrada Pailón - San José - Puerto Suárez – aparecia na fase de execução (*ibidem*).

No que toca ao planejamento, às metodologias de avaliação ambiental e social estratégica (EASE) e integração produtiva e logística (IPrLg), ao Programa GEOSUR e aos cursos da IIRSA, essas atividades tinham progredido; as metodologias de avaliação de projetos estavam sendo aplicadas e validadas conforme as experiências feitas com foco em grupos de projetos determinados e novas ferramentas geotécnicas estavam sendo formatadas no planejamento dos EID's, ademais, o Programa GEOSUR ratificava a viabilidade de um sistema de informação geográfica para os países sul-americanos que poderia abranger serviços relevantes para a gestão de projetos de infraestrutura: banco de projetos, geração de mapas, produção de relatórios, interação com outras plataformas etc (IIRSA, 2009-d; IIRSA, 2009-f³⁹⁸).

³⁹⁶ IIRSA. **XIV Reunión de Coordinadores Nacionales. 25 y 26 de agosto de 2009. Agenda.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=135>. Acesso em 08.05.2020.

³⁹⁷ IIRSA. **XIV Reunión de Coordinadores Nacionales. 25 y 26 de agosto de 2009.** Agenda de implementación consensuada 2005-2010. Informe de estado de situación de los 31 proyectos en 2009. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=135>. Acesso em 08.05.2020.

³⁹⁸ IIRSA. **Programa GEOSUR. Taller de inducción sobre uso de los Geoservicios GeoSUR.** Buenos Aires. 27-28 de agosto de 2009. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=137>. Acesso em 06.07.2020.

Os processos setoriais tratavam dos seguintes temas: programa de casos exitosos na gestão de serviços de infraestrutura, integração fronteiriça, transporte multimodal, acordo de roaming e envio de postais. A ideia dos PSI's de constituir diagnósticos e planos avançava com a realização de estudos de casos concretos, a exemplo do PSI Integração Fronteira³⁹⁹, contudo, uma vez que as atividades eram pouco assimiladas pelos representantes dos EID's e/ou pelas delegações nacionais, a estratégia da IIRSA dava sinais claros de ineficácia. Especificamente no caso do PSI Integração Fronteira, fora a existência de poucos documentos de referência sobre o tema, nada se tinha enquanto uma proposta de programa para intervenção que pudesse beneficiar o conjunto dos países e das regiões fronteiriças, apenas havia uma estrutura básica para realização de estudos e diagnósticos. As rotinas do GTE do PSI Integração Fronteira, “evolução do PSI Paso de Frontera” não tinham uma metodologia para assegurar o cumprimento das suas tarefas; as iniciativas eram propostas e “abandonadas” sem nenhum controle, como os estudos na fronteira entre Brasil e Bolívia sugeridos em algumas reuniões.

De certa maneira, a IIRSA buscou implementar um sistema de planejamento territorial e regional que viabilizasse a adoção de “modelos gerenciais” voltados ao desenvolvimento de projetos e serviços de infraestrutura e à construção de políticas e ações integracionistas; não só a criação do Programa de Casos Exitosos revela isso, mas a preferência por realizar projetos-piloto, diagnósticos e estudos de caso apoiados em metodologias e técnicas de planejamento, conferências e seminários regionais (tallers), além de insistir nas estratégias de difusão e de participação dos governos, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada. As atividades da IIRSA permitiam amplo conhecimento sobre as políticas nacionais e transnacionais de integração política, econômica, sociocultural e de infraestrutura física, corroborando decisivamente para a formação de quadros profissionais capacitados nas organizações governamentais e não-governamentais, mobilização dos agentes econômicos e atuação do Poder Público em diversas áreas e esferas de decisão. A IIRSA dedicou-se a efetivar um planejamento territorial e regional que comportasse modernas ferramentas geotecnológicas e práticas avançadas na análise e gestão de dados geoespaciais com abrangência continental (sul-americana).

³⁹⁹ São exemplos de estudos que estavam em andamento no PSI Integração Fronteira da IIRSA: Optimización del Paso de Frontera Cristo Redentos, Conectividad Territorial Argentina - Paraguay (Nodo Clorinda Asunción), Conectividad Argentina - Chile, Facilitación Pasos de Frontera Colombia - Ecuador, Integración Regional y Binacional de Argentina - Bolivia e Plan de Integración Fronteiza Colombia – Perú. Cf. IIRSA. **XIV Reunión de Coordinadores Nacionales**. PSI de Integración Fronteriza. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=135>. Acesso em 08.05.2020.

Nesta direção, o planejamento territorial e regional da IIRSA corroborou não só para a viabilização de políticas e projetos de integração regional, mas para a promoção de conhecimentos e práticas transdisciplinares afetas à gestão espacial, a exemplo da proposta mencionada de utilização de um Sistema de Informação Geográfica (SIG) Sul-Americano, uma infraestrutura de dados espaciais de interesse público e social. Os eventos da IIRSA, realizados com apoio de institucionais internacionais, como BID, CAF, FONPLATA e Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES) ocupavam-se desse diálogo técnico e político e difundiam temas e iniciativas dos países envolvidos, reconhecidas pelos coordenadores nacionais e por especialistas renomados, e também as propostas da instituição e das organizações parceiras e associadas⁴⁰⁰. O debate na IIRSA priorizava a integração física do território sul-americano para fins de redução dos custos de transportes e de taxas, maior competitividade e presença dos países no mercado regional e internacional, incremento das exportações.

Em meio a preocupações com a efetividade das políticas de integração regional sul-americana, apareciam desafios políticos e geopolíticos para a IIRSA e a Unasul. Praticamente junto com a XIV Reunião dos Coordenadores Nacionais, uma reunião extraordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Governo da Unasul discutiu a soberania da região diante de potencial e eminente ameaça com a instalação de bases norte-americanas na Colômbia. O encontro convocado pela Presidência da Argentina, na pessoa da Presidente Cristina Kirchner, concretizado em agosto de 2009, produziu a Declaração de Bariloche que reafirmava o firme compromisso dos países com o direito internacional e com as normas internacionais sobre cooperação militar, a importância do respeito à soberania, integridade e inviolabilidade do território dos Estados nacionais, a consolidação da zona de paz na América do Sul e o empenho da Unasul para a solução pacífica e dialógica para as controversas; a Declaração de Bariloche ajuizou que as forças militares estrangeiras não poderiam ameaçar a paz e a segurança dos países e recomendou a adoção de medidas para enfrentamento dos problemas encontrados (UNASUL, 2009-c)^{401 402}.

⁴⁰⁰ Cf. IIRSA. **Taller de capacitación. Integración y desarrollo de la infraestructura regional suramericana**. 7 al 11 de setiembre de 2009. <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=136>. Acesso em 06.07.2020. IIRSA, CINDES. **Seminário “A América do Sul na crise: implicações para a integração”**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=160>. Acesso em 06.07.2020.

⁴⁰¹ UNASUL. **Declaración conjunta de la UNASUR. Bariloche 28 de agosto de 2009**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=162>. Acesso em 08.05.2020.

⁴⁰² A título de informação, foram adotadas resoluções pelo conjunto de Ministras e Ministros de Relações Exteriores e de Defesa da Unasul para tratar das preocupações dos países com a potencial ameaça da presença de forças militares estrangeiras no continente: Resolução de Quito de 15 de setembro de 2009 e Resolução de Quito de 27 de novembro de 2009 (ITAMARATY. **Documentos da União de Nações Sul-Americanas**. Disponível em: www.itamaraty.gov.br. Acesso em 06.07.2020).

Nos meses de novembro e de dezembro de 2009 foram realizadas a XV Reunião dos Coordenadores Nacionais e a XI Reunião do Comitê de Direção Executiva na cidade de Buenos Aires, Argentina. O encontro das delegações dos países atentou-se para as questões referentes à criação e à atuação do COSIPLAN, vinculado à Unasul, mas também tratou das atividades da IIRSA: monitoramento do Plano de Trabalho de 2009 e elaboração do Plano de Trabalho de 2010. A não disponibilização dos materiais desta reunião dificulta análises mais detalhadas sobre o evento, todavia, os documentos anteriores da IIRSA e outros concluídos na XI Reunião do Comitê de Direção Executiva comprovam que a instituição mantinha as suas carteiras de projetos com andamento satisfatório, tanto a Carteira de Projetos da IIRSA (510 projetos) quanto a AIC 2005-2010 (31 projetos estratégicos); a reunião serviu para a preparação de documentos e de propostas que seriam encaminhadas para as instâncias de gestão e de decisão da IIRSA e para o planejamento de eventos que ocorreriam em seguida(CDE, 2009-a)⁴⁰³.

Em contrapartida, a XI Reunião do Comitê de Direção Executiva mobilizou ministros de Estado, autoridades políticas, gestores públicos e demais profissionais e interessados envolvidos para debater e estabelecer um marco temporal para a IIRSA, ou melhor, para o Planejamento Territorial Indicativo e a Carteira de Projetos da IIRSA. Os presidentes sul-americanos defenderam o legado da IIRSA e o seu propósito basilar – a integração física do território sul-americano – e se comprometeram com a sua inserção (ou incorporação) na Unasul como uma instância operacional ou foro técnico ligado ao Cosiplan. Os presidentes sul-americanos avaliavam os serviços prestados pela IIRSA e pelas organizações internacionais parceiras e enalteciam o multilateralismo adotado no planejamento territorial e regional e na cooperação política-governamental e técnica entre os países do continente (*op cit*).

Num contexto de mudanças políticas regionais e de balanço dos 09 (nove) anos da IIRSA ou de quase uma década da criação daquela entidade, as autoridades políticas e técnicas da IIRSA ressaltavam que a ideia dos presidentes da região era, de fato, aproveitar a capacidade técnica e institucional da IIRSA na Unasul. Era incontestável o avanço da integração física da América do Sul, bem como a necessidade de adotar outras medidas para a integração regional já no âmbito da Unasul. Não é menos verdade que os primeiros dez anos de funcionamento da IIRSA (2000-2010) coincidiram com a implementação de projetos de infraestrutura e com o crescimento do comércio regional.

⁴⁰³ CDE. **Décimo Primera Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva**. Acta de la reunión. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=139>. Acesso em 06.07.2020.

Os documentos da IIRSA exibiam o aprimoramento do planejamento territorial e regional com a adoção de diretrizes estratégicas e de ferramentas de gestão de projetos (metodologias de planejamento indicativo, promoção de estudos setoriais, de avaliação ambiental e social estratégica de impactos de projetos, de integração produtiva e de prestação de serviços logísticos, de sistemas de dados geoespaciais de projetos de infraestrutura) e com a construção de ambiente propício para os debates sobre a agenda integracionista sul-americana, que passou a contar com interessantes materiais de divulgação e de comunicação: publicações, folhetos, página da web, vídeos, notícias, entre outros recursos (IIRSA, 2009-g⁴⁰⁴ e 2009-h⁴⁰⁵). A publicação do documento “Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2009” consiste em outro marco na existência da IIRSA, principalmente na celebração do decênio da instituição (2000-2010), pois retoma a construção daquela entidade e das políticas de integração física e de infraestrutura.

A Carteira de Projetos da IIRSA, composta por 510 projetos de infraestrutura distribuídos em 10 EID's, e em diversas áreas (transportes, energia, comunicações, fronteira), estava sendo administrada pela instituição com a participação direta e indireta dos governos nacionais e subnacionais e das organizações internacionais, inclusive instituições financeiras, e disponibilizada para conhecimento público via plataforma digital (*op cit*). De concreto, a IIRSA assegurava que, naquele ano (2009), a Carteira de Projetos tinha aporte expressivo de investimentos públicos e privados (sobretudo recursos públicos do Tesouro dos países) e 74% de avanços comprovados: 36% dos projetos estavam em execução; 28% dos projetos estavam em preparação; 10% dos projetos tinham sido concluídos. E a AIC 2005-2010, abrangendo 31 projetos estratégicos, tinha 19 projetos em execução, 10 em preparação e 02 concluídos (IIRSA, 2009-g). Naquela ocasião, a IIRSA ainda expôs o status dos EID's no que diz respeito à execução dos projetos de infraestrutura; grosso modo, os EID's tinham avanços significativos, entre 60% a 90% de projetos em execução ou concluídos (*op cit*)⁴⁰⁶.

⁴⁰⁴ CDE. **Décimo Primera Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva**. Anexo 4 – Parte 1. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=139>. Acesso em 06.07.2020.

⁴⁰⁵ CDE. **Décimo Primera Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva**. Anexo 4 – Parte 2. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=139>. Acesso em 06.07.2020.

⁴⁰⁶ De acordo com a metodologia de análise para verificação do estágio de desenvolvimento dos EID's, havia 03 níveis de progresso para os EID's: i) avanço significativo (número de projetos do grupo com mais de 70% de execução e/ou conclusão); ii) avanço moderado ou esperado (número de projetos do grupo com 40% a 70% de execução e/ou conclusão); iii) avanço escasso ou sem avanço (número de projetos do grupo com menos de 40% de execução e/ou conclusão; independentemente do nível de execução dos projetos, quando o projeto-âncora do EID estivesse em execução, era reconhecido o estágio de avanço moderado para aquele EID (IIRSA, 2009-g).

Certamente, a desenvoltura da IIRSA pode ser atribuída à consolidação da sua estrutura institucional e ao papel desempenhado pelos seus órgãos internos (CDE, CCT e GTE's) que prestigiaram os estudos, os diagnósticos, as propostas e os projetos de infraestrutura, afastando-se das retóricas políticas e das polêmicas, evitando, assim, a contaminação da pauta dos países por causa de conflitos ou problemas regionais e internacionais. A cada Plano de Trabalho ou de Ação para o ano subsequente, a IIRSA fundamentava as suas ações nos documentos de referência da política institucional e do planejamento territorial e regional, especialmente os Objetivos Estratégicos 2006-2010, para dar continuidade às atividades: i) acompanhamento e atualização da Carteira de Projetos e da AIC 2005-2010; ii) realização das reuniões de trabalho dos GTE's; iii) revisão de determinados portfólios de EID's; iv) testagem das metodologias de gestão e avaliação de impactos de projetos com grupos de projetos selecionados; v) realização de cursos e seminários sobre temas diversos; vi) intensificação dos trabalhos nos GTE's dos PSI's; vii) adoção de novas ações para difusão e participação social (IIRSA, 2009-i)⁴⁰⁷.

O Plano de Ação de 2010 ilustra bem a organização das atividades da IIRSA e destaca iniciativas importantes que foram previstas, tais como: i) a atualização da Carteira de Projetos para 2010; ii) a preparação para a confecção de um informe sobre a AIC 2005-2010 e de nova proposta de Agenda de Implementação Consensuada ("AIC 2"); iii) a diversificação dos estudos e das propostas referentes ao PSI Facilitación de Pasos de Frontera que incluía outras abordagens a serem aplicadas aos controles fronteiriços e à integração fronteiriça; iv) a produção de um documento-marco sobre os dez anos da IIRSA contendo a síntese dos principais avanços do processo de integração física da América do Sul (IIRSA, 2009-i).

A IIRSA também conjecturava a necessidade de estabelecer novas referências e parâmetros para a agenda (futura) da integração física da América do Sul, motivo pelo qual considerou necessária outras incursões em temas e planos voltados à implementação de infraestruturas sustentáveis, à exploração de potenciais de transportes hidroviários (EID Amazonas e EID Hidrovia Paraguai-Paraná) e ferroviários (diversos corredores no continente) e à ressignificação do processo de integração física da região (nova estratégia de comunicação institucional) com maior envolvimento dos atores governamentais, dos agentes econômicos e da sociedade civil organizada. A IIRSA mirava uma agenda para os próximos 25 anos (IIRSA, 2009-i).

⁴⁰⁷ CDE. **Décimo Primera Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva**. Anexo 5. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=139>. Acesso em 06.07.2020.

1.11 A incorporação da IIRSA à Unasul e a instalação do COSIPLAN: a virada política na integração regional após 2010 e os poucos avanços na infraestrutura

Os trabalhos dos GTE's dos EID's focaram na consolidação da base de dados dos projetos de infraestrutura da IIRSA e no acompanhamento da implementação das carteiras de projetos da IIRSA, ou melhor, no nível de execução dos projetos. Cada GTE teve a incumbência de avaliar a situação de cada grupo de projeto do EID, de modo especial os aspectos positivos e negativos que interferiam na viabilização dos projetos de infraestrutura, tanto os prioritários (da AIC 2006-2010) quanto os não prioritários (CCT, 2010)⁴⁰⁸; frise-se que os GTE's estavam preocupados com a melhor estruturação técnica e informacional da base de dados de projetos, leia-se o SIGE, e com o estado da arte das carteiras de projetos da IIRSA.

Em abril de 2010, na cidade de Quito, Equador, os GTE's dos EID's Andino, Interoceânico Central e Peru-Brasil-Bolívia se reuniram para atender as demandas da IIRSA⁴⁰⁹. Nas apresentações e relatórios do CCT e dos GTE's havia divergências e não eram expostos documentos ou informações mais confiáveis sobre o andamento dos projetos de infraestrutura. O GTE Interoceânico Central, assim como outros GTE's, renomeavam, dividiam, excluía e incluía constantemente projetos de infraestrutura nas carteiras da IIRSA. Tais mudanças aumentavam a complexidade da gestão dos portfólios e também não asseguravam a efetividade da política de integração física e do planejamento territorial e regional da IIRSA. Ainda assim, os GTE's dos EID's eram responsáveis pela atualização da situação dos grupos de projetos e dos seus portfólios.

Em maio do mesmo ano, na cidade Montevideo, Uruguai, os GTE's dos EID's Hidrovia Paraguai-Paraná, Capricóquio, Mercosul-Chile e do Sul realizaram trabalho similar. Com base nos registros das reuniões dos GTE's e com foco na fronteira entre Brasil e Bolívia, a integração física via Hidrovia Paraguai-Paraná não contemplava interligações com o Pantanal Norte Mato-grossense, cabe reiterar que o GTE do EID Hidrovia Paraguai-Paraná listava projetos de infraestrutura no estado de Mato Grosso do Sul (Pantanal Sul), no sudeste brasileiro, no Paraguai e na Argentina⁴¹⁰.

⁴⁰⁸ CCT. **Reuniones de trabajo de los Grupos Tecnicos Ejecutivos (GTE)**. Ejes Andino, Amazonas, Interoceanico Central y Perú-Brasil-Bolivia. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=152>. Acesso em 09.07.2020.

⁴⁰⁹ GTE INTEROCEÁNICO CENTRAL. **Notas de la reunión**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=152>. Acesso em 09.07.2020.

⁴¹⁰ GTE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ. **Notas de la reunión**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=158>. Acesso em 09.07.2020.

Em reunião extraordinária datada de maio de 2010, na cidade de Buenos Aires, Argentina, os presidentes sul-americanos manifestaram solidariedade e amplo apoio à reconstrução do Haiti por ocasião do trágico terremoto que devastou o país naquele ano⁴¹¹ e discutiram e aprovaram por unanimidade o nome do ex-presidente argentino Néstor Kirchner para o cargo de Secretário Geral da Unasul (UNASUR, 2010-a)⁴¹². O bloco reafirmava os seus objetivos e compromissos e buscava o fortalecimento da organização regional mediante a estruturação do arranjo institucional: Secretaria Geral e Conselhos Ministeriais. Nesta direção, os presidentes sul-americanos nomearam uma figura pública importante na região (um ex-presidente) para ressaltar o viés político da Unasul e solicitavam do Conselho de Ministros de Relações Exteriores medidas para melhor funcionamento dos Conselhos Ministeriais, visando aprofundar a cooperação regional e a adoção de políticas comuns em diversas áreas⁴¹³.

Sob a Presidência Pro Tempore da Unasul, exercida pelo Equador, foi realizada a primeira reunião do COSIPLAN na cidade de Quito em junho de 2010 para abordar a consolidação e as perspectivas da Unasul e do funcionamento do órgão supracitado. A Presidência Pro Tempore da Unasul ressaltou que o COSIPLAN consistia num espaço idôneo e apropriado para a integração dos projetos de infraestrutura com vistas ao desenvolvimento sustentável e ao bem-estar da região (UNASUR, 2010-b)⁴¹⁴. Em acordo com os propósitos institucionais e após os trabalhos internos de organização da entidade e dos seus órgãos nos anos 2009 e 2010, a Presidência Pro Tempore da Unasul e os Ministros e os Delegados do Cosiplan aprovaram os projetos de Estatuto e o Regulamento do Cosiplan e deram os encaminhamentos necessários para elaboração de propostas para o Plano de Ação do Cosiplan (*ibidem*).

⁴¹¹ Os presidentes sul-americanos também expressaram apoio ao Chile por causa do terremoto que atingiu o país, contudo, comparada a situação do Haiti, esse tema teve menor repercussão, obviamente. Outros temas da reunião extraordinária da Unasul foram mudanças climáticas, meio ambiente, a questão das migrações e o tratamento dado aos imigrantes ilegais, especialmente a posição dos EUA no sentido de criminalizar tais condutas.

⁴¹² UNASUR. **Declaración final de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=159>. Acesso em 09.07.2020.

⁴¹³ Os presidentes sul-americanos já reconheciam progressos dos Conselhos Ministeriais, como a “Resolución sobre Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad” dos Ministros de Defesa e de Relações Exteriores de 2009, e ressaltavam os trabalhos do Conselho de Defesa Sul-Americano, do Conselho Energético Sul-Americano, do Conselho de Saúde Sul-Americano, do Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social, do Conselho de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação, do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas e do Grupo de Trabalho sobre Integração Financeira (futuro Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças).

⁴¹⁴ UNASUR. **Acta de la reunión de Ministros del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN)**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=185>. Acesso em 16.07.2020.

Em que pese à falta de menção expressa à incorporação da IIRSA pela Unasul na ata da I Reunião dos Ministros do Cosiplan (UNASUR, 2010-b), essa questão foi devidamente inserida em outros documentos firmados durante aquele evento: o Acordo da I Reunião dos Ministros do Cosiplan (UNASUR, 2010-c)⁴¹⁵, o Regulamento e o Estatuto do Cosiplan (UNASUR, 2010-d⁴¹⁶ e 2010-e⁴¹⁷). No ato dos Ministros do Cosiplan consta sucinto histórico da relação existente entre a IIRSA e o Cosiplan, ou seja, era reconhecida a existência e a atuação anterior da IIRSA na conjunção dos esforços dos países para a integração física sul-americana, a IIRSA era considerada um marco para a proposição do Cosiplan, e a construção da criação do Cosiplan era formalizada mediante a decisão das Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul de agosto de 2009 e desenvolvida por meio dos trabalhos prestados por um Grupo de Delegados do Cosiplan (UNASUR, 2010-c)⁴¹⁸.

No Estatuto do Cosiplan, no item referente aos objetivos daquele órgão, era previsto que a política de integração regional da IIRSA seria incorporada ao marco de trabalho do Cosiplan; e no item sobre a estrutura do Cosiplan, restava definido que a IIRSA representaria um Foro Técnico do Cosiplan para temas relacionados com o planejamento da integração física sul-americana (UNASUR, 2010-d). No Regulamento do COSIPLAN estavam pautadas as seguintes funções da IIRSA enquanto Foro Técnico do órgão: i) elaborar o planejamento para a integração física e regional da América do Sul; ii) atualizar, avaliar e monitorar a execução da Carteira de Projetos de Infraestrutura para integração física regional; iii) formatar e aplicar metodologias para fortalecer a carteira de projetos com critérios de desenvolvimento econômico sustentável; iv) atualizar, reformular e monitorar a AIC; v) manter o intercâmbio permanente de informações e de colaborações com o Comitê Coordenador; vi) apresentar contribuições para o Plano de Ação e o Plano de Trabalho Anual do Comitê Coordenador; vii) apresentar relatórios de suas atividades (UNASUR, 2010-e).

⁴¹⁵ UNASUR. **Acuerdo de la I Reunión de Ministros del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de la UNASUR (COSIPLAN)**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=185>. Acesso em 16.07.2020.

⁴¹⁶ UNASUR. **Estatuto**. Anexo 1. Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=185>. Acesso em 16.07.2020.

⁴¹⁷ UNASUR. **Regulamento**. Anexo 2. Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=185>. Acesso em 16.07.2020.

⁴¹⁸ O Acordo da I Reunião dos Ministros do COSIPLAN reitera as decisões adotadas: i) aprovação do Estatuto do COSIPLAN; ii) aprovação do Regimento do COSIPLAN; iii) apresentação da consideração do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul ao Estatuto do COSIPLAN; iv) solicitação ao Comitê Coordenador à elaboração de Plano de Ação para o COSIPLAN, seguindo metodologia e prazo acordados na reunião (UNASUR, 2010-c).

A IIRSA expressou firme alinhamento político-governamental dos países sul-americanos em torno da constituição de uma complexa rede (multimodal) de sistemas e de serviços de infraestrutura e de logística, voltada à redução dos custos de transportes, à melhoria da competitividade da produção e da comercialização dos bens nacionais, ao incremento dos fluxos comerciais nos níveis regional e internacional. Ainda assim, a IIRSA possibilitou a celebração de acordos internacionais e a viabilização de projetos nacionais e binacionais e de outras iniciativas de interesse comum dos países, contudo, a IIRSA era destituída de personalidade jurídica internacional, justamente por não ser um ator ou sujeito de direito internacional nos moldes preconizados pelo Direito Público Internacional. Mazzuoli (2015, p. 15)⁴¹⁹ ensina que a Unasul, inspirada no processo de integração da União Europeia, constituiu uma organização internacional com múltiplos propósitos e oportunidades para integração em diversas áreas: política, econômica, judicial, territorial-regional, entre outras. Ao mesmo tempo em que adotou avançado modelo integracionista e regionalista, a Unasul aprimorou a institucionalidade da IIRSA (da política de integração física) ao inseri-la na sua estrutura e ao instrumentalizar o funcionamento e a atuação do COSIPLAN.

Nos termos do seu Estatuto, o Cosiplan aparecia como uma instância de discussão política (e governamental) estratégica, dotado de funções de consulta, avaliação, planejamento e coordenação de políticas, projetos e ações voltados à integração da infraestrutura física e regional dos países da Unasul (UNASUR, 2010-d). Nesta condição, o órgão era, a um só tempo, um espaço geoestratégico e um ator geopolítico pelas funções que exercia de formulação, articulação, assessoramento e decisão político-institucional nas áreas de planejamento e infraestrutura. O Cosiplan assumiu esses princípios: i) integralidade e complementaridade das políticas, programas e projetos de infraestrutura baseadas no equilíbrio e na coesão territorial e no desenvolvimento sustentável; ii) participação cidadã e pluralismo nas iniciativas de integração regional de infraestrutura com reconhecimento e respeito aos direitos de todos os povos e à diversidade cultural, étnica e linguística; iii) gradação e flexibilidade na implementação das ações pactuadas tendo em conta às diferentes realidades nacionais; iv) solidariedade e cooperação na avaliação e priorização de projetos de integração (UNASUR, 2010-d); tais princípios ratificam a proposta de integração física técnica, política e socioambiental.

⁴¹⁹ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Por um tribunal de justiça para UNASUL**. A necessidade de uma corte de justiça para a América do Sul sob os paradigmas do Tribunal de Justiça da União Europeia e da Corte Centro-Americana de Justiça. Brasília. Senado Federal, 2015.

Continuando a análise do teor do Estatuto do COSIPLAN, esse órgão tinha como objetivos gerais: i) desenvolver uma infraestrutura para integração regional com o apoio da IIRSA; ii) incentivar a cooperação regional por meio de acordos e alianças entre os Estados membros da Unasul no planejamento e na infraestrutura; iii) promover a compatibilização dos marcos regulatórios que regem o desenvolvimento e a operação da infraestrutura na região; iv) identificar e estimular a implementação de projetos de infraestrutura prioritários para a integração e avaliar alternativas para o financiamento deles (UNASUR, 2010-d). Os objetivos gerais do COSIPLAN enfatizam o modelo de integração regional proposto pela IIRSA apoiado na cooperação entre os países, na compatibilização dos marcos regulatórios nacionais e na conjugação dos esforços e das ações governamentais e não governamentais em prol da execução (físico-financeira) dos projetos de infraestrutura.

Enquanto isso, os objetivos específicos do Cosiplan, também listados no seu Estatuto, consistiam em: i) promover a conectividade regional a partir de redes de infraestrutura amparadas em critérios de desenvolvimento socioeconômico e ambiental sustentáveis; ii) aumentar as capacidades e as potencialidades das populações locais e regionais por meio do desenvolvimento da infraestrutura, visando melhorar a qualidade de vida dessas populações; iii) elaborar estratégias regionais de planejamento para o desenvolvimento da infraestrutura; iv) consolidar a Carteira de Projetos para integração da infraestrutura regional sul-americana; v) estimular o uso intensivo de tecnologia da informação e comunicação a fim de superar as barreiras geográficas e operacionais da região; vi) impulsionar a aplicação de metodologias, o desenvolvimento de processos setoriais e as ações complementares que possibilitem a elaboração, execução e operação dos projetos de infraestrutura física (UNASUR, 2010-d).

Se os objetivos gerais espelham a experiência e as contribuições da IIRSA na política de integração regional sul-americana, os objetivos específicos ratificam os seus instrumentos, sendo eles: promover redes de infraestrutura para a integração física e elaborar estratégias regionais de planificação (eixos de integração e desenvolvimento); consolidar a carteira de projetos para a integração da infraestrutura regional sul-americana (carteira de projetos e AIC 2005-2010); estimular o uso de tecnologias da informação e a comunicação (os sistemas de informações geográficas e o programa de difusão e comunicação); aplicar metodologias, desenvolver processos setoriais e ações complementares em prol dos projetos de infraestrutura (os métodos de planejamento, gestão e avaliação de impactos de projetos e os processos setoriais de integração).

Para o cumprimento da missão institucional e dos objetivos do Cosiplan, foi prevista uma estrutura básica para o órgão composta por um Comitê Coordenador, integrado por delegadas e delegados ministeriais dos países pertencentes à Unasul e presidido por um delegado do país em exercício da Presidência Pro Tempore da Unasul, pela IIRSA e por Grupos de Trabalho de áreas temáticas de interesse do Cosiplan (UNASUR, 2010-d). A saber, a Presidência do Cosiplan poderia vir a ser exercida por outro país, contudo, tal designação deveria ser proposta e aprovada por consenso (UNASUR, 2010-d); já a Vice-Presidência caberia ao país que exercera aquele mandato anteriormente (*ibidem*). O quadro esquematiza a organização do Cosiplan:

Quadro 26. Estrutura básica e composição do Cosiplan previstos no seu Estatuto

Presidência do Cosiplan		
- Exercida pelo país que estiver na Presidência Pro Tempore da Unasul ou outro país designado por consenso;		
Vice-Presidência do Cosiplan		
- Exercida pelo país que estava na Presidência do Conselho no mandato anterior;		
Órgão político	Órgão técnico	Demais órgãos
Instância executiva	Foro técnico	Órgãos de apoio
Comitê Coordenador	IIRSA	Grupos de Trabalho
Delegadas e delegados ministeriais dos países	Representantes das entidades que compõem a IIRSA	Especialistas nomeados de diversas áreas

Fonte: UNASUR, 2010-d; organização do autor.

O Cosiplan tinha as atribuições de aprovar a estrutura de funcionamento das suas instâncias, bem como proceder com as alterações no Estatuto e no Regulamento, aprovar o Plano de Ação e o Plano de Trabalho Anual, avaliar e aprovar relatórios de atividades dos seus órgãos e do próprio Conselho e adotar outras atividades cabíveis para o efetivo cumprimento de seus objetivos (*op cit*). O funcionamento do Cosiplan deveria ocorrer por meio da realização de reuniões anuais (ordinárias) e extemporâneas (extraordinárias), preparadas pelo Comitê Coordenador (agenda e pauta) e convocadas pela Presidência do órgão, e o processo decisório consistiria na tomada de decisões por acordos adotados mediante consenso, seguindo as exigências do tratado constitutivo da Unasul (*ibidem*). A vontade do Cosiplan estava sujeita à apreciação e à deliberação do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul (UNASUR, 2010-e). O Cosiplan estava autorizado a promover diálogo e cooperação com instâncias externas à Unasul desde que respeitasse as normas da organização (UNASUR, 2010-d). O Regulamento do Cosiplan detalha melhor a dinâmica das responsabilidades e das atividades dos órgãos constitutivos deste Conselho da Unasul.

Quadro 27. Funções dos órgãos constitutivos do Cosiplan previstas no regulamento

Presidência do Cosiplan
<ul style="list-style-type: none"> - Convocar reuniões e enviar a agenda para os membros do Conselho; - Apresentar relatórios das atividades realizadas;
Vice-Presidência do Cosiplan
<ul style="list-style-type: none"> - Transferir a documentação e a experiência adquirida e apoiar a Presidência em exercício;
Comitê Coordenador do Cosiplan
<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar e atualizar o Plano de Ação e o Plano de Trabalho Anual e submetê-los ao Conselho para aprovação; - Monitorar, avaliar e informar o Conselho sobre a execução do Plano de Trabalho Anual; - Preparar e propor agendas e documentos para discussão nas reuniões do Conselho; <ul style="list-style-type: none"> - Coordenar instâncias de diálogo no âmbito do Conselho; - Propor e executar ações com o intuito de estabelecer outros foros e mecanismos de cooperação e intercâmbio de experiências em infraestrutura e planejamento; <ul style="list-style-type: none"> - Supervisionar o cumprimento das decisões do Conselho; - Propor ao Conselho minutas de reformas do Estatuto e do Regulamento do órgão; <ul style="list-style-type: none"> - Colocar os projetos e os documentos à disposição dos Estados membros; - Cumprir todas as atribuições designadas pelo Conselho;
IIRSA – Foro Técnico do Cosiplan
<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar o planejamento para a integração física e regional da América do Sul; - Atualizar, avaliar e monitorar a execução da Carteira de Projetos de Infraestrutura; - Desenvolver e aplicar metodologias para fortalecer a carteira de projetos com critérios de desenvolvimento socioeconômico e ambiental sustentáveis; <ul style="list-style-type: none"> - Atualizar, reformular e monitorar a Agenda de Implementação Consensuada; - Manter o intercâmbio de informações e de colaboração com o Comitê Coordenador; - Apresentar as suas contribuições para o Plano de Ação e para o Plano de Trabalho Anual ao Comitê Coordenador; <ul style="list-style-type: none"> - Apresentar ao Conselho relatório de suas atividades realizadas; - Desempenhar outras funções necessárias ao cumprimento de seus objetivos e/ou designadas pelo Conselho;
Grupos de Trabalho
<ul style="list-style-type: none"> - Cumprir as funções atribuídas pelo Conselho; - Apresentar os relatórios de atividades realizadas, conforme o mandato de sua criação; - Manter o intercâmbio permanente de informações e de colaboração com outras instâncias;

Fonte: UNASUR, 2010-e; organização do autor.

Em junho de 2010, os Coordenadores Nacionais da IIRSA estiveram reunidos para tratar do funcionamento da entidade no COSIPLAN/IIRSA, elaborar propostas de atuação da IIRSA enquanto Foro Técnico competente para os temas de planejamento e infraestrutura, construir o Plano de Trabalho de 2010 e outros planos e levantar projetos prioritários e estratégicos de interesse da Unasul (IIRSA, 2010-a)⁴²⁰. Na visão dos Coordenadores Nacionais da IIRSA havia a necessidade de iniciar um processo de reflexão sobre a IIRSA e desenvolver um plano de médio e longo prazo voltado ao fortalecimento e à efetividade da política de integração física e regional da América do Sul, reconhecendo o histórico de dez anos da instituição nesta área (*ibidem*).

⁴²⁰ IIRSA. XVI Reunión de Coordinadores Nacionales. Ayuda memoria de la reunión. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=185>. Acesso em 18.07.2020.

Os Coordenadores Nacionais propuseram a reorganização das atribuições e das atividades dos órgãos da IIRSA, direcionando-as melhor perante o Cosiplan e o seu Comitê Coordenador; estava mantida a estrutura básica da IIRSA, especialmente o Comitê de Coordenação Técnica (CCT), os Coordenadores Nacionais e os Grupos de Trabalho Executivo (GTE's), outrossim, o Comitê de Direção Executiva (CDE), órgão político da IIRSA, se confundia com o próprio COSIPLAN. No evento em questão (XVI Reunião dos Coordenadores Nacionais) foram estabelecidas ações e produtos a serem entregues pelos órgãos da IIRSA, tais como a realização de oficinas de alguns GTE's e de eventos⁴²¹, entre eles o “Seminário de 10 anos da IIRSA” (IIRSA, 2010-a). Os Coordenadores Nacionais estavam dispostos a inaugurar uma nova fase para a IIRSA e para a política de integração física e regional sul-americana, que iniciava mediante a consulta aos países, a assistência técnica do órgão e a celebração de evento temático comemorativo (*ibidem*). Os Coordenadores Nacionais pretendiam a efetivação de um plano de ação com visão de futuro para IIRSA e a atualização e a consolidação da Agenda de Implementação Consensuada, um conjunto de projetos prioritários de alto impacto para o processo integracionista regional já conhecido da IIRSA, seria um “AIC II”, em referência à AIC 2005-2010 (*ibidem*).

Os seminários regionais temáticos a respeito das metodologias de integração produtiva e logística e de avaliação ambiental e social com enfoque estratégico deram continuidade a aplicação das ferramentas citadas e ao desenvolvimento de estudos de casos e projetos-piloto⁴²². De outra banda, é oportuno frisar a conjugação dos esforços da IIRSA e das organizações internacionais, especialmente o BID, para impulsionar as iniciativas inseridas na temática das fronteiras sul-americanas. O BID promoveu a capacitação de técnicos, especialistas, consultores e outros colaboradores para melhorar a capacidade de gestão de projetos incidentes em áreas fronteiriças, além disso, pode ter contribuído decisivamente para ampliar o debate sobre o tema (controles fronteiriços), incluindo a questão da “integração fronteiriça”; o seminário regional conduzido pelo BID, apoiado pelo CAF, realizado em novembro, em Buenos Aires, é prova disto.

⁴²¹ Para conhecimento: “Encuentro Nacional – La Planificación Territorial como Política de Estado”, em setembro de 2010, na cidade de Buenos Aires, Argentina. Outro evento realizado (mas não citado na reunião) foi o “Taller Regional del Banco Interamericano de Desarrollo sobre Pasos de Frontera”, no mesmo período, em Washington DC, Estados Unidos.

⁴²² A metodologia de Integração Produtiva e Logística (IPrLg) tinha sido aplicada ao Grupo 03 do EID Capricórnio, ao Grupo 05 do EID Andino e ao Grupo 05 do EID Interoceânico Central (Conexões do EID ao Pacífico) e seria aplicada posteriormente ao Grupo 04 do EID Mercosul-Chile. A metodologia de avaliação ambiental e social com enfoque estratégico (siga EASE, em espanhol) tinha sido aplicada em alguns grupos de projetos dos EID's Andino e do Sul e prometia beneficiar Argentina e Chile.

A IV Reunião do Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul, realizada em novembro de 2010 na cidade de Georgetown, Guiana, foi marcada por episódios impactantes para os líderes sul-americanos e os seus países. A morte do ex-presidente e primeiro Secretário Geral da Unasul Néstor Kirchner foi recebida com profundo pesar pela Unasul, que reconhecia, por meio da Presidência Pro Tempore do Presidente do Equador Rafael Delgado, os serviços prestados por aquele em seu país, nas relações internacionais e na preservação da democracia e da paz na região (UNASUR, 2010-f)⁴²³. A Unasul fazia a transição da gestão da sua Presidência, assumida pelo Presidente da República da Guiana Bharrat Jagdeo, acompanhava a ratificação dos documentos constitutivos do bloco pelos países e a estruturação dos seus órgãos internos, incluindo a aprovação de estatutos, regimentos e planos de ação e outros documentos e instrumentos dos seus Conselhos, ambicionava a criação de poderes legislativos e judiciários integrados, e se engajava na pactuação de acordos internacionais para resolução de tensões e conflitos e para promoção do desenvolvimento humano, social e ambiental na região (*ibidem*).

Em decorrência da Declaração de Buenos Aires de outubro do mesmo ano em defesa da autonomia e do respeito aos regimes democráticos dos países, foi aprovado o “Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre o Compromisso com a Democracia” para resguardar a ordem democrática e constitucional e a condição essencial de ingresso dos Estados membros da Unasul (*ibidem*). O referido documento reforçou a obrigação dos países em respeitar as instituições democráticas, os direitos humanos e as liberdades fundamentais, indispensáveis para os processos de integração regional e para a construção de futuro comum de paz e prosperidade. A adoção do protocolo foi motivada pela crise política no Equador e por tentativa de golpe contra o governo do Presidente Rafael Correa no ano de 2010. O protocolo contém 09 (nove) artigos que versam sobre a sua aplicação, os deveres e as medidas à disposição das Chefas e Chefes de Estado da Unasul e dos Ministros de Relações Exteriores para combater ameaças ou rupturas na ordem constitucional e democrática dos países, a possibilidade de um Estado membro de acionar a Unasul naqueles casos, a vigência das medidas previstas no protocolo e outras disposições gerais e finais (UNASUR, 2010-g)⁴²⁴.

⁴²³ UNASUR. **Declaración del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Reunión de Naciones Suramericanas (UNASUR)**. IX Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Reunión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=185>. Acesso em 18.07.2020.

⁴²⁴ UNASUR. **Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de Unasur sobre Compromiso con la Democracia**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=185>. Acesso em 18.07.2020.

No final de 2010 os Coordenadores Nacionais retomaram as discussões sobre as obras de referência da IIRSA e da política de integração física e regional sul-americana (Carteira de Projetos 2010, AIC 2005-2010, IIRSA 10 anos depois: avanços e desafios) e o funcionamento da entidade no âmbito do Cosiplan e da Unasul. Conforme registro da XVII Reunião dos Coordenadores Nacionais (IIRSA, 2010-b)⁴²⁵, as ações realizadas, previstas no Plano de Trabalho daquele ano, corroboraram para a revisão da base de dados e projetos e atualização da Carteira de Projetos de 2010 e permitiram progressos no desenvolvimento das metodologias de avaliação de impactos de projetos e dos processos setoriais de integração, merecendo destaque o PSI Pasos de Frontera. A publicação “Planificación Territorial Indicativa. Cartera de Proyectos 2010” cimentava a expertise da entidade e fixava um padrão técnico de alta qualidade para os seus portfólios, vez que esse documento reunia a implementação da política, dos programas, dos planos e das ações institucionais, expunha panorama e diagnósticos sobre os eixos de integração e desenvolvimento e processos setoriais de integração com foco nos projetos de infraestrutura e nos serviços afetos á integração regional.

Outrossim, os Coordenadores Nacionais defendiam a importância de uma nova Agenda de Implementação Consensuada composta por projetos articulados (não isolados) de integração física e regional e com maior visibilidade e apoio político e social nos países. Além disso, os Coordenadores Nacionais delineavam outras medidas para consolidação da IIRSA no Cosiplan/Unasul, como a criação de um Plano de Ação Estratégico que contaria com o apoio da Comissão Econômica para América Latina e CARIBE (CEPAL) para consulta aos países sobre a continuidade dos trabalhos da IIRSA e a formulação do documento citado (*ibidem*). Grosso modo, após a consulta aos países, verificou-se que o Plano de Ação Estratégico demandava a revisão e a adequação da proposta da IIRSA, a continuidade da cooperação com organismos internacionais, a reorientação das ações da IIRSA diante dos princípios da Unasul, a manutenção da Carteira de Projetos e a definição de novos instrumentos e o foco institucional na ação. Por fim, a responsabilidade por esses trabalhos seria atribuída a Coordenador Nacional, conforme as regras previamente estabelecidas; na oportunidade, o Brasil assumiu a Coordenação Geral da IIRSA e ficou definido que o Plano de Trabalho de 2011 priorizaria as ações em andamento, o Plano de Ação Estratégico (PAE 2012-2022) e o estabelecimento de Agendas de Projetos.

⁴²⁵ IIRSA. **XVII Reunión de Coordinadores Nacionales. Taller de reflexión.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=185>. Acesso em 18.07.2020.

Capítulo 02. A criação e a desativação do Cosiplan e da Unasul: a atuação dos órgãos e das instituições na área de infraestrutura na América do Sul (2011-2020)

A IIRSA teve inegável protagonismo na construção de um programa regional para impulsionar a implementação de infraestrutura física no continente e isso foi reconhecido pelos países. Todavia, diante de novos projetos e arranjos regionais, a IIRSA foi reformulada e incorporada à proposta da Unasul e à estrutura do Cosiplan. A IIRSA e o Cosiplan/Unasul interagiram durante os anos com sucesso, além disso, a Unasul fortaleceu os espaços de diálogo, de planejamento e gestão de projetos e de tomadas de decisões técnicas e políticas em prol do apoio à infraestrutura regional e aos temas correlatos, mostrando ter cumprido um de seus objetivos.

Depois de 2018, a IIRSA e o Cosiplan/Unasul perderam importância junto com a política integracionista sul-americana e as relações regionais no continente. Logo, o período 2011-2017 pode ser considerado uma extensão reformulada do primeiro período de planejamento territorial e regional e de gestão de projetos de infraestrutura (2000-2010), associada ao diálogo e ao alinhamento dos países e governos sul-americanos; esse período manteve e aperfeiçoou os instrumentos jurídicos e políticos, bem como as práticas institucionais que subsidiaram a IIRSA e o Cosiplan/Unasul. O período subsequente 2018-2020 foi marcado por animosidades entre gestores e líderes políticos e por novas ideologias e tensões entre os governos, que culminaram na proposição de outros projetos e arranjos regionais, explicitados em momento oportuno.

A política de integração regional sul-americana, gerida pela Unasul, esteve apoiada na institucionalidade da organização internacional, foi dotada de estrutura multissetorial (órgãos políticos, administrativos e técnicos) de diferentes níveis e foi respaldada por acordos e tratados internacionais e regionais, entre eles: documentos de planejamento e gestão de projetos de interesse dos países sul-americanos. Nota-se que os mecanismos de atuação da IIRSA e do Cosiplan/Unasul deram sustentação para os avanços obtidos na política de integração física sul-americana (reuniões e oficinas de trabalho, encontros e declarações dos Conselhos Ministeriais e do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo e publicações de documentos diversos).

O Quadro 28 expõe uma síntese da composição e das bases de funcionamento da Unasul no período de 2011 a 2017, isto é, do período mais dinâmico e propositivo da organização regional, senão vejamos.

Quadro 28. Desenvolvimento do Cosiplan e da Unasul: estrutura, órgãos, eventos e atividades na reformulação dos marcos institucionais (2011-2017)

Nova fase de planejamento e gestão do Cosiplan e da Unasul: Carteira de Projetos, Agenda de Projetos de Integração (API) e Plano de Ação Estratégica 2012-2022 (PAE)		
Estrutura básica do Cosiplan		
Órgão político	Órgão administrativo	Órgão técnico
Conselho de Ministras e Ministros	Comitê Coordenador do Cosiplan	Foro Técnico da IIRSA, e Coordenadores Nacionais (CN's) e Grupos de Trabalho (GT's e GTE's)
Estrutura básica da Unasul		
Órgão político	Órgão administrativo	Órgão técnico
Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo e Conselhos Ministeriais	Secretaria Geral e Presidência Pró-Tempore	Conselho de Delegadas e Delegados

Fonte: Autor.

A rigor, a criação, a instalação e o funcionamento do Cosiplan no âmbito da Unasul nos anos 2009 e 2010 são considerados marcos da política integracionista sul-americana. Em 2011 uma nova instância do Cosiplan passou a atuar – o Comitê Coordenador – responsável por elaborar os planos de trabalhos anuais, monitorar, avaliar e informar o Cosiplan, preparar agendas e documentos e coordenar o diálogo entre o Cosiplan e os demais Conselhos da Unasul, além de outras atribuições. Junto com o Foro Técnico da IIRSA e os Coordenadores Nacionais, o Comitê Coordenador desempenhou um papel de destaque na organização, sobretudo na participação efetiva da agenda da entidade e na mobilização e sensibilização das Ministras e dos Ministros do Cosiplan para os desafios e as oportunidades existentes.

Além da constituição do Comitê Coordenador do Cosiplan, a elaboração de certos documentos regionais é igualmente relevante para compreensão das ações da Unasul e dos países. Pois bem, com a revisão dos documentos basilares da Unasul e do Cosiplan afetos ao planejamento territorial e regional e à gestão de projetos, teve início outro importante período de políticas, planos e ações em prol da implementação da infraestrutura física e regional continental. A IIRSA e o Cosiplan promoveram ampla revisão da metodologia de planejamento da instituição e dos seus instrumentos, como as carteiras de projetos prioritários e não prioritários dos EID's e as estratégias dos PSI's, e a adoção de novos referenciais, especialmente o chamado Plano de Ação Estratégico – PAE 2012-2022. O Quadro 29 mostra o primeiro ano de trabalho destinado dedicado ao fortalecimento das iniciativas da IIRSA, do Cosiplan e da Unasul afetas à matéria em discussão.

Quadro 29. Desenvolvimento do Cosiplan e da Unasul: órgãos, atividades e resultados (2011)

Principais atividades e eventos do Cosiplan e da Unasul		
Presidência Pró-Tempore República Federativa do Brasil (2011)		
Responsável	Atividade/evento	Documentos/resultados
GTE's sobre Agendas de Projetos (AIC2) e Plano de Ação Estratégico (PAE)	Reunião para definir a metodologia de identificação e seleção de projetos prioritários e para construção do PAE – Brasília - Brasil	Definição de conceitos básicos e procedimentos para elaboração da nova agenda de projetos prioritários
Comitê Coordenador do Cosiplan	I Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan, Rio de Janeiro, Brasil	Apresentação e discussão inicial sobre os documentos de referência para elaboração da agenda de projetos prioritários e do PAE
GTE's dos EID's	Reunião para atualização das Carteiras de Projetos, Bogotá - Colômbia	Atualização das Carteiras e das fichas de projetos e discussão sobre o PAE e a API
GTE sobre a Agenda dos Projetos Prioritários	Reunião sobre a Agenda dos Projetos Prioritários, Montevideo - Uruguai	Apresentação e discussão dos documentos de referência do PAE e da API
República do Peru	Reunião Extraordinária da Unasul, Lima - Peru	Declaração de 28 de Julho: Compromisso da Unasul contra a desigualdade
Coordenadores Nacionais (CN's)	XVIII Reunião dos Coordenadores Nacionais, Rio de Janeiro - Brasil	Desenvolvimento da API
Comitê Coordenador do Cosiplan	II Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan, Rio de Janeiro, Brasil	Desenvolvimento da API e do PAE e preparação para reunião dos Ministros do Cosiplan
Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul	V Reunião do Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul, Assunção - Paraguai	Declaração da V Reunião do Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul
GTE Pasos de Frontera	GTE/Taller sobre Pasos de Frontera, Buenos Aires - Argentina	Análises dos avanços do PSI Pasos de Frontera
Coordenadores Nacionais (CN's)	XIX Reunião dos Coordenadores Nacionais, Brasília - Brasil	Desenvolvimento da API e Plano de Trabalho de 2012
Comitê Coordenador do Cosiplan	III Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan, Brasília - Brasil	Desenvolvimento da API e do PAE, Informe de Atividades, Plano de 2012 e preparação para reunião do Cosiplan
República Federativa do Brasil	I Reunião de Ministros de Comunicações, Brasília - Brasil	Declaração dos Ministros de Comunicações dos Países da Unasul
Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN)	II Reunião Ministerial do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) – Brasília, Brasil	Aprovação da Carteira de Projetos, da API, do PAE 2012-2022 e do Plano de Trabalho de 2012 e criação de grupos de trabalho diversos

Fonte: Autor.

Os órgãos envolvidos na integração regional sul-americana não alteraram a dinâmica dos trabalhos, o que chama atenção são os resultados obtidos por eles.

No período 2000-2010 havia pouca sistematização e difícil aproveitamento de todos os produtos e resultados das atividades dos órgãos e instâncias do Cosiplan. Após concluir a atualização da Carteira de Projetos, elaborar a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) e adotar a publicação de informes anuais, o Cosiplan mostrou um perfil técnico e de excelência marcado pela institucionalização dos seus órgãos e pela profissionalização dos seus colaboradores. O Cosiplan obteve êxito na padronização dos procedimentos e atos das rotinas de planejamento e gestão de projetos (Quadro 30).

Quadro 30. Desenvolvimento do Cosiplan e da Unasul: órgãos e atividades (2012)

Principais atividades e eventos do Cosiplan e da Unasul		
Presidência Pró-Tempore República do Paraguai (2012)		
Presidência Pró-Tempore República do Peru (2012-2013)		
Responsável	Atividade/evento	Documentos/resultados
Comitê Coordenador do Cosiplan	IV Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan – Assunção, Paraguai	Acompanhamento das atividades dos Grupos de Trabalho e do Calendário de 2012
Coordenadores Nacionais (CN's)	XX Reunião dos Coordenadores Nacionais – Buenos Aires, Argentina	Apresentação dos avanços das atividades previstas no Plano de Trabalho de 2012
Comitê Coordenador do Cosiplan	Videoconferência da Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan	Discussão sobre diversos temas e Calendário de Atividades de 2012
Comitê Coordenador do Cosiplan	V Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan - Montevideo, Uruguai	Atualização e avaliação do Plano de Trabalho de 2012 e elaboração do Plano de Trabalho de 2013
GTE's dos EID's	Reunião para atualização das Carteiras de Projetos, Montevideo, Uruguai	Atualização das Carteiras e das fichas de projetos
Coordenadores Nacionais (CN's)	XXI Reunião dos Coordenadores Nacionais, Lima - Peru	Informe de atividades de 2012, apresentação do Plano de Trabalho de 2013 e construção dos PTI's
Comitê Coordenador do Cosiplan	VI Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan - Lima - Peru	Avaliação do PAE, Carteira de Projetos, API e Plano de Atividades e elaboração de acordos para as reuniões do Cosiplan e da Unasul
Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN)	III Reunião Ministerial do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) - Lima - Peru	Aprovação dos documentos e resultados obtidos em 2012 e preparação de acordos para a aprovação da Unasul
Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul	VI Reunião do Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul, - Lima - Peru	Aprovação de diversas declarações
GTE Pasos de Frontera	GTE/Taller sobre Pasos de Frontera, Tumbles, Peru	Análises dos avanços do PSI Pasos de Frontera

Fonte: Autor.

Diante do exposto, as atividades, os produtos e os resultados dos órgãos do Cosiplan passaram a constar em publicações oficiais, notadamente nos Informes Anuais da Carteira de Projetos e da API, e, posteriormente, também nos Informes de Atividades do Cosiplan, criados após 2013. Tais medidas contribuíram para a melhor organização dos trabalhos do Cosiplan e para transparência e publicidade das ações institucionais. A gestão do Cosiplan nesse período conseguiu manter certa estabilidade no planejamento territorial e regional e na gestão de projetos, e isso corrobora para análises técnicas, políticas e acadêmico-científicas com mais critérios e fundamentos. O Quadro 31 reforça como os anos de 2012 e 2013 foram produtivos para a organização regional.

Quadro 31. Desenvolvimento do Cosiplan e da Unasul: órgãos e atividades (2013)

Principais atividades e eventos do Cosiplan e da Unasul			
Presidência Pró-Tempore República do Peru (2012-2013)			
Presidência Pró-Tempore República do Chile (2013-2014)			
Responsável	Atividade/evento	Documentos/resultados	
2013	GTE's dos EID's	Reunião para atualização das Carteiras de Projetos, Bogotá - Colômbia	Atualização das Carteiras e das fichas de projetos e discussão sobre o PAE e a API
	Coordenadores Nacionais (CN's)	XXI Reunião dos Coordenadores Nacionais – Lima, Peru	Apresentação dos avanços das atividades previstas no Plano de Trabalho de 2013
	Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul	Reunião Extraordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul – Lima, Peru	Aprovação de Declaração da Unasul em defesa das eleições e dos resultados na Venezuela
	Comitê Coordenador do Cosiplan	VII Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan - Lima - Peru	Avaliação do PAE e Plano de Atividades de 2013 e análise de alterações de normas institucionais
	Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul	VII Reunião do Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul, - Paramaribo - Suriname	Transferência da Presidência Pro Tempore, retorno do Paraguai à Unasul e aprovação da Declaração de Paramaribo
	Coordenadores Nacionais (CN's)	XXIII Reunião dos Coordenadores Nacionais, Santiago - Chile (sem registro disponível da XXII reunião)	Apresentação do Informe de atividades de 2013, do Plano de Trabalho de 2014 e de documentos diversos
	Comitê Coordenador do Cosiplan	VIII Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan - Santiago - Chile	Aprovação do Informe de atividades de 2013, do Plano de Trabalho de 2014 e de documentos diversos
	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN)	IV Reunião Ministerial do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) - Santiago - Chile	Aprovação dos documentos e resultados obtidos em 2013

Fonte: Autor.

As inovações na atuação do Cosiplan proporcionaram segurança e credibilidade às suas iniciativas. Explicando melhor, os EID's e os PSI's eram revistos e atualizados periodicamente. A Carteira de Projetos e a API continham as informações sobre os projetos de infraestrutura dos EID's e, a cada ano, tais instrumentos eram aperfeiçoados. As metodologias de planejamento e os PSI's foram ampliados, testados e diversificados. O Cosiplan tinha a sua disposição um conjunto de expedientes para avaliar os impactos socioambientais dos projetos, a integração produtiva e logística, o desenvolvimento territorial e a gestão de riscos de desastres em projetos, além dos fóruns temáticos dos PSI's. O Quadro 32 apresenta mais um ano da “fase de ouro” do Cosiplan e da Unasul e de grande importância vez que registrou a inauguração da sede da Secretarial Geral em Quito, no Equador.

Quadro 32. Desenvolvimento do Cosiplan e da Unasul: órgãos e atividades (2014)

Principais atividades e eventos do Cosiplan e da Unasul		
Presidência Pró-Tempore República do Chile (2013-2014)		
Presidência Pró-Tempore República Oriental do Uruguai (2014-2016)		
Responsável	Atividade/evento	Documentos/resultados
GTE's dos EID's	Reunião para atualização das Carteiras de Projetos, Bogotá - Colômbia	Atualização das Carteiras e das fichas de projetos e discussão sobre o PAE e a API
Coordenadores Nacionais (CN's)	XXIV Reunião dos Coordenadores Nacionais, Santiago - Chile	Apresentação do Informe de atividades de 2014 e revisão do calendário
Comitê Coordenador do Cosiplan	IX Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan - Santiago - Chile	Apresentação do Informe de atividades de 2014 e revisão do calendário
República Federativa do Brasil	Reunião dos Presidentes da Unasul e do BRICS	Aprovação da Declaração de Fortaleza de 2014
Coordenadores Nacionais (CN's)	XXV Reunião dos Coordenadores Nacionais, Montevideú - Uruguai	Apresentação do Informe de atividades de 2014, do Plano de Trabalho de 2015 e de documentos diversos
Comitê Coordenador do Cosiplan	X Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan - Montevideú - Uruguai	Aprovação do Informe de atividades de 2014, do Plano de Trabalho de 2015 e de documentos diversos
Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN)	IV Reunião Ministerial do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) - Montevideú - Uruguai	Aprovação dos documentos e resultados obtidos em 2014 e lançamento do informe “Caracterização Socioeconômica e Ambiental dos EID's”
Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul	VIII Reunião do Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul	Aprovação de Declaração da VIII Reunião e inauguração da nova sede da Secretaria Geral da Unasul

Fonte: Autor.

Ainda tratando do período 2011-2014 e do ano de 2015 (Quadro 33), percebe-se que o Cosiplan incorporou as suas atividades rotineiras modernos recursos de monitoramento e de avaliação de projetos, como as ferramentas informacionais e geotecnológicas de gestão de projetos (bases de dados da Carteira de Projetos e da API, o Sistema de Monitoramento Permanente, e o Sistema de Informações Geográficas – SIG – do Cosiplan), e materiais diversos de comunicação, publicidade, transparência e controle social de suas atividades, a exemplo dos informativos dos EID's e da API, difundidos em anos posteriores, inclusive para outros produtos técnicos do Cosiplan.

Quadro 33. Desenvolvimento do Cosiplan e da Unasul: órgãos e atividades (2015)

Principais atividades e eventos do Cosiplan e da Unasul		
Presidência Pró-Tempore República Oriental do Uruguai (2014-2016)		
Responsável	Atividade/evento	Documentos/resultados
GTE's dos EID's	Reunião para atualização das Carteiras de Projetos, Montevideú - Uruguai	Atualização das Carteiras e das fichas de projetos e discussão sobre o PAE e a API
Coordenadores Nacionais (CN's)	XXVI Reunião dos Coordenadores Nacionais, Montevideú - Uruguai	Apresentação do Informe de atividades de 2014, do Plano de Trabalho de 2015 e de documentos diversos
Comitê Coordenador do Cosiplan	XI Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan - Montevideú - Uruguai	Acompanhamento das atividades dos grupos de trabalho e análise de propostas e de documentos em certas áreas, especialmente de criação de uma agenda especial com projetos de infraestrutura regional
Coordenadores Nacionais (CN's)	XXVII Reunião dos Coordenadores Nacionais, Montevideú - Uruguai	Acompanhamento e reorganização das atividades do ano
Comitê Coordenador do Cosiplan	XII Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan - Montevideú - Uruguai	Acompanhamento e reorganização das atividades do ano
Coordenadores Nacionais (CN's)	XXVIII Reunião dos Coordenadores Nacionais, Montevideú - Uruguai	Apresentação do Informe de atividades de 2015, do Plano de Trabalho de 2016 e de documentos diversos
Comitê Coordenador do Cosiplan	XIII Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan - Montevideú - Uruguai	Acompanhamento das atividades dos grupos de trabalho e análise de propostas e de documentos em certas áreas
Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN)	VI Reunião Ministerial do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) - Montevideú - Uruguai	Aprovação dos documentos e resultados obtidos em 2015 e do Informe de Atividades do Cosiplan

Fonte: Autor.

Os recursos de planejamento e gestão de projetos de infraestrutura elaborados e disponibilizados pela IIRSA, Cosiplan e Unasul representam produtos e resultados concretos da política de integração regional sul-americana. Melhor dizendo, a política integracionista sul-americana não se resume à execução dos projetos de infraestrutura nem aos resultados sociais e econômicos decorrentes, ela abrange a concepção e a gestão dos projetos de infraestrutura no campo da política e da teoria e da prática do planejamento. A propósito, um dos objetivos da política de integração regional sul-americana da Unasul consistia em dispor de mecanismos políticos e técnicos para a implementação da infraestrutura física e territorial necessária à integração regional e continental, logo, os instrumentos fornecidos pela IIRSA e pelo Cosiplan/Unasul são ações efetivas e não meros expedientes de planejamento e gestão de projetos.

Toda e qualquer posição contrária ou questionadora da efetividade da política regional sul-americana deve avaliar de forma criteriosa as contribuições dos órgãos do Cosiplan e da própria Unasul na proposição de iniciativas integracionistas, como essas: i) definição e caracterização das áreas geoeconômicas (e dos EID's) para implementação de projetos de infraestrutura e de transportes; ii) elaboração de carteiras de projetos; iii) realização de estudos e eventos sobre temas diversos (PSI's financiamento, integração comercial, telecomunicações, ferrovias, transporte e logística, portos e hidrovias e integração e desenvolvimento de fronteiras); iv) confecção de planos estratégicos; v) celebração de acordos intergovernamentais e tratados e internacionais; entre outras.

Nesse sentido, os anos 2016 e 2017 são ilustrativos, pois representam outro marco de referência para a política integracionista, o planejamento territorial e regional e a gestão de projetos de infraestrutura, já que retomaram as discussões políticas e técnicas e a revisão do PAE 2012-2022, ou melhor, a reformulação da visão geoestratégica da Unasul e das suas agendas. Em que pese à dificuldades iniciais na organização dos trabalhos por parte da Presidencia Pro Tempore e da situação da Secretaria Geral da Unasul, os órgãos técnicos do Cosiplan e o próprio Conselho atuaram firmemente na atualização do PAE 2012-2022, no aprimoramento da Carteira de Projetos e da API e na implementação das ações ligadas às metodologias de planejamento e de gestão de projetos e à aplicação dos estudos temáticos (PSI's). Resultado disso é que o Cosiplan, pouco antes da desativação da Unasul, reformulou a política de integração regional voltada à implementação de projetos de infraestrutura física nos países do continente. O Quadro 34 ajuda no entendimento sobre a última fase de planejamento e gestão de projetos conduzida pelo Cosiplan à luz das ações e dos resultados alcançados.

Quadro 34. Desenvolvimento do Cosiplan e da Unasul: órgãos e atividades (2016-2017)

Última fase de planejamento e gestão do Cosiplan e da Unasul: Revisão do PAE e novas agendas de projetos de infraestrutura			
Presidência Pró-Tempore República Oriental do Uruguai (2014-2016)			
Presidência Pró-Tempore República Bolivariana da Venezuela (2016-2017)			
Responsável	Atividade/evento	Documentos/resultados	
2016	Foro Técnico da IIRSA e Coordenadores Nacionais (CN's)	XXIX Reunião dos Coordenadores Nacionais, Montevideú - Uruguai	Acompanhamento do Plano de Trabalho de 2016 e do calendário de atividades e apresentação de documentos
	Comitê Coordenador do Cosiplan	XIV Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan - Montevideú - Uruguai	Acompanhamento do Plano de Trabalho de 2016 e do calendário de atividades e apresentação de documentos
	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN)	Reunião Ministerial do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento - Videoconferência	Aprovação dos documentos e resultados obtidos em 2016
Presidência Pró-Tempore República Bolivariana de Venezuela (2016-2017)			
Presidência Pró-Tempore República da Argentina (2017-2018)			
Responsável	Atividade/evento	Documentos/resultados	
2017	GTE Revisão do PAE	Reunião Especial de PPT's 2011-2017 sobre a Revisão do PAE	Elaboração de documento para subsidiar a revisão do PAE
	Foro Técnico da IIRSA e Coordenadores Nacionais (CN's)	XXX Reunião dos Coordenadores Nacionais, Buenos Aires, Argentina	Apresentação do Informe de Atividades de 2016, do Plano de Trabalho de 2017 e de documentos diversos
	Comitê Coordenador do Cosiplan	XV Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan - Buenos Aires, Argentina	Acompanhamento do Plano de Trabalho de 2017, atualização do Calendário e definição do processo de revisão do PAE
	GTE Revisão do PAE	Reuniões sobre a Revisão do PAE	Elaboração de documento para subsidiar a revisão do PAE
	GTE Revisão da API	Reuniões sobre a Revisão da API	Elaboração de documento para subsidiar a revisão da API
	Foro Técnico da IIRSA e Coordenadores Nacionais (CN's)	XXXI Reunião dos Coordenadores Nacionais, Buenos Aires, Argentina	Apresentação do Informe de Atividades de 2017, do Plano de Trabalho de 2018 e de documentos diversos
	Comitê Coordenador do Cosiplan	XV Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan - Buenos Aires, Argentina	Acompanhamento do Informe de Atividades de 2017, da Revisão do PAE, do Plano de Trabalho de 2018 e de documentos diversos
	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN)	VII Reunião Ministerial do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) - Buenos Aires, Argentina	Aprovação dos documentos e resultados obtidos em 2017 e de Declarações do Cosiplan

Fonte: Autor.

Ainda em 2017 o Cosiplan elaborou e concluiu todos os documentos necessários para a continuidade do planejamento territorial e regional e da gestão de projetos de infraestrutura no âmbito da Unasul. Diga-se de passagem, foi elaborado o Plano de Trabalho de 2018 para a sequência das atividades dos órgãos do Cosiplan. Contudo, a falta de consenso entre os países para a nomeação de um novo Secretário Geral da Unasul e para a celebração de compromissos estatais e governamentais inviabilizou a Unasul e “decretou” a sua extinção de fato. Assim sendo, o Cosiplan e a Unasul foram “abandonados” pelos governos e os gestores e os colaboradores da entidade perderam os espaços transnacionais de diálogo e de cooperação para o planejamento e gestão de projetos de infraestrutura na América do Sul. As organizações internacionais atuantes na área, que compunham o Foro Técnico da IIRSA, também foram enfraquecidas por esse contexto de arrefecimento das relações internacionais e regionais e de desacordos entre as autoridades e líderes políticos do continente. O pragmatismo da integração regional sul-americana, presente desde a criação da IIRSA e em toda a atuação dessa entidade e do Cosiplan/Unasul, deu espaço para construções ideológicas e narrativas continentais e nacionais difusas e inverossímeis. Os governos dos países sul-americanos recorreram a outros projetos e arranjos regionais, a exemplo do Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL), e a novos acordos internacionais para viabilizar outro programa de integração regional e territorial sul-americana, mas tais medidas não surtiram efeitos diante da ausência de subsídios políticos, econômicos, diplomáticos, técnicos e até socioculturais confiáveis para eventual “nova” configuração da América do Sul.

Apesar disso, o Prosul foi criado a partir das conveniências políticas dos presidentes sul-americanos que assumiram o poder após o enfraquecimento das forças políticas e sociais tradicionais na América do Sul. Uma vez constituído, o Prosul foi obrigado a se defrontar com os aspectos políticos, jurídicos e econômicos afetos à existência e à atuação de uma organização regional no contexto mundial, daí a inescapável adoção dos fundamentos e normas das políticas internacionais e regionais, do direito internacional público e das relações internacionais e de uma agenda comum. Resultado disso é que o Prosul deve trilhar o caminho das “organizações regionais” no continente, se bem que a sua performance poderá ser afetada por inadequada “politização do bloco”. O quadro a seguir apresenta a conformação do Prosul (gestões e estrutura básica) e as principais atividades realizadas nos seus primeiros anos. Nota-se que o bloco tem aparente similaridade com a IIRSA/Unasul, contudo, os seus objetivos e resultados devem ser melhor investigados.

Quadro 35. Criação e desenvolvimento do Prosul: atividades e resultados (2019-2020)

Presidência Pro Tempore República do Chile (2019-2020)			
Presidência Pro Tempore República da Colômbia (2020-2021)			
Presidência Pro Tempore República do Paraguai (2021-2022)			
Estrutura básica do Prosul			
Órgão político	Órgão administrativo	Órgão técnico	
Reunião dos Ministros de Relações Exteriores e Cúpula Presidencial do Prosul	Presidência Pró-Tempore	Coordenadores Nacionais e Grupos de Trabalho	
Principais atividades e eventos do Prosul			
Responsável	Atividade/evento	Documentos/resultados	
2019-2020	Chefes de Estado e de Governo do Prosul	I Reunião dos Chefes de Estado e de Governo do Prosul - Santiago, Chile	Criação do Prosul e aprovação da Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul
	Ministros das Relações Exteriores do Prosul	I Reunião dos Ministros das Relações Exteriores do Prosul	Aprovação do documento “Lineamientos para el Funcionamiento del Foro para el Progreso e Integración de América del Sur”
	Grupos de Trabalho Setoriais	Reuniões dos Grupos de Trabalho Setoriais	Elaboração dos Planos de Trabalho das áreas temáticas do Prosul
	Chefes de Estado e de Governo do Prosul	Reuniões diversas dos Chefes de Estado e de Governo do Prosul	Declarações diversas dos Chefes de Estado e de Governo do Prosul com foco no enfrentamento da pandemia de COVID-19
	Grupos de Trabalho Setoriais	Reuniões dos Grupos de Trabalho Setoriais	Atualização dos Planos de Trabalho Anuais e Elaboração dos Relatórios das áreas temáticas do Prosul

Fonte: Autor.

A temática da infraestrutura regional e territorial é complexa por causa das tecnicidades inerentes aos projetos de infraestrutura e da necessidade de ampla articulação entre governos, setores das esferas públicas e privadas e populações envolvidas. O período 2011-2017, experimentado pela IIRSA e pelo Cosiplan/Unasul, mostra como essas questões foram enfrentadas de forma racional e eficiente pelas instituições e seus agentes. Já o período 2018-2020 atesta o descomprometimento político, governamental e diplomático e a falta de relações institucionais e sociais necessárias ao desenvolvimento da infraestrutura e da integração da região e dos países. Fosse qual fosse o real motivo da “extinção” da Unasul, os ideais de integração regional sul-americano não podem ser desprezados tampouco os avanços no planejamento territorial e regional e na gestão de projetos de infraestrutura deveriam ter sido perdidos.

2.1 Nova fase do planejamento territorial e regional na Unasul e as ações conjuntas entre IIRSA e Cosiplan: Carteiras de Projetos e novos marcos de gestão em 2011

A partir de 2010 teve início um novo ciclo do planejamento territorial e regional sul-americano, assentado na Unasul, e marcado por novos planos estratégicos e pelo monitoramento intensivo das Carteiras de Projetos. Em 2011 foram compostos GTE's para a construção de uma 'nova' agenda de projetos prioritários, nomeada por diversas siglas (AIC2, APP e API), e a reestruturação do planejamento institucional, leia-se a confecção do Plano de Ação 2012-2022 (PAE). Esses GTE's definiram que a agenda de projetos prioritários da Unasul deveria estar orientada à ação e à produção de resultados concretos e de alto impacto, aproveitar a experiência e as estruturas existentes, seguir a priorização de interesses dos governos dos países, contemplar projetos em estágio mais avançado e inseridos no âmbito de redes de conectividade regional e/ou com sinergias transfronteiriças. E sob a condução da CEPAL, os mesmos GTE's discutiram questões iniciais envolvendo o PAE 2012-2022 (GTE SOBRE AGENDAS DE PROYECTOS Y PLAN DE ACCIÓN ESTRATÉGICO, 2011)⁴²⁶.

Os Coordenadores Nacionais analisaram os trabalhos dos GTE's e fizeram o encaminhamento deles para o recém-criado Comitê Coordenador do Cosiplan, que tratou daqueles assuntos em sua primeira reunião no final de abril de 2011 na capital fluminense. O Comitê Coordenador do Cosiplan conseguiu expor e debater propostas iniciais (preliminares) para conformação da agenda de projetos prioritários e para o PAE 2012-2022 (COMITÊ COORDENADOR DO COSIPLAN, 2011)⁴²⁷. É verdade que o Comitê Coordenador apreciou os documentos basilares que continham sugestões de estrutura, conceitos e critérios para construção dos novos instrumentos de planejamento territorial e de gestão de projetos de infraestrutura da Unasul..

Posteriormente, os GTE's dos EID's se reuniram para atualizar as fichas dos projetos dos EID's e a Carteira de Projetos da Unasul na expectativa de apoiar a modernização da gestão da entidade mediante a edição de uma agenda integracionista e de portfólios de projetos.

⁴²⁶ GTE SOBRE AGENDAS DE PROYECTOS Y PLAN DE ACCIÓN ESTRATÉGICO. **Acta. 13 y 14 de abril de 2011.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/gte_brasilia11_ayuda_memoria.pdf. Acesso em 06.03.2021.

⁴²⁷ COMITÊ COORDENADOR DO COSIPLAN. **I Reunião do Comitê Coordenador do "Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento" (COSIPLAN).** **Acta.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcco_rio11_acta_abril.pdf. Acesso em 24.04.2021.

Os GTE's alcançaram os objetivos propostos e forneceram as informações e os documentos necessários para atualização da Carteira de Projetos e para confecção do PAE 2012-2022 e da APP. Grosso modo, os GTE's analisaram a situação individual dos projetos (um a um) dos EID's e deliberaram sobre a manutenção ou exclusão deles na Carteira do EID (e da Unasul) e a inclusão deles ou não na APP. Apenas o EID Peru, Brasil e Bolívia foi objeto de uma mudança significativa com a inclusão de territórios do Centro-Oeste e do Norte do Brasil na sua área de influência (GTE EJE PERU-BRASIL-BOLÍVIA, 2011)⁴²⁸.

Naquele momento, a reunião do GTE do EID Interoceânico Central analisou e deliberou algumas mudanças no seu portfólio de projetos. O GTE retrocitado adotou decisões importantes, cabe relacionar as que estão ligadas à conexão Brasil-Bolívia ou têm impactos na área de estudo desse trabalho: i) a inclusão do projeto “Aeropuerto Distribuidor de Carga y Pasajeros para Sudamerica – Hub Aeropuerto Internacional Viru Viru - Santa Cruz” no Grupo 03; ii) a inclusão do projeto “Doble Vía La Paz - Santa Cruz” no Grupo 05; iii) a inclusão do projeto “Corredor Ferroviario Bioceánico Central” no Grupo 05 (GTE EJE INTEROCEÁNICO CENTRAL, 2011)⁴²⁹.

Por outro lado, nenhuma proposta de mudança foi colocada ou levada a efeito para o Grupo 04 do EID Interoceânico Central – o Corredor Santa Cruz - Cuiabá (*ibidem*). Novamente, o GTE (os representantes dos governos nacionais) não conseguiam vislumbrar projetos relevantes e/ou de interesse público e social que pudessem beneficiar essa área da fronteira Brasil e Bolívia.

Além do “inventário de projetos”, o GTE do EID Interoceânico Central criou uma nova lista de projetos aptos a serem enquadrados como “projetos prioritários” e a comporem a Carteira correspondente (APP). Aliás, alguns dos candidatos a projetos prioritários na APP enquadravam-se nas conexões entre Santa Cruz e Corumbá e nas relações Bolívia, Brasil e Paraguai, são eles: i) Hub Aeropuerto Internacional Viru Viru - Santa Cruz no Grupo 03; ii) Doble Vía La Paz - Santa Cruz no Grupo 05; iii) Corredor Ferroviario Bioceánico Central no Grupo 05; iv) Construcción del Puente Internacional y Paso de Frontera Carmelo Peralta no Grupo 01 (*ibidem*).

⁴²⁸ GTE EJE PERU-BRASIL-BOLÍVIA. **IIRSA: Eje Perú-Brasil-Bolívia**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/mer_bogota11_extension_eid_pbb_esp.pdf. Acesso em 06.03.2021.

⁴²⁹ GTE EJE INTEROCEÁNICO CENTRAL. **Notas de la reunión**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/mer_bogota11_notas_ioc.pdf. Acesso em 06.03.2021.

Enquanto isso, nas reuniões de trabalho do GTE do EID Hidrovia Paraguai-Paraná, eram implementadas certas mudanças na Carteira de Projetos daquele EID: i) a retirada da participação do Brasil no projeto "Sistema de Comunicaciones del Río Paraguay (Asunción - Aguas Arriba)" no Grupo 01, que passava a ser binacional (Bolívia e Paraguai); ii) a inclusão do projeto "Rehabilitación y Mantenimiento del Canal Tamengo" no Grupo 01; iii) retirada de alguns projetos nos Grupos 02 e 05; iv) informe de conclusão de projeto no Grupo 04; e nenhuma alteração foi feita no Grupo 03 (GTE EJE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ, 2011)⁴³⁰.

O GTE do EID Hidrovia Paraguai-Paraná também confeccionou uma lista de projetos a serem considerados “estratégicos” e a maior parte desses projetos estava situada nas regiões do Médio e Baixo Rio Paraguai e dos Rios Paraná e Uruguai; consequentemente, o projeto "Rehabilitación y Mantenimiento del Canal Tamengo" no lado boliviano da fronteira era uma exceção à regra e revelava a renovação de uma geoestratégica histórica do governo vizinho nesta região hidrográfica.

O GTE criado e destinado a confeccionar a agenda de projetos prioritários da Unasul seguiu uma metodologia de trabalho composta pelas reuniões e deliberações dos GTE's dos EID's, pela parametrização dos critérios de seleção de projetos prioritários ou estratégicos, pelo preenchimento das fichas dos “projetos candidatos” e pela definição de listas (preliminares e definitiva) dos projetos. Essa atividade do GTE citado considerou os seguintes critérios de seleção de projetos para a agenda estratégica da Unasul: i) impactos dos projetos na integração física e no desenvolvimento regional; ii) manifestação dos governos nacionais; iii) capacidade de financiamento e de execução em curto prazo; iv) avaliação de desenvolvimento dos projetos⁴³¹.

Inicialmente, foi proposta uma versão preliminar da lista de projetos estratégicos contendo 73 “projetos candidatos”; destes, 07 (sete) deles estavam inseridos no EID Interoceânico Central e 14 (catorze) no EID Hidrovia Paraguai-Paraná (IIRSA, 2011)⁴³², contudo, aquela lista foi alterada pelas instâncias superiores do Cosiplan e da Unasul.

⁴³⁰ GTE EJE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ. **Notas de la reunión.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/mer_bogota11_notas_hpp.pdf. Acesso em 06.03.2021.

⁴³¹ GTE SOBRE LA AGENDA DE PROYECTOS PRIORITARIOS (APP). **Agenda de Proyectos Prioritarios.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/mer_montevideo11_ayuda_memoria.pdf. Acesso em 06.03.2021.

⁴³² IIRSA. **Proyectos candidatos a la APP identificados a nivel nacional.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/mer_bogota11_candidatos_app.pdf. Acesso em 06.03.2021.

Os Coordenadores Nacionais corroboraram para a confirmação dos critérios e dos objetivos da Carteira de Projetos e da agenda estratégica da Unasul e para a consolidação dos trabalhos realizados pelos GTE's mencionados (COORDINADORES NACIONALES, 2011)⁴³³.

A Carteira de Projetos da Unasul mantinha a sua estrutura e os seus conceitos basilares (portfólios dos EID's, grupos de projetos e funções estratégicas e projetos-âncora) e a agenda de projetos estratégicos, renomeada diversas vezes (Agenda de Implementação Consensuada 2 ou AIC 2, Agenda de Projetos Prioritários – APP e Agenda de Projetos Prioritários de Integração – API), era constituída para a implementação de projetos de alto impacto (estruturantes) para a integração física e para o desenvolvimento regional que demonstrassem apoio governamental, viabilidade, financiamento e exequibilidade⁴³⁴ e potencial inequívoco.

A IIRSA e o Cosiplan/Unasul deram prosseguimento ao planejamento institucional, apresentaram o documento de referência para o PAE 2012-2022 e alcançaram a atualização da Carteira de Projetos e a confecção da API contendo 88 projetos (individuais). O Quadro 36 compara essas carteiras com base na quantidade de projetos inseridos nelas por EID's, pois bem.

Quadro 36. Comparativo entre a Carteira de Projetos de 2011 e a AIC/APP/API

Eixos de Integração e Desenvolvimento – EID's	Carteira de Projetos 2011 – Quantidade de projetos	AIC 2 ou APP ou API – Quantidade de projetos
Amazonas	64	25
Andino	64	11
Escudo Guayanés	18	04
Perú-Brasil-Bolívia	25	01
Interoceânico Central	61	07
Capricórnio	76	18
Sur	27	00
Mercosur-Chile	105	07
Hidrovia Paraguai-Paraná	93	15
Total	531*	88

*O total de projetos não corresponde ao número total (533) devido à existência de projetos em EID's em diferentes.

Fonte: IIRSA-COSIPLAN, 2011-a⁴³⁵ e 2011-b⁴³⁶, organização do autor.

⁴³³ COORDINADORES NACIONALES. XVIII Reunión de Coordinadores Nacionales. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cnr18_rio11_ayuda_memoria.pdf. Acesso em 06.03.2021.

⁴³⁴ *Op cit.*

⁴³⁵ IIRSA. COSIPLAN. Cartera de Proyectos de 2011. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb11_completo_baja.pdf. Acesso em 06.03.2021.

⁴³⁶ IIRSA. COSIPLAN. Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_agenda_proyectos.pdf. Acesso em 06.03.2021.

A Unasul desenvolvia o planejamento territorial e regional sul-americano com base no desenvolvimento da Carteira de Projetos e insistia no desafio de implementar uma carteira estratégica com 88 projetos individuais, organizados e/ou agrupados em 31 projetos estruturados. Isso mostra uma preocupação da Unasul com a efetivação das redes de infraestrutura e com a concretização de geoestratégias voltadas à conectividade física e regional (e fronteiriça). A Figura 30 relaciona e situa geograficamente os projetos da API.

Figura 30. Projetos estruturados da API



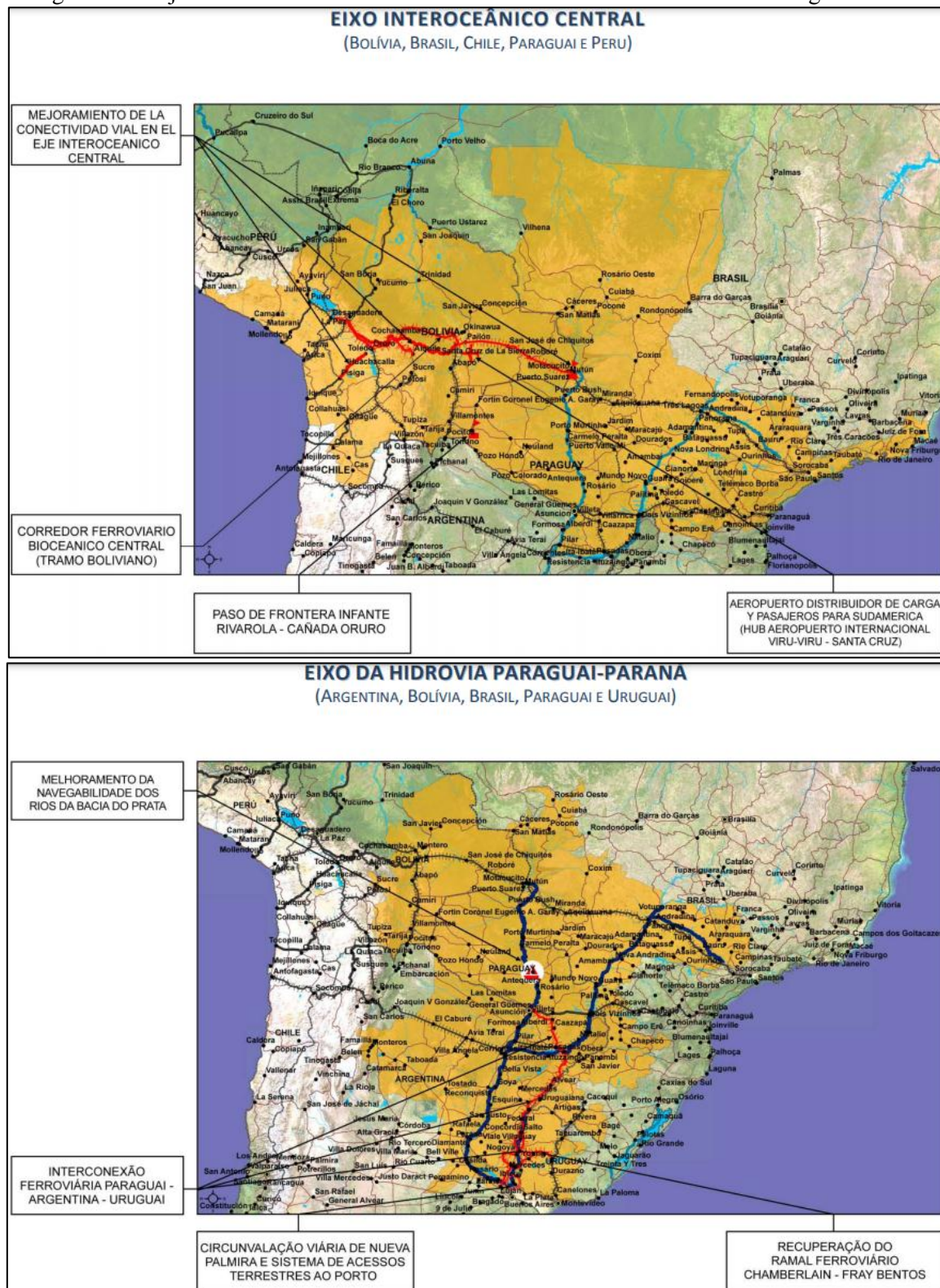
Fonte: IIRSA-COSIPLAN (2011-c)⁴³⁷.

A API assinalava que o Eixo Interoceânico Central estava orientado a melhorar as conexões, integrar as áreas entre os países e fortalecer a Bolívia como o centro das suas articulações e que o EID Hidrovia Paraguai-Paraná era caracterizado pela hidrovia que integra os rios e as sub-regiões da Bacia do Prata e por distintos corredores transversais (IIRSA-COSIPLAN, 2011-b, *op cit*). Por certo, a visão estratégica das áreas interiores e fronteiriças de Brasil e Bolívia devem considerar esses aspectos geográficos.

⁴³⁷ IIRSA. COSIPLAN. Os projetos da API. Mapas. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_anexo2_projetos_api_mapas_port.pdf. Acesso em 06.03.2021.

Na API, o EID Interoceânico possuía 04 (quatro) projetos estruturados e 07 (sete) projetos individuais e o EID Hidrovia Paraguai-Paraná tinha 04 (quatro) projetos estruturados e 15 (quinze) projetos individuais (Figura 31).

Figura 31. Projetos estruturados dos EID's Interoceânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná



Fonte: IIRSA-COSIPLAN (2011-c).

O EID Interoceânico Central tinha boas perspectivas no âmbito da API, era esperada para aquele ano a conclusão de projetos importantes, especialmente para a Bolívia, como a construção das estradas Pailón - San José - Puerto Suárez (BO-CH-PE) e Toledo - Pisiga (BO-CH) e a reabilitação do trecho El Sillar (BO-CH-PE). Além disso, a definição dos projetos individuais e estruturados sugeria a priorização do corredor de integração Brasil e Bolívia (Projeto Melhoramento da Conectividade Viária do Eixo Interoceânico Central), sem esquecer-se dos esforços para a efetivação de conexões nacionais e internacionais, previa a reestruturação do Aeroporto Viru Viru em Santa Cruz e indicava a retomada da integração ferroviária entre os países citados (Projeto Corredor Ferroviário Bioceânico Central - trecho boliviano), conforme o documento em análise (IIRSA-COSIPLAN, 2011-c, *op cit*). Os projetos do EID Interoceânico Central podem ser visualizados no recurso a seguir.

Quadro 37. API com a relação de projetos estratégicos no EID Interoceânico Central

EID	Projetos prioritários (estruturados e individuais)	Grupo de projetos	Situação dos projetos	
Interoceânico Central	Paso de Frontera Infante Rivarola - Cañada Oruro	Grupo 01	Execução	
	Aeropuerto distribuidor de carga y pasajeros para Sudamérica (Hub Aeropuerto Internacional Viru Viru, Santa Cruz)	Grupo 03	Perfil	
	Corredor Ferroviario Bioceánico Central (tramo boliviano)	Grupo 05	Perfil	
	Projeto estruturado: Mejoramiento de la conectividad vial en el Eje Interoceánico Central	Circunvalación vial de Campo Grande	Grupo 02	Execução
		Area de control integrado Puerto Suárez - Corumbá	Grupo 03	Pré-execução
		Doble Vía La Paz - Santa Cruz	Grupo 05	Pré-execução
		Carretera Toledo - Pisiga	Grupo 05	Execução

Fonte: IIRSA-COSIPLAN (2011-c).

O EID Hidrovia Paraguai-Paraná também adotava uma visão geoestratégica interessante ao passo que contemplava um projeto estruturado arrojado voltado à integração na Bacia do Prata, sendo esse composto por 10 (dez) projetos individuais envolvendo todos os países (AR-BO-BR-PA-UR). Apesar disso, aquele EID ainda não conseguia ampliar o alcance geográfico dos projetos nessa região, sobretudo no trecho Cáceres (MT) - Corumbá (MS), de modo a efetivar o funcionamento da hidrovia em toda a sua dimensão e potencialidade. A integração e o transporte fluvial entre Brasil e Bolívia estavam assegurados pela API com a previsão de projeto entre Puerto Suárez e Corumbá (Reabilitação e Manutenção do Canal Tamengo). Em tempo, eram previstos projetos fluviais diversos nas sub-bacias da região (Quadro 38).

Quadro 38. API com a relação de projetos estratégicos EID Hidrovia Paraguai-Paraná

EID	Projetos prioritários (estruturados e individuais)	Grupo de projetos	Situação dos projetos	
Hidrovia Paraguai-Paraná	Rehabilitación del ramal ferroviario Chamberlain - Fray Bentos	Grupo 05	Perfil	
	Circunvalación vial de Nueva Palmira y sistema de accesos terrestres al puerto	Grupo 05	Pré-execução	
	Projeto estruturado: Interconexión ferroviaria Paraguay - Argentina – Uruguay	Rehabilitación y mejora del tramo en Uruguay de la interconexión ferroviaria Paraguay - Argentina - Uruguay	Grupo 03	Perfil
		Recuperación del ramal ferroviario Zárate - Posadas	Grupo 05	Perfil
		Construcción y rehabilitación de la Ferrovía Asunción - Posadas	Grupo 03	Perfil
	Projeto estruturado: Mejoramiento de la navegabilidad de los ríos de la Cuenca del Plata	Mejoramiento de la navegabilidad del Río Paraguay entre Apa y Corumbá	Grupo 01	Perfil
		Mejoramiento de la navegabilidad del Río Paraguay (Asunción - Apa)	Grupo 01	Pré-execução
		Mejoramiento de la navegabilidad del Río Tietê	Grupo 02	Execução
		Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad de los Ríos Paraná y Paraguay desde Santa Fe a Asunción	Grupo 03	Execução
		Profundización del calado del Río Paraná desde Santa Fe hasta desembocadura en el Río de la Plata	Grupo 03	Execução
		Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad en el Alto Paraná	Grupo 04	Pré-execução
		Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad en el Río Uruguay	Grupo 05	Execução
		Sistema de predicción de niveles en el Río Paraguay (Apa - Asunción)	Grupo 01	Pré-execução
		Mejoramiento de la navegabilidad del Río Alto Paraná (Aguas arriba Saltos del Guairá)	Grupo 02	Pré-execução
Rehabilitación y mantenimiento del Canal Tamengo	Grupo 01	Pré-execução		

Fonte: IIRSA, 2011(*op cit*), organização do autor.

A API inovou na inclusão de projetos estruturados compostos por vários projetos individuais e também ampliou a lista de projetos prioritários, se bem que esses projetos estavam previstos na Carteira de Projetos, logo, não havia proposição de novos projetos, a princípio. Grosso modo, os projetos prioritários são basicamente aqueles inseridos na AIC 2005-2010 e outros que foram alocados na API por ocasião da atualização das Carteiras de Projetos da Unasul. Não é forçoso concluir que a API é um desdobramento da AIC 2005-2011, isto é, um instrumento de planejamento e gestão de projetos por resultados e enfoques estratégicos, e estava respaldada pelo PAE 2012-2022, outro documento de referência do Cosiplan e da Unasul.

Assim como a Carteira de Projetos e a API, o PAE foi amplamente discutido em 2011 pelos representantes das instituições envolvidas, pelos órgãos do Cosiplan e da Unasul e pelos governos nacionais por meio da participação dos colaboradores nos países e das autoridades políticas. O PAE tinha amparo nas normas da Unasul e do Cosiplan⁴³⁸ e fornecia as bases para o aprimoramento das atribuições e das atividades da organização regional para o próximo período: 2012-2022. O PAE manteve o foco do Cosiplan na integração da infraestrutura regional como um dos pilares da promoção da unidade sul-americana, reafirmou o histórico da IIRSA enquanto instituição e espaço privilegiado para a cooperação entre os países na área, reconheceu os avanços obtidos (metodologias e instrumentos de planejamento territorial e regional e de gestão de projetos, implementação de ações conjuntas para a integração física sul-americana), destacou a criação da Unasul e do Cosiplan como iniciativas voltadas ao fortalecimento das políticas integracionistas e ponderou a necessidade de melhorar os processos afetos à implementação de projetos de integração, ao financiamento e à avaliação deles e à definição de marcos normativos e institucionais (COSIPLAN, UNASUL, 2011)⁴³⁹.

Uma vez que os trabalhos da elaboração da Carteira de Projetos, da API e do PAE ocorreram praticamente de forma simultânea, essas ações foram harmonizadas no curso do tempo e o Cosiplan tratou de assegurar a efetividade daqueles mecanismos mediante o exercício de suas competências e responsabilidades. Isto posto, o Cosiplan retomou os seus princípios e os seus objetivos para reafirmar as suas políticas e ações, sabidamente: i) desenvolver infraestrutura para integração regional; ii) fomentar a cooperação regional no planejamento e infraestrutura no âmbito da Unasul; iii) promover a compatibilização dos marcos normativos do desenvolvimento e operação da infraestrutura entre os países membros da Unasul; iv) identificar e alavancar a execução de projetos prioritários para a integração e as possibilidades de financiamento (COSIPLAN, UNASUL, 2011)⁴⁴⁰. O Cosiplan prometia engajamento na implementação da API e na execução do Plano de Ação (PAE), ademais, as estratégias de difusão, comunicação e divulgação das ações institucionais seriam aprimoradas, tanto pelo Cosiplan quanto pelos governos nacionais nos seus países.

⁴³⁸ Naquela oportunidade foram citados expressamente os artigos 2º e 3º do Tratado Constitutivo da Unasul que tratam da promoção da integração por meio da infraestrutura e os dispositivos pertinentes aos objetivos do Cosiplan previstos em seu Estatuto.

⁴³⁹ COSIPLAN. UNASUL. **Plano de Ação Estratégico 2012-2022**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/II_COSIPLAN_2011_PAE_port_final.pdf. Acesso em 16.03.2021.

⁴⁴⁰ *Op cit.*

O PAE previu 06 (seis) objetivos e diversas ações a serem implementadas pelo Cosiplan e órgãos e instituições parceiras, os quais deveriam resultar em produtos nos prazos estipulados. O quadro a seguir simplifica o programa estratégico da entidade, senão vejamos.

Quadro 39. PAE 2012-2022: objetivos, ações, produtos e prazos

Objetivos	Ações	Produtos	Prazo/ Periodicidade
1. Promover a conectividade da região a partir da construção de redes de infraestrutura para integração física atendendo a critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis, preservando o meio ambiente e o equilíbrio dos ecossistemas	1.1 Revisar e aperfeiçoar a metodologia e o processo de planejamento territorial indicativo, tomando como referência os objetivos definidos no marco do Cosiplan	Metodologia de planejamento territorial revisada e aperfeiçoada	01 ano
	1.2 Fazer um diagnóstico das redes de infraestrutura da América do Sul	Diagnóstico das redes de transporte, energia e comunicações	01 ano
2. Aumentar as capacidades e potencialidades da população local e regional por meio do desenvolvimento da infraestrutura, com a finalidade de melhorar sua qualidade e expectativa de vida	2.1 Elaborar e aplicar uma metodologia que permita avaliar a melhoria da qualidade e expectativa de vida das populações como consequência da implementação dos projetos de infraestrutura e recomendar ações futuras	Metodologia aplicada	Permanente
	2.2 Desenvolver programas específicos a partir da metodologia aplicada na ação anterior	Programas específicos desenvolvidos	Permanente
	2.3 Definir instâncias de participação social e de contribuição ativa das comunidades envolvidas nas atividades do Cosiplan, a partir das diretrizes definidas pela Unasul, de acordo com o seu Tratado Constitutivo	Metodologia de participação social e de contribuição ativa das comunidades envolvidas	02 anos
3. Desenhar estratégias regionais de planejamento para o desenvolvimento de infraestrutura	3.1 Definir uma metodologia para a criação de Programas Territoriais de Integração (PTIs) que complementem a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API)	Metodologia para a criação dos PTI's	01 ano
	3.2 Criar Programas Territoriais de Integração	Criar Programas Territoriais de	01 ano

	(PTIs) que complementem a Agenda de Projetos Prioritários de Integração	Integração (PTI's) que complementem a Agenda de Projetos Prioritários de Integração	
4. Consolidar a Carteira de Projetos para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana	4.1 Manter atualizado o banco de dados da carteira de projetos, com a finalidade de socializar seus serviços	Banco de dados de projetos atualizado	Permanente
	4.2 Atualizar a Carteira de Projetos de Infraestrutura do Cosiplan	Carteira de Projetos atualizada	Anual
	4.3 Criar e revisar a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) e elaborar um mecanismo de monitoramento permanente	API atualizada	A cada 05 anos
5. Fomentar o uso intensivo de Tecnologias de Informação e Comunicação, com a finalidade de ultrapassar barreiras geográficas e operacionais dentro da região	5.1 Construir um site do Cosiplan	Site do Cosiplan na Internet	01 ano
	5.2 Dotar o Cosiplan de uma ferramenta de georreferenciamento que oriente o planejamento territorial na América do Sul	Sistema de georreferenciamento adequado ao Cosiplan	02 anos
	5.3 Impulsionar projetos que promovam a integração regional sul-americana através do uso de ferramentas de Tecnologias da Informação e das Comunicações (TIC's)	Projetos incentivados que promovam o uso de ferramentas TIC's	Permanente
6. Incentivar a aplicação de metodologias, o desenvolvimento de processos setoriais e ações complementares que tornem possível a realização do projeto, a execução e a operação dos empreendimentos de integração física	6.1 Aperfeiçoar, divulgar e aplicar metodologias e ferramentas de Planejamento Territorial (EASE, IPrLg, Agenda Cartográfica, Projetos de Sucesso, Gestão de Catástrofes) OBS: Inclui as sub-ações previstas no documento	Metodologias revisadas, aplicadas e divulgadas	Permanente
	6.2 Desenvolver Processos Setoriais (marcos normativos que regule o desenvolvimento e a operação da infraestrutura regional, Passagens de Fronteira, Micro e Pequenas Empresas, Integração Aérea e Comunicações) OBS: Inclui as sub-ações previstas no documento	Convergência normativa promovida, passagens de fronteira modernizadas, projetos implantados, iniciativas realizadas, estudos executados	Prazos diversos

Fonte: COSIPLAN, UNASUL, 2011 (*op cit*), organização do autor.

Seguramente, o PAE se tornou a principal referência para o desenvolvimento das ações da Unasul na área de integração física e das atividades do Cosiplan, contribuindo de forma decisiva para o planejamento territorial e regional da entidade, para a gestão, o acompanhamento e a execução de projetos de infraestrutura e para a implementação dos diversos instrumentos e metodologias de avaliação de projetos. O PAE pontuou a questão do financiamento das ações e ressaltou que o apoio e as sinergias entre as instituições e os governos eram fundamentais para o êxito do plano, contudo, não especificou as fontes nem as formas de monitoramento e de avaliação, que ainda seriam desenvolvidas em conformidade com o Estatuto do Cosiplan. E, por causa da exigência de revisão do PAE em 05 anos, esse documento foi reformulado em 2017, um pouco antes da paralisação das atividades do Cosiplan e da Unasul.

Ainda naquele ano (em 2011), reuniões dos GTE's foram realizadas para a elaboração e o desenvolvimento das metodologias de avaliação de projetos e dos PSI's, cabe destacar as atividades do grupo de trabalho fronteiro. O GTE Pasos de Frontera abordou o desafio de implementar os projetos fronteiriços inseridos na API, assim denominados: i) Desaguadero - Desaguadero (Bolívia - Peru); ii) Salvador Mazza - Yacuiba (Argentina - Bolívia); iii) Cristo Redentor (Argentina - Chile); San Miguel (Colômbia - Equador); v) Rumichaca (Colômbia - Equador); vi) Pasos de Frontera en el Departamento de Norte de Santander y el Estado del Táchira (Colômbia - Venezuela); vii) Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) de Paraguachón (Colômbia - Venezuela); viii) Puerto Presidente Franco - Porto Meira (Brasil - Paraguai); ix) Puerto Suárez - Corumbá (Bolívia - Brasil); x) Infante Rivarola - Cañada de Oruro (Bolívia - Paraguai), de acordo com o órgão vinculado ao Cosiplan e à Unasul (GTE PASOS DE FRONTERA, 2011)⁴⁴¹.

O projeto para área fronteira Puerto Suárez - Corumbá, inserido no Corredor Bioceánico Chile - Bolívia – Brasil, dependia da revisão de um acordo binacional e do andamento de agenda de um Comitê de Integração e Desenvolvimento Fronteiro, responsável por tratar de temas sociais, de segurança e de desenvolvimento de negócios binacionais, havia também a expectativa de instalação de um centro integrado de controle fronteiro em Corumbá, no lado brasileiro da fronteira; isto teve continuidade com o desenvolvimento do projeto citado na API (*op cit*).

⁴⁴¹ GTE PASOS DE FRONTERA. **Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo sobre Pasos de Frontera.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfr_baires11_notas_gte_pasos_de_frontera.pdf. Acesso em 20.03.2021.

Naquela oportunidade o GTE Pasos de Frontera estabeleceu uma relação de ações para impulsionar os projetos fronteiriços na API: i) criar de planos binacionais para implementação de passagens fronteiriças inseridas na API; ii) sensibilizar (politicamente) as autoridades dos países para gestão dos projetos fronteiriços, especialmente dos projetos que integram os EID's; iii) envolver atores sociais diversos na formulação dos projetos fronteiriços e na promoção de planos e programas de desenvolvimento socioeconômico nas áreas de influência das fronteiras; iv) realizar pesquisas de opinião com os usuários; v) procurar financiamentos para investimentos e desenvolvimento de projetos; vi) documentar procedimentos gerais para formulação de projetos fronteiriços e de boas práticas na área; vii) estimular a designação de agências especializadas nos países; viii) avaliar o desempenho dos controles fronteiriços; ix) vincular o Cosiplan aos governos visando o apoio aos projetos fronteiriços; x) definir novos projetos-pilotos para as áreas fronteiriças; xi) considerar as relações públicas e privadas para execução e gestão dos projetos; xii) considerar o entorno sociocultural dos empreendimentos nas fronteiras; xiii) realizar reuniões binacionais para tratar dos projetos fronteiriços inseridos na API; xiv) realizar intercâmbio de experiências entre os países; xv) desenvolver uma normativa que facilite a elaboração de estudos e de obras binacionais. Medidas mais específicas também foram acertadas pelo GTE Pasos de Frontera, nomeadamente: i) realizar estudo binacional de transportes entre Colômbia e Equador; ii) promover reuniões binacionais entre Paraguai e Brasil para a fronteira entre países; iii) revisar o acordo binacional referente à fronteira Puerto Suárez - Corumbá; ix) criar mecanismo de coordenação binacional na fronteira Infante Rivarola - Cañada Oruro (GTE PASOS DE FRONTERA, 2011)⁴⁴². E o Plano de Trabalho de 2012 desse GTE ressaltava a importância da elaboração dos estudos setoriais, da indicação dos parâmetros de gestão fronteiriça e da realização de novas reuniões de trabalho (*ibidem*).

O GTE Pasos de Frontera caminhava para reformulação da abordagem sobre as áreas fronteiriças sul-americanas, que deixava de ser descritiva, explicativa, propositiva e recomendatória, para ser estrutural ou funcional no sentido de estabelecer modelos de áreas fronteiriças apoiados em padrões de operacionalização e indicadores de gestão dos vários controles nacionais e internacionais feitos nas áreas de fronteira do continente. Na fronteira Brasil e Bolívia os projetos para a implementação de áreas de controles integrados prosperaram com relativo êxito.

⁴⁴² *Op cit.*

Outros GTE's também deram prosseguimento às suas atividades mediante as reuniões de trabalho (EID Peru-Brasil-Bolívia, Exportações de Micro e Pequenas Empresas por Correios, Metodologia de Integração Produtiva e Logística e Agendas Cartográficas) em 2011. De outro lado, alguns eventos políticos no segundo semestre de 2011, como a reunião extraordinária dos presidentes dos países integrantes do bloco e a V Reunião do Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul, foram relevantes e produziram compromissos internacionais.

A reunião extraordinária dos países da Unasul visava à promoção do modelo de desenvolvimento sustentável e de bem-estar dos povos que foi assumido pela entidade, comprometido com o enfrentamento dos problemas da região (pobreza, exclusão social e desigualdades) e amparado pela implementação de políticas públicas, por princípios democráticos e pelos valores da soberania e independência dos países; aquele objetivo comum deveria ser reforçado com a adoção de iniciativas da Unasul: Plano de Ação do Conselho de Desenvolvimento Social e Agenda de Ações Sociais Prioritárias da Unasul (UNASUR, 2011)⁴⁴³. A Unasul impunha-se como espaço privilegiado para o diálogo político regional e tutelava o processo de integração regional como um instrumento para a redução da pobreza e para a inclusão social, vislumbrando novas medidas na área social do continente (*op cit*).

A V Reunião do Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul tinha a responsabilidade de fazer a transição da Presidência Pro Tempore da entidade e de assegurar a manutenção dos esforços dos países no desenvolvimento da organização regional. A Declaração de Assunção de 29 de outubro de 2011 continha os dispositivos que enalteciam a gestão da Unasul naquele ano e apoiavam a sucessão dos trabalhos na Presidência e nos Conselhos da Unasul, que reafirmavam a vontade dos países na consolidação do espaço comum de integração política, econômica, social, cultural, energética, ambiental e na área de infraestrutura regional, que faziam referências às formalidades diplomáticas e de relações internacionais e institucionais e que tratavam de eventos específicos envolvendo os países do bloco (crise política no Equador no ano anterior)⁴⁴⁴.

⁴⁴³ UNASUR. **Declaración del 28 de julio: Compromiso de la Unasur contra la desigualdad**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_lima11_declaracion.pdf. Acesso em 20.03.2021.

⁴⁴⁴ UNASUR. **V Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_v_reunion_unasur.pdf. Acesso em 20.03.2021.

2.2 As experiências e as retóricas na integração regional sul-americana e na gestão de projetos de infraestrutura em 2012

O otimismo e o empenho da Unasul, do Cosiplan e do Foro Técnico da IIRSA encontraram obstáculos técnicos e institucionais detectados no início de 2012. Os registros das reuniões do Comitê Coordenador do Cosiplan apontam que os grupos de trabalho não tinham avançado satisfatoriamente nas atividades e na produção de resultados e que alguns trabalhos permaneciam inconclusivos, como a reformulação do EID Peru - Brasil - Bolívia e a atualização completa das fichas de projetos das Carteiras da Unasul (COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN, 2012)⁴⁴⁵. Por outro lado, as atividades afetas ao desenvolvimento dos instrumentos e das metodologias de gestão e avaliação de projetos apresentavam bom andamento (*ibidem*). Apesar disso, as reuniões do Comitê Coordenador do Cosiplan possuíam uma função preparatória e corroboravam para a sequência das atividades das instituições e dos órgãos vinculados ao Conselho.

Assim sendo, a reunião dos GTE's dos EID's, realizada imediatamente após o evento citado anteriormente, perseguia a revisão e a atualização das fichas de projetos e das Carteiras dos EID's⁴⁴⁶. O GTE do EID Hidrovia Paraguai-Paraná se deparava com os sérios problemas no desenvolvimento da hidrovia na Bacia do Prata, sobretudo na elaboração e na implementação de projetos fluviais no Brasil, notadamente o projeto para melhoria da navegabilidade do Rio Paraguai no trecho Apa e Corumbá, entre Paraguai-Bolívia-Brasil (GTE EJE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ, 2012)⁴⁴⁷. Já o GTE do EID Interoceânico Central fez mudanças pontuais na sua Carteira e trouxe uma informação importante para integração aérea entre Bolívia-Brasil: a execução do projeto de ampliação do Aeroporto de Viru Viru na Bolívia com o financiamento do Fonplata (GTE EJE INTEROCEÁNICO CENTRAL, 2012)⁴⁴⁸.

⁴⁴⁵ COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN. **V Reunión del Comité Coordinador del COSIPLAN. Acta de la reunión.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcco_montevideo12_acta_v_reuni%C3%B3n_cc_cosiplan.pdf. Acesso em 21.03.2021.

⁴⁴⁶ GTE'S DE LOS EJES DE EJES DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO. **Reunión de los Grupos Técnicos Ejecutivos de los Ejes de Integración y Desarrollo para la actualización de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/mer_montevideo12_cartera_agenda.pdf. Acesso em 21.03.2021.

⁴⁴⁷ GTE EJE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ. **Notas de la reunión.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/mer_montevideo12_notas_hpp_final.pdf. Acesso em 21.03.2021.

⁴⁴⁸ GTE EJE INTEROCEÁNICO CENTRAL. **Notas de la reunión.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/mer_montevideo12_notas_interoceanico_final.pdf. Acesso em 21.03.2021.

Durante o ano de 2012 foram realizados diversos seminários temáticos para difusão de informações e conhecimentos e desenvolvimento de metodologias e projetos afetos aos seguintes assuntos: integração aérea, monitoramento intensivo de projetos prioritários (API), telecomunicações, mecanismos de financiamentos e de garantias, Sistema de Informação Geográfica e Cartográfica (SIG do Cosiplan), gestão de riscos e catástrofes na infraestrutura sul-americana e áreas fronteiriças. Determinados grupos de trabalho avançaram na elaboração de planos de atividades e na execução de ações, são exemplos os grupos do monitoramento da API e do “SIG do Cosiplan”. O primeiro grupo de trabalho adotava técnicas interessantes de acompanhamento e de avaliação de projetos e o segundo procedia nos seus objetivos com a composição da equipe técnica responsável, levantamento e identificação das necessidades dos países e da entidade, normatização e interoperabilidade dos dados, prestação de geoserviços (GTE SOBRE EL SISTEMA DE MONITOREO PERMANENTE DE LA API, 2012⁴⁴⁹; GTE SOBRE SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA Y CARTOGRAFÍA⁴⁵⁰).

O GTE Pasos de Frontera atuava em prol de melhorias no planejamento e na operação das zonas fronteiriças no continente e da integração de controles binacionais, e conhecia experiências de sucesso nos países. No seminário daquele ano, o GTE Pasos de Frontera debateu a organização e o funcionamento das zonas fronteiriças, os projetos de controles fronteiriços binacionais, programas e estratégias fronteiriças nos países e proposta de definição de padrões e indicadores de gestão para as zonas de fronteira (GTE PASOS DE FRONTERA, 2012)⁴⁵¹. O grupo de trabalho entevia a racionalização e a eficiência dos controles fronteiriços sul-americanos por meio da implementação de modelos desejáveis e de práticas de gestão voltadas à produção de serviços e à geração de resultados. Aquele grupo atentou-se para os aspectos políticos, administrativos, estruturais e logísticos das zonas fronteiriças, mas perseguia as dimensões operacionais e econômicas (redução dos custos e satisfação dos usuários).

⁴⁴⁹ GTE SOBRE EL SISTEMA DE MONITOREO PERMANENTE (SMP) DE LA API. **Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo sobre el Sistema de Monitoreo Permanente (SMP) de la API. Notas de la reunión.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_lima12_notas.pdf. Acesso em 27.03.2021.

⁴⁵⁰ GTE SOBRE SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA Y CARTOGRAFÍA. **Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo sobre Sistema de Información Geográfica y Cartografía. Notas de la reunión.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/sig_santiago12_notas.pdf. Acesso em 27.03.2021.

⁴⁵¹ GTE PASOS DE FRONTERA. **Taller Regional sobre Pasos de Frontera. Notas de la reunión.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfr_tumbes12_notas.pdf. Acesso em 27.03.2021.

Os Coordenadores Nacionais sistematizaram e analisaram os eventos e as atividades realizadas naquele ano e pontuaram progressos relevantes: i) incorporação das regiões Nordeste e Centro-Oeste do Brasil no EID Peru - Brasil - Bolívia; ii) a elaboração preliminar de uma metodologia para o instrumento “Programas Territoriales de Interacción” (PTI’s); iii) a atualização da Carteira de Projetos e a elaboração do informe de 2012; iv) constituição e funcionamento da base de dados de projetos; v) implementação do monitoramento intensivo da API e a elaboração do informe de 2012; vi) desenvolvimento do SIG do Cosiplan; vii) aprimoramento da metodologia de avaliação ambiental e social de projetos (EASE) e seleção de projetos da API para estudos de caso; viii) adequação da metodologia de integração produtiva e logística (IPrLg) e elaboração dos documentos de referência; ix) prospecções em temas diversos (metodologia de gestão de riscos e catástrofes, integração comercial por correios e integração aérea); x) construção do site da IIRSA; xi) elaboração do Plano de Trabalho de 2013 (COORDINADORES NACIONALES, 2012)⁴⁵².

Os chamados Programas Territoriais de Integração (PTI’s), instrumentos da IIRSA para identificação e implementação de ações complementares aos projetos da API e destinados ao melhor aproveitamento dos investimentos em infraestrutura, foram concebidos para viabilizar a efetivação das ferramentas de planejamento da IIRSA, a identificação dos problemas e oportunidades associados aos impactos da infraestrutura, a abordagem geográfica sobre os projetos e os territórios afetados, a organização da gestão e do desenvolvimento das ações institucionais e governamentais e a definição de prazos para obtenção dos resultados (IIRSA, COSIPLAN, 2012)⁴⁵³. Embora a IIRSA tenha estabelecido fatores a serem considerados para o desenvolvimento da metodologia e do próprio instrumento (PTI), não se constatam bases normativas e procedimentais autônomas e/ou particulares na construção dos PTI’s, apenas o interesse em adotar mais um recurso para avaliação dos impactos dos projetos de infraestrutura. Tanto é verdade que a IIRSA iniciou essa empreitada com a seleção prévia de estudos de caso inseridos na API (Rotas de Conexão entre Venezuela e Guiana; Corredor ferroviário Montevideo - Cacequi; Túnel binacional Água Negra; Conexão Porto Velho e Costa Peruana).

⁴⁵² COORDINADORES NACIONALES. **XXI Reunión de Coordinadores Nacionales. Acta de la reunión.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cnr21_lima12_notas.pdf. Acesso em 27.03.2021.

⁴⁵³ IIRSA. COSIPLAN. **Programas Territoriales de Integración (PTIs). Alcances de la metodología, versión preliminar.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cnr21_pti_alcances_metodologia.pdf. Acesso em 27.03.2021.

A IIRSA defendia a necessidade de utilização das ferramentas de planejamento territorial e regional e gestão de projetos de infraestrutura por ela formatados, aliás, a proposta do PTI era instituir um guia para que os países pudessem elaborar programas de ações apoiados nas metodologias criadas pela entidade, como: EASE e IPrLg. A metodologia de avaliação ambiental e social com enfoque estratégico (EASE) já havia sido construída e explorada pela IIRSA⁴⁵⁴ e a metodologia de integração produtiva e logística (IPrLg) estava na fase de conclusão dos documentos de referência⁴⁵⁵. E as geotecnologias para acompanhamento e avaliação dos projetos e das Carteiras também estavam sendo implantadas, como o Sistema de Informações de Projetos, que depois reuniu as atividades referentes às bases de dados da Carteira de Projetos e da API e ao Sistema de Monitoramento Permanente da API, e o SIG do Cosiplan⁴⁵⁶.

Nesta direção, a metodologia de integração produtiva e logística (IPrLg), que foi praticamente concluída naquele ano, somava-se aos outros recursos do planejamento do Cosiplan. O documento publicado sobre a IPrLg trazia o conceito e as ferramentas necessárias para o desenvolvimento da metodologia no âmbito Carteiras de Projetos e assinalava que a IIRSA já tinha algumas experiência nessa área e orientadas a melhorar os impactos e os resultados das obras e dos empreendimentos de infraestrutura (IIRSA, COSIPLAN, 2012)⁴⁵⁷. A metodologia destinava-se a avaliar o potencial de integração produtiva e o desenvolvimento dos serviços logísticos na área de influência dos grupos de projetos por meio dos seguintes etapas e critérios de análise: i) definição e caracterização da área de influência; ii) trabalho de campo; iii) proposta de projetos e ações e avaliação de impactos de desenvolvimento da área de influência; iv) recomendações para a adoção de plano de ação indicativo. Em cada uma dessas fases de aplicação da metodologia eram previstos objetivos, atividades e produtos esperados que permitiriam alcançar um resultado final: um completo estudo sobre os sistemas de infraestrutura e os serviços logísticos no território contendo diagnósticos e propostas de projetos e ações (*ibidem*).

⁴⁵⁴ Cf. IIRSA. **Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico – EASE – IIRSA**. Caracas, Venezuela. IIRSA, 2009. IIRSA; Lecciones aprendidas con la aplicación de la **Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico – EASE – IIRSA**. Buenos Aires, Argentina. IIRSA, 2010.

⁴⁵⁵ Cf. IIRSA. COSIPLAN. **Metodología de Integración Productiva y Logística (IPrLg)**. Lima, Perú. IIRSA, COSIPLAN, 2012.

⁴⁵⁶ IIRSA. COSIPLAN. **Sistema de Monitoreo Permanente de la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración. Informe de Avance**. Lima, Perú. IIRSA, COSIPLAN, 2012; IIRSA, COSIPLAN. **Lineamientos técnicos básicos para el desarrollo de un SIG del COSIPLAN**. Lima, Perú. IIRSA, COSIPLAN, 2012.

⁴⁵⁷ IIRSA. COSIPLAN. **Metodología de Integración Productiva y Logística (IPrLg)**. Lima, Perú. IIRSA, COSIPLAN, 2012.

O Comitê Coordenador do Cosiplan validou os produtos apresentados pelos Coordenadores Nacionais e iniciou a preparação de documentos e até de propostas de adequação do Estatuto e do Regimento do Conselho (COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN, 2012)⁴⁵⁸. O Comitê Coordenador do Cosiplan também abordou outros temas na reunião, entre eles a integração dos espaços geográficos da Unasul e eventual apoio de um fundo de iniciativas comuns da entidade. A proposta de nova visão para integração dos espaços geográficos da Unasul foi feita pela delegação da Venezuela que pretendia a reformulação do planejamento do território sul-americano a ser conduzida por um grupo de trabalho especializado no tema “Planejamento Integral” (*ibidem*). A proposta foi apresentada de forma genérica e superficial, destituída de documentos de referência, razão pela qual ficou decidido que haveria necessidade de se realizar novas agendas; e nada de concreto foi proposto no que tange ao fundo da Unasul (*ibidem*).

E o Cosiplan, por meio de declaração ministerial, assim se manifestou sobre o ano de trabalho: i) importância de avançar na integração dos espaços sul-americanos para redução das desigualdades e da pobreza e para fomentar o desenvolvimento da região; ii) necessidade de incrementar a infraestrutura física e de melhorar os serviços logísticos como forma de fortalecer a integração regional e a inserção internacional; iii) visualização da América do Sul enquanto uma região com identidade própria, um espaço econômico integrado e uma zona de paz e de cooperação; iv) compromissos de impulsionar e dar prioridade aos projetos de infraestrutura e à melhoria dos serviços logísticos no âmbito das políticas públicas; v) observância do PAE 2012 – 2022 como um instrumento para auxiliar as ações do Cosiplan nos próximos 10 anos; vi) aprovação e reconhecimento das atividades concretizadas no ano de 2012; vii) celebração dos planos anuais para consolidar o PAE 2012-2022 e do Plano de Trabalho de 2013; viii) necessidade de impulsionar novas ações para a integração regional sul-americana, sobretudo aquelas ligadas às tecnologias da informação e comunicação; ix) importância de avançar numa visão estratégica para integração dos espaços geográficos da América do Sul; x) apoio dos países para a continuidade das atividades (COSIPLAN, 2012)⁴⁵⁹.

⁴⁵⁸ COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN. **VI Reunión del Comité Coordinador del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). Acta.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcco_lima12_acta_comite_coordinador.pdf. Acesso em 27.03.2021.

⁴⁵⁹ COSIPLAN. **Declaración de las Ministras y Ministros del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN).** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rc_lima12_declaracion_ministros_cosiplan.pdf. Acesso em 27.03.2021.

Na sequência dos eventos da Unasul, o Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul aprovou esses documentos: i) VI Declaração daquele Conselho da Unasul; ii) Declaração sobre América do Sul como Zona de Paz; iii) Comunicado especial de apoio à luta contra o terrorismo em todas as suas formas e manifestações; iv) Declaração conjunta sobre El Qhapaq Ñan - Sistema Vial Andino; v) Declaração Especial sobre a questão das Ilhas Malvinas; vi) Declaração especial sobre 2013 - Ano Internacional da Quinua; vii) Declaração especial sobre o uso tradicional do mascado da folha de coca; viii) Declaração sobre o processo de paz na Colômbia; ix) Declaração sobre a Palestina (UNASUR, 2012)⁴⁶⁰. E o Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul também aprovou propostas, recomendações e atos do Cosiplan, já explicitados anteriormente, do Conselho de Saúde Sul-Americano, do Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças, do Conselho Sul-Americano do Problema Mundial das Drogas e do Conselho de Defesa Sul-Americano (UNASUR, 2012)⁴⁶¹.

Entre tantos documentos da Unasul, a Declaração da VI Reunião do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo do bloco contem a síntese do encontro e das decisões: i) compromisso com os objetivos e com a agenda da Unasul; ii) fortalecimento do processo de planejamento de integração regional; iii) institucionalidade e legitimidade da organização; iv) recomendação de estudos sobre os potenciais e recursos naturais da região; v) importância dos órgãos e das ações ligadas à defesa e aos processos eleitorais; vi) satisfação na adoção da agenda social; vii) reconhecimento das iniciativas de integração física e territorial; viii) promoção do ambiente político cooperativo entre os países da região e com outras organizações regionais; ix) estímulo ao fortalecimento da capacidade produtiva e ao desenvolvimento da integração regional; x) priorização da pauta de saúde; xi) solidariedade e cooperação com o Haiti; xii) apoio às atividades turísticas; xiii) valorização da diversidade cultural; xiv) respaldo as agendas de direitos humanos e de igualdade de gênero; xv) promoção do desenvolvimento sustentável; xvi) geração de conhecimento e inovação tecnológica (UNASUR, 2012)⁴⁶².

⁴⁶⁰ UNASUR. **Sexta Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=212>. Acesso em 28.03.2021.

⁴⁶¹ UNASUR. **Decisiones aprobadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR, en su vi reunión ordinaria**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_lima12_indice_decisiones.pdf. Acesso em 28.03.2021.

⁴⁶² UNASUR. **VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR**. http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_lima12_declaracion_general.pdf. Acesso em 28.03.2021.

2.3 As limitações políticas e técnicas na Unasul: as propostas construídas e (não) desenvolvidas em 2013

Os GTE's dos EID's e dos PSI's obtiveram progressos interessantes nas reuniões de trabalho que ocorreram no começo de 2013. Faz-se necessário relacionar e arrazoar as principais atividades e iniciativas consumadas pelos GTE's Mecanismos de Financiamento e Garantias, Programas Territoriais de Integração (PTI's), Sistema de Informação Geografia e Cartografia, "Pasos de Frontera" e dos EID's, tendo em conta a importância delas para o fortalecimento da planejamento territorial e regional e da gestão de projetos de infraestrutura no âmbito da Unasul.

O GTE Mecanismos de Financiamento e Garantias apresentou um relatório sobre a situação da agenda de projetos prioritários de integração contendo informações sobre o estágio de implementação e de financiamento dos projetos e propôs um plano de trabalho para a continuidade de suas ações, de modo especial, das iniciativas de levantamento de apoio financeiro para a viabilização da carteira (GRUPO DE TRABALHO SOBRE MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO E GARANTIAS, 2013)⁴⁶³. É de conhecimento que a viabilização financeira dos projetos consistia numa ação permanente da organização.

O GTE Programas Territoriais de Integração (PTI's) colocou em discussão um documento de referência para a formulação dos PTI's que abordava os conceitos e os temas afetos ao instrumento retrocitado, a relação das ferramentas e das metodologias de planejamento territorial que poderiam ser exploradas nos PTI's, os critérios para definição das áreas de influência de um projeto e de ação para os PTI's, as formas de organização da gestão e de desenvolvimento das ações dos PTI's e outras orientações pertinentes aos prazos e aos prováveis resultados a serem obtidos com os PTI's (GRUPO TÉCNICO EJECUTIVO SOBRE PROGRAMAS TERRITORIALES DE INTEGRACIÓN, 2013⁴⁶⁴, FONSECA, 2013⁴⁶⁵). E existiam estudos de caso de PTI's em andamento: "Túnel de Agua Negra, Argentina-Chile" e "Corredor Ferroviario Montevideo – Cacequi, Uruguay-Brasil" (*ibidem*).

⁴⁶³ GRUPO DE TRABALHO SOBRE MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO E GARANTIAS. **Notas da II Reunião.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/fin_rio13_notas_reunion.pdf. Acesso em 29.03.2021.

⁴⁶⁴ GRUPO TÉCNICO EJECUTIVO SOBRE PROGRAMAS TERRITORIALES DE INTEGRACIÓN. **Notas de la reunión.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pti_buenosaires13_notas.pdf. Acesso em

⁴⁶⁵ FONSECA, Rinaldo Barcia. **Programas Territoriales de Integración – PTI. Consideraciones generales para la formulación de PTIs.** IIRSA, COSIPLAN, UNASUR, 2013.

O GTE Sistema de Informação Geografia e Cartografia encarregou-se de proceder com o levantamento das bases de dados disponíveis nos países e de sugerir e adotar medidas para normalização e interoperabilidade dos dados geográficos de interesse da entidade e necessários à implementação do SIG do Cosiplan (GRUPO TÉCNICO EJECUTIVO SOBRE SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA Y CARTOGRAFÍA, 2013)⁴⁶⁶.

O “GTE Pasos de Frontera” estava construindo uma plataforma com indicadores de gestão e estudos de casos de áreas fronteiriças para subsidiar um programa temático (GRUPO TÉCNICO EJECUTIVO SOBRE PASOS DE FRONTERA, 2013)⁴⁶⁷. Uma metodologia voltada ao estabelecimento de padrões e indicadores de gestão de áreas fronteiriças composta por determinadas categorias (rede viária, infraestrutura, aspectos informativos e equipes, aspectos operacionais e administrativos, serviços oferecidos, áreas fronteiriças e seus entornos, cooperação) era debatida pelos representantes do GTE que visavam a modernização dos controles nas áreas de fronteira do continente e a maior mobilidade de pessoas e mercadorias.

Os GTE’s dos EID’s contribuíram decisivamente para a atualização das fichas de projetos e das carteiras de projetos da Unasul. O GTE Hidrovia Paraguai-Paraná e o GTE Interoceânico Central acataram a pauta sugerida pela instituição para as reuniões e debateram a situação dos projetos e eventuais mudanças nas suas carteiras, todavia, esses GTE’s não encaminharam propostas substanciais, apenas fizeram mudanças pontuais nos títulos e nos escopos e abrangências de determinados projetos (IIRSA, COSIPLAN, 2013)⁴⁶⁸.

Os Coordenadores Nacionais avaliaram as atividades desenvolvidas pelos GTE’s no primeiro semestre de 2013 e tomaram as medidas necessárias para o prosseguimento do Plano de Trabalho daquele ano (COORDINADORES NACIONALES, 2013)⁴⁶⁹.

⁴⁶⁶ GRUPO TÉCNICO EJECUTIVO SOBRE SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA Y CARTOGRAFÍA. **Notas de la reunión.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Notas%20GTE%20SIG.pdf. Acesso em 29.03.2021.

⁴⁶⁷ GRUPO TÉCNICO EJECUTIVO SOBRE PASOS DE FRONTERA. **Notas de la reunión.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfr_buenosaires13_notas.pdf. Acesso em 29.03.2021.

⁴⁶⁸ IIRSA, COSIPLAN. **Reunión de los Grupos Técnicos Ejecutivos de los Ejes de Integración y Desarrollo para la actualización de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cartera_montevideo13_notas_plenario.pdf. Acesso em 29.03.2021.

⁴⁶⁹ COORDINADORES NACIONALES. **XXII Reunión De Coordinadores Nacionales.** http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cnr22_lima13_agenda.pdf. Acesso em 29.03.2021.

Não se pode esquecer que ainda no primeiro semestre de 2013, precisamente em 18 de abril, na cidade de Lima, Peru, os presidentes sul-americanos se reuniram de forma extraordinária para manifestar apoio ao processo eleitoral na Venezuela e à vitória do Presidente Nicolás Maduro e para reivindicar respeito aos resultados das urnas e o fim das tensões sociais no país (UNASUR, 2013)⁴⁷⁰

O Comitê Coordenador do Cosiplan seguiu normalmente o Plano de Trabalho que previa diversas atividades: página da web da instituição, meios de financiamento e garantias, telecomunicações, integração ferroviária, participação cidadã e energia (COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN, 2013)⁴⁷¹. Além disso, o órgão cogitava uma proposta de modificação e de harmonização dos dispositivos do Regimento do Cosiplan com o Tratado da Unasul (*op cit*). Os eventos dos GTE's realizados após a supracitada reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan seguiram as orientações feitas pelo órgão e conseguiram apresentar produtos e resultados pertinentes, sobretudo nas áreas de inovações tecnológicas e informacionais, apoio financeiro para os projetos de infraestrutura e metodologia de avaliação ambiental e social (*ibidem*).

Destarte, o “GTE EASE” teve êxito na consolidação da metodologia e na aplicação da ferramenta em determinados estudos de caso⁴⁷², outrossim, o GTE estava por definir outras ações para o melhor aproveitamento da ferramenta de gestão e para avaliação de projetos no âmbito da Unasul⁴⁷³. A metodologia se tornava um importante instrumento do planejamento territorial e regional e da gestão de projetos pela sua capacidade de avaliar os impactos socioambientais e os resultados dos projetos de infraestrutura em regiões e territórios determinados e especiais por seus atributos; se bem que o recurso exigia manifestação de interesse e envolvimento dos diferentes atores em seus contextos – o que não ocorreu nos EID's Interoceânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná.

⁴⁷⁰ UNASUR. **Declaración del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_lima13_declaracion_unasur.pdf. Acesso em 29.03.2021.

⁴⁷¹ COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN. **VII Reunión del Comité Coordinador del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN)**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcc_vii_lima13_acta_vii_reuni%C3%B3n.pdf. Acesso em 29.03.2021.

⁴⁷² Projeto “Transporte Multimodal no Sistema Laguna Merín e Lagoa dos Patos (Uruguai-Brasil) e Projeto “Paso Pehuenche (Argentina).

⁴⁷³ GTE SOBRE LA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL CON ENFOQUE ESTRATÉGICO. **Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo sobre la Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (EASE). Notas de la reunión**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/ease_santiago13_notas.pdf. Acesso em 29.03.2021.

A VII Reunião do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul tinha objetivos diplomáticos e protocolares, a saber: transferência da Presidência Pro Tempore, retorno do Paraguai à organização após decurso da suspensão do país do bloco e homenagem póstuma ao ex-presidente venezuelano Hugo Chávez. A Unasul acompanhava os eventos internacionais, as potencialidades naturais e econômicas e o desenvolvimento da região⁴⁷⁴ e defendia a construção da identidade sul-americana e uma visão estratégica da organização regional de longo prazo que pudesse atender os objetivos do bloco e dos países, fomentar a cooperação, valorizar e gerir a utilização dos recursos naturais com vistas ao desenvolvimento técnico-científico, tecnológico, social e produtivo e fortalecer a infraestrutura física e a conectividade entre países e povos (CONSELHO DE CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO DA UNASUL, 2013)⁴⁷⁵.

Havia certa insistência das autoridades políticas do bloco na disseminação de um discurso uníssono a respeito da organização e do pacto regional, ademais, a Unasul se comprometia com a realização dos objetivos estratégicos e das atividades previstas por suas instâncias e órgãos, tanto que fazia recomendações e tomava providências, tais como: o fortalecimento e o bom funcionamento da Secretaria Geral e dos Conselhos de Ministros e Delegados, o estímulo à participação cidadã, a observância dos direitos humanos e de temas diversos (cidadania, turismo, cooperação e governança global, financiamento de projetos de infraestrutura, educação), apoio ao Haiti, repúdio ao tratamento dado ao Presidente boliviano Evo Morales em sua viagem no estrangeiro, à interceptação de comunicações pelo governo dos EUA e às campanhas de desprestígio direcionadas aos países sul-americanos, enaltecimento das posições comuns dos países sul-americanos em questões globais, apoio aos direitos da Argentina sobre as Ilhas Malvinas e aos direitos do Paraguai inerentes à sua inserção no comércio internacional, engajamento dos países no multilateralismo e na vigência da democracia, legitimidade dos processos eleitorais no Equador, na Venezuela e no Paraguai, agradecimento à República do Equador pela construção da sede permanente da Secretaria Geral da Unasul e ao Estado Plurinacional da Bolívia pela apresentação do projeto arquitetônico da sede do Parlamento Sul-Americano, sem prejuízo de outros compromissos (*op cit*).

⁴⁷⁴ Cf. CEPAL. **Recursos naturais na União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)**. Situação e tendências para uma agenda de desenvolvimento regional. Santiago, Chile. CEPAL, 2013.

⁴⁷⁵ CONSELHO DE CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO DA UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. **VII Reunião Ordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da União de Nações Sul-Americanas. Declaração de Paramaribo**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcc_vii_lima13_acta_vii_reuni%C3%B3n.pdf. Acesso 29.03.2021.

No segundo semestre de 2013 foram realizadas as reuniões dos GTE's sobre metodologia de prevenção de riscos e catástrofes, integração ferroviária, integração comercial por correios e sistema de informação geográfica e cartografia. Como de costume, coube aos Coordenadores Nacionais avaliar as atividades daqueles grupos de trabalho e programar as ações dos órgãos do Cosiplan para o próximo ano (2014). Ficou registrado naquele encontro que o acompanhamento da Carteira de Projetos da Unasul poderia detalhar melhor o andamento dos projetos e informar a situação individual dos projetos por fase ou ciclo (perfil, pré-execução, execução ou concluído), como já era feito na API (COORDINADORES NACIONALES, 2013)⁴⁷⁶. Certo é que os GTE's dos EID's deveriam manter atualizadas as fichas de projetos e as Carteiras de Projetos e os Coordenadores Nacionais estavam encarregados de organizar e dar publicidade a essas informações e aos documentos correspondentes, mas isto não ocorria com facilidade tendo em conta as dificuldades operacionais e técnicas na condução dos trabalhos na Unasul. Além disso, é possível que a redução dos encontros e das atividades dos GTE's tenha contribuído para certa letargia dos órgãos técnicos do Cosiplan e da gestão dos projetos e das carteiras.

Alguns GTE's tinham finalizado as suas tarefas naquele ano, mas os resultados eram modestos, isso se comprova com os relatórios dos Coordenadores Nacionais (*op cit*). Os temas zonas fronteiriças e programas territoriais de integração tinham melhor sorte. O GTE Pasos de Frontera publicou o documento “Estandares e Indicadores de Gestión para Pasos de Frontera” para subsidiar a gestão das zonas fronteiriças sul-americanas e dos controles de integração naquelas áreas (IIRSA, COSIPLAN, 2013)⁴⁷⁷ e o “GTE dos PTI's” concluiu o documento “Programas Territoriales de Integración – PTI's. Lineamientos conceptuales para su formulación”, que fornecia um manual para aplicação da metodología voltada à caracterização socioambiental de ambientes e de sistemas produtivos e logísticos, incluindo os seus marcos regulatórios e operacionais, e à identificação dos impactos locais da infraestrutura (IIRSA, COSIPLAN, 2013)⁴⁷⁸.

⁴⁷⁶ COORDINADORES NACIONALES. **XXIII Reunión de Coordinadores Nacionales de COSIPLAN-IIRSA. Notas de la reunión.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cnr23_santiago13_notas.pdf. Acesso em 29.03.2021.

⁴⁷⁷ IIRSA. COSIPLAN. **Estándares e Indicadores de Gestión para Pasos de Frontera.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cnr23_santiago13_est%C3%A1ndares_e_indicadores_gesti%C3%B3n_pasos_frontera.pdf. Acesso em 29.03.2021.

⁴⁷⁸ IIRSA. COSIPLAN. **Programas Territoriales de Integración (PTIs). Lineamientos conceptuales para su formulación.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cnr23_santiago13_pti_lineamientos_conceptuales.pdf. Acesso em 29.03.2021.

A despeito da efetividade e dos resultados concretos decorrentes da construção e do desenvolvimento das metodologias de planejamento territorial e regional da Unasul e de avaliação e gestão de projetos de infraestrutura, nota-se que os trabalhos dos GTE's especializados visavam constituir competências políticas e técnicas nos países para impulsionar propostas, iniciativas, ações, obras e intervenções voltadas à integração física e territorial, à exploração racional e sustentável da logística e ao incremento das cadeias produtivas e dos mercados locais e regionais. O GTE Pasos de Frontera logrou êxito no alinhamento dos países em torno da gestão das zonas fronteiriças e da operacionalização dos controles integrados no trânsito binacional e transnacional a partir de padrões e indicadores de racionalidade, eficiência, qualidade e satisfação de serviços fronteiriços e de cooperação interestatal e interinstitucional; o instrumental fornecido pelo GTE Pasos de Frontera é mais do que suficiente para promover a elaboração e a implementação de programas apoiados em projetos internacionais e intergovernamentais, como a fronteira Brasil e Bolívia. Diga-se de passagem, o projeto estruturado (da API) “Melhoramento da Conectividade Viária no EID Interoceânico Central” e o projeto individual “Área de Controle Integrado Porto Suárez - Corumbá” foram relacionados como projetos aptos no documento de referência para aplicação da metodologia, contudo, não são encontrados registros na IIRSA, no Cosiplan, na Unasul e em outros lugares a respeito de eventual experiência (IIRSA, COSIPLAN, 2013)⁴⁷⁹. Em tempo, não havia previsão de utilização dessa metodologia em nenhum projeto na fronteira San Matías - Cáceres, até porque região não era considerada prioritária.

Outrossim, os subsídios disponibilizados pela metodologia dos PTI's também poderiam ser bem aproveitados pelos países, sobretudo pelos órgãos de planejamento e seus colaboradores e pelas secretarias especializadas em infraestrutura, transportes e economia, e isto poderia ter implicado na internalização da política integracionista sul-americana nas esferas domésticas e na parametrização de programas nacionais. Afinal, a metodologia dos PTI's previa a definição e a caracterização de áreas para implantação de projetos de infraestrutura, a aplicação de metodologias de avaliação de impactos socioambientais (EASE) e de organização de cadeias produtivas e serviços logísticos (IPrLg), o estabelecimento cooperativo de ações multisetoriais e o seu monitoramento, mas o sucesso da ferramenta demandava envolvimento e protagonismo dos países.

⁴⁷⁹ IIRSA. COSIPLAN. **Programas Territoriales de Integración (PTIs). Lineamientos conceptuales para su formulación.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cnr23_santiago13_pti_lineamientos_conceptuales.pdf. Acesso em 29.03.2021.

Na sua oitava reunião o Comitê Coordenador do Cosiplan cobrou expressamente a maior participação dos delegados do Cosiplan, das coordenações nacionais e dos responsáveis técnicos nas reuniões e nas atividades do órgão e instigou a participação social nos processos do Cosiplan (planejamento, gestão, decisão), conforme ata do evento (COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN, 2013)⁴⁸⁰. Os encaminhamentos propostos para a adequação do Regimento do Cosiplan e para a sequência dos trabalhos dos GTE's e das atividades dos demais órgãos no ano seguinte (2014) foram tomados pelo Comitê Coordenador do Cosiplan na reunião em questão (*op cit*). Certamente, as contribuições do GTE de Sistema de Informação Geográfica e do Site Web do Cosiplan, que surgiu de uma fusão de equipes e temas naquela oportunidade, eram significativas e impressionantes, uma vez que a construção e a disponibilização das bases geográficas e cartográficas da entidade e o funcionamento delas e de uma plataforma digital poderiam revolucionar o planejamento e a gestão do Cosiplan e da Unasul (*ibidem*).

Vale acrescentar que o GTE sobre Integração Ferroviária Sul-Americana havia se reunido em setembro daquele ano (2013) e iniciado os estudos sobre os projetos ferroviários da Carteira de Projetos e da API da Unaul, e estava organizado para fazer novos diagnósticos sobre as redes de infraestrutura ferroviária e os marcos regulatórios e de funcionamento do setor nos países e no continente (GT SOBRE INTEGRACIÓN FERROVIARIA SURAMERICANA, 2013)⁴⁸¹; isso deve ser enfatizado porque esse GTE conseguiu chamar a atenção para o tema e levar o mesmo para o conhecimento do Cosiplan⁴⁸² e, anos mais tarde, viria a concluir um documento importante nessa área. Além da verdade, o GTE sobre Integração Ferroviária Sul-Americana fez uma boa leitura sobre os projetos ferroviários inseridos na agenda da Unasul e tinha condições para aprofundar os estudos sobre determinadas redes ferroviárias, dentre elas a conexão ferroviária transnacional entre Peru, Bolívia e Brasil, inserida no EID Interoceânico Central (vide Figura 32).

⁴⁸⁰ COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN. **VIII Reunión del Comité Coordinador del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN)**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcco_santiago13_acta.pdf. Acesso em 30.03.2021.

⁴⁸¹ GT SOBRE INTEGRACIÓN FERROVIARIA SURAMERICANA. **Reunión del Grupo de Trabajo sobre Integración Ferroviaria Suramericana. Notas la reunión**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/if_santiago13_notas.pdf. Acesso em 30.03.2021.

⁴⁸² O informe resumido de 2013 do Cosiplan confirma o destaque dado ao trabalho do GTE sobre Integração Ferroviária Sul-Americana. Vale conferir: COSIPLAN. **Informe de actividades 2013. IV Reunión del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rc_santiago13_resumen_informe_2013.pdf. Acesso em 30.03.2021.

Figura 32. Projetos ferroviários individuais no EID Interoceânico Central



Fonte: GT Sobre Integración Ferroviaria Suramericana (2013)⁴⁸³.

O GTE sobre Integração Ferroviária Sul-Americana relacionava os seguintes projetos ferroviários no EID Interoceânico Central, localizados no mapa, são eles: i) Anel Ferroviário de São Paulo; ii) Contorno Ferroviário de Campo Grande; iii) Melhoramento do trecho ferroviário Corumbá - Santos; iv) Melhoramento do Trecho ferroviário Corumbá - Campo Grande; v) Reabilitação e concessão da Ferrovia Arica - La Paz (trecho chileno); vi) Corredor Ferroviário Bioceânico Central (*ibidem*)⁴⁸⁴.

No mais, a IV Reunião do Cosiplan aprofundava os princípios e os objetivos do Conselho e da Unasul, reafirmava o teor da Declaração de Paramaribo no tocante ao fortalecimento da infraestrutura física e da conectividade entre os países para promoção da integração e da identidade sul-americana, destacava os trabalhos realizados, sobretudo a gestão da Presidência Pro Tempore do Cosiplan e a elaboração do PAE 2012-2022, e referendava os posicionamentos anteriores já explicitados (COSIPLAN, 2013)⁴⁸⁵.

⁴⁸³ GTE SOBRE INTEGRACIÓN FERROVIARIA SURAMERICANA. I Reunión del Grupo de Trabajo sobre Integración Ferroviaria. Situación de los proyectos ferroviarios individuales en la cartera COSIPLAN. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/if_santiago13_anexo4_proyectos_individuales.pdf. Acesso em 30.03.2021.

⁴⁸⁴ Esse GTE tratou dos projetos ferroviários no EID Hidrovia Paraguai-Paraná, mas as propostas colocadas em discussão não têm pertinência para esse trabalho.

⁴⁸⁵ COSIPLAN. Declaración de las Ministras y Ministros del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rc_santiago13_declaracion_ministros.pdf. Acesso em 30.03.2021.

2.4 Aprofundamento da transparência e difusão das informações do Cosiplan e marco histórico da Unasul: a inauguração da sede da Secretaria Geral em 2014

Os GTE's dos EID's ficaram incumbidos de revisar as funções estratégicas dos grupos de projetos e de atualizar as informações dos projetos da API e da Carteira da Unasul, isto no início de 2014 (IIRSA, COSIPLAN, 2014)⁴⁸⁶. A IIRSA e o Cosiplan pretendiam dar maior publicidade aos portfólios de modo a facilitar o acesso público à informação e a implementação dos projetos de infraestrutura. As reuniões dos GTE's dos EID's mostravam-se fundamentais para a confecção dos informativos anuais que continham todos os indicadores e estatísticas de execução das carteiras da Unasul. As atividades dos GTE's também consistiam em oportunidades para reformulação das propostas de projetos e das listas de projetos.

Nesse diapasão, o GTE Hidrovia Paraguai-Paraná fez alterações nos grupos e nas listas de projetos do EID por força das circunstâncias e/ou da situação dos projetos, como os casos de impedimentos legais para impedimentos de projetos de infraestrutura na bacia do Rio Paraguai que forçavam a adoção de medidas: criação, fusão ou extinção de projetos (GTE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ, 2014)⁴⁸⁷. O GTE Interoceânico Central geria um portfólio mais enxuto e desembaraçado, logo, as mudanças feitas pelo GTE visavam, geralmente, apenas o acompanhamento e a execução dos projetos (GTE INTEROCEÁNICO CENTRAL, 2014)⁴⁸⁸.

Alguns GTE's do Cosiplan haviam tratado de várias questões afetas às tecnologias da informação e da comunicação, tema inserido no PAE 2012-2022. E, em maio de 2014, o GTE Sistema de Informação Geográfica e Site do Cosiplan entregou produtos na área com os objetivos de desenvolver e colocar em funcionamento o site institucional⁴⁸⁹.

⁴⁸⁶ IIRSA, COSIPLAN. **Reunión de los Grupos Técnicos Ejecutivos de los Ejes de Integración y Desarrollo para la actualización de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN y de la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API)**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cartera_bogota14_informe_plenario.pdf. Acesso em 23.04.2021.

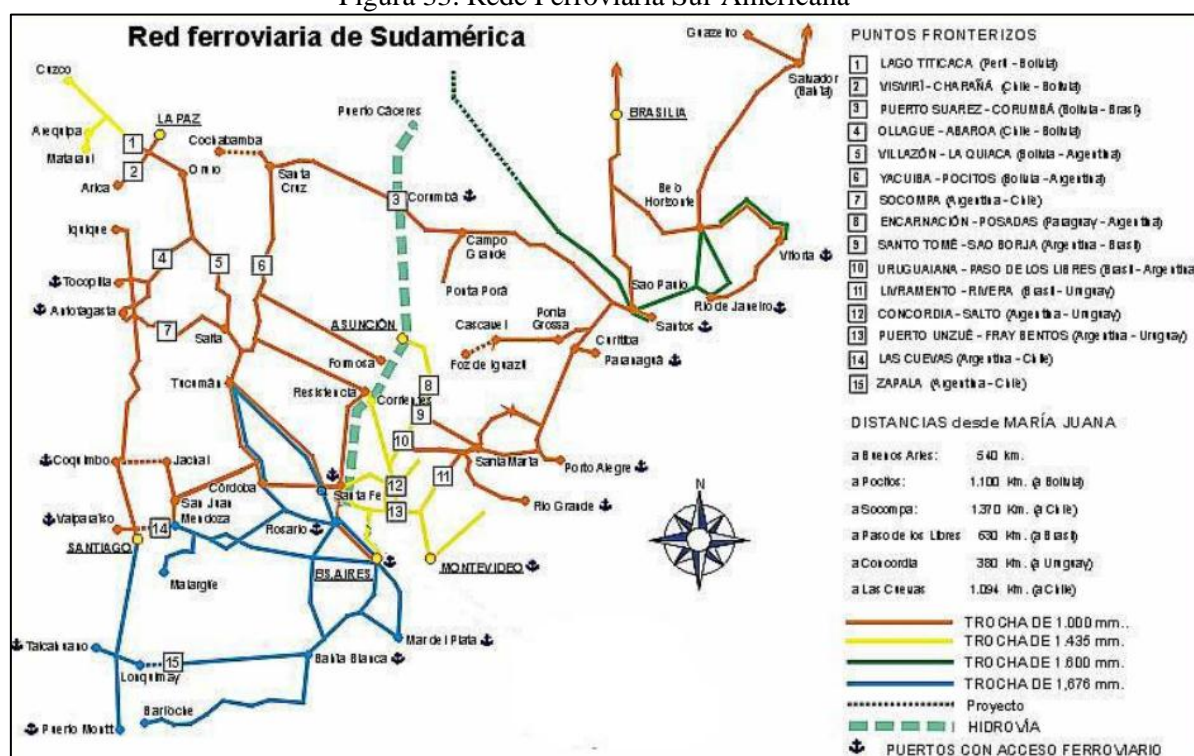
⁴⁸⁷ GTE EJE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ. **Notas de la reunión**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cartera_bogota14_informe_hpp_final.pdf. Acesso em 23.04.2021.

⁴⁸⁸ GTE EJE INTEROCEÁNICO CENTRAL. **Notas de la reunión**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cartera_bogota14_informe_ioc_final.pdf. Acesso em 23.04.2021.

⁴⁸⁹ GT SOBRE SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA Y SITIO WEB DEL COSIPLAN. **I Reunión del GT-SIG/WEB del Cosiplan**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/sig_montevideo14_informe_primera_reuni%C3%B3n.pdf. Acesso em 25.04.2021.

Outro GTE diferenciado no Cosiplan foi o da “Integração Ferroviária Sul-Americana”, destinado a promover um programa institucional que pudesse conectar e modernizar as redes ferroviárias nacionais e constituir um sistema desse tipo de modal de transporte de alcance continental. O GTE Integração Ferroviária Sul-Americana abordou a situação dos dados e dos mapas das redes ferroviárias, a gestão do setor e as experiências nos países, na região e no mundo, e os projetos prioritários (GRUPO DE TRABAJO SOBRE INTEGRACIÓN FERROVIARIA SURAMERICANA, 2014)⁴⁹⁰. Aquele trabalho do GTE foi acompanhado pelo Banco Mundial e recebeu as contribuições dessa organização internacional e do Governo do Uruguai no tocante à rede ferroviária sul-americana, representada de forma simplificada na ilustração exposta a seguir. Os estudos sobre as redes ferroviárias nacionais e o sistema ferroviário sul-americano eram considerados imprescindíveis para a implantação dos projetos do setor nos países.

Figura 33. Rede Ferroviária Sul-Americana



Fonte: Grupo De Trabajo Sobre Integración Ferroviaria Suramericana, 2014⁴⁹¹.

⁴⁹⁰ GRUPO DE TRABAJO SOBRE INTEGRACIÓN FERROVIARIA SURAMERICANA. **Notas de la reunión.** Disponível em:

http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/if_montevideo14_informe_de_reunion.pdf.

Acesso em 23.04.2021.

⁴⁹¹ GRUPO DE TRABAJO SOBRE INTEGRACIÓN FERROVIARIA SURAMERICANA. **Desafíos y oportunidades en la integración ferroviaria.** Disponível em:

http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/if_montevideo14_presentacion_BM.pdf. Acesso em 23.04.2021.

O Cosiplan chegou a realizar eventos para introduzir novos temas e recursos ao planejamento territorial e regional da Unasul, como os seminários de Planejamento Integral, registrados em 2014, contudo, não se pode extrair propostas e mudanças da plataforma integracionista da entidade a partir desses eventos. Seguramente, as reuniões dos Coordenadores Nacionais e do Comitê Coordenador do Cosiplan evidenciam uma preocupação maior dos órgãos do Conselho e dos seus gestores e colaboradores com a experiência apreendida e com as metodologias conhecidas e adotadas.

Na XXIV Reunião dos Coordenadores Nacionais foi debatida a evolução da Carteira de Projetos da Unasul, incluindo a inserção dos novos dados sobre os projetos e o sistema de monitoramento dos projetos (COORDINADORES NACIONALES, 2014)⁴⁹². Os trabalhos realizados pelos GTE's favoreciam a produção de informes diversos da Carteira de Projetos, da API e até dos EID's, como os materiais referentes às caracterizações socioeconômicas e ambientais dos EID's. Oportuno adiantar que essas iniciativas resultaram, nos anos seguintes, em produtos técnicos do Cosiplan a favor da implementação dos projetos de infraestrutura nos países. Não obstante, as metodologias e ferramentas de planejamento (PTI's, EASE, IPrLg, Gestão de Riscos e Catástrofes), também discutidas no encontro dos Coordenadores Nacionais, foram pensadas para atender a demanda de insumos na gestão de projetos. Os Coordenadores Nacionais estimulavam a construção das metodologias e a realização de estudos de casos para difundir tais recursos⁴⁹³; Os PTI's tinham os seguintes projetos: Túnel Binacional Agua Negra (Argentina-Chile) y Corredor Ferroviario Montevideo - Cacequí (Brasil-Uruguay). Outrossim, os Coordenadores Nacionais fizeram encaminhamentos para a continuidade do Plano de Trabalho daquele ano, especialmente para os GTE's dos PSI's, que iriam se reunir para a execução de suas atividades e tarefas.

Logo em seguida, na sua IX Reunião, o Comitê Coordenador ratificou o andamento das atividades e a revisão do calendário de 2013 sem outras incursões ou mudanças na agenda (COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN, 2014)⁴⁹⁴.

⁴⁹² COORDINADORES NACIONALES. **XXIV Reunión de Coordinadores Nacionales de COSIPLAN-IIRSA. Informe de la reunión.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cnr24_santiago14_informe_de_la_reunion.pdf. Acesso em 23.04.2021.

⁴⁹³ Os PTI's tinham os seguintes projetos: Túnel Binacional Agua Negra (Argentina-Chile) y Corredor Ferroviario Montevideo - Cacequí (Brasil-Uruguay); A "EASE" era de interesse da Argentina e do Paraguai; a IPrLg chamava atenção de Argentina, Brasil e Uruguai (*ibidem*).

⁴⁹⁴ COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN. **IX Reunión del Comité Coordinador del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). Acta.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcco_santiago14_acta.pdf. Acesso em 23.04.2021.

Diga-se de passagem, o Comitê Coordenador do Cosiplan exercia um papel de acompanhamento das atividades dos Coordenadores Nacionais, dificilmente o órgão introduzia agenda diversa ou tomava iniciativas outras fora daquelas propostas ou realizadas pelo Foro Técnico da IIRSA e dos Coordenadores Nacionais. Ainda assim, é possível perceber que o Comitê Coordenador do Cosiplan fazia apontamentos políticos e institucionais sobre as atribuições técnicas e as ações dos Coordenadores Nacionais e até dos GTE's, além disso, o Comitê se esforçava para inclusão ou desenvolvimento de temas sensíveis à organização, como a participação cidadã e a difusão de informações e comunicações (COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN, 2014)⁴⁹⁵. O Comitê também se comportava como instância intermediária da tomada de decisões até a esfera superior propriamente dita – o Cosiplan – daí a sua relevância, em que pese as suas atividades estarem revestidas de formalidades e burocracias institucionais.

O primeiro evento expressivo de 2014 foi uma reunião entre os presidentes da Unasul e os líderes do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) em 16 de julho de 2014 na capital federal do país, realizada um dia após a VI Cúpula do BRICS, que aconteceu em Fortaleza, estado do Ceará, Brasil. O evento era um alongamento do encontro dos países emergentes que marcava um novo ciclo de eventos do bloco e a proposição de uma outra abordagem sobre as políticas macroeconômicas e sociais e as estratégias de desenvolvimento, sintetizada no título da cúpula “Crescimento Inclusivo: Soluções Sustentáveis”. O BRICS apoiava os processos de integração da América do Sul e a construção de um ambiente de paz, democracia, de desenvolvimento sustentável e de erradicação da pobreza na região, e firmava compromisso com o fortalecimento do diálogo entre os blocos regionais e com a cooperação internacional. O alinhamento entre os países buscava a concertação de políticas e ações em diversas áreas, entre elas o enfrentamento das crises e o crescimento econômico forte, sustentável e equilibrado. O BRICS direcionava os esforços na coordenação macroeconômica dos países e investia na criação de um Novo Banco de Desenvolvimento incumbido de mobilizar recursos para o financiamento da infraestrutura e de iniciativas de desenvolvimento sustentável e para a manutenção da estabilidade econômica nos países em contextos de crises⁴⁹⁶.

⁴⁹⁵ COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN. **IX Reunión del Comité Coordinador del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN)**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcco_santiago14_acta.pdf. Acesso em 23.04.2021.

⁴⁹⁶ Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **VI Cúpula BRICS – Declaração de Fortaleza – 15 de julho de 2014**. Disponível em: <http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/5704-vi-cupula-brics-declaracao-de-fortaleza-15-de-julho-de-2014>. Acesso em 31.03.2021.

A criação de bancos regionais era apontada como uma medida importante para impulsionar a construção de redes de infraestrutura e de logística e de execução de obras e empreendimentos nos setores de transportes, energia e comunicações, entre outros. Apesar da pertinência dessas ações e da temática da atuação de instituições financeiras internacionais no financiamento de projetos de integração e infraestrutura, a execução das Carteiras de Projetos da Unasul pode ter usufruído pouco ou quase nada do apoio dos bancos regionais mesmo com o empenho do GTE especializado no assunto⁴⁹⁷, por outro lado, a efetividade do suporte técnico e financeiro das organizações internacionais vinculadas à IIRSA e à Unasul é inquestionável. A título de ilustração, e considerando o ano de trabalho de 2014, um dos eventos da IIRSA e do Cosiplan debateu o “Transporte de Carga e Logística” e buscava a definição de bases para a formulação de política de logística sul-americana e para o crescimento dos sistemas e dos serviços logísticos e de transportes na região, propostas defendidas pela CEPAL, BID e CAF e carreadas por várias experiências regionais e nacionais, além da formação e capacitação de serviços e colaboradores nas áreas de interesse e da proposição de plataformas de gestão logística (COMITÉ DE COORDINACIÓN TÉCNICA, 2014)⁴⁹⁸.

Em paralelo, sob a coordenação do Foro Técnico da IIRSA e com a colaboração BID, CAF e FONPLATA, outro seminário temático desenvolvia proposta de trabalho e estudos a respeito da integração aérea sul-americana, da rede de aeroportos e das suas operações no continente, da conectividade área, das políticas comuns adotadas entre os países no setor de transportes de cargas e passageiros e de boas práticas na aviação civil regional (COMITÉ DE COORDINACIÓN TÉCNICA, 2014)⁴⁹⁹. A atuação da IIRSA e das organizações internacionais consistia em promover as políticas públicas setoriais, como transporte de cargas e logística e integração aérea, a partir de um olhar sobre o contexto sul-americano e as expectativas e demandas nos países.

⁴⁹⁷ A saber, em setembro de 2014, o GTE sobre Mecanismos de Financiamento e Garantias se dedicou a conhecer os bancos internacionais e regionais e a explorar as fontes de apoio financiamento para projetos de integração regional; foram feitas incursões sobre o Banco Chinês de Desenvolvimento, o Banco do Sul e o Banco do BRICS (GRUPO DE TRABALHO SOBRE MECANISMOS DE FINANCIAMENTO E GARANTIAS. **Relatório da IV Reunião.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/fin_rio14_informe%20de%201a%20reunion.pdf. Acesso em 31.03.2021).

⁴⁹⁸ COMITÉ DE COORDINACIÓN TÉCNICA. **Taller sobre transporte de carga e logística. Informe del taller.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/taller_tsp_lima14_informe_final.pdf. Acesso em 31.03.2021.

⁴⁹⁹ COMITÉ DE COORDINACIÓN TÉCNICA. **Taller sobre integración aérea. Informe del taller.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/taller_ia_rio14_informe_preliminar.pdf. Acesso em 31.03.2021.

Nesse diapasão, o “GTE sobre Fronteiras” se destacava pela longa experiência e pelos trabalhos concluídos. Na reunião daquele ano o GTE prosseguiu na construção de projetos fronteiriços, no intercâmbio de experiências entre os países, na elaboração de uma metodologia de trabalho para o tema “integração fronteiriça”, na compreensão sobre os centros de controle integrados e na identificação de parâmetros de gestão das fronteiras (GTE DE INTEGRACIÓN Y FACILITACIÓN FRONTERIZA, 2014)⁵⁰⁰. A ideia de fronteira enquanto espaço de integração e de desenvolvimento era difundida em substituição a noção de “passagem fronteiriça” frequentemente utilizada nos espaços sociopolíticos. As fronteiras convertiam-se em *locus* da integração territorial e regional, e eram revalorizadas por causa das suas estritas relações com distintos temas: comércio, infraestrutura, controles fitossanitários, tráfico e mercados de trabalho (*ibidem*).

Outrossim, a integração fronteiriça era um tema transversal na Unasul e detentor de uma agenda específica que agrupava instituições, atores governamentais e não governamentais e iniciativas diversas (programas nacionais e internacionais e projetos setoriais). Não obstante, o GTE tentava priorizar a “facilitação fronteiriça”, um conjunto de ações necessárias para identificar e superar os obstáculos normativos e institucionais e para desenvolver projetos de infraestrutura adequados ao trânsito internacional, e a “gestão coordenada das fronteiras”, uma proposta de sistema operacional de controles fronteiriços inspirada em modelos internacionais (*ibidem*). Aquele GTE expunha que os temas “pasos de frontera” e “integración y facilitación fronteriza” não se confundiam nem mesmo os “projetos fronteiriços”. No entendimento do mesmo GTE, a Unasul tinha projetos voltados às áreas fronteiriças (exemplo: instalações de centros de controle integrado) e aos espaços fronteiriços (exemplo: desenvolvimento de regiões e territórios transnacionais e transfronteiriços com ênfase na infraestrutura e fatores correlatos). Tão logo, o GTE apontava para a necessidade de inclusão do tema “integração e facilitação fronteiriça” no planejamento territorial indicativo da Unasul (GTE DE INTEGRACIÓN Y FACILITACIÓN FRONTERIZA, 2014)⁵⁰¹; lembrando que a proposta de padrões e indicadores de gestão de áreas fronteiriças permanecia na pauta da entidade, inclusive a mesma foi rerepresentada e debatida na reunião do GTE.

⁵⁰⁰ GTE DE INTEGRACIÓN Y FACILITACIÓN FRONTERIZA. **Informe de la reunión**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfr_buenosaires14_informe_de_la_reunion.pdf. Acesso em 31.03.2021.

⁵⁰¹ GTE DE INTEGRACIÓN Y FACILITACIÓN FRONTERIZA. **Un aporte a la consideración de la integración fronteriza en el proceso de planificación territorial del Cosiplan**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfr_buenosaires14_anexo17_guariglia_argentina.pdf. Acesso em 31.03.2021.

Os eventos principais do ano, isto é, as reuniões expositivas e deliberativas dos Coordenadores Nacionais, do Comitê Coordenador e dos Ministros do Cosiplan, foram realizados no início de dezembro de 2014. Os órgãos do Cosiplan enfatizaram que as atividades de atualização das carteiras de projetos e do perfil dos EID's e as oficinas de trabalho dos GTE's haviam produzido excelentes resultados. O Cosiplan progrediu na difusão das informações, especialmente por meio do site institucional e da socialização de folhetos técnicos, e publicou documentos importantes, vale salientar: a Carteira de Projetos de 2014; API 2014; as Caracterizações Socioeconômicas dos EID's Mercosul-Chile, Andino, Capricórnio, Hidrovia Paraguai-Paraná e Amazonas; os Manuais de Usuários sobre os Sistemas de Informações de Projetos do Cosiplan, Metodologia para Incorporar a Gestão de Riscos e Desastres, Programa de Capacitação em Formulação e Gestão de Políticas sobre Transportes de Carga e Logística, Assistência Técnica para o Estudo de Transporte Aéreo na América Latina e Caribe, Programa de Exportação por Correios, entre outros temas (COORDINADORES NACIONALES, 2014)⁵⁰².

Tanto a Carteira de Projetos quanto a API entravam na fase de atualização e de melhoria da transparência e da qualidade das informações sobre os seus portfólios que deveriam conter dados mais precisos e detalhados referentes ao setor e ao tipo de projetos ou de obras e ao ciclo de vida dos projetos ou obras (perfil, pré-execução, execução e conclusão), conforme os documentos confeccionados pela IIRSA e Cosiplan (2014⁵⁰³ e 2014⁵⁰⁴). Sem embargo, a Carteira de Projetos e a API já traziam dados relevantes no tocante à evolução da implementação dos projetos de infraestrutura no continente. O informe da API adicionava até mesmo as metas de prazos de finalização dos projetos (estruturados e individuais) e continha a previsão de conclusão da carteira de projetos prioritários até 2040 (*ibidem*). Esses progressos só foram possíveis por causa da implementação e da consolidação do chamado “Sistema de Información de Proyectos (SIP)” que armazenava as bases de dados da Carteira de Projetos e da API e o módulo "Sistema de Monitoreo Permanente (SMP)" da API (*ibidem*).

⁵⁰² COORDINADORES NACIONALES. **Informe de Actividades 2014**. XXV Reunión de Coordinadores Nacionales de IIRSA. http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cn25_montevideo14_Informe_de_Actividades_2014_Unificado.pdf. Acesso em 23.04.2021.

⁵⁰³ IIRSA. COSIPLAN. **Cartera de Proyectos 2014**. http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cn25_montevideo14_Cartera_COSIPLAN_2014.pdf. Acesso em 23.04.2021.

⁵⁰⁴ IIRSA. COSIPLAN. **API 2014. Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración. Informe de Avance**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_informe_avance_2014.pdf. Acesso em 23.04.2021.

Em sua reunião o Comitê Coordenador do Cosiplan destacou os avanços dos GTE's Telecomunicações, Integração Ferroviária Sul-Americana, Mecanismos de Financiamento e Garantias, Sistema de Informação Geográfica e Site Web e Programas Territoriais de Integração (COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN, 2014)⁵⁰⁵. A título de conhecimento, o GTE Integração Ferroviária Sul-Americana estava produzindo alguns estudos sobre os corredores ferroviários na região e iria iniciar um trabalho com foco no Corredor Ferroviário Bioceânico Central; esse GTE também tinha o apoio do Cosiplan para elaborar um Plano de Ação para subsidiar a integração ferroviária no continente (*ibidem*). O Comitê Coordenador do Cosiplan também pontuou a importância da promoção da participação cidadã nas atividades da organização e da convergência das normas nacionais referentes ao desenvolvimento e à operação das infraestruturas e da articulação interinstitucional e reforçou a necessidade de confecção de um balanço do Plano de Ação Estratégico 2012-2022 (*ibidem*).

Por meio de suas atividades e das publicações de referência sobre temas diversos afetos à política e ao planejamento territorial e regional, o Cosiplan estabelecia marcos regulatórios para a continuidade do desenvolvimento da implantação de projetos de infraestrutura e de ações e iniciativas correlatas. O Cosiplan tratou de providenciar a incorporação da temática "integração fronteiriça" no planejamento territorial e regional. O GTE do PSI Integração e Facilitação Fronteiriça pode ser considerado um exemplo de ação institucional exitosa no âmbito da política integracionista da Unasul, conduzida pelo Cosiplan, pois elaborou e adotou instrumentos conceituais e operacionais voltados à mobilidade de pessoas e mercadorias nas fronteiras e à integração física, territorial e transfronteiriça. Os estudos de caso e as propostas discutidas pelo "GTE Fronteiriço", como o "Observatório das Fronteiras", acentuam o ineditismo do órgão do Cosiplan e das organizações internacionais envolvidas e a proatividade dos membros do GTE e representantes dos países na área. Nessa direção, o apoio do Comitê de Coordenação Técnica aos projetos fronteiriços (PSI's "Pasos de Frontera" e "Integración Fronteiriza") contribuiu para impulsionar e modernizar as áreas fronteiriças que foram selecionadas pelo órgão e pela entidade; o Projeto "Pasos de Frontera Bolivia", apoiado pelo CAF, é mencionado nos documentos, mas o seu escopo e os seus resultados são superficialmente conhecidos.

⁵⁰⁵ COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN. **X Reunión del Comité Coordinador del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN)**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcco10_montevideo14_Acta_X_Reuni%C3%B3n CC.pdf. Acesso em 23.04.2021.

Salvaguardando a Unasul como projeto geopolítico e vislumbrando o potencial de integração regional indispensável à complementaridade competitiva e à inserção internacional dos países sul-americanos, o Cosiplan, por meio de Declaração Ministerial emitida na V Reunião Ordinária do órgão, enalteceu os trabalhos desempenhados pelas autoridades e colaboradores, tomou conhecimento da realização das atividades e dos seus resultados, analisou e deliberou pela aprovação dos documentos produzidos pelas diferentes instâncias do Conselho, sobretudo pelos GTE's (COSIPLAN, 2014)⁵⁰⁶.

Nos dias 04 e 05 de dezembro de 2014 ocorreu uma das principais reuniões da Unasul, responsável por tratar dos interesses do bloco e pela inauguração da nova sede da Secretaria Geral da Unasul em Quito, no Equador. A VIII Reunião do Conselho da Unasul resgatou avanços históricos da organização regional e o legado de importantes figuras políticas e líderes da América do Sul, como o ex-presidente argentino Néstor Kirchner e o ex-presidente venezuelano Hugo Chávez, já falecidos, e, o ex-presidente brasileiro Luís Inácio Lula da Silva. O encontro marcou não só a concretização de uma moderna obra e o novo local de funcionamento da Secretaria Geral da Unasul, mas simbolizou a postura dos países sul-americanos de estar na “metade do mundo”, expressão que faz referência à linha imaginária do Equador que divide o globo em dois hemisférios.

Complementando, a Declaração emitida na VII Reunião da Unasul registrou o compromisso político com a construção da unidade sul-americana como um instrumento efetivo para contribuir para o bem-estar dos povos e para projetar a reunião como zona de paz num mundo multipolar e equilibrado, o reconhecimento do papel do Governo da República do Equador pela construção da nova sede da Secretaria Geral da Unasul e da gestão do Suriname na Presidência Pró-Tempore da Unasul, a manifestação de apoio à gestão do Governo do Uruguai que iria assumir o posto, os destaques para os diversos eventos internacionais realizados, a recepção das propostas para a renovação da visão estratégica sul-americana, o andamento das ações nas áreas de cidadania, defesa, eleições e cooperação regional e os encaminhamentos para a consolidação da Secretaria Geral (UNASUR, 2014)⁵⁰⁷.

⁵⁰⁶ COSIPLAN. **Declaración de las Ministras y Ministros del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rom5_montevideo14_Declaratoria_Ministros.pdf. Acesso em 23.04.2021.

⁵⁰⁷ UNASUR. **Declaración de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y De Gobierno De Unasur.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_ecuador14_Declaraci%C3%B3n_UNASUR_e sp%20.pdf. Acesso em 23.04.2021.

A Secretaria Geral da Unasul encaminhou um documento contendo um conjunto de iniciativas para a apreciação do Conselho de Ministros e de Ministras de Relações Exteriores e do Conselho de Chefas e Chefes de Estado de Governo da Unasul. Esse documento versava sobre diversos temas relevantes no continente (infraestrutura, saúde, ciência e tecnologia, mudanças climáticas, drogas, eleições, defesa, estrutura interna da Unasul e cidadania sul-americana) e demandava providências nas áreas mencionadas; na área de infraestrutura era solicitada a priorização por parte dos governos nacionais de 07 (sete) projetos de infraestrutura regionais considerados “multinacionais”: i) Acceso Oriental a Río Amazonas; ii) Corredor Vial Caracas – Bogota – Buenaventura – Quito; iii) Corredor Ferroviario Bioceánico Paranagua - Antofagasta; iv) Conexión Vial Foz – Ciudad Del Este – Asunción – Clorinda; v) Rutas de Conexión entre Venezuela (Ciudad Guayana), Guyana (Georgetown) y Suriname (South Drain –Apura –Zanderij –Moengo – Albina), incluyendo la Construcción del Puente sobre el Río Corentine; vi) Mejoramiento de la Navegabilidad de los Ríos de la Cuenca de la Plata, vii) Interconexión Ferroviaria Paraguay - Argentina - Uruguay (SECRETARÍA GENERAL, 2014)⁵⁰⁸.

O envio de informes e de propostas da Secretaria Geral para as instâncias superiores da Unasul (Conselho de Ministros e de Ministras de Relações Exteriores e do Conselho de Chefas e Chefes de Estado de Governo da Unasul) era um procedimento comum previsto na estrutura e no funcionamento da entidade. Contudo, a Secretaria Geral da Unasul reassumiu um papel político, daí a repercussão dos posicionamentos dos gestores representantes da Secretaria Geral da Unasul. Não há maiores detalhes no arquivo e nos documentos do Cosiplan daquela ação adotada pela Secretaria Geral, mas é interessante registrar que esse órgão desenvolvia as suas atividades com base num documento denominado “De La Visión A La Acción”, publicado integralmente logo depois (UNASUR, 2015)⁵⁰⁹. De certa forma, a Unasul ambicionava aprofundar o “pragmatismo regional” para evitar os desgastes decorrentes das tensões geopolíticas e internacionais e das instabilidades políticas dos países nesse período, inicialmente marcado pela inauguração da sede da organização regional, e, depois por uma sequência de eventos que envolvia a sucessão de governos na América do Sul e até o impeachment da Presidente Dilma Rousseff no Brasil.

⁵⁰⁸ SECRETARÍA GENERAL DE UNASUR. “**De la Visión a la Acción**”. Iniciativas presentadas por la Secretaría General a la consideración de la Cumbre Extraordinaria de UNASUR que se celebrará en Ecuador los días 4 y 5 de diciembre del 2014. Santa Cruz, noviembre 21 del 2014.

⁵⁰⁹ UNASUR. **De La Visión A La Acción**. SECRETARÍA GENERAL, UNASUR, 2015.

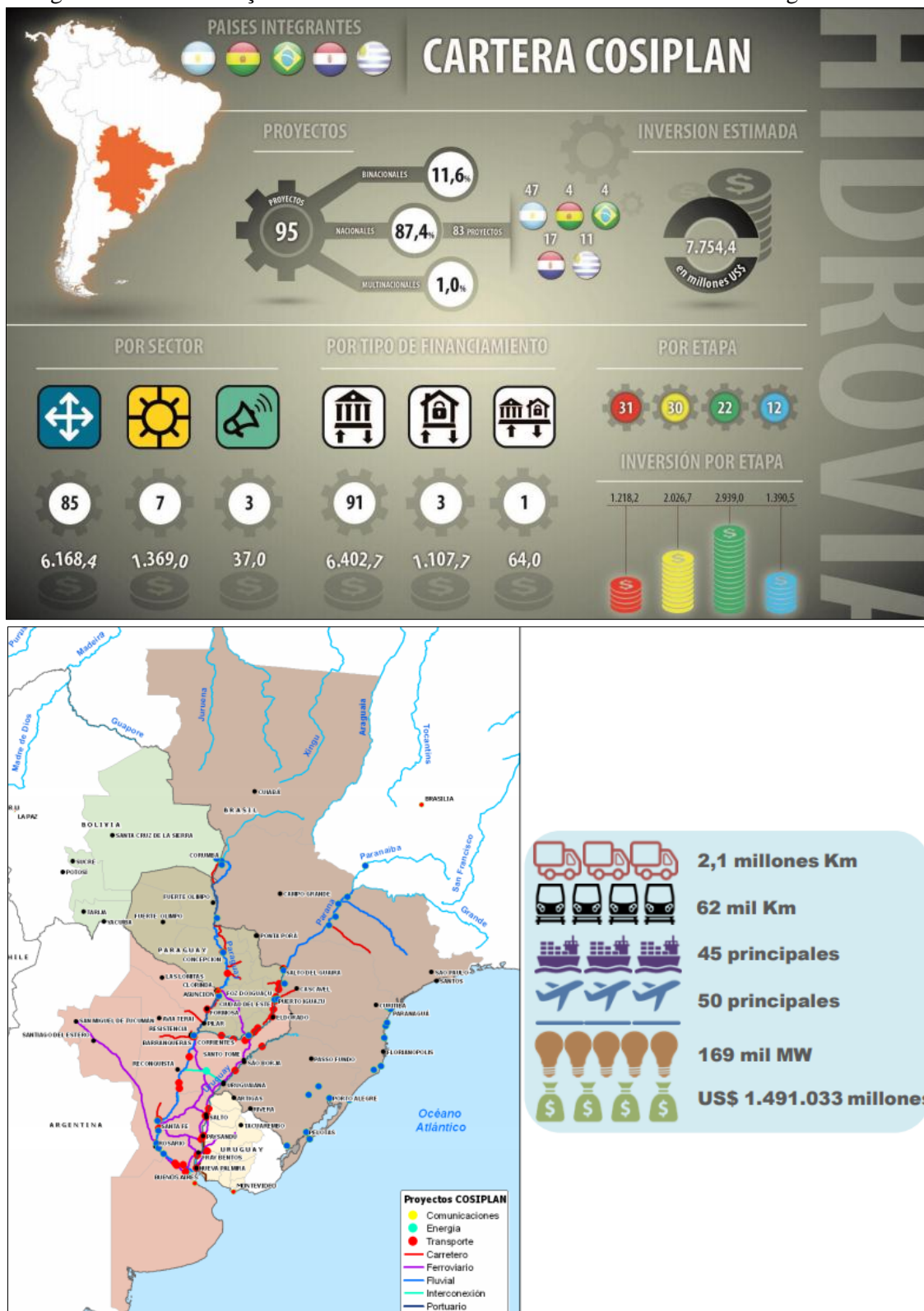
2.5 A continuidade da política integracionista, do planejamento e da gestão de projetos de infraestrutura: mais esforços institucionais em 2015

A atualização da Carteira de Projetos e da API foi feita normalmente no início de 2015 na reunião do GTE especializado; o acompanhamento mais apurado dos portfólios dos EID's ficou sob a responsabilidade dos GTE's, encarregados de revisar e preencher as fichas de projetos com as informações técnicas e de contribuir na confecção dos documentos de caracterização socioeconômica e ambiental dos seus respectivos EID's (GRUPO TÉCNICO EJECUTIVO PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS DEL COSIPLAN Y DE LA AGENDA DE PROYECTOS PRIORITARIOS DE INTEGRACIÓN - API, 2015)⁵¹⁰. Na oportunidade, a IIRSA e os GTE's estavam comprometidos em avaliar e resolver a situação dos projetos que não tinham andamento satisfatório e/ou que estavam desatualizados. Os GTE's identificavam esses casos e demandavam dos Coordenadores Nacionais as informações e as providências cabíveis. Essa ação atendia à necessidade de prover informações sobre as carteiras e os projetos de infraestrutura, todavia, corroborava para a adoção de medidas que pudessem impulsionar a efetividade da agenda da Unasul. Não por acaso, o Cosiplan e a Unasul passaram a ressaltar nos informativos a evolução dos projetos e a relação de projetos concluídos e entregues.

Não se pode olvidar que a elaboração de documentos informativos dos EID's, notadamente “as caracterizações socioeconômica e ambiental”, também eram destacados instrumentos de difusão das carteiras e dos projetos de infraestrutura, daí a sua importância na política e no planejamento territorial e regional da Unasul. Os primeiros estudos referentes aos EID's Andino, Mercosul-Chile, Amazonas, Capricórnio e Hidrovia Paraguai-Paraná tinham excelente repercussão por causa da transparência das informações e da possibilidade de usos diversos dos documentos, inclusive para obtenção de apoio financeiro e técnico para os projetos, articulação intergovernamental e interinstitucional, enfim, para gestão e execução dos projetos de infraestrutura. A Caracterização Socioeconômica e Ambiental do EID Hidrovia Paraguai-Paraná exposta no evento, reproduzida parcialmente a seguir, comprova isso (Figura 34).

⁵¹⁰ GRUPO TÉCNICO EJECUTIVO PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS DEL COSIPLAN Y DE LA AGENDA DE PROYECTOS PRIORITARIOS DE INTEGRACIÓN – API. **Informe de la reunión.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cartera_montevideo15_informe_de_reunionV3.pdf. Acesso em 25.04.2021.

Figura 34. Caracterização Socioeconômica e Ambiental do EID Hidrovia Paraguai-Paraná.



Fonte: IIRSA, COSIPLAN (2015)⁵¹¹.

⁵¹¹ GRUPO TÉCNICO EJECUTIVO PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS DEL COSIPLAN Y DE LA AGENDA DE PROYECTOS PRIORITARIOS DE INTEGRACIÓN – API. **Caracterización Socio – Económica y Ambiental de los Ejes de Integración y Desarrollo.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cartera_montevideo15_Caracterizacion_SEA_%20Ejes_AMA_AND_CAP_HPP_MCC_anexo6.pdf. Acesso em 25.04.2021.

A Carteira de Projetos e a API apresentavam indicadores razoáveis de execução, embora fosse incontestável que a implementação de projetos prioritários e de projetos-âncora deveria avançar de modo a estimular os projetos associados nos grupos e nos EID's; a saber, naquele momento, os EID's Hidrovia Paraguai-Paraná e Interoceânico Central não tinham sequer um projeto prioritário (da API) ou um projeto-âncora (da Carteira de Projetos) executado e concluído (GRUPO TÉCNICO EJECUTIVO PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS DEL COSIPLAN Y DE LA AGENDA DE PROYECTOS PRIORITARIOS DE INTEGRACIÓN, 2015)⁵¹². Não quer dizer que era desprezível a implementação dos projetos de infraestrutura nos EID's da Unasul, nem mesmo nos EID's Hidrovia Paraguai-Paraná e Interoceânico Central, mas, sim, que a estratégia de implementação de “projetos estruturantes” não estava a contento. Por isso os Coordenadores Nacionais eram incentivados a divulgar e a promover aqueles projetos por causa de seus benefícios e efeitos nos territórios e nas regiões, especialmente pela possibilidade de execução de outros projetos e inseridos nas carteiras da Unasul.

A agenda da XXVI Reunião dos Coordenadores Nacionais continha esses pontos das atividades dos GTE's e outros: i) formulação de um PTI com base em um estudo de caso (Túnel Binacional Água Nega); ii) aplicação da metodologia de prevenção de gestão de riscos de desastres ao Grupo 05 do EID Interoceânico Central; iii) cursos sobre os PSI's Transportes de Cargas e Logística e Portos e Hidrovias; iv) proposição de metodologia e incorporação do PSI Integração Fronteiriça ao planejamento da Unasul; v) avanços e tarefas a serem executadas pelos PSI's Integração Aérea e Integração Comercial por Correios (COORDINADORES NACIONALES, 2015)⁵¹³.

E a XI Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan tratou da gestão da Secretaria Geral da Unasul, das posições e medidas tomadas pelos Coordenadores Nacionais, já citadas, e do calendário de atividades (2015-2016) e do informe dos avanços no período⁵¹⁴.

⁵¹² GRUPO TÉCNICO EJECUTIVO PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS DEL COSIPLAN Y DE LA AGENDA DE PROYECTOS PRIORITARIOS DE INTEGRACIÓN. **Proyectos Concluidos de la Cartera del COSIPLAN.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cartera_montevideo15_Presentacion_CARTERA_DE_PROYECTOS_CONCLUIDOS_v13-04_anexo7.pdf. Acesso em 25.04.2021.

⁵¹³ COORDINADORES NACIONALES. **XXVI Reunión de Coordinadores Nacionales de COSIPLAN-IIRSA. Informe de la reunión.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cn26_montevideo15_informe_de_reunionV3.pdf. Acesso em 25.04.2021.

⁵¹⁴ Cf. COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN. **XI Reunión del Comité Coordinador del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). Acta.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcco11_montevideo15_Acta_XI%20Reuni%C3%B3n_Cosiplan.pdf. Acesso em 25.04.2021.

Como dito em outro momento, as tensões e as incertezas passaram a cercar a Unasul, os seus órgãos, os gestores e os colaboradores, por causa disso a Secretaria Geral fazia intervenções mais incisivas nas dinâmicas dos trabalhos. Na XI Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan foi dado destaque para a mensagem do Secretário Geral da Unasul que ressaltava a importância do Conselho, das suas instâncias e das suas ações, e da adoção por parte dele das agendas social, econômica e política da entidade (SECRETARÍA GENERAL, 2015)⁵¹⁵. Na comunicação do Secretário Geral, Senhor Ernesto Samper Pizano, ex-presidente da Colômbia, restava claro que a gestão defendia a implementação dos projetos estratégicos indicados anteriormente com algumas mudanças na proposta encaminhada na Reunião Extraordinária da Unasul datada de 04 e 05 de dezembro de 2014, sem prejuízo da continuidade da execução dos demais da Carteira de Projetos e da API (*ibidem*). Então, o Cosiplan estava diante de um direcionamento no sentido de construção de uma “Carteira Especial” (Figura 35).

Figura 35. Projetos estratégicos indicados pela Secretaria Geral da Unasul



Fonte: Secretaría General De Unasur, 2015 (*op cit*).

⁵¹⁵ SECRETARÍA GENERAL DE UNASUR. Mensaje del Secretario General Ernesto Samper, con ocasión de la XI Reunión del Comité Coordinador del Cosiplan. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcco11_montevideo15_Anexo4_Mensaje_SG_Samper.pdf. Acesso em 25.04.2021.

Explicando, 02 (dois) projetos, um do EID Interoceânico Central (Corredor Ferroviário Bioceânico Central - Trecho Boliviano)⁵¹⁶, outro do EID Hidrovia Paraguai-Paraná (Melhoria da Navegabilidade dos Rios da Bacia do Prata), inseridos nos territórios e na região fronteiriça entre Brasil e Bolívia, eram vistos como estratégicos para a integração continental. Isso demonstra que eventuais problemas ou dificuldades na implementação dos projetos de infraestrutura não são provenientes da falta de visão ou de sensibilidade política das autoridades da Unasul e dos governos nacionais. A propósito, a Secretaria Geral da Unasul fez recomendações para viabilizar a empreitada de viabilização dos projetos indicados, como criação de subgrupos de trabalhos e realização de reuniões e eventos para o acompanhamento dos projetos de infraestrutura regional, também denominados “projetos multinacionais” (SECRETARÍA GENERAL DE UNASUR, 2015)⁵¹⁷.

Em resposta a demanda ofertada pelo Senhor Secretario Geral da Unasul, o ilustre representante do Comitê Coordenador do Cosiplan explicitou a organização e as funções do órgão e o andamento das atividades relacionadas com as Carteiras de Projetos e esclareceu que a priorização dos projetos indicados no âmbito interno – da organização – não era suficiente para assegurar a execução dos mesmos. Isto posto, o Comitê Coordenador do Cosiplan advertia que o seu escopo de atuação consistia no planejamento e na gestão de projetos de infraestrutura (até certo ponto); os governos nacionais eram, de fato, os principais responsáveis pela viabilização e execução dos projetos de infraestrutura nos seus respectivos territórios. Então, o Comitê Coordenador do Cosiplan informou que tomaria as medidas cabíveis para mobilizar os agentes políticos, técnicos e econômicos nos países, mas que as conhecidas limitações para a implementação de projetos de infraestrutura e para a maior efetividade das carteiras permaneciam (falta de diálogo político e social, ausência de investimentos e de projetos técnicos). Ainda assim, o Comitê Coordenador do Cosiplan reconheceu o valor da iniciativa da Secretaria Geral da Unasul na área (COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN, 2015)⁵¹⁸.

⁵¹⁶ Na verdade, o Projeto Corredor Ferroviário Bioceânico Central - Trecho Boliviano foi incluído nessa agenda por força da solicitação do governo boliviano ao Comitê Coordenador do Cosiplan que levou isso a conhecimento do Secretário Geral da Unasul.

⁵¹⁷ SECRETARÍA GENERAL DE UNASUR. **Propuestas 2015 del Secretario General para el Cosiplan.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcco11_montevideo15_Anexo3_Propuesta_UNASURSG_2015.pdf. Acesso em 25.04.2021.

⁵¹⁸ COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN. **Mensaje.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcco_montevideo15_Nota_respuesta_a_SGUNA SUR.pdf. Acesso em 25.04.2021.

O Cosiplan, mediante a atuação de um GTE especializado, iniciou a construção de outra ferramenta geotecnológica a ser incorporada no planejamento territorial e regional e na gestão de projetos de infraestrutura da Unasul: o “SIG do Cosiplan”. Na prática, o Cosiplan estabeleceu mais uma ação na área das tecnologias da informação e da comunicação, de tantas outras realizadas por diversos GTE’s anteriores. Com esse recurso – base de dados geoespaciais – os países sul-americanos teriam uma moderna ferramenta para gestão de projetos de infraestrutura nos territórios nacionais dotada de padronização técnica à nível internacional e com funcionalidades diversas destinadas a apoiar a elaboração, o monitoramento, a execução, a finalização e a utilização dos projetos de infraestrutura. Os eventos do GTE SIG do Cosiplan foram bem objetivos e pragmáticos e resultaram rapidamente na construção e na regulamentação da plataforma de informações geoespaciais do Cosiplan/Unasul e na confecção de um manual técnico para os usuários (GTE SIG DEL COSIPLAN, 2015-a⁵¹⁹ e 2015-b⁵²⁰; GT SOBRE SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA Y SITIO WEB DE COSIPLAN, 2015-a⁵²¹; COSIPLAN e UNASUR, 2015⁵²²). Os GTE’s competentes continuaram exercendo as suas atividades para melhor desenvolvimento dos recursos tecnológicos do Cosiplan e da Unasul, contudo, anos mais tarde, após a desativação do site da entidade, esses recursos foram “extintos”, lamentavelmente.

Nos meses de maio e junho de 2015, por meio de videoconferências, os GTE’s dos EID’s procederam com a atualização das carteiras de projetos da Unasul, que resultou na inclusão de 36 projetos e na exclusão de 23 projetos de infraestrutura (COORDINADORES NACIONALES, 2015)⁵²³. Depreende-se que não houve mudança expressiva na estrutura e composição das carteiras da Unasul, havia um entendimento nos GTE’s para que fosse mantida a estabilidade nas agendas de projetos.

⁵¹⁹ GTE SIG DEL COSIPLAN. **Taller inicial del Proyecto del SIG del Cosiplan. Proyecto de informe.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/sig_buenosaires15_Informe_del_Taller_%20Inicial.pdf. Acesso em 26.04.2021.

⁵²⁰ GTE SIG DEL COSIPLAN. **Taller intermedio del Proyecto del SIG del Cosiplan.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/sig_buenosaires15_Informe_Taller_Intermedio_SIG.pdf. Acesso em 26.04.2021.

⁵²¹ GT sobre Sistemas de Información Geográfica y Sitio Web de COSIPLAN. **Taller final Proyecto del SIG del Cosiplan.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/sig_bsas15_InformedeTallerFinal_SIG_COSIPLAN.pdf. Acesso em 26.04.2021.

⁵²² COSIPLAN, UNASUR. **SIG – GIS COSIPLAN.** COSIPLAN, UNASUR, 2015.

⁵²³ COORDINADORES NACIONALES. **Cartera de Proyectos del COSIPLAN. Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API). Resultados del Trabajo de Actualización 2015.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cn27_montevideo15_cartera_proyectos_anexo3.pdf. Acesso em 26.04.2021.

Não obstante, na Carteira de Projetos da Unasul, foi reestruturado o EID Andino e foram feitas alterações nas funções estratégicas de determinados grupos, acréscimos de informações nas fichas dos projetos, inclusão, fusão e exclusão de projetos nas listas dos EID's e avaliação crítica da situação de projetos com poucos avanços. O GTE Interoceânico Central demandava dos seus membros e representantes dos países o acompanhamento efetivo dos projetos de infraestrutura e isto incluía a prestação de informações sobre a situação real dos projetos, os obstáculos e os avanços obtidos; nesse evento a falta de informações sobre os projetos de infraestrutura de interesse de Brasil e Bolívia é apontada como um sério problema a ser enfrentado pelos países, embora algumas agendas entre os governos tivessem sido realizadas para tratar das ações conjuntas (GTE EJE INTEROCEÁNICO CENTRAL, 2015)⁵²⁴.

Exemplificando, o Projeto Corredor Ferroviário Bioceânico Central carecia de informações a serem fornecidas pelo governo boliviano e o Projeto Área de Controle Integrado Puerto Suarez e Corumbá havia sido debatido pelos países num agenda bilateral, mas também estava desatualizado (*ibidem*). Oportuno complementar que o Projeto Corredor Ferroviário Bioceânico Central passou a ser acompanhado por um Subgrupo de Trabalho composto pelos representantes dos países; numa reunião deste GT em junho daquele ano (2015), a delegação boliviana informou que havia produzido vários estudos referentes ao projeto em questão (estudo estratégico, estudo de análise prospectiva comercial, de mercado e de alternativas logísticas, estudo de avaliação ambiental estratégica e estudos técnicos complementares) e as demais delegações dos países ressaltaram a viabilidade do corredor ferroviário e a necessidade de convergência no planejamento e na gestão do setor nos países (SUBGRUPO DE TRABAJO CORREDOR FERROVIARIO BIOCEÁNICO CENTRAL, 2015)⁵²⁵. De outra banda, numa apresentação posterior dos Coordenadores Nacionais o Projeto Área de Controle Integrado Puerto Suarez e Corumbá constava como “concluído” (COORDINADORES NACIONALES, 2015, *op cit*); por conseguinte, Brasil e Bolívia ainda deveriam alinhar as ações para melhor utilização do projeto, ou melhor, do empreendimento fronteiriço.

⁵²⁴ GTE EJE INTEROCEÁNICO CENTRAL. **Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo del Eje Interoceánico Central para la actualización de la Cartera del Cosiplan y de la API. Informe final.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cartera15_reunion_por_eje_informe_final_IOC.pdf. Acesso em 26.04.2021.

⁵²⁵ SUBGRUPO DE TRABAJO CORREDOR FERROVIARIO BIOCEÁNICO CENTRAL. **I Reunión del Subgrupo de Trabajo Corredor Ferroviario Bioceánico Central.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/if_santacruz15_subgrupo_corredor_ferroviario_bioceanico_central_Acta.pdf. Acesso em 26.04.2021.

Enquanto isso, o GTE Hidrovia Paraguai-Paraná deparava-se, novamente, com as diferenças de ritmo no andamento dos projetos no EID, leia-se na região hidrográfica. Nitidamente, os projetos de infraestrutura nos grupos 01 (Rio Paraguai, Assunção – Corumbá) e 02 (Tietê – Paraná, Itaipu) necessitavam de articulação e cooperação entre os países; já os projetos de infraestrutura dos demais grupos do EID Hidrovia Paraguai-Paraná apareciam no relatório com apontamentos diversos e registros de avanços (GTE EJE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ, 2015)⁵²⁶.

A XXVII Reunião dos Coordenadores Nacionais extrapolou a agenda anterior do início do ano (atualização dos projetos do Cosiplan e aplicação das metodologias de gestão de projetos) e discutiu os encaminhamentos de diversas temáticas: metodologias de gestão de riscos de desastres e de PTI's, transportes de carga e logística, portos e hidrovias, integração comercial por correios, integração e facilitação fronteiriça e integração aérea (COORDINADORES NACIONALES, 2015, *op cit*). Essa reunião também propôs a divulgação de vídeos para difundir as estratégias de integração regional, a implementação de projetos de infraestruturas e as conectividades entre os países, uma iniciativa interessante para fortalecimento da identidade sul-americana.

A XII Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan manteve o foco nessa agenda com a inclusão de alguns assuntos: seminário sobre infraestrutura e cadeias de valor, sistema de comunicação intranet da Unasul, sistema de informação geográfica e site do Cosiplan⁵²⁷, telecomunicações, integração ferroviária, entre outros (COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN, 2015)⁵²⁸. Diante do exposto, as discussões dos Coordenadores Nacionais e do Comitê Coordenador do Cosiplan visavam organizar a realização dos trabalhos dos GTE's dos PSI's no segundo semestre de 2015, período que acumulou as agendas e as oficinas sobre SIG e Site do Cosiplan, integração comercial por correios, transporte de carga e logística, portos e hidrovias, infraestrutura e cadeias de valor, integração fronteiriça, integração aérea, telecomunicações.

⁵²⁶ GTE EJE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ. **Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo del Eje de a Hidrovia Paraguay-Paraná para la actualización de la Cartera del Cosiplan y de la API. Informe final.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cartera15_reunion_por_eje_informe_final_HPP.pdf. Acesso em 26.04.2021.

⁵²⁷ O Comitê Coordenador do Cosiplan se concentrou no debate sobre o Projeto do Sistema de Informação Geográfica do Cosiplan, que estava em desenvolvimento e tinha boas perspectivas de conclusão e de utilização.

⁵²⁸ COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN. **Consejo Suramericano de Infraestructura y Planificación (COSIPLAN). XII Reunión del Comité Coordinador. Acta.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcco12_montevideo15_Acta%20XII%20Reuni%C3%B3n%20CC%20Cosiplan.pdf. Acesso em 26.04.2021.

No que diz respeito ao desenvolvimento dos trabalhos dos GTE's dos PSI's citados, os GTE's sobre portos e hidrovias e integração fronteiriça merecem destaque. Num seminário temático realizado em outubro de 2015 no Palácio Itamaraty, na capital federal, um Grupo de Trabalho buscou conhecer e definir estratégias para melhor exploração do potencial das instalações portuárias da região, incentivar ações conjuntas para aperfeiçoar o transporte de cargas e passageiros nas vias navegáveis fluviais e marítimas dos países e avaliar as dificuldades e as propostas de financiamento dos projetos prioritários do setor (GTE PUERTOS E HIDROVÍAS, 2015)⁵²⁹. Esse GT abordou os seguintes projetos hidroviários prioritários da Unasul: i) Acesso Nordeste ao Rio Amazonas (Brasil, Colômbia, Equador e Peru); ii) Melhoramento da navegabilidade dos Rios da Bacia do Prata (Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai); iii) Transporte multimodal no Sistema Lagoa Mirim - Lagoa dos Patos (Brasil e Uruguai);

Os integrantes do GT retomavam os entendimentos acerca da importância de um trabalho coletivo nessa região, que deveria contar o apoio da CAF, responsável pela condução de eventos e estudos que estavam em andamento na área⁵³⁰ e do Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná (CIH), organização internacional competente para a gestão da bacia hidrográfica e da navegação fluvial (*ibidem*). A delegação brasileira reportou a realização de um completo diagnóstico da hidrovia no país denominado “Estudo da prática regulatória, vantagens competitivas e oferta entre os países signatários do acordo da Hidrovia Paraguai-Paraná”, elaborado por diversas instituições e que foi finalizado e entregue em 2017 (ANTAQ, 2014)⁵³¹. Diga-se de passagem, os representantes do governo brasileiro chamaram a atenção não só para as potencialidades da hidrovia, mas para os problemas da utilização e exploração econômica no país. O governo brasileiro já tinha conhecimento sobre o “monopólio” do tipo de carga transportada na hidrovia (graneis minerais) e a redução significativa do trânsito das embarcações e da evolução da frota nos últimos anos (*ibidem*).

⁵²⁹ GTE PUERTOS E HIDROVÍAS. **Taller sobre Integración Suramericana a través de Puertos e Hidrovías.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/puertos_brasilia15_informe_de_reunion_v2.pdf. Acesso em 27.04.2021.

⁵³⁰ A CAF havia realizado o Fórum "Hidrovias para o Desenvolvimento e a Integração Sul-Americana" em 2014, estava construindo um programa institucional com a mesma temática e preparava a confecção da obra “Hidrovias para el desarrollo y la integración suramericana”, publicada em 2016 (CAF. Hidrovias para el desarrollo y la integración suramericana. Bogotá, Colômbia. CAF, 2016).

⁵³¹ ANTAQ. **Estudo da prática regulatória, vantagens competitivas e oferta e demanda de carga entre os países signatários do Acordo da Hidrovia Paraguai-Paraná.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/puertos_brasilia15_anexo6_adalberto%20tokarski.pdf. Acesso em 27.04.2021.

O GTE Integração e Facilitação Fronteiriça também exercia as suas funções com afinco. A sucessão de suas atividades até a reunião de novembro daquele ano (2015) permitiu que o referido GTE propusesse um marco conceitual orientativo da temática e metodologias e ferramentas adequadas à elaboração, à gestão e à execução de planos, programas e projetos fronteiriços, além de um esboço de um plano de trabalho voltado à questão do planejamento da integração territorial transfronteiriça (GRUPO TÉCNICO EJECUTIVO SOBRE INTEGRACIÓN Y FACILITACIÓN FRONTERIZA, 2015)⁵³². Essa ação objetivava, de certa forma, a implementação de um programa institucional para a promoção da integração territorial transfronteiriça no âmbito do Cosiplan e da Unasul, e isto envolvia os seguintes fatores críticos: i) a harmonização dos processos de integração nos seus diferentes recortes geográficos e níveis escalares; ii) elaboração de planos de ação de integração transfronteiriça; iii) implementação de “Observatório das fronteiras” a ser gerido pelo Cosiplan; iv) adoção de mecanismos de cooperação e financiamento para apoio das iniciativas de integração fronteiriça definidas (*ibidem*).

É possível afirmar, com base nos documentos dos órgãos do Cosiplan, que a “questão fronteiriça” sofreu uma mutação no planejamento territorial e regional da Unasul, isto porque “as fronteiras” assumiram novos conceitos e funcionalidades na política de integração sul-americana. Inicialmente os GTE’s que atuaram nessa área defendiam a implementação de “postos fronteiriços” ou “zonas fronteiriças integradas dotadas de controles nacionais articulados”, chamados tecnicamente de “Áreas de Controles Integrados”; posteriormente, os GTE’s investiram na construção de políticas e ações de integração fronteiriça transversais e transnacionais (multiterritorialidade, desenvolvimento sustentável, segurança, paz e democracia, entre outros aspectos), se bem que os projetos de áreas de controles integrados não foram abandonados ou eliminados. O Cosiplan e a Unasul continuavam defendendo a importância da execução de projetos fronteiriços, só que esses projetos deveriam ser mais arrojados, complexos e ajustados aos contextos nacionais, regionais e internacionais. O olhar sobre as fronteiras contemplava a instalação da infraestrutura, a formação das bases produtivas locais, a prestação dos serviços logísticos, os incrementos nas economias regionais e nacionais, o enfrentamento às assimetrias geográficas, o aprofundamento da integração, a inserção internacional e o desenvolvimento fronteiriço.

⁵³² GRUPO TÉCNICO EJECUTIVO SOBRE INTEGRACIÓN Y FACILITACIÓN FRONTERIZA. **Informe de la reunión.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfr_buenosaires15_informe_preliminar_v2.pdf. Acesso em 27.04.2021.

As agendas de finalização do ano de trabalho do Cosiplan focaram os informes de atividades do órgão, da Carteira de Projetos e da API, o acompanhamento das ações previstas no PAE 2012-2022, a discussão e aprovação do Plano de Trabalho de 2016 e de documentos técnicos, por exemplo: as fichas informativas e a Caracterização Socioeconômica e Ambiental dos EID's Interoceânico Central, Peru-Brasil-Bolívia, Escudo Guianês e do Sul (COORDINADORES NACIONALES, 2015⁵³³; COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN, 2015⁵³⁴; COSIPLAN, 2015⁵³⁵). Não seria exagero afirmar que o Cosiplan introduziu uma revolução comunicativa no planejamento territorial e regional da Unasul e na gestão das carteiras e dos projetos de infraestrutura dos EID's. As reuniões dos órgãos do Cosiplan e dele próprio eram subsidiadas por recursos diversos, aliás, nos encontros datados do final de 2015, foi lançado outro material: Informe de Atividades do Cosiplan. Essas publicações destacavam-se por suas capacidades de contextualizar e informar a atuação do órgão e até da Unasul e de divulgar as carteiras de projetos de infraestrutura nos países e no continente.

O plano de difusão e comunicação da entidade, finalmente, se afirmava como (mais) um aporte para a política integracionista voltada às ações de infraestrutura e logística na região. Se o envolvimento de autoridades, gestores e colaboradores públicos nas diversas esferas governamentais e político-administrativas e a maior participação dos setores interessados e da sociedade civil restaram prejudicados em algum momento pela conformação de um planejamento técnico centralizado e conservador, com os expedientes citados, tais problemas foram superados. A institucionalidade do Cosiplan e da Unasul, a construção da política de integração regional e territorial amparada na implementação de infraestrutura nos países e a democratização das políticas e das ações da organização internacional consistiam em conquistas da comunidade sul-americana. Diante disso, qualquer governo ou sociedade desfrutava de todas as condições para participar dos processos integracionistas e para exercer os direitos a eles vinculados.

⁵³³ COORDINADORES NACIONALES. **XXVIII Reunión de Coordinadores Nacionales de COSIPLAN-IIRSA. Informe de la reunión.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cn28_montevideo15_informe.pdf. Acesso em 27.04.2021.

⁵³⁴ COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN. **XIII Reunión del Comité Coordinador del Cosiplan. Acta.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/13cc_montevideo_ActaFinalXIIIReuni%C3%B3nCCdelCOSIPLAN.pdf. Acesso em 27.04.2021.

⁵³⁵ COSIPLAN. **Declaración de las Ministras y Ministros del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Declaraci%C3%B3n%20Ministros%203-12-2015.pdf. Acesso em 27.04.2021.

Em tempo, o Comitê Coordenador do Cosiplan, em nome do Conselho e da Unasul, respaldado pelo PAE 2012-2022, estabeleceu uma ação específica para efetivar a participação social e cidadã na política de integração regional sul-americana. A ação nomeada “Participación de Organizaciones de la Sociedad Civil” previa a constituição de um espaço de diálogo e de intercâmbio destinado a manifestação das organizações sociais em relação aos objetivos e às propostas de integração de infraestrutura regional (COSIPLAN, 2015)⁵³⁶. Em que pese à relevância da iniciativa ligada à responsabilidade socioambiental da Unasul, a simples presença de organizações sociais nos eventos e nas atividades da organização internacional não é suficiente ou não foi suficiente para efetivação dos princípios da participação social e cidadã nas políticas de integração regional sul-americana. Seguramente, os governos dos países e os setores envolvidos na implementação da infraestrutura regional deveriam ter promovidos processos domésticos e locais de transparência e controle social e de participação dos indivíduos e dos grupos sociais nas escolhas políticas tomadas.

Outra questão relevante que se extrai dos documentos do ano de trabalho do Cosiplan diz respeito à Carteira de Projetos da Unasul. A partir daquele momento, o Cosiplan assinalava uma “Carteira Ativa”, composta por projetos em andamento, e uma lista de projetos concluídos. Certo é que o Cosiplan empenhou esforços durante anos para demonstrar que a Carteira de Projetos da Unasul tinha razoável efetividade de execução de projetos e havia concluído uma boa parte do seu portfólio. A Carteira Ativa registrava 478 projetos e a lista de projetos concluídos 115 projetos, totalizando 593 projetos inseridos na Carteira da Unasul (COSIPLAN, 2015, *op cit*). A tática adotada pelo Cosiplan visava reforçar o pragmatismo e a efetividade do planejamento territorial e regional e da gestão de projetos de infraestrutura e evitar as confusões no acompanhamento da situação dos projetos nos países, muito comuns nas fases de atualização das fichas e das carteiras. O Cosiplan comportava-se como “uma máquina de projetos de infraestrutura para integração regional”.

A despeito disso, convém observar que a delegação da Venezuela fez constar na pauta da reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan que o país, por força de decisão do governo nacional, não tinha Coordenadores Nacionais da IIRSA, mas que isto não implicava distanciamento do país em relação às ações da IIRSA e do próprio Cosiplan (COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN, 2015, *op cit*).

⁵³⁶ COSIPLAN. **Informe de actividades de 2015**. IIRSA, COSIPLAN, 2015. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=4250>. Acesso em 28.04.2021.

2.6 Aspirações integracionistas e os desafios da gestão do Cosiplan: as ações em meio às incertezas e às instabilidades políticas acentuadas em 2016

O ano de trabalho de 2016 do Cosiplan prometia ser produtivo nos seguintes temas: carteiras de projetos, PTI's, participação social, planejamento integral, cadeias de valor, sistemas de informações e de monitoramento, tecnologias da informação e da comunicação, site institucional, SIG do Cosiplan, avaliação ambiental estratégica (EASE), integração produtiva e logística (IPrLg), gestão de riscos de desastres (GDR) e PSI's (transporte de carga e logística, integração ferroviária, portos e hidrovias, integração aérea, integração e facilitação fronteiriça, integração comercial por correios, financiamento e garantias), conforme o Plano de Trabalho Anual do órgão (COSIPLAN, 2015)⁵³⁷.

A XIX Reunião dos Coordenadores Nacionais, praticamente, deu início às atividades dos órgãos do Cosiplan e dele próprio. Em linhas gerais, os Coordenadores Nacionais organizaram os trabalhos e corroboravam para a atualização das Carteiras de Projetos da Unasul, especialmente o preenchimento das fichas de projetos para o Sistema de Informações de Projetos (SIP), para elaboração dos PTI's do Projeto Túnel Binacional Água Negra (Argentina e Chile) e do Projeto Transporte Multimodal do Sistema Lagoa Mirim e Lago dos Patos (Brasil e Uruguai), do estudo de caso envolvendo o Chile e o Peru na aplicação da metodologia de gestão de riscos de desastres (Grupo 05 do EID Interoceânico Central) e do programa de capacitação da rede de colaboradores em transporte de carga e logística, para construção de um site ou link de acesso às informações dos EID's na plataforma do Cosiplan, para formação da rede de colaboradores em transporte, para o apoio aos projetos prioritários fluviais (Acesso Nordeste ao Rio Amazonas e Navegabilidade da Bacia do Prata), para a promoção da participação social, para o aprofundamento dos estudos sobre integração aérea e integração comercial via correios, para a harmonização dos controles fronteiriços na região e a geração de infraestrutura e de serviços logísticos afetos ao trânsito fronteiriço (COORDINADORES NACIONALES, 2016)⁵³⁸. A princípio, a IIRSA e o Cosiplan não esperavam os sérios problemas políticos e institucionais que iriam aparecer nos próximos anos.

⁵³⁷ COSIPLAN. **Plan de Trabajo 2016.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Plan%20de%20Trabajo%202016_v5.pdf. Acesso em 28.04.2021.

⁵³⁸ COORDINADORES NACIONALES. **XIX Reunión de Coordinadores Nacionales de COSIPLAN-IIRSA. Informe de la reunión.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cn29_montevideo16_informe_de_reunion%20revpptu.pdf. Acesso em 28.04.2021.

Na XIV Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan todos os assuntos citados anteriormente foram apreciados de forma positiva pelos representantes dos países (COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN, 2016)⁵³⁹. Ademais, outros assuntos e informes também estiveram na pauta do encontro, como a realização de seminários sobre gestão de riscos de desastres e cadeias sociais de valor, a situação e o regulamento do chamado “Fondo de Iniciativas Comunes – FIC” da Unasul, encaminhamentos para elaboração de uma metodologia para avaliação do PAE 2012-2022, transferência da gestão da Presidência Pró-Tempore do Cosiplan e até uma Declaração do Mercosul⁵⁴⁰.

Cabe acrescentar que o PSI Integração Ferroviária ocupou um lugar de destaque na agenda do Comitê Coordenador do Cosiplan por causa do seu bom andamento e da tomada de ações concretas voltadas à realização de um completo diagnóstico do setor na América do Sul. O Comitê Coordenador do Cosiplan comunicou que uma cooperação técnica e financeira formatada entre o governo do Uruguai e a Secretaria Geral da Unasul iria disponibilizar os insumos para o balizamento de estratégias facilitadoras da integração ferroviária sul-americana. Em tempo, o Comitê Coordenador do Cosiplan também atribuía especial atenção para alguns projetos do setor, sobretudo o Corredor Ferroviário Bioceânico Central (*ibidem*).

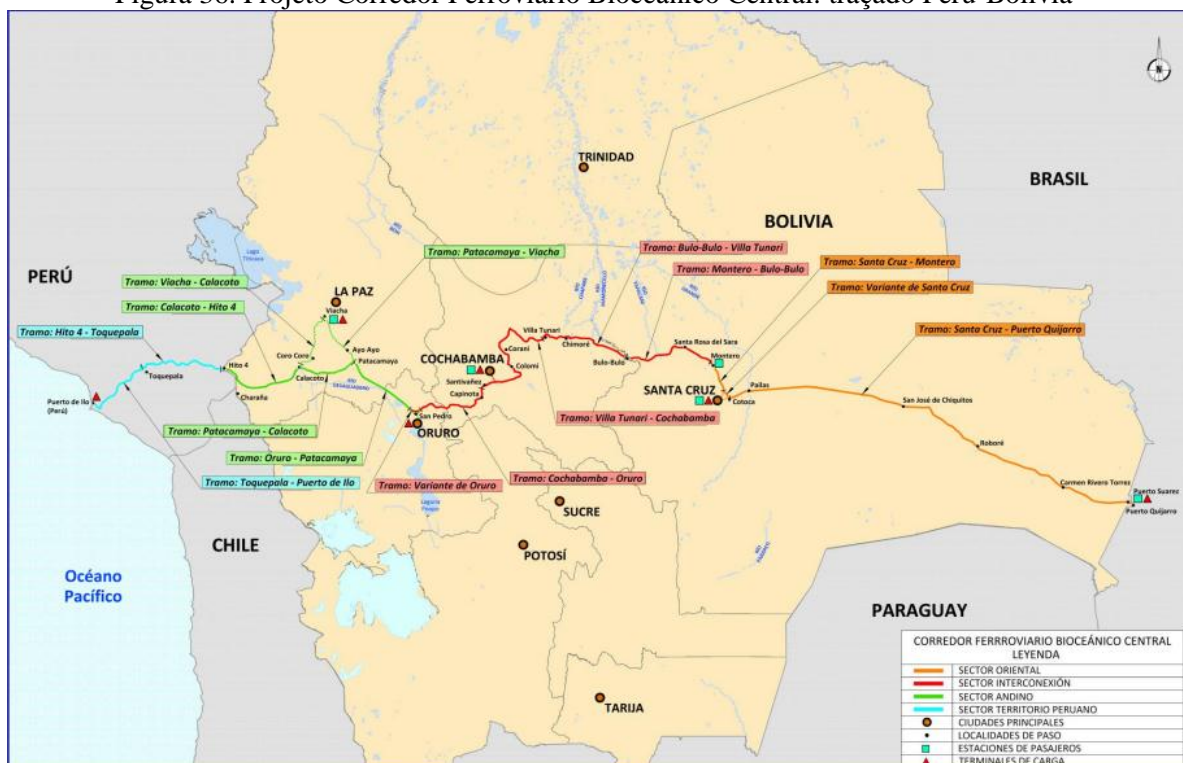
Não é novidade que a Bolívia estava fortemente empenhada na concretização do Corredor Ferroviário Bioceânico Central e na execução dos projetos de infraestrutura nele previstos. Um material exposto pelo governo boliviano mostrou o histórico de planejamento e de gestão do projeto no país e dos programas e ações governamentais na área, com ênfase para os diversos estudos realizados referentes à viabilidade e aos impactos do empreendimento (MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, SERVICIOS Y VIVIENDA, 2016)⁵⁴¹. Conforme a exposição do governo nacional (*ibidem*), o projeto abrange trechos ferroviários no Peru (345 km), na Bolívia (1.894 km) e no Brasil (1.521 km), totalizando 3.755 km de extensão de costa a costa, do Pacífico ao Atlântico, como também pode ser observado na ilustração a seguir que realça o traçado Peru-Bolívia.

⁵³⁹ COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN. **XIV Reunión del Comité Coordinador del Cosiplan. Acta.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Acta%20XIV%20Reuni%C3%B3n%20CC%20Cosiplan%20Final.pdf. Acesso em 28.04.2021.

⁵⁴⁰ A Declaração de Assunção da XLIX Reunião Ordinária do Conselho do Mercosul e da Cúpula de Chefes dos Estados Partes do Mercosul, de 21 de dezembro de 2015, tratava da cooperação regional para viabilizar o Projeto “Corredor Carretero Chile – Argentina – Paraguay – Brasil”.

⁵⁴¹ MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, SERVICIOS Y VIVIENDA. **Corredor Ferroviario Bioceánico Central.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Presentaci%C3%B3nCFBCBoliviaAnexo3.pdf. Acesso em 28.04.2021.

Figura 36. Projeto Corredor Ferroviário Bioceânico Central: traçado Peru-Bolívia



Fonte: Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, 2016 (*op cit*).

O projeto ferroviário em tela tinha como objetivos: i) melhorar a eficiência e a competitividade do sistema de transporte e otimizar o uso de suas capacidades; ii) corroborar para a integração funcional do sistema de transporte; iii) impulsionar as relações comerciais na região; iv) assegurar uma alternativa logística e de transporte voltada ao desenvolvimento econômico equilibrado do país; v) promover a mobilidade sustentável; vii) reforçar a coesão territorial e social e as melhorias na acessibilidade (MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, SERVICIOS Y VIVIENDA, 2016, *ibidem*). No entendimento do governo boliviano, o projeto era viável face os investimentos e os custos nele previstos e era rentável economicamente tendo com conta a dinâmica do mercado, tinha impactos sociais e ambientais razoáveis que poderiam ser mitigados ou compensados, estava situado em território com estruturas produtivas locais e regionais adequadas e comprometido com a concretização de geoestratégias no continente, como o acesso ao Pacífico, que atendia aos interesses da Bolívia e do Brasil (*ibidem*). No âmbito da Unasul, o Projeto Corredor Ferroviário Bioceânico Central ficou alocado no Grupo 05 do EID Interoceânico Central⁵⁴² na Carteira de Projetos e na API e previa o desenvolvimento de um conjunto de projetos e de intervenções no lado boliviano tão somente.

⁵⁴² Grupo 05 - Conexiones del EJE Al Pacífico: Ilo / Matarani - Desaguadero - La Paz + Arica - La Paz + Iquique - Oruro - Cochabamba - Santa Cruz.

Em meados de 2016 transcorreram as reuniões dos GTE's para monitoramento de alguns projetos prioritários (Acesso Nordeste ao Rio Amazonas e Melhoramento da Navegabilidade dos Rios da Bacia do Prata), acompanhamento do PTI Túnel Binacional Água Negra e dos PSI's (SIG e site do Cosiplan, integração e facilitação fronteiriça, integração comercial por correios, cadeias sociais de valor e infraestrutura) e atualização das Carteiras de Projetos dos EID's⁵⁴³ e da API. Na sua maior parte, as agendas dos GTE's em 2016 foram cumpridas mediante videoconferências sem a disponibilização de alguns documentos dos eventos realizados. A introdução e a utilização de recursos tecnológicos nas atividades dos GTE's podem ter facilitado a dinâmica dos trabalhos de planejamento e de gestão de projetos, contudo, tais mudanças também arrefeceram a pró-atividade peculiar das instâncias técnicas do Cosiplan e dos seus colaboradores.

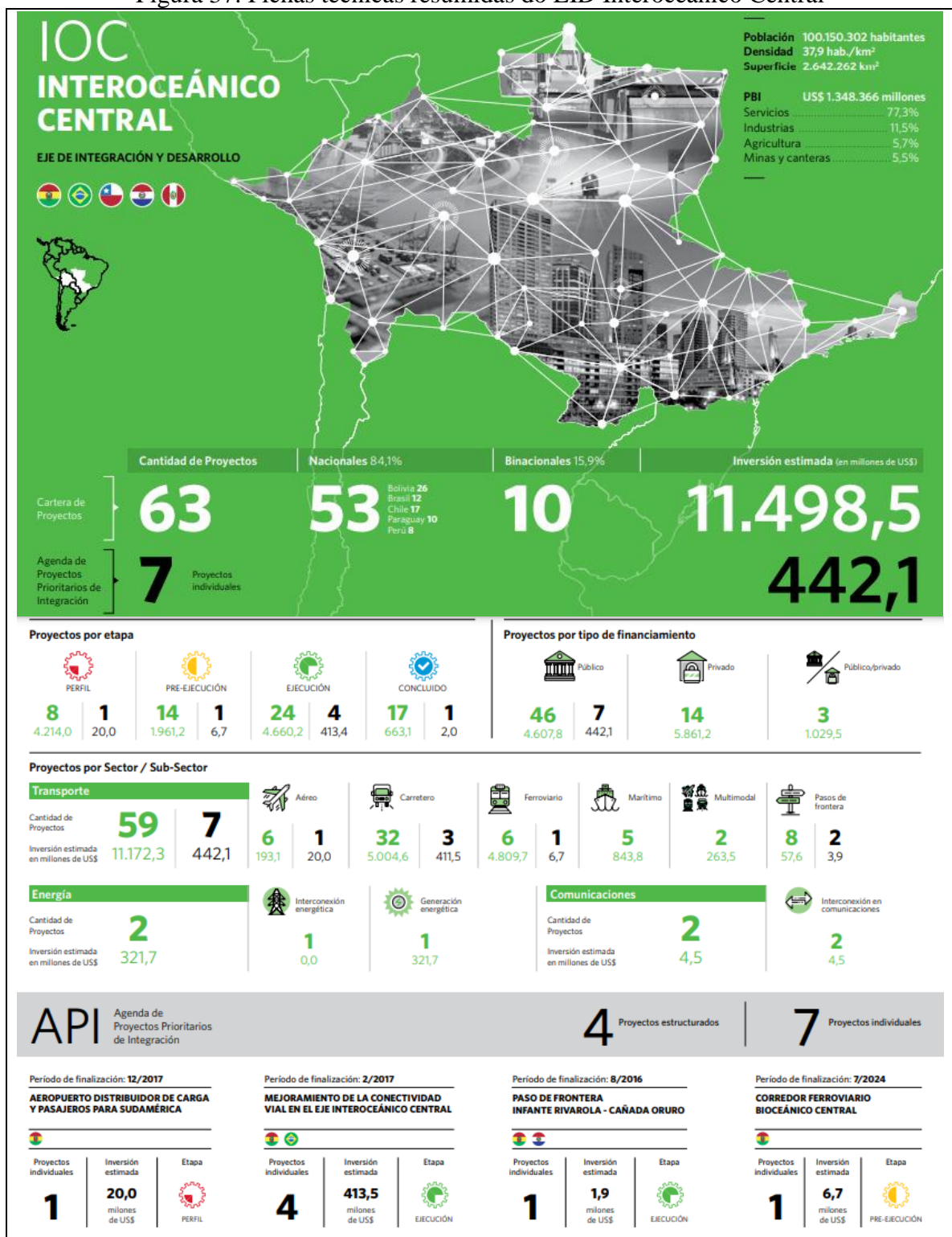
Os GTE's dos EID's prosseguiram com a revisão e o preenchimento das fichas de projetos, incluindo a inserção de novas descrições dos projetos nas carteiras, com o monitoramento intensivo dos projetos prioritários, com a definição da lista de projetos concluídos e com a efetivação de determinadas mudanças nos portfólios de projetos. O GTE Interoceânico Central observava o andamento de projetos de infraestrutura nos diferentes grupos do EID e fazia alguns apontamentos dignos de comentários: i) atraso do Projeto Construção da Ponte Internacional e Área de Fronteira Carmelo Peralta (Paraguai) e Porto Murtinho (Brasil), do Grupo 01; ii) conclusão de projetos rodoviários na Bolívia (Melhoramento da estrada Santa Cruz - Yacuiba e Pavimentação Potosí - Tupiza - Villazón, ambos do Grupo 01, e Construção da estrada Pailón - San José - Puerto Suárez, do Grupo 03); iii) execução do Projeto Aeroporto Internacional Viru Viru, Santa Cruz, do Grupo 03, e do Projeto Duplicação da Rodovia La Paz e Santa Cruz, do Grupo 05; iv) conclusão dos estudos dos projetos rodoviários Estrada Trinidad - Puerto Ustarez e Estrada Tacna - La Paz (Trecho Viacha - Hito IV) e do Projeto Corredor Ferroviário Bioceânico Central, todos pertencentes ao Grupo 05 (GTE EJE INTEROCEÁNICO CENTRAL, 2016)⁵⁴⁴.

A Carteira de Projetos do EID Interoceânico Central não sofreu alterações na composição da lista de projetos, assim sendo, os países continuavam fazendo a gestão dos projetos na expectativa de viabilizar a execução deles nos seus territórios (Figura 37).

⁵⁴³ EIDs Amazonas, Peru-Brasil-Bolívia, Interoceânico Central, Mercosul-Chile, Hidrovia Paraguai-Paraná, Capricórnio e Andino.

⁵⁴⁴ GTE EJE INTEROCEÁNICO CENTRAL. **Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo del EJE Interoceánico Central para la actualización de la Cartera del Cosiplan y de la API.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cartera16_reunion_por_eje_informe_final_IOC.pdf. Acesso em 29.04.2021.

Figura 37. Fichas técnicas resumidas do EID Interoceânico Central

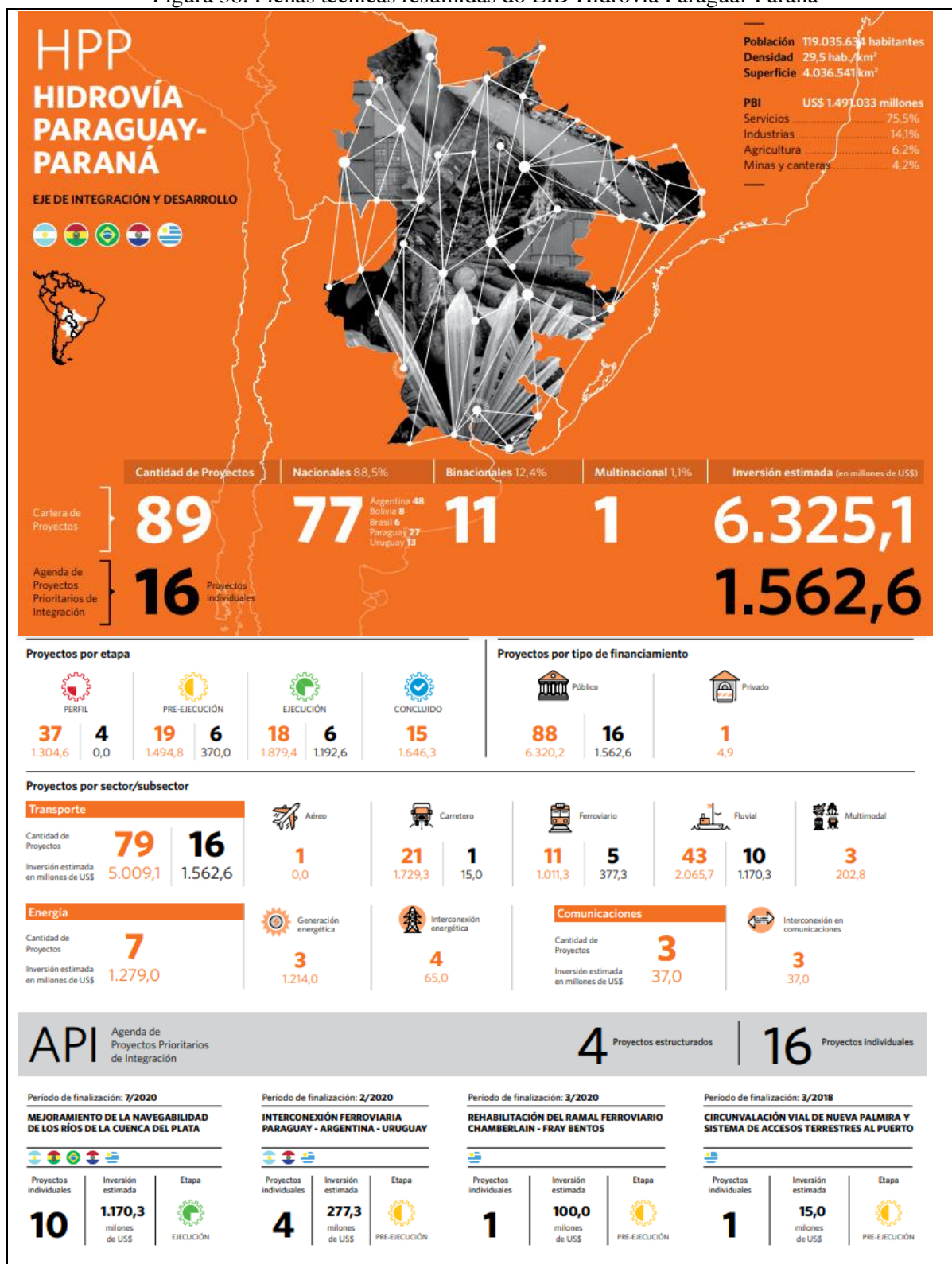


Fonte: COSIPLAN, 2016⁵⁴⁵.

O GTE Hidrovia Paraguai-Paraná também mantinha a composição do seu portfólio com poucas alterações na lista de projetos (Figura 38).

⁵⁴⁵ COSIPLAN. Fichas de la Cartera del Cosiplan y de la API por Eje y por País 2016. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Fichas2016_web.pdf. Acesso em 30.04.2021.

Figura 38. Fichas técnicas resumidas do EID Hidrovia Paraguai-Paraná



Fonte: COSIPLAN, 2016 (op cit).

O GTE Hidrovia Paraguai-Paraná detinha maiores informações sobre os projetos dos Grupos de Projetos 02, 03, 04 e 05, todavia, alguns apontamentos do GTE sobre as vias fluviais de integração no Rio Paraguai também eram pertinentes (Grupo 01).

O GTE Hidrovia Paraguai-Paraná tomou conhecimento da pré-execução do Projeto Reabilitação e Manutenção do Canal Tamengo, via de acesso da Bolívia à hidrovia, e da conclusão do Projeto de Construção de Puerto Busch, um porto fluvial, situado no município de Puerto Suarez, província de German Busch, departamento de Santa Cruz, para facilitar o transporte de cargas através da hidrovia, responsável por articular os sistemas fluvial e marítimo e por assegurar os fluxos de importação e exploração no sudeste da Bolívia, e da situação de outros projetos do Grupo 01 e dos demais grupos do EID (GTE EJE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ, 2016)⁵⁴⁶.

No registro da reunião do GTE especializado consta que Brasil e Bolívia iriam dialogar sobre a situação dos projetos de interesse mútuo e que os principais projetos voltados à navegabilidade das vias fluviais da hidrovia ainda dependiam de estudos e diagnósticos, notadamente o trecho entre Apa e Corumbá, envolvendo Paraguai, Bolívia e Brasil (*ibidem*).

Os demais GTE's do Cosiplan, que realizaram eventos e atividades naquele ano, tiveram progressos, uns mais expressivos, outros menos. O GTE Gestão de Riscos de Desastres conseguiu desenvolver a metodologia elaborada num projeto piloto apoiado pelo Chile e Peru com foco no Grupo 05 do EID Interoceânico Central da Unasul; a partir dessa experiência o GTE Gestão de Riscos de Desastres buscou incentivar o debate sobre as políticas regionais de gestão de riscos de desastres e a aplicação da metodologia em outros projetos de infraestrutura regional nos países (GTE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES, 2016)⁵⁴⁷.

O GTE SIG e Site do Cosiplan tratou da operacionalização, utilização e aperfeiçoamento do SIG do Cosiplan (GT SIG/WEB COSIPLAN, 2016)⁵⁴⁸. E os GTE's PTI Túnel Binacional Água Negra, Transportes de Carga e Logística, Integração Comercial por Correios, Integração Ferroviária e Telecomunicações seguiram o calendário anual de atividades, conforme previsto no Plano de Trabalho e no calendário.

⁵⁴⁶ GTE EJE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ. **Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo del Eje de a Hidrovia Paraguay-Paraná para la actualización de la Cartera del Cosiplan y de la API. Informe preliminar.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cartera16_reunion_por_eje_informe_final_HPP.pdf. Acesso em 29.04.2021.

⁵⁴⁷ GTE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES. **Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo sobre Gestión de Riesgo de Desastres.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/grd_lima16_InformeFinal.pdf. Acesso em 29.04.2021.

⁵⁴⁸ GT SIG/WEB COSIPLAN. **Informe.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/sig_videoconferencia080916_Informe.pdf. Acesso em 29.04.2021.

O GTE Integração e Facilitação Fronteiriça retomou as discussões a respeito das áreas, postos ou zonas de controles fronteiriços e do planejamento e desenvolvimento fronteiriço. O GTE mencionado procurava constituir uma abordagem que pudesse explicar os modelos de controle e gestão fronteiriços, os contextos em que vivem as populações, as perspectivas, dimensões e possibilidades de ações políticas nessas áreas e os fatores necessários para a identificação de regiões bilaterais fronteiriças (RBF), dos territórios afetados e dos projetos nominados (GTE SOBRE INTEGRACIÓN Y FACILITACIÓN FRONTERIZA, 2016)⁵⁴⁹. O GTE Integração e Facilitação Fronteiriça aplicou uma metodologia de reuniões por grupos para o debate coletivo sobre esses elementos caros à temática em apreço: i) indicadores de eficácia e de funcionamento dos postos de controle fronteiriço; ii) planejamento aplicado à integração fronteiriça, às localidades e às situações na fronteira; iii) instituição de marco legal para a abordagem multidimensional da integração fronteiriça; iv) definição de insumos para a formulação dos planos de integração transfronteiriça (*ibidem*). Em que pese à relevância dos trabalhos desse GTE, nota-se a ocorrência de um problema comum no campo do planejamento: a descontinuidade das ações. O GTE “abandonou” os documentos de referência na área, elaborados pela IIRSA e pelo COSIPLAN, e reabriu o debate teórico e conceitual, que já havia sido feito pelo próprio GTE em outras oportunidades. Com efeito, o momento exigia objetividade na reformulação do “programa institucional” voltado às fronteiras sul-americanas, o que não ocorreu.

A gestão do Cosiplan (2016-2017), exercida pela Venezuela, teve dificuldades na coordenação dos trabalhos dos GTE's e das agendas dos Coordenadores Nacionais, do Comitê Coordenador do Cosiplan e do Conselho. Isto pode não ter prejudicado as atividades dos GTE's, mas repercutiu negativamente na postura e no alinhamento das instâncias do Cosiplan e do Conselho. No arquivo do Cosiplan não estão disponíveis ou não podem ser localizadas as informações e os documentos referentes às reuniões dos Coordenadores Nacionais e do Comitê Coordenador do Cosiplan, realizadas no segundo semestre de 2016. E tendo como base o Informe de Atividades do Cosiplan daquele ano, essas agendas não teriam ocorrido (COSIPLAN, 2016)⁵⁵⁰.

⁵⁴⁹ GRUPO TÉCNICO EJECUTIVO SOBRE INTEGRACIÓN Y FACILITACIÓN FRONTERIZA. **Informe final.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/GTE_Integraci%C3%B3nyFacilitaci%C3%B3nFronteriza_Agosto2016_InformeFinal.pdf. Acesso em 29.04.2021.

⁵⁵⁰ COSIPLAN. **Informe de Actividades 2016.** Disponível em: <https://d1dhn91mufybw1.cloudfront.net/downloads/pdfs/fdxicy9md/fdxicy9md.pdf?v=1619782322>. Acesso em 29.04.2021.

Uma reunião do Cosiplan, datada de 06 de dezembro, tratou do encerramento dos trabalhos de 2016. O registro desse evento é econômico nos detalhes das discussões e dos encaminhamentos tomados pelos representantes dos países no Conselho, aliás, um dos principais temas do planejamento institucional foi abordado de forma superficial pelo Cosiplan – a metodologia de revisão do PAE 2012-2022 – necessária por ocasião do prazo previsto no documento (2017). Além dos relatórios de atividades dos GTE's e do acompanhamento da Carteira de Projetos e da API, que não continham novidades, a publicação dos documentos técnicos ensejava reconhecimento por parte das autoridades e dos colaboradores presentes. O Cosiplan destacou a importância das publicações sobre o PTI e o estudo de caso concluído (Túnel Binacional Água Negra), a metodologia de gestão de riscos de desastres e os estudos aplicados nas infraestruturas de integração regional no Chile e no Peru, e os informes diversos do órgão, entre eles os informes da Carteira de Projetos e da API por EID e país, expostos anteriormente para os EID's Interoceânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná (COSIPLAN, 2016)⁵⁵¹.

A Carteira de Projetos e a API não foram impactadas por quaisquer questões referentes à gestão da Venezuela na Presidência Pró-Tempore do Cosiplan. Os informes foram publicados normalmente e mantiveram a estrutura e a exposição de conteúdos adotadas pelas instâncias do Cosiplan e pelo Conselho (COSIPLAN, UNASUR, 2016⁵⁵² e 2016⁵⁵³). As mudanças na quantidade de projetos e até na relação e na composição de projetos previstos nas Carteiras da Unaul não acarretavam transformações na gestão de projetos de infraestrutura nem no planejamento territorial e regional. Além disso, as propostas ou modelos de “gestão especial” de projetos-âncora, projetos prioritários e projetos multinacionais não produziram efeitos ou impactos significativos na taxa de efetividade de execução dos projetos. Apesar disso, o caminho para o desenvolvimento da integração regional via implementação de projetos de infraestrutura continuava sendo o “das boas ideias e práticas em gestão de projetos e em planejamento”, e isso poderia ser alcançado com a revisão do PAE no ano seguinte, contudo, o Cosiplan dava sinais de esgotamento e de ineficiência de suas ações.

⁵⁵¹ COSIPLAN. **Reunión del Cosiplan sobre el Plan de Trabajo 2017**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/PT2017_informe_de_reunion_v2.pdf. Acesso em 30.04.2021.

⁵⁵² COSIPLAN. UNASUR. **Cartera de Proyectos 2016**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf. Acesso em 30.04.2021.

⁵⁵³ COSIPLAN. UNASUR. **Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración 2016**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/API%202016_web.pdf. Acesso em 30.04.2021.

2.7 O aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento e gestão territorial e de projetos e o empenho do Cosiplan: avanços promissores, mas frustrados em 2017

O Plano de Trabalho de 2017, apresentado pelo Cosiplan, era uma repetição dos planos de trabalho dos anos anteriores; com exceção da revisão e da atualização do PAE para o período 2012-2022, nenhuma inovação relevante foi acrescentada ao documento que matinha o foco na atualização das carteiras de projetos e da API, na criação de PTI's, na aplicação das metodologias de planejamento territorial e de avaliação de impactos de projetos (EASE, IPrLg e GRD), na promoção da participação social nas atividades do Cosiplan, na utilização e no funcionamento das geotecnologias (SIP e SIG) e do site institucional e no desenvolvimento dos PSI's, nomeadamente: Transporte de Carga e Logística, Integração Ferroviária, Portos e Hidrovias, Integração Aérea, Planejamento para Integração e Desenvolvimento Fronteiriço, Integração Comercial por Correios para Micro e Pequenas Empresas e Financiamento e Garantias (COSIPLAN, 2016)⁵⁵⁴.

A mudança da Presidência Pró-Tempore da gestão da Venezuela para a gestão da Argentina pode ter possibilitado o resgate dos processos afetos ao planejamento e de tomada de decisões políticas e técnicas no âmbito do Cosiplan. Ainda assim, os órgãos do Cosiplan tinham o desafio de adotar posturas mais objetivas e propositivas e ações concretas no planejamento territorial e regional e na gestão de projetos de infraestrutura. Nessa direção, algumas propostas sugeridas no Plano de Trabalho de 2017 indicavam as possibilidades de melhor atuação dos órgãos do Cosiplan, como a formulação conjunta de um PTI e de um Plano-Piloto de Integração Fronteiriça para o Corredor Rodoviário Bioceânico Campo Grande - Porto Murtinho - Carmelo Peralta - Pozo Hondo - Misión La Paz - Paso Sico - Paso de Jama - Puertos del Norte de Chile (Antofagasta, Mejillones e Iquique), que interliga Brasil, Paraguai, Argentina e Chile (COSIPLAN, 2016, *op cit*).

Certo é que o supracitado projeto era tratado com certa prioridade pelos países e contava com acordos e consensos importantes registrados em diferentes agendas governamentais e diplomáticas. É preciso reconhecer que o Cosiplan se posicionava no sentido de que as ações integracionistas dependiam do interesse dos países e da utilização das ferramentas construídas e disponibilizadas para a implementação dos projetos regionais.

⁵⁵⁴ COSIPLAN. **Plan de Trabajo 2017.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/PlandeTrabajo2017_Dic2016_v7.pdf. Acesso em 01.05.2021.

De qualquer forma, o Cosiplan tomou as medidas para assegurar a revisão e a atualização do PAE 2012-2022, inclusive uma reunião especial para tratar do tema foi realizada por videoconferência em março daquele ano (2017) com a participação dos representantes que exerceram a Presidência Pro-Tempore do Consiplan entre 2011 e 2017 (COSIPLAN, 2017)⁵⁵⁵. Esse grupo de trabalho produziu durante o evento um documento - não disponibilizado no arquivo institucional - para subsidiar as discussões relacionadas com o aperfeiçoamento do PAE 2012-2022 que iriam ser feitas em outra oportunidade.

Devido às dificuldades da gestão do Cosiplan no ano anterior, os Coordenadores Nacionais tiveram que reavaliar o andamento das atividades de 2016, para, então, discutir os rumos do Plano de Trabalho de 2017 e das atividades nele previstas. Na XX Reunião do Foro Técnico da IIRSA e dos Coordenadores Nacionais, conforme a ata lavrada, ficou consignado que os principais resultados obtidos pelo Cosiplan em 2016 foram a elaboração e a publicação dos documentos técnicos, o funcionamento do site institucional e a implantação do Sistema de Informações de Projetos, o “SIP” (IIRSA, 2017)⁵⁵⁶. A IIRSA e os Coordenadores Nacionais discutiram as propostas de atividades e os cronogramas definidos pelos GTE’s (EID’s, PTI’s, Transporte de Cargas e Logística, Planejamento para Integração e Desenvolvimento Fronteiriço, Portos e Hidrovias e Integração Aérea, Integração Comercial por Correios, Participação Social) e a situação e a necessidade de melhorias no acompanhamento da Carteira de Projetos e da API (IIRSA, 2016, *ibidem*). Curiosamente, no registro da referida reunião, não há nenhuma menção a revisão e a atualização do PAE 2012-2022.

Logo em seguida, na XV Reunião, o Comitê Coordenador do Cosiplan apreciou os encaminhamentos da IIRSA e dos Coordenadores Nacionais e deliberou de forma favorável sobre os mesmos (COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN, 2017)⁵⁵⁷. Outrossim, o Comitê Coordenador do Cosiplan informou que a revisão e a atualização do PAE estavam sendo feitas por um grupo de trabalho e por meio da “Jornada Especial de Revisão do PAE” (*ibidem*). Esse trabalho foi desenvolvido, contudo, o documento ficou prejudicado por causa da interrupção das atividades da IIRSA e do Cosiplan/Unasul.

⁵⁵⁵ COSIPLAN. **Reunión Especial de PPT’s 2011-2017 sobre la revisión del PAE**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=363>. Acesso em 01.05.2021.

⁵⁵⁶ IIRSA. **XXX Reunión del Foro Técnico IIRSA. Informe final**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/30_Foro_T%C3%A9cnico_BsAs17_informe_final.pdf. Acesso em 01.05.2021.

⁵⁵⁷ COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN. **XV Reunión del Comité Coordinador del Cosiplan. Informe final**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cc15_BsAs17_informe_%20final.pdf. Acesso em 01.05.2021.

O grupo de trabalho especial focado na revisão do PAE se reuniu em abril de 2017 e debateu uma proposta de atualização do referido documento, elaborada pela delegação da Argentina. Àquele GT cumpria estabelecer uma metodologia adequada para avaliação do PAE, produzir um diagnóstico da implementação dele e levantar propostas para a sua reformulação. Havia o entendimento de que a avaliação do PAE deveria ser pautada em indicadores e contribuir para o aprimoramento dos instrumentos existentes (Carteira de Projetos, SIG do Cosiplan e PTI's) e do próprio planejamento (GTE REVISIÓN DEL PAE, 2017)⁵⁵⁸.

Naquela oportunidade, uma pré-proposta de atualização do PAE estava sendo construída para apreciação das instâncias do Cosiplan e futura aprovação do Conselho. Os pontos mais importantes destacados na atividade do GTE diziam respeito ao planejamento institucional como premissa básica da integração territorial, ao conhecimento acerca das metodologias e das ferramentas e das diversas possibilidades de aplicação e de geração de experiências e de resultados, à manutenção de uma Carteira de Projetos ativa e objetiva, ao acesso social à informação e à utilização dos recursos comunicativos e geotecnológicos, e à implementação de programas e ações destinados ao desenvolvimento e à integração da sociedade sul-americana (GTE REVISIÓN DEL PAE, 2017)⁵⁵⁹.

Em julho de 2017 o mesmo GTE concentrou-se na apresentação e discussão de um diagnóstico do PAE nos 05 (cinco) anos de sua vigência (2011-2016) e na definição de propostas afetas à estrutura teórico-conceitual e ao arcabouço operacional do PAE (GTE REVISIÓN DEL PAE, 2017)⁵⁶⁰. Certamente, a revisão e a atualização do PAE suscitavam uma análise rigorosa sobre os objetivos estabelecidos, as ações previstas, as atividades realizadas e os resultados obtidos presentes naquele insumo do planejamento do Cosiplan. De certa maneira, como o Cosiplan cumpria rigorosamente os Planos de Trabalho anuais, respaldados pelo PAE, a avaliação desse documento, ou melhor, do próprio planejamento estratégico da entidade, consistia na “sistematização crítica” dos trabalhos desenvolvidos pelo Cosiplan e na compilação dos relatórios dos GTE's.

⁵⁵⁸ GTE REVISIÓN DEL PAE. **Jornada Especial sobre revisión del PAE. Informe final.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pae_BsAs17_informe_final.pdf. Acesso em 01.05.2021.

⁵⁵⁹ GTE REVISIÓN DEL PAE. **Actualización del PAE 2017. Justificación de propuestas.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pae_BsAs17_Justificaci%C3%B3n_modificaci%C3%B3n%20PAE_Argentina.pdf. Acesso em 01.05.2021.

⁵⁶⁰ GTE REVISIÓN DEL PAE. **II Jornada Especial sobre la Revisión del PAE. Informe.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pae_Montevideo17_Informe_final.pdf. Acesso em 01.05.2021.

Evidente que a revisão do PAE não poderia se confundir com a avaliação do planejamento territorial e regional da Unasul e da gestão de projetos de infraestrutura, de responsabilidade do Cosiplan, daí a impertinência de análises mais aprofundadas baseadas em indicadores de resultados sobre os impactos diretos e indiretos das ações implementadas nas diversas áreas de atuação da organização regional. Dito isso, na reunião do “GTE especial” foram expostas súmulas sobre os instrumentos do PAE, nomeadamente: i) PTI’s; ii) Carteira de Projetos, API e SIP; iii) SIG e Site do Cosiplan; iv) Gestão de Riscos e Desastres; v) Transporte de Carga e Logística; vi) Integração Ferroviária; vii) Portos e Hidrovias; viii) Integração Aérea; ix) Planejamento para a Integração e Desenvolvimento de Territórios Fronteiriços; x) Integração Comercial por Correios para Pequenas e Micro Empresas; xi) Telecomunicações; xii) Mecanismos de Financiamentos e Garantias; xiii) Ações de Comunicação e Difusão (GTE REVISIÓN DEL PAE, 2017, *op cit*).

O GTE chegou a conclusão de que o PAE foi desenvolvido de forma contínua e com observância dos objetivos estabelecidos e que os instrumentos nele previstos foram construídos e utilizados satisfatoriamente (*ibidem*). Os apontamentos feitos pelos representantes dos países e das instâncias do Cosiplan acerca do PAE – definição de indicadores para medição dos impactos da infraestrutura na qualidade de vida das populações, proposição de mecanismos de participação social e indicação de ações diversas – não estavam diretamente ligados a sua concepção tampouco a sua estrutura conceitual e operacional, mas à formatação dos próprios instrumentos de planejamento e gestão e à necessidade de efetivação dos mesmos em prol da integração regional sul-americana. Desta forma, é possível acompanhar o entendimento do GTE que o PAE 2012-2022 foi um instrumento exitoso, todavia, a sua reformulação exigiria criatividade e maior empenho das organizações internacionais parceiras, do Cosiplan, da Unasul, dos governos nacionais e dos colaboradores nos países, principalmente dos governos locais, dos setores interessados da iniciativa privada e das populações envolvidas.

Em tempo, o Cosiplan conseguiu ajustar o PAE 2012-2022, isto é, atualizar o documento com o seu histórico de desenvolvimento e com nova estrutura de objetivos, ações, instrumentos e inserir os recursos de monitoramento e avaliação de impactos do Plano, o cronograma de execução e prazo de revisão (COSIPLAN, 2017)⁵⁶¹. O Quadro 40 mostra a síntese da última versão do PAE.

⁵⁶¹ COSIPLAN. PAE. Plan de Acción Estratégico 2012-2022. Ajustado a 2017. COSIPLAN, 2017. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=4626>. Acesso em 10.05.2021.

Quadro 40. PAE 2012-2022: versão atualizada em 2017

Objetivo 1. Promover a conectividade da região a partir da construção de redes de infraestrutura para integração física atendendo a critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis, preservando o meio ambiente e o equilíbrio dos ecossistemas			
Ações	Produtos	Prazo/periodicidade	Situação
1.1 Planejamento territorial. Aperfeiçoar o processo de planejamento territorial indicativo para integração e desenvolvimento do território sul-americano	Resultados das atividades realizadas nos Objetivos 2 e 6 e suas respectivas Ações	Permanente	Em andamento
Objetivo 2. Aumentar as capacidades e potencialidades da população local e regional por meio do desenvolvimento da infraestrutura, com a finalidade de melhorar sua qualidade e expectativa de vida, e difundir entre o público em geral os resultados dos empreendimentos do Cosiplan			
Ações	Produtos	Prazo/periodicidade	Situação
2.1 Resultados socioeconômicos dos projetos. Recopilar informação dos projetos e dos territórios onde se localizam para analisar os resultados do processo de integração física na população	Informação dos territórios e dos projetos que os países priorizem para analisar os seus resultados econômicos e sociais	Variável conforme o interesse dos países	Não iniciado
2.2 Participação social. Definir instâncias de participação social em geral e de comunidades envolvidas em ações e projetos do Cosiplan para reconhecer as suas expectativas e incorporar elas na tomada de decisões	Participação social ativa das comunidades envolvidas em instâncias do Cosiplan	Permanente	Em andamento
2.3 Estratégia de difusão do Cosiplan. Difundir o trabalho desenvolvido no marco do Cosiplan entre as comunidades governamentais, acadêmicas, empresariais e sociais da América do Sul e a nível global, utilizando novas tecnologias e estratégias modernas de comunicação	Ações de difusão dos trabalhos do Cosiplan	Permanente	Em andamento
Objetivo 3. Desenvolver e aplicar metodologias de planejamento territorial para a identificação e implementação de ações complementares aos projetos de infraestrutura de integração, com o objetivo de potencializar os seus impactos no desenvolvimento dos territórios envolvidos, considerando aspectos econômicos, sociais e ambientais			
Ações	Produtos	Prazo/periodicidade	Situação
3.1 Diretrizes para programas de integração territorial. Revisar e atualizar as diretrizes para formulação de Programas Territoriais de Integração (PTIs) que complementem a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) e os projetos da Carteira do Cosiplan	Diretrizes atualizadas para formulação de Programas Territoriais de Integração (PTIs)	Variável conforme o interesse dos países	Em andamento
3.2 Formulação de Programas	Programas Territoriais	Variável	Em andamento

Territoriais de Integração. Formular Programas Territoriais de Integração (PTIs)	de Integração (PTIs) aplicados a projetos selecionados pelos países	conforme o interesse dos países	
3.3 Metodologias de avaliação ambiental e social com enfoque estratégico. Aplicar a Metodologia de Avaliação Ambiental e Social com Enfoque Estratégico (EASE)	Metodologia EASE aplicada a projetos ou grupo de projetos selecionados pelos países	Variável conforme o interesse dos países	Em andamento
3.4 Metodologia de integração produtiva e logística. Aplicar a Metodologia de Integração Produtiva e Logística (IPrLg)	Metodologia IPrLg aplicada a projetos ou grupo de projetos selecionados pelos países	Variável conforme o interesse dos países	Em andamento
3.5 Metodologia sobre gestão de riscos de desastres. Aplicar a Metodologia para Incorporação de Gestão de Riscos de Desastres em Projetos de Infraestrutura (GRD)	Metodologia desenvolvida e aplicada a projetos ou grupo de projetos selecionados pelos países. Programa de Capacitação desenvolvido	Variável conforme o interesse dos países	Em andamento
3.6 Cadeias econômicas e sociais de valor. Aplicar a Metodologia de Integração Produtiva e Logística (IPrLg) a cadeias econômicas e sociais de valor	Metodologia IPrLg aplicada a cadeias de valor selecionadas pelos países	Variável conforme o interesse dos países	Não iniciado
Objetivo 4. Consolidar a Carteira de Projetos para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (Carteira do Cosiplan) e a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API)			
Ações	Produtos	Prazo/ periodicidade	Situação
4.1 Carteira de Projetos. Atualizar a Carteira do Cosiplan	Carteira do Cosiplan atualizada e divulgada por meio dos informes anuais	Anual	Em andamento
4.2 Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API). Atualizar a informação dos projetos e revisar a conformação da Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API)	Projetos da API atualizados. Conformação da API revisada.	Atualização dos projetos de forma anual e revisão da conformação da API de forma quinquenal	Em andamento
4.3 Sistema de Informações de Projetos. Atualizar o Sistema de Informação de Projetos do Cosiplan (SIP)	SIP Atualizado	Permanente	Em andamento
4.4 Sistema de Monitoramento Permanente. Aplicar o módulo de Sistema de Monitoramento Permanente (SMP) do SIP aos projetos da Carteira do Cosiplan e da API	SMP Atualizado	Permanente	Em andamento

Objetivo 5. Fomentar o uso intensivo de Tecnologias de Informação e Comunicação com a finalidade de ultrapassar barreiras geográficas e operacionais dentro da região			
Ações	Produtos	Prazo/ periodicidade	Situação
5.1 Site web do Cosiplan. Desenvolver, atualizar e difundir o site web do Cosiplan	Site web do Cosiplan ativo, atualizado e em funcionamento na internet	Permanente	Site criado, ativo e atualizado. Em andamento
5.2 Sistema de Informação Geográfica (SIG). Desenvolver, atualizar e difundir o Sistema de Informação Geográfica (SIG) que oriente o planejamento territorial na América do Sul	SIG ativo, atualizado e em funcionamento na internet	Permanente	SIG criado, ativo e atualizado. Em andamento
Objetivo 6. Impulsionar o desenvolvimento dos processos setoriais de integração com o propósito de identificar os obstáculos técnicos, normativos e de coordenação institucional que impedem o desenvolvimento e a operação eficiente da infraestrutura da América do Sul, e propor ações que permitam superá-los			
Ações	Produtos	Prazo/ periodicidade	Situação
6.1 Transporte de carga e logística. Impulsionar uma logística de carga de escala regional a partir do apoio às políticas públicas que promovam uma visão sistêmica da infraestrutura do transporte, do movimento de bens e da armazenagem nos países sul-americanos	Realização de estudos específicos. Ações de capacitação, fortalecimento institucional, intercâmbio e difusão de boas práticas e uso de novas tecnologias	Permanente	Em andamento
6.2 Integração ferroviária. Fomentar a integração ferroviária e a complementaridade de políticas e projetos do setor ferroviário que impulsionem o desenvolvimento econômico e social	Realização de estudos específicos. Ações de capacitação, fortalecimento institucional, intercâmbio e difusão de boas práticas e uso de novas tecnologias	Permanente	Em andamento
6.3 Integração de portos e hidrovias. Melhorar a competitividade da região a partir de aproveitamento do potencial que oferecem as hidrovias sul-americanas, identificando linhas de ação a nível regional para promover o desenvolvimento portuário, de plataformas logísticas e do transporte marítimo e fluvial	Identificação de projetos de investimento. Realização de estudos específicos. Ações de capacitação, fortalecimento institucional, intercâmbio e difusão de boas práticas e uso de novas tecnologias	Permanente	Em andamento
6.4 Integração aérea. Melhorar a conectividade das economias da região através do desenvolvimento e do fortalecimento de alternativas de transporte aéreo regional de cargas e passageiros	Realização de estudos específicos para identificar potenciais hubs regionais. Ações de capacitação, fortalecimento institucional,	Permanente	Em andamento

	intercâmbio e difusão de boas práticas e uso de novas tecnologias		
6.5 Planejamento para integração e desenvolvimento de territórios da fronteira. Desenvolver ações para converter as regiões de fronteira em espaços de integração e desenvolvimento, facilitando a mobilidade de bens e pessoas, e planejando o território atendendo os aspectos econômicos, sociais e ambientais	Desenvolver uma plataforma digital de informação. Elaboração de estudos específicos. Ações de capacitação, fortalecimento institucional, intercâmbio e difusão de boas práticas e uso de novas tecnologias	Permanente	Em andamento
6.6 Integração comercial por envios postais para Micro e Pequenas Empresas. Contribuir para a integração regional fomentando a inclusão de micro e pequenas empresas no mercado internacional mediante a implementação de um processo simplificado de exportação e importação por envios postais que utiliza a plataforma logística do operador postal designado	Ampliação do Programa Exporta e Importa Fácil para inclusão de micro e pequenas empresas no mercado internacional por meio de processos simplificados de comércio por envios postais. Elaboração de estudos específicos. Ações de capacitação, fortalecimento institucional, intercâmbio e difusão de boas práticas e uso de novas tecnologias	Permanente	Em andamento
6.7 Integração de redes de comunicações e uso de Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs). Estudar e propor alternativas para impulsionar a integração das redes sul-americanas de telecomunicações e projetos de infraestrutura que incluam componentes de TICs	Elaboração de estudos específicos. Ações de capacitação, fortalecimento institucional, intercâmbio e difusão de boas práticas e uso de novas tecnologias	Permanente	Em andamento

Fonte: COSIPLAN, 2017 (*op cit*).

Em paralelo, outro trabalho similar foi feito por um grupo especial competente para revisão e atualização da API. Esse GT realizou reuniões concomitantes com o GT de revisão do PAE e tratou da situação dos projetos prioritários no período 2011-2016 nos contextos das mudanças políticas e econômicas, das novas relações regionais e internacionais no mundo e da necessidade de reformular as prioridades dos países, a exploração dos recursos naturais e os processos de integração territorial e regional; outro esforço para impulsionar a agenda do Cosiplan/Unasul.

A revisão da API apoiou-se na sistematização das informações da situação dos projetos – 31 projetos prioritários estruturados e 103 projetos prioritários individuais – e nas análises dos órgãos do Cosiplan. A partir desse procedimento, o GT responsável avaliou os projetos que não foram priorizados pelos governos, os projetos que estavam atrasados e que demandavam maior prazo para execução (GTE REVISIÓN DEL PAE, 2017)⁵⁶². Visando abordar melhor a questão da finalização dos projetos prioritários dentro dos prazos razoáveis admitidos no PAE, o mesmo GT entendeu pela necessidade de compor 02 (dois) grupos de projetos, chamados de “API 2022” e “API 2027”; a saber, os projetos que não poderiam ser concluídos naqueles prazos seriam retirados da API, podendo ser resgatados em outro momento (*ibidem*). Na aproximação inicial, o Grupo API 2022 continha 12 (doze) projetos estruturados e o Grupo API 2027 10 (dez) projetos, e 09 (nove) projetos desse tipo não estavam ajustados à API (*ibidem*).

Na verdade, o GT criou uma série de critérios para a permanência dos projetos na API, definidos dessa forma: i) os projetos não podem estar na fase de perfil; ii) os projetos não podem ficar na fase de pré-execução desde o seu ingresso na carteira (2011); iii) os projetos em pré-execução não podem ter estudos anteriores a 2013; iv) os projetos devem ter fichas técnicas completas e detalhadas (*ibidem*). Além disso, o GTE estabeleceu as seguintes condicionantes para inclusão de projetos prioritários na API: i) o projeto indicado deve pertencer a Carteira de Projetos, ser prioridade do governo nacional e contar com o compromisso de sua realização; ii) o projeto indicado deve dispor de estudos de factibilidade e possuir a previsão de recursos financeiros para a sua execução; iii) o projeto indicado deve ajudar na consolidação de redes de conectividade com alcance regional e/ou apresentar sinergias transfronteiriças; iv) o projeto indicado pode usufruir de oportunidade ou necessidade de um programa de ações para prestação efetiva de serviços e desenvolvimento sustentável do território (*op cit*).

A relação de projetos prioritários estruturados e a situação deles na revisão da API podem ser visualizadas no Quadro 41. Os principais projetos de infraestrutura dos EID's Interoceânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná incidentes na área de estudo foram mantidos na revisão da API. O projeto prioritário “da conectividade viária entre Brasil e Bolívia” tinha melhor projeção de implementação (API 2022) e os outros 02 (dois) projetos de transportes - “Bacia do Prata” e “CFBC” - estavam inseridos na API 2027.

⁵⁶² GTE REVISIÓN DEL PAE. **Jornada Especial sobre la Revisión de la API**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_BuenosAires17_Informe_Final.pdf. Acesso em 02.05.2021.

Quadro 41. Projetos prioritários conforme a situação deles na revisão da API

EID	Projeto	Situação
Amazonas	Eje Vial Paita - Tarapoto - Yurimaguas, Puertos, Centros Logísticos e Hidrovías	API 2022
	Eje Vial Callao - La Oroya - Pucallpa, Puertos, Centros Logísticos e Hidrovías	API 2022
	Acceso Nororiental al Río Amazonas	Não prioritário
Andino	Corredor Vial Caracas - Bogotá - Buenaventura / Quito	API 2022
	Interconexión Fronteriza Colombia – Ecuador	API 2022
	Sistema de Conectividad de Pasos de Frontera Colombia - Venezuela	API 2027
	Centro Binacional de Atención de Frontera (CEBAF) Desaguadero	API 2022
	Autopista del Sol: Mejoramiento y Rehabilitación del Tramo Sullana - Aguas Verdes	API 2022
Capricornio	Construcción del Puente Binacional Salvador Mazza - Yacuiba y Centro de Frontera	API 2027
	Conexión Oeste Argentina – Bolivia	API 2027
	Corredor Ferroviario Bioceánico Paranaguá – Antofagasta	Não prioritário
	Conexión Vial Foz - Ciudad del Este - Asunción – Clorinda	API 2027
	Línea de Transmisión 500 KV (Itaipú - Asunción - Yacyreta)	API 2022
Escudo Guianês	Rehabilitación de la Carretera Caracas – Manaos	Não prioritário
	Ruta Boa Vista - Bonfim - Lethem - Linden – Georgetown	API 2027
	Rutas de Conexión entre Venezuela - Guyana - Suriname	API 2027
Hidrovia Paraguai-Paraná	Mejoramiento de la Navegabilidad de los Ríos de la Cuenca del Plata	API 2027
	Interconexión Ferroviaria Paraguay - Argentina – Uruguay	Não prioritário
	Rehabilitación del Ramal Ferroviario Chamberlain - Fray Bentos	API 2022
	Circunvalación Vial de Nueva Palmira y Sistema de Accesos Terrestres al Puerto	API 2022
Interoceánico Central	Aeropuerto Distribuidor de Carga y Pasajeros para Sudamérica (Hub Aeropuerto Internacional Viru Viru, Santa Cruz)	API 2027
	Mejoramiento de la Conectividad Vial en el Eje Interoceánico Central	API 2022
	Paso de Frontera Infante Rivarola - Cañada Oruro	Não prioritário
	Corredor Ferroviario Bioceánico Central (Tramo Boliviano)	API 2027
Mercosul-Chile	Gasoducto del Noreste Argentino	API 2022
	Construcción del Puente Internacional Jaguarão - Río Branco	API 2027
	Transporte Multimodal en Sistema Laguna Merín y Lagoa Dos Patos	API 2027
	Corredor Ferroviario Montevideo – Cacequí	API 2022
	Optimización del Sistema Paso de Frontera Cristo Redentor	API 2027
	Túnel Binacional Agua Negra	API 2027
Peru-Brasil-Bolivia	Conexión Porto Velho - Costa Peruana	API 2022

Fonte: GTE Revisión del PAE, 2017 (*op cit*), organização do autor.

No EID Hidrovia Paraguai-Paraná o Projeto “Melhoria da Navegabilidade dos Rios da Bacia do Prata” seria melhor avaliado a partir da reconfiguração dos projetos individuais e da definição de obras, investimentos necessários e adequações pertinentes; os projetos prioritários estruturados e os individuais do EID Interoceânico Central que estavam na API tinham bom andamento, embora alguns projetos apresentassem atrasos na execução e maior extensão do prazo de conclusão (2027), notadamente os projetos para a ampliação e a adequação do Aeroporto Internacional de Carga e Passageiros Viru Viru, em Santa Cruz de La Sierra, e para a construção do Corredor Ferroviário Bioceânico Central, ambos na Bolívia (GTE REVISIÓN DEL PAE, 2017, *op cit*).

De resto, o GT de Revisão da API também analisou os chamados “projetos multilaterais”: i) Acesso Nordeste ao Rio Amazonas; ii) Corredor Viário Caracas-Bogotá-Buaventura-Quito; iii) Corredor Ferroviário Bioceânico Paranaguá-Antofagasta; iv) Conexão Viária Foz-Ciudad del Este-Asunción-Clorinda, v) Rotas de Conexão entre Venezuela-Guiana-Suriname; vi) Melhoria da Navegabilidade da Bacia do Prata; vii) Interconexão Ferroviária Paraguai-Argentina-Uruguai; viii) Corredor Ferroviário Bioceânico Central - Trecho Boliviano (GTE REVISIÓN DEL PAE, 2017)⁵⁶³. Na visão daquele órgão do Cosiplan, essa agenda abrangia 02 (dois) grupos de projetos distintos: i) Do Norte, dos EID's Amzonas, Escudo Guianês e Andino, detentores de uma precária infraestrutura regional e com conectividades incipientes e de baixa intensidade; ii) Do Sul, dos EID's Capricórnio, Hidrovia Paraguai-Paraná e Interoceânico Central, dotados de corredores ferroviários, rodoviários e hidroviários mais articulados e estruturados e com opções logísticas diversas e com melhor acesso às principais rotas de comércio do mundo (GTE REVISIÓN DEL PAE, 2017, *op cit*).

A visão geral sobre essa agenda de projetos multinacionais, por si só, não podia assegurar a articulação dos países na implementação da infraestrutura regional muito menos a execução dos projetos indispensáveis ao estabelecimento das conectividades nos territórios. Não cabe aprofundar nas análises sobre a situação daqueles projetos nem retomar os apontamentos feitos à situação dos projetos inseridos nos EID's Interoceânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná, mas é oportuno destacar que os governos nacionais não atuaram firmemente para a concretização da agenda que foi proposta pela Secretaria Geral da Unasul, melhor dizendo, pela Unasul.

⁵⁶³ GTE REVISIÓN DEL PAE. **Informe final sobre consultoria apoyo de la Secretaria General a los 8 proyectos multilaterales API-COSIPLAN.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cn30_buenos_aires17_Informe8API_MULTILATERALES.pdf. Acesso em 02.05.2021.

Com base no diagnóstico da API e da situação dos “projetos multilaterais”, o Cosiplan constatou problemas recorrentes na gestão dos projetos de infraestrutura, tais como a falta de estudos técnicos, a inexistência de previsão financeira destinada à implementação e/ou à operacionalização dos projetos, não alinhamento dos países e/ou descompromisso dos governos na tomada de decisões e na produção de acordos e consensos, e fez recomendações diversas para viabilização e execução dos projetos de infraestrutura. Grosso modo, o Cosiplan percebeu que o principal problema da API estava relacionado com a estrutura econômico-financeira dos projetos, razão pela qual o órgão buscou estabelecer parcerias com instituições financeiras que prestam apoio aos projetos, obras e empreendimentos de infraestrutura na região, a exemplo do Fundo China - América Latina de Investimentos (GTE REVISIÓN DEL PAE, 2017, *op cit*).

Em que pese às manifestações favoráveis das instituições internacionais à agenda do Cosiplan e à API, o financiamento de projetos de infraestrutura regional não pode ser resolvido mediante a emissão de um “cheque em branco”, isto é, a simples disponibilização e o acesso às linhas de crédito nas instituições financeiras (internacionais ou nacionais). A viabilização econômica dos projetos de infraestrutura está diretamente ligada aos perfis dos projetos (setor, objeto e formas de operação dos empreendimentos e de exploração dos serviços logísticos); por isso mesmo, a atuação dos governos no planejamento e na gestão dos projetos é imprescindível, uma vez que é responsável pelo levantamento das fontes de financiamento existentes e disponíveis e pela formatação de arranjos de apoio técnico e financeiro. Diante disso, e considerando as limitações dos orçamentos públicos nacionais dos países, o Cosiplan, que chegou a cogitar a criação de um Escritório de Gestão de Projetos para incentivar novos processos e dinâmicas de planejamento e gestão dos projetos de infraestrutura nos países, especialmente aqueles conduzidos pelos governos e setores da sociedade civil nas regiões e nos territórios onde estão inseridos; apenas nesses contextos é possível extrair as potencialidades e as possibilidades indissociáveis das bases produtivas locais e dos setores sociais.

O GTE de Revisão da API empreendeu outros esforços para reformulação da API, isto é, da relação dos projetos prioritários do Cosiplan, e ressaltou, junto com os Coordenadores Nacionais, a importância do alto compromisso político dos países com a API, e propôs e adotou algumas medidas (GTE REVISIÓN DEL PAE, 2017⁵⁶⁴).

⁵⁶⁴ GTE REVISIÓN DEL PAE. **II Jornada Especial sobre la Revisión de la API. Informe.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_Montevideo17_Informe_final.pdf. Acesso em 02.05.2021.

Uma vez mantidos os critérios técnicos para a seleção e inclusão de projetos prioritários na API, já expostos anteriormente, e tendo em conta as informações dos projetos estruturados e individuais levados a conhecimento do GTE de Revisão da API, 14 (catorze) projetos prioritários estruturados ficaram inseridos no grupo API 2022 e 12 (doze) projetos prioritários estruturados no grupo API 2027 e 05 (cinco) projetos prioritários estruturados foram excluídos da API (GTE REVISIÓN DEL PAE, 2017, *op cit*). A relação dos projetos prioritários estruturados inseridos na API (2022 e 2027) ficou assim definida (Quadro 42).

Quadro 42. Projetos prioritários estruturados inseridos na API 2022 e na API 2027

EID	Projeto prioritários na API 2022
Amazonas	Eje Vial Paita - Tarapoto - Yurimaguas, Puertos, Centros Logísticos e Hidrovías
	Eje Vial Callao - La Oroya - Pucallpa, Puertos, Centros Logísticos e Hidrovías
Andino	Corredor Vial Caracas - Bogotá - Buenaventura / Quito
	Interconexión Fronteriza Colombia – Ecuador
	Centro Binacional de Atención de Frontera (CEBAF) Desaguadero
	Autopista del Sol: Mejoramiento y Rehabilitación del Tramo Sullana - Aguas Verdes
Capricornio	Línea de Transmisión 500 KV (Itaipú - Asunción - Yacyreta)
Hidrovia Paraguai-Paraná	Circunvalación Vial de Nueva Palmira y Sistema de Accesos Terrestres al Puerto
Interoceánico Central	Paso de Frontera Infante Rivarola - Cañada Oruro
Mercosul-Chile	Gasoducto del Noreste Argentino
	Construcción del Puente Internacional Jaguarão - Río Branco
	Corredor Ferroviario Argentina-Uruguay-Brasil
	Optimización del Sistema Paso de Frontera Cristo Redentor
Peru-Brasil-Bolivia	Conexión Porto Velho - Costa Peruana
EID	Projeto prioritários na API 2027
Andino	Sistema de Conectividad de Pasos de Frontera Colombia -Venezuela
Capricornio	Construcción del Puente Binacional Salvador Mazza - Yacuiba y Centro de Frontera
	Conexión Oeste Argentina – Bolivia
	Conexión Vial Foz - Ciudad del Este - Asunción – Clorinda
Escudo Guianês	Ruta Boa Vista - Bonfim - Lethem - Linden – Georgetown
	Rutas de Conexión entre Venezuela - Guyana - Suriname
Hidrovia Paraguai-Paraná	Mejoramiento de la Navegabilidad de los Ríos de la Cuenca del Plata
Interoceánico Central	Aeropuerto Distribuidor de Carga y Pasajeros para Sudamérica (Hub Aeropuerto Internacional Viru Viru, Santa Cruz)
	Mejoramiento de la Conectividad Vial en el Eje Interoceánico Central
	Corredor Ferroviario Bioceánico Central (Tramo Boliviano)
Mercosul-Chile	Transporte Multimodal en Sistema Laguna Merín y Lagoa Dos Patos
	Túnel Binacional Agua Negra

Fonte: GTE Revisión del PAE, 2017 (*op cit*), organização do autor.

A propósito, não houve exclusão dos projetos prioritários estruturados dos EID's Interoceânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná de interesse desse estudo, ocorreram apenas mudanças no enquadramento deles na API 2027 por causa da previsão do prazo de conclusão dos projetos, como se sabe, são eles: i) Aeroporto Internacional de Cargas e Passageiros Viru Viru; ii) Melhoria da Conectividade Viária do EID Interoceânico Central; iii) Corredor Ferroviário Bioceânico Central (Trecho boliviano); iv) Melhoria da Navegabilidade dos Rios da Bacia do Prata. Por fim, o GTE de Revisão da API relatava que o acompanhamento dos projetos prioritários estruturados teria continuidade e que seriam elaborados os habituais informes contendo a atualização da API.

Os GTE's dos PSI's Integração Ferroviária, Integração Aérea, SIG do Cosiplan, Planejamento para Integração e Desenvolvimento dos Territórios Fronteiriços, PTI Túnel Binacional Água Negra, Transporte de Carga e Logística se reuniram no terceiro quadrimestre de 2017. Todos os GTE's citados abordaram temas e/ou iniciativas relevantes, mas alguns GTE's tinham produtos e resultados concretos consolidados, como os GTE's Integração Ferroviária, SIG do Cosiplan e Planejamento para Integração e Desenvolvimento dos Territórios Fronteiriços. Antes de expor os avanços desses GTE's, cumpre discorrer objetivamente sobre as atividades dos demais que não são menos importantes no planejamento territorial e regional do Cosiplan.

O GTE Integração Aérea discutiu a criação de novos Hubs na região e o apoio para aos serviços de transporte aéreo de cargas como forma de impulsionar a aviação regional e o crescimento dos aeroportos (GTE INTEGRAÇÃO AÉREA, 2017)⁵⁶⁵. O GTE PTI Túnel Binacional Água Negra estava desenvolvendo um conjunto de ações de planejamento em diferentes setores da área objeto de estudo para subsidiar o estudo de caso selecionado e, assim, aprimorar a metodologia (GTE PTI TÚNEL BINACIONAL AGUA NEGRA, 2017)⁵⁶⁶. O GTE Transporte de Cargas e Logística defendia a criação de subgrupos de trabalhos, a elaboração de planos estratégicos e a formação de rede de especialistas na área (GTE TRANSPORTE DE CARGA Y LOGÍSTICA, 2017)⁵⁶⁷.

⁵⁶⁵ GTE INTEGRAÇÃO AÉREA. **Reunião do GTE da Integração Aérea.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/GTE_Integraci%C3%B3nA%C3%A9rea_Julio2017_Informe-Portugues.pdf. Acesso em 03.05.2021.

⁵⁶⁶ GTE PTI TÚNEL BINACIONAL AGUA NEGRA. **Reunión sobre el Programa Territorial de Integración (PTI) Túnel Binacional Agua Negra.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Informe_PTI_LaSerena17.pdf. Acesso em 03.05.2021.

⁵⁶⁷ GTE TRANSPORTE DE CARGA Y LOGÍSTICA. **Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo sobre Transporte de Carga y Logística.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/GTE_tsp_Lima17_Informe.pdf. Acesso em 03.05.2021.

O GTE Integração Ferroviária obteve êxito na elaboração de um importante documento técnico de referência na área, cujo título era “Insumos para elaborar una estrategia que facilite la Integración Ferroviaria Suramericana” (GTE INTEGRACIÓN FERROVIARIA, 2017-a⁵⁶⁸ e 2017-b⁵⁶⁹). Esse diagnóstico do setor ferroviário, da infraestrutura e das redes nacionais e regionais na América do Sul é um marco no planejamento e na gestão dos projetos ferroviários. O estudo conseguiu fazer um levantamento das informações dos documentos (mapas) das malhas e dos corredores ferroviários de integração, destacando as interconexões entre os países do continente. Além disso, o estudo avaliou os marcos regulatórios e o histórico e o desempenho dos sistemas nacionais e dos corredores ferroviários de integração. Um dos projetos analisados no documento foi o Corredor Ferroviário Biocênico Central, considerado “de grande potencial” tendo em vista a padronização técnica da infraestrutura, as suas conexões nas áreas interiores e litorâneas dos países, a expressividade da produção a ser escoada, a ampliação do mercado de serviços logísticos, interoperabilidade do corredor com outros modais e sistemas de transportes, especialmente com a Hidrovia Paraguai-Paraná, e os projetos de ampliação e modernização ferroviária; se bem que o documento também relacionava determinados problemas, especialmente a não integração e os desafios técnicos para a implementação das redes ferroviárias bolivianas - Oriental e Andina (GTE INTEGRACIÓN FERROVIARIA, 2017-b, *op cit*).

O GTE SIG do Cosiplan, talvez o mais dinâmico e propositivo dos GTE's face a intensa agenda do mesmo, pretendia o aperfeiçoamento da plataforma geográfica e a construção de outras ferramentas geotecnológicas e de novos usos para os recursos já existentes e disponibilizados pelo Cosiplan, aliás, o GTE objetivava consolidar uma infraestrutura de dados espaciais para a região (GTE SIG DEL COSIPLAN, 2017)⁵⁷⁰. O GTE SIG do Cosiplan estava atento aos trabalhos realizados pelos demais GTE's (dos EID's e dos PSI's) e buscava adotar ações que pudessem assegurar a incorporação dos insumos produzidos ao SIG do Cosiplan.

⁵⁶⁸ GTE INTEGRACIÓN FERROVIARIA. **Reunión del Grupo de Trabajo sobre Integración Ferroviaria.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Integraci%C3%B3nFerroviaria_Montevideo17_Informe_Final.pdf. Acesso em 03.05.2021.

⁵⁶⁹ GTE INTEGRACIÓN FERROVIARIA. **Insumos para elaborar una estrategia que facilite la Integración Ferroviaria Suramericana.** COSIPLAN, MTOP, 2017. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Int_Ferroviaria_digital.pdf. Acesso em 03.05.2021.

⁵⁷⁰ GTE SIG DEL COSIPLAN. **Videoconferencia sobre Sistema de Información Geográfica del Cosiplan.** http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/sig_vc311017_Informe.pdf. Acesso em 03.05.2021.

O GTE Planejamento para Integração e Desenvolvimento dos Territórios Fronteiriços estava engajado na elaboração de novos insumos para a temática de seu interesse – “as fronteiras”. Questões mais amplas afetas à problemática fronteiriça foram inseridas nos trabalhos daquele GTE, como governança e gestão integrada de controles cargas e passageiros e planejamento estratégico fronteiriço. Dessa forma, o GTE trabalhava alguns conceitos e/ou instrumentos fronteiriços: Gestão Coordenada de Fronteiras (GCF), União Aduaneira, Janela Única para Comércio Exterior e programas correlatos, proposta de Plataforma de Planejamento para Integração e Desenvolvimento dos Territórios Fronteiriços no âmbito do Cosiplan, relação de áreas fronteiriças sul-americanas, modelos de operação de circulação de cargas e pessoas, infraestruturas e procedimentos de integração dos controles fronteiriços e medidas para priorização das áreas e/ou corredores fronteiriços necessárias para implementação de sistemas de gestão de controles integrados voltados ao trânsito terrestre nas fronteiras da região (GTE PLANIFICACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN Y DESARROLLO DE TERRITORIOS DE FRONTERA, 2017)⁵⁷¹.

O GTE Planejamento para Integração e Desenvolvimento dos Territórios Fronteiriços tinha como compromissos contribuir para o conhecimento da infraestrutura logística e técnico-administrativa nas fronteiras, para a difusão das informações sobre as operações e os controles fronteiriços e para a gestão das áreas fronteiriças, construir uma plataforma institucional composta por uma base de dados sobre as áreas e os controles fronteiriços e elaborar planos e projetos na área. O GTE compreendia que os processos de integração e desenvolvimento fronteiriço exigiam ações multisetoriais e medidas para a redução das assimetrias locais e regionais afetas às capacidades e aos recursos dos países, além do comprometimento dos governos, das autoridades e dos gestores públicos e da sociedade civil organizada. Com o início próximo da suspensão das atividades dos órgãos do Cosiplan, esse GTE e outros GTE's não puderam avançar nas propostas e na geração dos produtos definidos; embora tenha sido implantada uma versão inicial da plataforma virtual para a gestão das fronteiras (Figura 39). O “GTE das fronteiras” que iniciou as suas funções junto com a IIRSA foi desativado por força das circunstâncias políticas e do desinteresse dos países pela temática.

⁵⁷¹ GTE PLANIFICACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN Y DESARROLLO DE TERRITORIOS DE FRONTERA. **Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo sobre Planificación para la Integración y Desarrollo de Territorios de Frontera.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/frontera_BuenosAires17_Informe.pdf. Acesso em 04.05.2021.

Figura 39. Plataforma virtual para as áreas fronteiriças sul-americanas do Cosiplan



Fonte: Cosiplan, 2021⁵⁷².

Os Coordenadores Nacionais foram receptivos às ideias sugeridas pelos GTE's, como a instituição de um Programa de Formação e Gestão de Políticas Públicas em Transporte e Logística e a formação de uma rede de especialistas na área (GTE Transporte de Carga e Logística), a criação de uma Plataforma Virtual e de uma Rede de Referência para as Fronteiras – “Sistema de Información de Pasos de Frontera Pasos Suramericanos” (GTE Planejamento para Integração e Desenvolvimento dos Territórios Fronteiriços), e apoiaram a publicação do estudo sobre a integração ferroviária sul-americana (IIRSA, 2017)⁵⁷³. Além disso, os Coordenadores Nacionais destacaram a importância das publicações anuais (Informes do Cosiplan, da API e da Carteira de Projetos), das ações de difusão e de comunicação, especialmente do site institucional enquanto uma plataforma de informação interativa, e das atividades dos demais GTE's, e do Plano de Trabalho para 2018 (IIRSA, 2017, *op cit*).

O Comitê Coordenador do Cosiplan manteve praticamente a mesma agenda e se debruçou sobre o Informe de Atividades do Conselho, que continha os registros dos trabalhos dos GTE's e os posicionamentos dos Ministros dos países sul-americanos em defesa da integração regional como um direito intergeracional e como um instrumento de inclusão social, além disso, o Cosiplan manifestava uma visão interessante sobre a infraestrutura e a conectividade na América do Sul (COSIPLAN, 2017)⁵⁷⁴.

⁵⁷² COSIPLAN. **Pasos suramericanos**. Disponível em: <http://www.cosiplan.org/pasossuramericanos/>. Acesso em 04.05.2021.

⁵⁷³ IIRSA. **XXXI Reunión del Foro Técnico IIRSA**. Disponível em: www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/XXXI_Foro_Técnico_BsAs17_informe_final.pdf. Acesso em 04.05.2021.

⁵⁷⁴ COSIPLAN. **Informe de actividades de 2015**. IIRSA, COSIPLAN, 2015. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=4619>. Acesso em 11.05.2021.

Na última reunião do Cosiplan, datada de 07 de dezembro de 2017, o Conselho avalizou todos os progressos obtidos pelo órgão e por suas instâncias e vislumbrou novas temáticas para atuação, sem perder de vistas as ações já realizadas, são elas: i) tecnologias para transparência e integração; ii) logística e transporte multimodal para incremento da competitividade; iii) gestão de riscos de desastres na infraestrutura; iv) crise fiscal e infraestrutura; v) projetos de integração regional impulsionadores do desenvolvimento territorial sul-americano (COSIPLAN, 2017)⁵⁷⁵. Diante do exposto, tanto o Informe da Carteira de Projetos (COSIPLAN, UNASUR, 2017)⁵⁷⁶ quanto o Informe da API (COSIPLAN, UNASUR, 2017)⁵⁷⁷ indicavam uma reconstrução do planejamento territorial e regional da entidade e revalorização da sua importância. Os documentos citados reforçavam as ideias de uma integração regional apoiada em instrumentos políticos, administrativos, técnicos e socioeconômicos, em especial os consensos entre os países e as metodologias de planejamento e de gestão de projetos, e em ações voltadas à implementação de infraestrutura física e ao desenvolvimento de iniciativas em diversas áreas.

A Carteira de Projetos e a API eram destacadas como agendas efetivas na gestão e na execução dos projetos de infraestrutura dotadas de visão geoestratégica e territorial e preocupação com o meio ambiente e as populações locais. A Carteira de Projetos ressaltava um portfólio de projetos em execução (Carteira Ativa) e com boa evolução no período (2004-2017), aliás, o informe anual dava ênfase aos projetos concluídos e aos projetos que seriam finalizados em horizontes próximos. Por seu turno, a API conseguiu acrescentar e ampliar temas e debates, como a integração física como pilar da unidade sul-americana e a constituição de redes de conectividade física com alcance regional associadas aos projetos prioritários (estruturados e individuais) vocacionados a potencializar as sinergias existentes e resolver as deficiências da infraestrutura nos países; a nova configuração da API, concluída em 2017, contemplava 02 (dois) “planos” de implementação dos projetos prioritários de infraestrutura: i) API 2022 – América do Sul conectada em 2022, composta por 14 (catorze) projetos; ii) API 2027 – A visão da integração para a próxima década, composta por 12 (doze) projetos.

⁵⁷⁵ COSIPLAN. **Agenda. VII Reunión Ordinaria de Ministros del COSIPLAN**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/VII_Ministros_COSIPLAN__BuenosAires17_Agenda_v7.pdf. Acesso em 11.05.2021.

⁵⁷⁶ COSIPLAN. UNASUR. **Cartera de Proyectos 2017**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=4621>. Acesso em 11.05.2021.

⁵⁷⁷ COSIPLAN. UNASUR. **Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=4620>. Acesso em 11.05.2021.

Inegavelmente, as concepções iniciais referentes ao “planejamento do território e da infraestrutura” ou à chamada “metodologia de planejamento territorial indicativa” foram superadas pelos discursos e práticas da IIRSA, Cosiplan e Unasul. A Declaração das Ministras e Ministros do Cosiplan de 2017 consignou que o Conselho destacava a importância de ampliar a perspectiva de abordagem sobre a integração física regional tendo em conta os seguintes fatores: i) impactos positivos do processo de integração das economias locais e regionais e das suas relações com as cadeias produtivas de valor; ii) identificação dos principais obstáculos regulatórios e normativos e avaliação da adoção dos mecanismos institucionais específicos para o financiamento de projetos; iii) proposição de mecanismos de financiamento para maior participação do capital privado nas iniciativas de integração com vistas a melhor distribuição dos riscos e benefícios dos projetos (COSIPLAN, 2017)⁵⁷⁸.

Por meio de uma Declaração Especial, o Cosiplan também relacionou iniciativas marcantes no processo de integração regional sul-americana em curso (COSIPLAN, 2017)⁵⁷⁹, entre elas cabe destacar: i) a cooperação entre Brasil e Paraguai para avançar no projeto de construção da ponte sobre o Rio Paraguai entre Porto Murtinho e Carmelo Peralta, importante para as conexões entre os países no corredor viário de integração até Antofagasta, no Chile; ii) o compromisso do Brasil, da Bolívia, do Paraguai e do Peru para implementação e consolidação do Corredor Ferroviário Bioceânico de Integração inserido na API⁵⁸⁰. Essas ações, o Plano de Trabalho de 2018 e os demais instrumentos da Unasul apontavam para a intensificação da integração regional sul-americana, mas esse processo foi interrompido pelo enfraquecimento da Unasul.

⁵⁷⁸ COSIPLAN. **Declaración de las Ministras y Ministros del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/VII_Ministros_COSIPLAN__BuenosAires17_Anexo1_Declaraci%C3%B3n_de_Ministros.pdf. Acesso em 12.05.2021.

⁵⁷⁹ COSIPLAN. **Declaración Especial de las Ministras y Ministros del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/VII_Ministros_COSIPLAN__BuenosAires17_Anexo2_Declaraci%C3%B3n_Especial_de_Ministros_COSIPLAN.pdf. Acesso em 12.05.2021.

⁵⁸⁰ Outras iniciativas destacadas foram: i) a cooperação entre Argentina e Bolívia para formulação de um PTI voltado às fronteiras daqueles países; ii) a cooperação entre Argentina e Bolívia para a definição de ações destinadas à conectividade ferroviária na fronteira Salvador Mazza - Yacuiba; iii) a renovação do compromisso entre Argentina e Chile para otimizar a área fronteiriça Sistema Cristo Redentor; iv) a cooperação entre Argentina e Chile para implementação dos projetos definidos no âmbito do PTI Túnel Binacional Água Negra; v) empenho da Argentina para realizar os estudos para implementação do novo Centro de Fronteira na região de Água Negra; vi) o empenho do Chile para iniciar o estudo do projeto de interconexão Vicuña - Elqui; vii) a cooperação entre Argentina e Chile para formulação de PTI para as províncias de Jujuy e Salta e a região de Antofagasta; viii) a cooperação entre Argentina e Uruguai para realizar uma análise estratégica da situação econômica, social e ambiental da fronteira Concordia – Salto; ix) a cooperação entre Brasil e Uruguai para aprofundar as tratativas de execução de ponte sobre o Rio Yaguarón entre Jaguarão e Rio Branco.

2.8 A tentativa de continuidade das políticas e das ações: o declínio da Unasul e da integração sul-americana após 2018

Considerando as atividades do Cosiplan e a proposta de Plano de Trabalho para o ano de 2018, logo explicitada em detalhes, é possível afirmar que o órgão não enfrentava grandes dificuldades e que eram boas as perspectivas para a política de integração física na América do Sul, conduzida pela Unasul. Contudo, a gestão do Secretário-Geral Ernesto Samper, exercida no período 2014-2016 e prorrogada e com prazo de vigência até 31 de janeiro de 2017⁵⁸¹, sofreu notório desgaste diplomático com o Brasil, especialmente por causa das manifestações públicas do Secretário-Geral a respeito da crise no país, do impeachment da então Presidente Dilma Rousseff e da legitimidade do governo do Presidente Michel Temer, que assumiu o poder. Em 2016 o Ministério das Relações Exteriores do Brasil emitiu notas críticas às posturas assumidas pelo Secretário-Geral e por países sul-americanos que questionavam a política doméstica e a situação interna do país⁵⁸². Inobstante, os chanceleres do Governo Temer, José Serra e Aloysio Nunes, reivindicaram uma nova orientação para a Unasul e a retomada do seu protagonismo e das suas atividades sem a polemização de assuntos internos.

A Presidência Pró-Tempore da Unasul exercida pela Venezuela (2016-2017), mediante uma decisão do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores da Unasul, reconheceu os serviços prestados pelo Secretário Geral Ernesto Samper durante a sua gestão⁵⁸³ e iniciou o processo de indicação e nomeação de novo agente político para ocupar o referido cargo da organização, contudo, aquele processo restou infrutífero pela falta de consenso entre os países⁵⁸⁴.

⁵⁸¹ UNASUL. **UNASUL/CCCEG/DECISÃO N.º 001/2016**. Disponível em: http://antigo.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC001.2016POR.pdf. Acesso em 13.05.2021.

⁵⁸² Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Declarações do Secretário-Geral da UNASUL sobre a situação interna no Brasil**. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracoes-do-secretario-geral-da-unasul-sobre-a-situacao-interna-no-brasil. Acesso em 13.05.2021. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Manifestações sobre a situação interna no Brasil**. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/manifestacoes-sobre-a-situacao-interna-no-brasil. Acesso em 13.05.2021. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES.

⁵⁸³ UNASUR. **UNASUR/CMRE/RESOLUCIÓN N.º 002/2017**. Disponível em: http://antigo.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES002.2017.pdf. Acesso em 13.05.2021.

⁵⁸⁴ CONSEJO DE MINISTRAS Y MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES DE UNASUR. **Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de Unasur**. Disponível em: http://antigo.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL_SAMPER_2017.pdf. Acesso em 13.05.2021.

A Presidência Pro Tempore da Unasul sob a gestão da Argentina (2017-2018) não conseguiu resolver o problema da designação do Secretário Geral da organização e teve que praticamente assumir as funções dessa importante instância detentora de atribuições e responsabilidades políticas, administrativas e técnicas. A Presidência Pro Tempore da Unasul sob a gestão da Bolívia (2018-2019) também não obteve êxito na definição da situação da Secretaria Geral da Unasul e deu prosseguimento as atividades da entidade suprimindo aquela instância, assim como o fez a gestão anterior. Deste modo, as gestões da Presidência Pro Tempore da Unasul no período informado (2017-2019) não dispuseram de uma Secretaria Geral atuante e comprometida, como era a tradição da entidade.

Em que pese às gestões tenham conseguido corroborar para o desenvolvimento de ações relevantes da Unasul, como apoiar a implantação do Fundo de Iniciativas Comuns (FIC) da Unasul e de projetos a ele vinculados, autorizar missões do bloco nos países, aprovar documentos internos e instrumentos regionais, entre outras, e manter o funcionamento da organização regional (preparar documentos e reuniões, coordenar os órgãos da Unasul e celebrar atos jurídicos de interesse da Unasul, funções da Secretaria Geral), os prejuízos à imagem da Unasul, ao alinhamento dos países do continente e à continuidade da política de integração regional sul-americana, incluindo o planejamento territorial e regional e a gestão de projetos de infraestrutura, de responsabilidade do Cosiplan, passam a ser conhecidos a partir de 2018.

A rigor, o Plano de Trabalho de 2018 do Cosiplan estava devidamente ajustado ao PAE 2012-2022 e contemplava as linhas temáticas (os objetivos gerais) da Unasul e do próprio documento: i) conectividade regional; ii) população local e regional; iii) PTI's e metodologias de planejamento; iv) Carteira e API; v) tecnologias da informação e da comunicação; vi) PSI's (COSIPLAN, UNASUR, 2017)⁵⁸⁵. Não obstante, o Plano de Trabalho relacionava, como de costume, as atividades e os órgãos responsáveis pela execução das mesmas no ano de exercício mencionado. Em 2018, conforme os arquivos do Cosiplan, não foram realizados os eventos previstos naquele ano, portanto, não há que se falar em andamento das ações dos órgãos do Cosiplan nem do próprio Conselho. Ainda assim, é válido fazer comentários gerais sobre os apontamentos e as perspectivas do Cosiplan a respeito dos diversos temas e campos de sua atuação.

⁵⁸⁵ COSIPLAN, UNASUR. **Plan de Trabajo 2018**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/VII_Ministros_COSIPLAN_buenos_aires17_Anexo10_Plan%20de%20Trabajo%202018.pdf. Acesso em 20.05.2021.

O Cosiplan conjecturava aprofundar a modernização do planejamento voltado à integração e ao desenvolvimento do território sul-americano com a revalorização dos seguintes fatores: economia regional, integração produtiva regional, mecanismos de financiamento inovadores e marcos normativos afetos aos investimentos binacionais e plurinacionais (COSIPLAN, UNASUR, 2017, *op cit*). O Cosiplan mostrava uma maior preocupação com os aspectos sociais e com a qualidade de vida das populações locais envolvidas e/ou atingidas pelos projetos de infraestrutura nos países, e por isso defendia o levantamento das informações sociais, econômicas e ambientais nos territórios, a incorporação dos atores sociais nos processos de planejamento e gestão de projetos e de tomadas de decisões políticas, e transparência e difusão das ações institucionais (*op cit*).

O Cosiplan desenvolveu várias metodologias de planejamento territorial para identificar e implementar ações complementares aos projetos de infraestrutura de integração de modo a potencializar os impactos no desenvolvimento dos territórios; o PTI se firmou como um importante programa institucional para mensurar as ações voltadas à implementação dos projetos de infraestrutura nos territórios por meio das metodologias de avaliação de projetos, de gestão de riscos de desastres, de integração produtiva e de prestação de serviços logísticos, de definição das cadeias de valor e das suas interfaces com os PSI's (*op cit*). Assim como o PTI, as metodologias de planejamento exigiam a colaboração das equipes e dos colaboradores do Cosiplan nos países; na falta disso, os trabalhos de aplicação das metodologias PTI, EASE, IPrLg, GRD, Cadeias Econômicas e Sociais de Valor ficaram limitados ou não exploraram todas as possibilidades e as oportunidades existentes.

Não é exagero algum considerar a Carteira de Projetos e a API os dois principais instrumentos do planejamento territorial e regional e da gestão de projetos do Cosiplan e da Unasul. A atualização da Carteira de Projetos e da API demandava reuniões e oficinas de trabalho, levantamento, sistematização e lançamento de informações em bases de dados sobre os projetos de infraestrutura e a publicação de documentos técnicos e informativos. Ademais, o Cosiplan, a partir da Carteira de Projetos e da API, constituiu plataformas de gestão e monitoramento de projetos (SMP) e sistemas de informações geográficas e bases cartográficas para América do Sul (SIG do Cosiplan). Por fim, os PSI's formaram espaços de discussão de alto nível sobre os temas pertinentes afetos à infraestrutura física dos países e do continente e aos processos de integração regional: modais de transportes diversos, fronteiras, integração comercial, telecomunicações, fontes de financiamento e garantias.

2.9 Novas ideologias e outras visões integracionistas na América do Sul: o Prosul como alternativa à Unasul (2019-2020)

O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul não se reuniu nos anos 2017 e 2018, e o Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores da Unasul deixou de realizar as suas atividades logo após esse período. A Presidência Pro Tempore da Unasul sob a gestão da Bolívia (2018-2019) tentou retomar a agenda da Unasul, mas sua tentativa foi frustrada pelas posições políticas e diplomáticas dos países integrantes do bloco. Entre os anos 2018 e 2019, Colômbia, Peru, Equador, Argentina, Paraguai, Chile e Brasil suspenderam a participação na Unasul, denunciaram o tratado constitutivo e iniciaram os processos de desligamento da Unasul e constituição de outra organização regional, assim denominada “Foro para o Progresso da América do Sul” (Prosul)⁵⁸⁶. Com o fim da vigência do mandato da gestão boliviana na Presidência Pro Tempore da Unasul, o esvaziamento do bloco e a nova configuração dos governos e das diplomacias nacionais na região, a Unasul seria extinta de fato. Apesar disso, a extinção jurídica da Unasul foi sendo concretizada por atos das presidências dos países.

Em 22 de março de 2019 os presidentes da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru se reuniram em Santiago, Chile, para tratar da criação do Prosul. Conforme a Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul, assinada naquela ocasião, os presidentes defendiam algumas diretrizes para a coalizão: i) definição de estratégia de integração regional mais flexível, eficiente e eficaz para os desafios atuais; ii) a integração como um mecanismo para fortalecimento do multilateralismo e do direito internacional; iii) a história comum, independência e a soberania das nações e povos e a conjunção das forças e vontades para o enfrentamento dos problemas do presente e dos desafios do futuro; iv) os compromissos de consolidar e de aprofundar o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza, e de promover igualdade de oportunidades para os cidadãos; v) construção de espaços regionais que respeitem os territórios nacionais e preservem a zona de paz na região (PROSUR, 2019)⁵⁸⁷.

⁵⁸⁶ MINISTERIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Denuncia del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)**. Disponível em: <http://antigo.itamaraty.gov.br/es/notas-a-la-prensa/20297-denuncia-del-tratado-constitutivo-de-la-union-de-naciones-suramericanas-unasur>. Acesso em 14.05.2021.

⁵⁸⁷ PROSUR. **Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur. 22 de março de 2019**. Disponível em: <https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/09/DECLARACION-PRESIDENCIAL-23-3-2019.pdf>. Acesso em 25.05.2021.

As últimas diretrizes assinaladas na Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul devem ser tratadas em separado, pois elas destoam dos discursos e das narrativas presidenciais. O documento enfatizou que os presidentes sul-americanos presentes no encontro reconheciam a importância dos processos anteriores de integração sul-americana e a necessidade de preservar o acervo e a memória existentes no chamado “(...) marco de novo espaço de integração mais eficiente, pragmático e de estrutura simples (...)” (PROSUR, 2019, *op cit*). Não obstante, a diplomacia presidencial procurava aproveitar os progressos obtidos e evitar esforços desnecessários que pudessem dificultar a integração regional sul-americana, como se depreende do próprio documento. A Declaração Presidencial não menciona expressamente que marcos institucionais seriam mantidos, logo, o resgate da IIRSA/Cosiplan/Unasul foi um produto do acaso ou da necessidade da organização de apresentar uma proposta factível nessa seara.

Complementando, os presidentes sul-americanos ainda fizeram as seguintes declarações em prol da integração regional sul-americana: i) construção e consolidação do espaço regional de coordenação e cooperação necessário a uma integração mais efetiva e comprometida com o crescimento, o progresso e o desenvolvimento dos países; ii) reconhecimento à proposta de criar um espaço de diálogo e colaboração sul-americano – Prosul – e empenho dos Ministros de Relações Exteriores para adotar as ações necessárias para tanto; iii) construção gradual desse espaço que será dotado de uma estrutura flexível, leve, econômica, e com regras de funcionamento claras e com mecanismos ágeis de tomada de decisões indispensáveis aos entendimentos e aos programas regionais e nacionais; iv) conformação de um espaço regional que trate de maneira flexível e prioritária os temas afetos à integração, como infraestrutura, energia, saúde, defesa, segurança, combate ao crime, mitigação e resposta a desastres naturais; v) observância dos países aos requisitos essenciais para participação desse espaço regional, notadamente o fortalecimento da democracia e das ordens constitucionais, o respeito ao princípio da separação dos poderes, a primazia dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, e a soberania e a integridade territorial dos estados e o respeito ao direito internacional (PROSUR, 2019, *op cit*).

Por fim, os presidentes sul-americanos acordaram que a República do Chile exerceria a primeira Presidência Pro Tempore do Prosul pelo período de 12 (doze) meses, devendo ser sucedida pela gestão da República do Paraguai (PROSUR, 2019, *op cit*). No entanto, a existência e a gestão do bloco nunca foram efetivas.

Em 25 de setembro do mesmo ano (2019) um novo encontro dos líderes do Prosul foi realizado na cidade de Nova Iorque, nos Estados Unidos, para discussão sobre a existência, os objetivos, a atuação e o funcionamento do novo bloco de países sul-americanos. Os Ministros das Relações Exteriores da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru aproveitaram a ocorrência da 74ª Sessão da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas para mostrar ao mundo os “novos” propósitos dos países da região e aprovaram esse documento: "Lineamientos para el Funcionamiento del Foro para el Progreso e Integración de América del Sur" (PROSUR, 2019)⁵⁸⁸. Os países-membros do Prosul reforçaram o convite para adesão da Bolívia, Suriname e Uruguai ao bloco regional, todavia, isso não se concretizou.

No preâmbulo do documento constitutivo do Prosul foram consignados os seguintes valores e diretrizes: i) história compartilhada e laços entre os países; ii) importância de uma nova instância de integração, cooperação e coordenação para os desafios comuns e para presença dos países na Comunidade Internacional; iii) vontade de criar um espaço para promover o desenvolvimento sustentável e inclusivo e para fortalecer os valores e princípios democráticos, o respeito ao direito internacional, ao Estado de Direito e aos direitos humanos, como garantias para construção da paz e da prosperidade econômica e social; iv) confiança de que a integração, colaboração e coordenação das ações dos países corroboram para o fortalecimento do multilateralismo e da vigência das normas de relações internacionais; v) construção e desenvolvimento de um espaço regional integrado prioritariamente em matéria de infraestrutura, saúde, defesa, segurança e combate ao crime e prevenção e gestão de desastres; vi) defesa de uma integração regional a ser alcançada por meio de um processo inovador que resgate processos e experiências anteriores; vii) estabelecimento de uma estrutura flexível e leve, com regras de funcionamento claras e de benefício mútuo, sem burocracias e com implementação gradual dos interesses comuns dos estados-membros, sendo asseguradas as autonomias, as liberdades, as características e as vontades dos países; viii) defesa dos requisitos democráticos para participação de um país no Prosul; ix) constituição de um espaço de respeito à soberania, à integridade territorial e à independência política, à vigência das normas internacionais, à manutenção da paz e da segurança internacional e à construção de um futuro de prosperidade econômica e social (*ibidem*).

⁵⁸⁸ PROSUR. **Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores de Prosul**. Disponível em: http://antigo.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_PROSUL/Declaracin_y_Lineamientos_PROSUR_NY_25-09-2019.pdf. Acesso em 26.05.2021.

Dando sequência a análise do tratado constitutivo do Prosul, cumpre apresentar a sua estrutura normativa composta pelos seguintes tópicos: i) definição do Prosul; ii) diálogo de alto nível; iii) cláusula democrática e Estado de Direito; iv) objetivos do Prosul; v) atribuições da Cúpula Presidencial; vi) atribuições da reunião dos Ministros de Relações Exteriores; vii) funcionamento da Presidência Pro Tempore; viii) funções dos Coordenadores Nacionais; ix) funções dos Grupos de Trabalho; x) exigências para participação de outros países no bloco; xi) adoção de declarações e decisões do Prosul; xii) plataforma virtual do Prosul; xiii) disposições gerais (PROSUR, 2019, *op cit*).

Com base nos dispositivos 01 e 02 do documento citado, o Prosul assumiu os formatos de um espaço e de um instrumento de coordenação, cooperação e integração regional, apoiado na preservação dos valores democráticos, na promoção das liberdades e no respeito aos direitos humanos. E o Prosul formava um “Foro de Diálogo de Alto Nível” destinado a estimular as relações entre os países sul-americanos e a manter a harmonia e o respeito mútuo necessários à estabilidade da região e à preservação dos valores e diretrizes compartilhados entre os países. Esse Foro exigia dos países envolvidos a concretização de esforços para construção de consensos nos temas centrais da agenda internacional e para promoção de iniciativas que afirmem a identidade da região como um fator dinâmico das relações internacionais (PROSUR, 2019, *op cit*).

Pois bem, a concepção do Prosul não é diferente da natureza da Unasul. Aliás, o Prosul adotou praticamente os mesmos princípios, valores e diretrizes da Unasul, inclusive o que diz respeito à cláusula democrática e ao Estado de Direito (dispositivo n.º 03 da declaração). Em detalhes, o Prosul defende nos documentos constitutivos por diversas vezes os chamados requisitos essenciais para a participação dos países no Prosul: i) vigência do Estado de Direito, da democracia representativa, de eleições livres e das ordens constitucionais; b) a separação dos poderes do Estado, a sujeição da força pública à autoridade civil legalmente constituída; c) a promoção, proteção, respeito e garantia aos direitos humanos e às liberdades fundamentais; d) e ao respeito à soberania e à integridade territorial dos Estados, assim como ao direito internacional. As teses que sugerem que o Prosul representa uma organização regional distinta da Unasul e com objetivos diferentes daqueles previstos pela Unasul não podem se apoiar nas normas do bloco previstas em seus documentos constitutivos; essas teses só encontram respaldo na análise das práticas das relações internacionais e regionais, na diplomacia presidencial dos países sul-americanos e nos posicionamentos dos governos e das autoridades políticas, incluindo as suas ideologias e narrativas.

Frise-se que os objetivos do Prosul consistem em fortalecer e priorizar o diálogo entre os países do bloco para construção participativa de um espaço de coordenação e cooperação que venha a favorecer a integração e a ação coordenada na América do Sul, e em impulsionar o desenvolvimento integral, inclusivo e sustentável dos países com vistas ao maior bem-estar das populações, à superação da pobreza, à igualdade de oportunidades, à inclusão social, ao acesso à educação de qualidade, à participação cidadã e ao fortalecimento das liberdades e da democracia, conforme o dispositivo 4º, da declaração (PROSUR, 2019, *op cit*). Logo, se o Prosul é uma nova entidade regional, isso se deve aos fatos sociais, e não aos seus fundamentos jurídicos e políticos.

Outrossim, a agenda prioritária do Prosul resgata as temáticas de interesse da IIRSA e do Cosiplan/Unasul. À guisa de contraste, o Prosul formou Grupos de Trabalho Setoriais, coordenados por um país responsável na pessoa de um Coordenador Nacional Setorial, para abordagem sobre os temas de interesse comum: infraestrutura, saúde, defesa, segurança e combate ao crime e prevenção e gestão de desastres. Foi conferida aos Coordenadores Nacionais a responsabilidade de definir objetivos, pautas e temas para subsidiar o primeiro Plano de Trabalho Setorial 2020 do Prosul (PROSUR, 2019)⁵⁸⁹. Com efeito, os temas citados foram conceituados e desenvolvidos por meio das atividades dos Grupos de Trabalho Setoriais, executadas periodicamente, e em diversos documentos da organização⁵⁹⁰.

Nota-se que o arranjo daquela organização regional é parecido com o da IIRSA e tem apoio de organização internacional dado que o Instituto para a Integração da América Latina e Caribe do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID-INTAL) participou das articulações e das decisões dos países, assim como o fez durante todo o processo de criação e de desenvolvimento da IIRSA e também do Cosiplan/Unasul. Dito isso, vez que a proposta de trabalho do Prosul não difere substancialmente das outras iniciativas anteriores, o ponto nevrálgico da atuação do Prosul consiste no papel ou na importância que irá atribuir à agenda regional e ao multilateralismo.

⁵⁸⁹ PROSUR. **Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur. 22 de março de 2019.** Disponível em: <https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/09/DECLARACION-PRESIDENCIAL-23-3-2019.pdf>. Acesso em 25.05.2021.

⁵⁹⁰ Definições dos temas: i) Infraestrutura: desenvolvimento da infraestrutura para integração e interconexão física, comercial e fronteiriça da região; ii) Energia: promoção da integração energética para o aproveitamento integral e sustentável dos recursos da região com ênfase para o acesso às energias limpas e seguras; iii) Saúde: acesso universal aos serviços de saúde; iv) Defesa: fortalecimento da cooperação em matéria de defesa; v) Segurança e combate ao crime: fortalecimento da segurança cidadã e da colaboração entre os países no enfrentamento aos crimes; vi) Desastres: cooperação na gestão integral dos riscos de desastres (PROSUR, 2019).

Embora os países-membros do Prosul tenham defendido uma estrutura leve e flexível para a organização regional, a mesma é composta por instâncias ou órgãos políticos, administrativos e técnicos similares ao da Unasul, nomeadamente: i) Cúpula Presidencial; ii) Reunião dos Ministros das Relações Exteriores; iii) Presidência Pro Tempore; iv) Coordenadores Nacionais; v) Grupos de Trabalho (PROSUR, 2019, *op cit*). Apesar disso, existem diferenças substanciais na estrutura, composição e funcionamento do Prosul. O bloco não tem sede própria, não possui uma Secretaria Geral e não é dotado de autonomia orçamentária e financeira. As funções e as atividades dos órgãos do Prosul conservam exigências institucionais e administrativas diversas, sobretudo nas matérias de participação do bloco e de aprovação das decisões, conforme se observa nos dispositivos 10 e 11 da Declaração dos Ministros de Relações Exteriores do Prosul. Para melhor entendimento, faz-se necessário expor as tecnicidades dos órgãos do Cosiplan.

A Cúpula Presidencial é realizada anualmente para tratar da aprovação de declarações ou resoluções, mudanças estruturais ou regimentais do Prosul, e avaliar as medidas tomadas. A Cúpula Presidencial poderá ser realizada de forma extraordinária e em qualquer caso exige quórum de presença da maioria dos Chefes de Estado e de Governo dos países participantes (dispositivo 5, da Declaração do Prosul). A Reunião dos Ministros de Relações Exteriores detém as prerrogativas e funções de adotar acordos políticos afetos aos objetivos e às ações do Prosul, levar propostas de declarações e resoluções à Cúpula Presidencial, dar seguimento aos acordos políticos assumidos, constituir Grupos de Trabalho e outras instâncias técnicas, designar um país participante como Coordenador Setorial de um Grupo de Trabalho, avaliar os avanços do Plano de Trabalho e assumir outras tarefas por força das deliberações da Cúpula Presidencial. As reuniões dos Ministros de Relações também são anuais, em regra, realizadas com a participação da maioria dos representantes dos países, e conduzidas pela Presidência Pro Tempore (dispositivo 6 da Declaração do Prosul).

A Presidência Pro Tempore, sob a responsabilidade de um país com mandato de um ano, desenvolve funções políticas e administrativas de apoio aos trabalhos dos demais órgãos do Prosul: organização e suporte às reuniões dos presidentes e dos ministros, guarda dos registros dos eventos e das atividades executadas, preparação de documentos e informes, e coordenação dos Grupos de Trabalho. A Presidência Pro Tempore tem formação de uma “Troika”, é composta pela gestão em exercício e pelas gestões anterior e seguinte (dispositivo 7 da Declaração do Prosul).

Os Coordenadores Nacionais e os Grupos de Trabalho são responsáveis por desenvolver temas e ações de interesse dos países-membros nos seus detalhes políticos, econômicos, sociais e culturais. Os Coordenadores Nacionais são representantes dos países vinculados aos Ministérios de Relações Exteriores, estão articulados em nome do Prosul e exercem as atividades cogentes à implantação das áreas temáticas da entidade. Os Coordenadores Nacionais supervisionam e acompanham as atividades dos Grupos de Trabalho Setoriais. De outra banda, os países, após apreciação e aprovação dos órgãos competentes no Prosul, podem propor a criação de Grupos de Trabalho Setoriais (e subgrupos) com competência para abordar temas específicos inseridos na agenda do Prosul. Aqueles Grupos de Trabalho devem ter uma Coordenação Setorial para manter contato com a Presidência Pro Tempore para informar o andamento dos trabalhos (dispositivos 8 e 9 da Declaração do Prosul). O Prosul contemplou um ambiente virtual para a dinâmica dos trabalhos dos seus órgãos que está sob a gestão da Presidência Pro Tempore e a utilização dos seus órgãos e tem o apoio do BID-INTAL (dispositivo 12 da Declaração do Prosul).

O Prosul se posicionou a favor do aprofundamento do liberalismo econômico, do mercado regional e de pactos com parceiros comerciais determinados, no caso do Brasil: os Estados Unidos. Os governos dos países membros do Prosul apontaram o desgaste das forças políticas tradicionais e dos seus programas, entre eles: a Unasul. As autoridades políticas e diplomáticas inseridas no Prosul projetaram alianças e acordos em diversas áreas e pretensamente em conformidade com os interesses nacionais. No entanto, tais iniciativas mostraram-se pontuais, fragmentadas e desarticuladas de uma política de integracional regional sul-americana. A ideia de adotar um processo de integração regional pragmático e efetivo na produção de resultados concretos ficou na retórica dos governos e das instituições estatais. De concreto, houve certo alinhamento entre os presidentes em exercício dos países-membros do Prosul, conforme se extrai de declarações sobre a crise política e as manifestações sociais no Equador⁵⁹¹ e no Chile⁵⁹² nos meses de outubro e novembro de 2019, e algumas ações voltadas à implementação da agenda do bloco e da infraestrutura regional, realizadas pelos órgãos do Prosul.

⁵⁹¹ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Declaração de Presidentes do PROSUL sobre a situação na República do Equador.** Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/declaracao-de-presidentes-do-prosul-sobre-a-situacao-na-republica-do-equador. Acesso em 29.05.2021.

⁵⁹² MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Declaração de Presidentes do PROSUL sobre a situação na República do Chile.** Disponível em: <http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/21086-declaracao-do-prosul-sobre-a-situacao-na-republica-do-chile>. Acesso em 29.05.2021.

Entre 2019 e 2020, os Grupos de Trabalho Setoriais elaboraram as versões preliminares e finais dos documentos de referência das áreas temáticas do Prosul. Assim sendo, foram confeccionados o Plano Setorial de Energia⁵⁹³, o Plano Setorial de Gestão de Riscos de Desastres e de Desenvolvimento Resiliente⁵⁹⁴, Plano Setorial de Saúde⁵⁹⁵, o Plano Setorial de Defesa⁵⁹⁶, o Plano Setorial de Segurança e Combate ao Crime⁵⁹⁷ e o Plano Setorial de Infraestrutura⁵⁹⁸. Esses Planos Setoriais apresentam uma breve contextualização da área temática, os seus objetivos (gerais e específicos), as propostas de criação de sub-grupos de trabalho, as linhas de atuação, os produtos e resultados esperados e o cronograma de execução. Os documentos citados são simples e objetivos e servem para nortear os entendimentos entre os governos dos países nos seus compromissos e nas matérias de interesse comum.

Cabe uma análise sobre o Plano Setorial de Infraestrutura do Prosul por causa de sua estreita relação com o objeto dessa pesquisa: integração regional, planejamento territorial e gestão de projetos de infraestrutura. De acordo com a visão do Grupo de Trabalho Setorial da Infraestrutura⁵⁹⁹, “la infraestructura ha sido un componente de importancia creciente en el proceso de integración regional sudamericana, en especial desde el año 2000 con la creación de IIRSA”. Ese órgão afirma categoricamente que a IIRSA executou uma expressiva carteira de projetos de infraestrutura e produziu resultados intangíveis significativos, como a geração do conhecimento, a cooperação e os acordos regionais para os projetos de integração (*ibidem*). Outrossim, aquele órgão explica que a IIRSA teve continuidade no âmbito do Cosiplan/Unasul e que sob outro arranjo institucional também atingiu os seus objetivos até a suspensão das atividades dos órgãos e da própria organização regional mencionada (*ibidem*). Então, o Prosul não desprezou a construção vintenária da integração regional sul-americana - IIRSA/Unasul.

⁵⁹³ PROSUR. **Plan Sectorial del área temática. Energía.** Disponível em: https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/ENERG%C3%8DA-PLAN_SECTORIAL.pdf. Acesso em 31.05.2021.

⁵⁹⁴ PROSUR. **Plan Sectorial del área temática. Gestión del Riesgo de Desastres y Desarrollo Resiliente.** Disponível em: https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/GRD_Plan_Sectorial.pdf. Acesso em 31.05.2021.

⁵⁹⁵ PROSUR. **Plan Sectorial del área temática. Salud.** Disponível em: https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/SALUD-PLAN_SECTORIAL.pdf. Acesso em 31.05.2021.

⁵⁹⁶ PROSUR. **Plan Sectorial del área temática. Defensa.** Disponível em: https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/DEFENSA_Plan_Sectorial.pdf. Acesso em 31.05.2021.

⁵⁹⁷ PROSUR. **Plan Sectorial del área temática. Seguridad y Combate al Crimen.** Disponível em: https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/SEGURIDAD_Plan_Sectorial.pdf. Acesso em 31.05.2021.

⁵⁹⁸ PROSUR. **Plan Sectorial del área temática. Infraestructura.** Disponível em: https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/INFRAESTRUCTURA-PLAN_SECTORIAL.pdf. Acesso em 31.05.2021.

⁵⁹⁹ *Op cit.*

O Grupo de Trabalho Setorial em questão buscou complementar a ideia de infraestrutura com a introdução de outros temas: prestação de serviços, utilização de novas tecnologias na área e emergência de agendas globais associadas às mudanças climáticas e ao desenvolvimento sustentável (*op cit*). Todavia, a simples inserção das temáticas, dissociada da elaboração e adoção de programas e/ou de ações institucionais, por si só, não é suficiente para configurar uma geoestratégia diferenciada do Prosul para a infraestrutura regional. Por conseguinte, e com base no mesmo documento, nota-se que o Prosul buscou se posicionar como uma alternativa à Unasul, todavia, esse ator regional não deixa de ser uma organização que mantém a proposta da IIRSA/Unasul de planejamento territorial e regional e de gestão de projetos de infraestrutura. Cumpre por em destaque o conteúdo do documento em apreço: “En ese marco, PROSUR tiene la oportunidad de continuar con la agenda de proyectos para la integración de Sudamérica que viene gestionando la región desde hace dos décadas (...)”. O Grupo de Trabalho Setorial de Infraestrutura do Prosul entende que os processos anteriores no setor devem ser preservados e que outras iniciativas devem ser promovidas em nome da cooperação e do intercâmbio de experiências entre os países na área de infraestrutura, setor esse que se encontra em constante transformação (*op cit*).

A saber, o Grupo de Trabalho Setorial de Infraestrutura do Prosul preferiu adotar abordagens múltiplas sobre a infraestrutura regional. Melhor dizendo, esse órgão do Prosul argumenta que a compreensão da infraestrutura deve considerar a atualidade do setor, os seus aspectos setoriais (transporte, recursos hídricos, telecomunicações, TIC) e temas transversais (participação cidadã, transparência e controle social, financiamento, metodologias de avaliação de projetos). Não há dúvida que essa visão da infraestrutura sul-americana foi retirada ou compartilhada com a IIRSA e a Unasul. Outrossim, o Grupo de Trabalho Setorial de Infraestrutura do Prosul propôs o seguinte objetivo geral da área de infraestrutura do Prosul “Impulsar el desarrollo de un sistema de servicios de infraestructura y transporte de calidad que sea eficiente, equitativo, sostenible y resiliente, en el marco de la integración de los países de PROSUR” (*op cit*). Para atingir esse objetivo, o órgão especializado do Prosul julga necessário o desenvolvimento de uma carteira de projetos de integração física que promova a conectividade regional e aproveite as inter-relações entre os países afetas aos serviços de infraestrutura de modo a estimular os acordos governamentais e estatais na área. Em tempo, o Grupo de Trabalho Setorial listou objetivos específicos do Prosul e formou alguns sub-grupos de trabalho com atribuições específicas, conforme se constata no Quadro 43.

Quadro 43. Plano Setorial de Infraestrutura do Prosul: objetivos, áreas, grupos e ações

Plano Setorial da Área Temática Infraestrutura		
Objetivo geral: impulsionar o desenvolvimento de um sistema de serviços de infraestrutura e transportes de qualidade e que seja eficiente, equitativo, sustentável e resiliente, no marco da integração dos países do Prosul		
Objetivos específicos, áreas temáticas, sub-grupos de trabalho e atividades		
Objetivos específicos	Áreas temáticas e sub-grupos de trabalho	Atividades dos sub-grupos de trabalho
1. Impulsionar o desenvolvimento de serviços de infraestrutura e logística e da normativa de transportes com a finalidade de melhorar a conectividade entre os países e a competitividade e a integração deles no mundo	Sub-grupo de infraestrutura física para a região	- Desenvolver a carteira de projetos de integração e o planejamento territorial estratégico da infraestrutura; - Impulsionar padrões de qualidade e mecanismos de certificação de obras de infraestrutura; - Realizar análises de avaliação de impactos de projetos;
	Sub-grupo de regulação, serviços e tecnologias de transporte	- Apoiar a cooperação e a harmonização dos serviços de transportes de diferentes modais, visando à integração regional, desenvolvimento sustentável e adoção de serviços tecnológicos em infraestrutura;
2. Promover projetos e tecnologias para melhorar a segurança hídrica da região otimizando a disponibilidade e a utilização da água e uma gestão eficiente, resiliente e sustentável dos recursos hídricos	Sub-grupo de recursos hídricos	- Impulsionar o manejo integrado de bacias, a gestão de bacias transfronteiriças; - Fazer orientações sobre projetos de infraestrutura e novas tecnologias; - Promover infraestrutura de dessalinização e novas tecnologias e intercâmbio de experiências;
3. Incrementar a conectividade digital com foco em melhorar a qualidade de vida, facilitar o intercâmbio comercial, o empreendedorismo e a criação de novos negócios	Sub-grupo de telecomunicações e TIC	- Estimular a integração regional e a implantação de redes e a promoção de intercâmbios envolvendo roaming sul-americano, tarifa local, interconexão regional e redes de fibra ótica;
4. Promover a análise de questões transversais relacionadas com a infraestrutura, como a avaliação de iniciativas, seu financiamento, os impactos das mudanças climáticas, transparência social e participação cidadã	Sub-grupo de temas transversais	- Promover o intercâmbio de experiências em temas transversais ligados aos serviços de infraestrutura: participação cidadã, metodologias de avaliação de projetos, financiamento, medidas de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, transparência na implementação de projetos de infraestrutura;

Fonte: PROSUR, 2019⁶⁰⁰.

⁶⁰⁰ PROSUR. **Plan Sectorial del área temática. Infraestructura.** Disponível em: https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/INFRAESTRUCTURA-PLAN_SECTORIAL.pdf. Acesso em 31.05.2021.

Ante o exposto, em 2019, o Prosul, por meio da atuação dos Grupos de Trabalho Setoriais, produziu os planos estratégicos das áreas temáticas de seu interesse, ademais, também procedeu com a criação e a consolidação de uma plataforma virtual ou digital de interação entre os órgãos e os seus colaboradores (PROSUR, 2020)⁶⁰¹. Por causa da pandemia de COVID-19, os trabalhos no âmbito do Prosul ficaram paralisados até julho de 2020, momento em que os planos foram retomados diante do novo contexto regional e internacional e da necessidade de identificar novas linhas de atuação e produtos para o ano seguinte: 2021 (*op cit*).

Nesse interím, os Chefes de Estado e de Governo do Prosul emitiram algumas declarações voltadas ao estabelecimento de ações conjuntas para o enfrentamento da pandemia de COVID-19⁶⁰². O Prosul buscou alinhar os países em torno da questão de saúde pública mundial e dos seus efeitos na região e formar um espaço de cooperação e de intercâmbio de informações e de experiências, incluindo a adoção de políticas, políticas e ações em diferentes áreas, tais como: o setor de transportes, a circulação de bens e pessoas, o apoio financeiro de organismos financeiros internacionais para recuperação econômica dos países, migrações e trânsito fronteiriço, articulação de instituições acadêmicas e científicas para desenvolvimento de produtos e serviços médicos e/ou de saúde pública (vacinas, medicamentos, tratamentos, entre outros), acesso às vacinas, cooperação regional para promoção das áreas de atuação do Prosul e fortalecimento do multilateralismo e das medidas das organizações internacionais de saúde.

O compromisso do Prosul com o enfrentamento do coronavírus não se tornou um programa regional tampouco corroborou para a implementação de ações coordenadas entre os países da América do Sul, sequer influenciou positivamente os documentos e as iniciativas na área de saúde do bloco. Diante do seu primeiro e grande desafio, o Prosul teve o início de sua vigência marcado pela inócua retórica dos presidentes e pela falta de efetividade das suas propostas, na melhor das hipóteses, o que tem contribuído de forma decisiva para o descrédito da organização e para a perda progressiva de sua legitimidade.

⁶⁰¹ PROSUR. **Reporte de Actividades 2019 – 2020. Grupo de Infraestructura.** Disponível em: https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/INFRAESTRUCTURA_Reporte_de_actividades_2019-2020.pdf. Acesso em 08.06.2021.

⁶⁰² Cf. PROSUR. **Declaracion Presidencial de Prosur sobre Acciones Conjuntas para Enfrentar la Pandemia del Coronavirus.** Disponível em: <https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/09/Declaraci%C3%B3n-Presidencial-1era-Coronavirus.pdf>. Acesso em 11.06.2021. PROSUR. **Segunda Declaracion Presidencial de Prosur sobre Acciones Conjuntas para Enfrentar la Pandemia del Coronavirus.** Disponível em: <https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/09/Declaraci%C3%B3n-Presidencial-2da-Coronavirus.pdf>. Acesso em 11.06.2021. PROSUR. **Declaracion Presidencial de Prosur.** Disponível em: <https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/09/Declaraci%C3%B3n-Presidencial-27-8-2020.pdf>. Acesso 11.06.2021.

Ainda assim, os líderes do Prosul põem a salvo o pacto estatal em defesa do processo de integração regional na América do Sul, da implementação dos vários Planos de Trabalho Setoriais pertinentes aos eixos temáticos do bloco, da cooperação regional para promoção do acesso universal, equitativo e oportuno da imunização contra a COVID-19, da adoção de políticas migratórias necessárias ao deslocamento progressivo e responsável das pessoas no continente, da recuperação econômica pós-COVID-19, do combate ao crime organizado transnacional e da segurança regional e internacional, da cooperação nos níveis e escalas Sul-Sul e Triangular, do apoio técnico e financeiros das organizações internacionais etc (PROSUR, 2020)⁶⁰³.

O Prosul manteve o foco na importância da implementação de uma agenda de projetos de integração para a América do Sul e na promoção de cooperação entre os países na área de infraestrutura (PROSUR, 2019). O Prosul reconheceu que todos os países integrantes do bloco (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru, Guiana, Peru e Paraguai) estavam comprometidos com a temática e que os colaboradores cumpriam com as suas responsabilidades e tarefas. A vista disso, os sub-grupos de trabalho da área temática infraestrutura atualizaram os objetivos específicos dos diferentes setores ou eixos no plano (infraestrutura física regional, marcos regulatórios, comunicações e TIC's, recursos hídricos e temas transversais) e as agendas de trabalho do período 2019-2021 (*op cit*).

No ano de 2020, os órgãos do Prosul desenvolveram as suas atividades em ambiente virtual, denominado de “Comunidades Digitais”, ferramentas de trabalho colaborativo no Prosul, cabe relacionar as principais ações realizadas naquela ocasião: i) capacitações para utilização das “Comunidades Digitais”; ii) seminários sobre boas práticas e experiências nas áreas temáticas inseridos na agenda do Grupo de Trabalho Setorial de Infraestrutura; iii) reuniões virtuais entre os líderes dos sub-grupos de trabalho para definição do Plano de Trabalho do setor para o ano seguinte (*op cit*). Seguramente, a decisão mais importante Grupo de Trabalho Setorial de Infraestrutura foi a proposição do Plano de Trabalho de 2021 que continha os sub-grupos de trabalho, as linhas de ação, os produtos ou resultados e os prazos a serem cumpridos pelos órgãos competentes (*op cit*).

O Quadro 44 mostra os sub-grupos de trabalho competentes para tratar da política e da agenda de integração regional sul-americana e dos marcos institucionais do setor de infraestrutura.

⁶⁰³ PROSUR. **Declaración de Cumbre Presidencial Prosur**. Disponível em: https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/DECLARACION_Presidencial_12-12-2020.pdf. Acesso em 11.06.2021.

Quadro 44. Plano de Trabalho de Infraestrutura do Prosul: sub-grupos, ações e prazos

Plano de Trabalho de Infraestrutura do Prosul - 2021		
Sub-Grupo de Trabalho de Infraestrutura Física para Região		
Linhas de ação	Produtos/Resultados	Prazos
Carteira de projetos de integração	Metodologias e critérios	2021
	Carteira de projetos	2021
	Diálogo sobre financiamento	2021/2022
	Sistema de monitoramento	2022
Programas Territoriais de Integração – PTI's	Metodologia PTI	2021
	Aplicação nos países interessados	A definir
APPs para infraestrutura de integração	Intercâmbio de experiências	2021
Sub-Grupo de Trabalho de Regulação, Serviços e Tecnologias de Transporte		
Linhas de ação	Produtos/Resultados	Prazos
Sistemas de transporte limpo	Intercâmbio de experiências sobre tecnologias para mobilidade urbana e logística 4.0	2021
	Roteiros técnicos para mobilidade urbana e logística 4.0 para implementação de pilotos	2021
Transporte aéreo	Identificação de demandas de voos regionais e possibilidades de incremento de transporte aéreo de cargas	2021
	Documento contendo as posições dos países sobre temas diversos na área	2021
Reconhecimento de carteira de habilitação	Mapeamento de acordos vigentes e modelos de negociação	2021
	Proposta de acordo para reconhecimento de licença de condutor não profissional	2021
	Proposta de acordo para reconhecimento de licença de condutor profissional	2022
Reconhecimento mútuo de aluguel de carros	Identificação da problemática e dos seus enfoques nos países	2021
	Proposta de acordo para reconhecimento mútuo de aluguel de carros	2022
Análise de Corredor Multimodal Atlântico-Pacífico	A definir	A definir

Fonte: PROSUR (2019⁶⁰⁴)⁶⁰⁵.

O Sub-Grupo de Trabalho Infraestrutura Física para a Região reaproveitou as contribuições da IIRSA/Unasul: agendas de projetos e programas institucionais. O Sub-Grupo de Trabalho Regulação, Serviços e Tecnologias de Transporte se concentrou em temas determinados – transporte aéreo, condução de veículos automotores e corredor multimodal (Atlântico-Pacífico) – mas a sua abordagem mostra-se superficial e pontual, distinta das práticas de planejamento e gestão da IIRSA/Unasul.

⁶⁰⁴ PROSUR. **Reporte de Actividades 2019 – 2020. Grupo de Infraestructura**. Disponível em: https://foropro-sur.org/wp-content/uploads/2020/12/INFRAESTRUCTURA_Reporte_de_actividades_2019-2020.pdf. Acesso em 08.06.2021.

⁶⁰⁵ Não se faz necessário mencionar as demais temáticas do Plano de Trabalho de 2021 (telecomunicações e TIC's, recursos hídricos ou água e saneamento), vez que elas não são objeto de análise dessa pesquisa.

Outros Grupos de Trabalho Setorial (Energia, Gestão de Riscos de Desastres, Saúde, Defesa, Segurança e Combate ao Crime) também produziram documentos técnicos para o desenvolvimento do Prosul e das suas ações. Nesse período (2020-2021), aqueles insumos não foram avaliados ou utilizados pelos países ou mesmo pela organização na adoção de estratégias e/ou de iniciativas nas áreas temáticas. À guisa de contraste, o arquivo institucional contem apenas registros de reuniões da Cúpula dos Presidentes do Prosul. As reuniões dos Coordenadores Nacionais, ao contrário do que ocorria com a IIRSA e a Unasul, têm uma natureza estritamente técnica e burocrática e desprovida de viés político-institucional, ou seja, não tem funcionado como um espaço de planejamento e gestão qualificado e propositivo. Contudo, isso não significa que dizer que os trabalhos dos Coordenadores Nacionais e dos grupos e sub-grupos de trabalho do Prosul não tiveram certa utilidade ou que foram desprezados ou descartados pelos órgãos superiores do Prosul, mas que eles ficaram restritos aos espaços técnicos e administrativos da organização regional.

O Informe de Gestão 2019-2020, confeccionado pela Presidência Pro Tempore do Chile, resgatou os processos de constituição e de implementação do Prosul, ressaltou as responsabilidades e as atividades realizadas pelos Chefes de Estado e de Governo, Ministros de Relações Exteriores, Coordenadores Nacionais, Grupos de Trabalho Setoriais e Presidência Pro Tempore (PROSUR, 2021)⁶⁰⁶. O documento citado procurou mostrar a estrutura, a organização e a atuação da entidade e dos seus órgãos e a criação em 2019 de uma “Agenda Setorial Estratégica”, composta por planos setoriais e planos de trabalho anuais elaborados pelos grupos de trabalho, conforme foi demonstrado anteriormente. O documento também enfatizou as reuniões de alto nível dos Presidentes, dos Ministros de Relações Exteriores e dos Coordenadores Nacionais. Outrossim, o Prosul assinalou que os países estavam engajados no enfrentamento ao COVID-19 e que o ano de 2020 foi marcado por diversas agendas. De acordo com o posicionamento do próprio Prosul, a entidade está desenvolvendo um ambiente de cooperação regional formado por plataformas e comunidades digitais, sintonizadas com as oportunidades e os desafios atuais. Em que pese os esforços do Prosul, seus rumos continuam incertos e seu êxito dependerá da preservação dos processos regionais anteriores e do pragmatismo da organização, dos seus líderes, gestores e colaboradores.

⁶⁰⁶ PROSUR. **Informe de Gestión 2019-2020. Presidencia Pro Tempore Chile.** BID-INTAL, PROSUR, 2020. Disponível em: https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/PROSUR_Informe_de_Gestion_2020.pdf. Acesso em 11.06.2021.

Capítulo 03. A integração sul-americana a partir das Carteiras de Projetos da IIRSA e da Unasul (2000-2020): a efetividade da execução dos projetos de infraestrutura e transportes na área de estudo

Em 2002 a IIRSA tinha um levantamento parcial das Carteiras de Projetos dos EID's, ademais, quase a totalidade dos projetos de infraestrutura do EID Interoceânico Central estava “em estudo”. Nas fichas de projetos do EID Interoceânico Central (CCT, 2002-a), que relacionavam 24 projetos de infraestrutura (14 no Brasil, 08 na Bolívia e 02 no Paraguai), apenas alguns projetos encontravam-se em andamento, a saber: a construção e a pavimentação da BR-070 no trecho de Cáceres até a fronteira com a Bolívia (Porto Limão-San Matias), a via férrea entre Alto Taquari e Cuiabá (Ferronorte) e a Estrada Toledo-Psiga na Bolívia. Mas as fichas de projetos do EID Interoceânico Central estavam desatualizadas e incompletas, pois esse EID possuía uma carteira maior de projetos previstos, embora a ela ainda não estivesse aprovada institucionalmente. Fato é que as dificuldades para o efetivo acompanhamento das Carteiras de Projetos perseguiram a IIRSA e os seus órgãos, tanto que isso motivou a elaboração e a adoção de programas para gestão de projetos em sistemas de informações geográficas e para difusão e participação na IIRSA.

Em 2004, após atualização das Carteiras de Projetos, a IIRSA avalizou um portfólio com 08 (oito) EID's, 40 grupos de projetos e 335 projetos de infraestrutura (IIRSA, 2004-c, p. 181), porém, apresentou informações gerais sobre a situação e os atributos dos projetos de infraestrutura (vide Quadro 45).

Quadro 45. Situação dos projetos de infraestrutura na Carteira da IIRSA (2004)

Quantidade de projetos por tipologia					
Transportes	289	Energia	40	Comunicações	06
Quantidade de projetos por fonte de financiamento					
Privada	59	Pública	217	Mista	59
Quantidade de projetos por abrangência geográfica					
Nacional	240		Transnacional	95	
Quantidade de projetos por fase de desenvolvimento⁶⁰⁷					
	Em execução		Concluídos		
Perfil	14		57		
Pré-factibilidade	05		67		
Factibilidade	22		62		
Engenharia de detalhe (Projeto executivo)	27		44		

Fonte: IIRSA (2004-c), organização do autor.

⁶⁰⁷ A IIRSA relatou que não tinha informações sobre o estágio de desenvolvimento de 38 projetos (*op cit*).

A IIRSA não possuía informações sobre todos os projetos inseridos nas suas carteiras e nem poderia fornecer maiores detalhes sobre todos eles, especialmente o que diz respeito às fases de desenvolvimento dos projetos. Os GTE's dos EID's tinham o compromisso de fornecer os materiais necessários à atualização das carteiras da IIRSA, contudo, as delegações nacionais não conseguiam providenciar todos os documentos e dados de interesse do planejamento e da gestão dos projetos no âmbito da IIRSA. Assim sendo, a instituição decidiu por estabelecer inicialmente um controle maior sobre os projetos-âncora e os projetos prioritários inseridos na AIC 2005-2010: 40 projetos-âncora (05 projetos-âncora no EID Interoceânico Central) e 31 projetos prioritários de infraestrutura na região (07 projetos prioritários no EID Interoceânico Central), conforme o Livro IIRSA (2004-c). Apesar disso, tanto a Carteira de Projetos da IIRSA de 2004 quanto a reedição do documento com o anexo dos avanços da gestão de 2005 não apresentavam a situação dos projetos por fases de desenvolvimento (IIRSA, 2004-c e IIRSA, 2005-g). Esse nível de detalhamento sobre a situação dos projetos (âncora e prioritários) veio a ser feito em apresentações nas reuniões de trabalho e nas publicações da AIC 2005-2010 nos anos seguintes.

Em 2005, por ocasião das oficinas do GTE responsável pela implementação do sistema de monitoramento e gestão intensiva de projetos da AIC 2005-2010, alguns GTE's dos EID's tinham feito as fichas de projetos (âncora e/ou estratégicos) que, mais tarde, seriam utilizadas na AIC 2005-2010⁶⁰⁸. O GTE do EID Interoceânico dispunha das fichas técnicas dos 07 (sete) projetos prioritários inseridos na AIC 2005-2010 (Quadro 46) e deixava a mostra uma visão geoestratégica interessante: os projetos prioritários desse EID pretendiam a implementação e/ou a consolidação dos principais corredores internos de integração nos países, sobretudo na Bolívia, são exemplos: as estradas Pailón-Puerto Suarez, Cañada-Oruro-Villamontes-Tarija-Estación Abaroa e Toledo-Psiga, as conexões da Bolívia com Brasil, Paraguai e Chile, respectivamente. Por outro lado, outro projeto prioritário do EID Interoceânico Central no Brasil - Anel ferroviário de São Paulo - extrapolava as funções estratégicas do EID e as próprias capacidades e potencialidades das áreas abrangidas por esta região geoeconômica e seu entorno. E apenas a área fronteiriça entre Bolívia e Paraguai permanecia com o status de prioritária.

⁶⁰⁸ GTE de Monitoreo y gestión intensiva de la Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010 (AIC) relacionada con los proyectos correspondientes a los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile. **Agenda de trabajo**. Disponível em <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=80>. Acesso em 20.08.2020.

Quadro 46. Projetos do EID Interoceânico Central na AIC 2005-2010: situação dos projetos prioritários do EID Interoceânico em 2006

Área de influência dos projetos no EID	Nome dos projetos do EID (07 projetos)	Fase de desenvolvimento do projeto (em preparação, em licitação ou concessão e em execução)
Bolívia-Brasil	Construcción Carretera Pailón-Puerto Suárez	Em execução
Brasil	Anillo Ferroviario de São Paulo	Em preparação
Bolívia-Paraguai	Paso de Frontera Cañada Oruro-Infante Rivarola	Em preparação
Bolívia-Paraguai	Construcción de la Carretera Cañada Oruro-Villamontes-Tarija-Estación Abaroa (1º etapa: Villamontes-Cañada Oruro)	Em licitação/concessão
Bolívia-Chile	Carretera Toledo-Pisiga	Em execução
Bolívia-Chile	Rehabilitación Carretera Colchane-Iquique	Em execução
Bolívia, Brasil, Chile e Peru	Rehabilitación Tramo El Sillar	Em preparação

Fonte: IIRSA, 2006 (*op cit*), organização do autor.

As reuniões dos Coordenadores Nacionais no ano seguinte (2007) atualizaram as carteiras de projetos da IIRSA, tanto a AIC 2005-2010 quanto os portfólios dos EID's, com o apoio de consultoria especializada do BID. Ademais, a reunião do CDE também consolidou os informes e os relatórios daquele ano tendo em vista a revisão da carteira de projetos da IIRSA de 2007. Os dados apontavam que no período de 2003-2006 a IIRSA teve uma taxa de implementação de 41,3% (351 projetos previstos e 145 projetos executados) e o EID Interoceânico Central chegou a 47,7% de taxa de implementação de projetos (44 projetos previstos e 21 projetos executados)⁶⁰⁹.

Como dito anteriormente, a ausência de relatórios detalhados por EID's, por portfólios e por grupos de projetos, obriga a realização de análises fragmentadas por projetos de infraestrutura (prioritários e não prioritários, inseridos na AIC 2005-2010 e na Carteira de Projetos da IIRSA). Em 2007, a construção da estrada entre o sudeste boliviano e o oeste paraguaio (Cañada Oruro-Villamontes-Tarija-Estación Abaroa) entrou na fase de execução e a recuperação do trecho El Sillar, obra relacionada com a abertura de nova estrada entre Santa Cruz e Cochabamba na Bolívia, iniciou a fase de estudos do projeto de infraestrutura⁶¹⁰; os outros projetos prioritários mantinham a mesma situação apontada no ano anterior e descrita no quadro acima.

⁶⁰⁹ IIRSA, 2007-p (*op cit*).

⁶¹⁰ TAMAYO, 2007 (*op cit*).

Posto isto, o diagnóstico da IIRSA debatido naquela oportunidade ressaltava que os projetos de infraestrutura de transportes da AIC 2005-2010 pertencentes ao EID Interoceânico Central continuavam com avanços satisfatórios, conforme quadro 49. As carteiras de projetos da IIRSA repercutiam nos governos nacionais e vice-versa, além disso, esses portfólios de projetos de infraestrutura estreitavam as relações entre os países e deles com as organizações internacionais envolvidas na temática e no apoio técnico e financeiro aos projetos. O andamento da Carteira do EID Interoceânico Central confirma o avanço da política regional e territorial sul-americana.

Quadro 47. Projetos do EID Interoceânico Central: situação dos projetos prioritários (AIC 2005-2010) e de outros projetos da Carteira do EID Interoceânico em 2007

Área de influência dos projetos no EID	Nome dos projetos do EID	Fase de desenvolvimento do projeto (em preparação, em estudo, em licitação ou concessão e em execução)
Grupo 01. Conexión Chile-Bolivia-Paraguay-Brasil	Pavimentación Potosí - Tupiza - Villazón	Primeiro trecho concluído, segundo trecho em execução e terceiro trecho em estudos
Grupo 02. Optimización del corredor Corumbá-São Paulo-Santos-Rio de Janeiro	Anillo ferroviario de Campo Grande	Finalizado
	Circunvalación vial de Campo Grande	Em execução
	Circunvalación vial de Corumbá	Em execução
	Ferrocarril Campo Grande-Baurú-Santos	Em execução
	Modernización Ferrocarril Corumbá-Campo Grande	Em execução
Grupo 03. Conexión Santa Cruz-Puerto Suárez-Corumbá	Construcción carretera Pailón-San José-Puerto Suárez	Em execução
Grupo 04. Conexión Santa Cruz-Cuiabá	Carretera Concepción San Matias	Em execução
Grupo 05. Conexiones del Eje al Pacífico	Paso de Frontera Pisiga-Colchane	Em execução
	Mejoramiento de servicios en Puerto de Arica	Finalizado (melhoramento e concessão do porto)
	Rehabilitación carretera Iquique-Colchane	Em execução
	Pavimentación Carretera Antigua-Santa Cruz-Cochabamba	Execução
	Rehabilitación Puente “La Amistad”	Finalizado
	Mejoramiento de los Puertos de Ilo y Matarani	Em licitação

Fonte: Tamayo, 2007 (*op cit*), organização do autor.

O Grupo 03 do EID Interoceânico Central (Conexión Santa Cruz-Puerto Suarez-Corumbá) continha o principal projeto dessa área geoeconômica (Construcción Carretera Pailón-Puerto Suárez) e estava em andamento; e os demais grupos (01, 02, 04 e 05) também tinham projetos em execução e até finalizados (Quadro 47), a exemplo do contorno ferroviário de Campo Grande⁶¹¹; outras obras iniciadas foram concluídas posteriormente, como o contorno rodoviário de Corumbá. O balanço da Carteira de Projetos da IIRSA com dados de 2007 mostrava que 137 projetos estavam em andamento (de 35,55%), sendo 19 no EID Interoceânico Central (de 44,43%), mas esses projetos não eram identificados expressamente (TAMAYO, 2007)⁶¹².

A revisão da Carteira de Projetos da IIRSA em 2007 atualizou os portfólios dos EID's (por grupos de projetos) e a incorporação de novos EID's. A IIRSA passou a ter 09 (nove) EID's, 47 grupos de projetos e 506 projetos de infraestrutura, sendo 31 projetos prioritários (IIRSA, 2007-o)⁶¹³. O aumento expressivo da Carteira de Projetos da IIRSA neste ano pode ser atribuído a inclusão dos EID's Hidrovia Paraguai-Paraná e Andino, que possuíam 98 e 65 projetos de infraestrutura previstos, respectivamente (*op cit*). Ocorre que os EID's citados estavam na chamada primeira etapa de planejamento, por conseguinte, as listas de projetos de infraestrutura por eles estabelecidas ainda eram preliminares. A IIRSA, amparada nos Objetivos Estratégicos 2006-2010, procurava viabilizar os projetos de infraestrutura promovendo os estudos necessários por meio de mecanismos de financiamento para apoio técnico e financeiro dos projetos, cumpre destacar os seguintes programas institucionais: Fundo de Integração do BID, Fundo de Infraestruturas da CAF e de fundos diversos do FONPLATA (*op cit*).

A IIRSA acreditava num cenário mais favorável para a execução de projetos prioritários de infraestrutura, incluindo para o EID Interoceânico Central. Dos 07 (sete) projetos prioritários desse EID, 04 (quatro) projetos deveriam estar finalizados ou com avanços significativos até 2010 (Construcción Carretera Pailón-Puerto Suárez, Paso de Frontera Cañada Oruro-Infante Rivarola, Rehabilitación Carretera Colchane-Iquique e Anillo Ferroviario de São Paulo) e apenas 03 (três) projetos do EID Interoceânico Central aguardavam decisão política para o seu desenvolvimento: Construcción de la Carretera Cañada Oruro-Villamontes-Tarija-Estación Abaroa (1º etapa: Villamontes-Cañada Oruro), Rehabilitación Tramo El Sillar e Carretera Toledo-Pisiga (TAMAYO, 2007).

⁶¹¹ COSIPLAN. **Ficha de projeto. Contorno ferroviário de Campo Grande.** Disponível em http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=219. Acesso em 20.08.2020.

⁶¹² *Op cit.*

⁶¹³ *Op cit.*

Em 2008 a IIRSA adota uma abordagem específica para monitoramento da situação dos projetos de infraestrutura inseridos em sua carteira chamada de “Análisis integral de la Cartera de Proyectos”. Esse instrumento tinha o objetivo de organizar, levantar e qualificar por meio de dados e gráficos o nível de avanço da Carteira de Projetos da instituição tendo como base os grupos de projetos dos EID's (IIRSA, 2008-f)⁶¹⁴. A metodologia utilizada considerava o número de projetos existentes em cada grupo por EID e estabelecia os seguintes parâmetros: i) grupo de projeto que tivesse menos de 25% de projetos executados estaria na condição de “grupo não iniciado”; ii) grupo de projeto que tivesse entre 25% e 60% de projetos executados ou que tivesse o projeto âncora em execução ou finalizado estaria na situação de “grupo com avanço esperado”; iii) grupo de projeto que tivesse mais de 60% de projetos executados seria considerado “grupo com avanço significativo”⁶¹⁵. Aquela medida facilitava o entendimento e os trabalhos dos gestores e dos técnicos no acompanhamento das carteiras e dos projetos.

Assim sendo, a IIRSA buscava as fontes de informações internas e externas disponíveis e realizava a avaliação da sua Carteira de Projetos por grupos dos EID's. Um diagnóstico inicial foi apresentado e posteriormente corrigido e aprovado pelo CDE ainda em 2008, aquele documento identificou grupos de projetos com problemas na sua implementação, ainda assim, sinalizava que a maior parte dos grupos de projetos estava em andamento ou com avanço esperado (IIRSA, 2008-j e IIRSA, 2008-l)⁶¹⁶. Tais documentos subsidiaram o “Livro IIRSA de 2008”, utilizando um apelido atribuído pela própria entidade a documentos análogos, que continha a consolidação da situação da Carteira de Projetos no ano de exercício.

A IIRSA reiterava que sua carteira possuía 514 projetos, distribuídos em 47 grupos e em 09 (nove) EID's e PSI's e tinha 68% de avanço concreto, demonstrado da seguinte forma: 10% da carteira concluído (51 projetos finalizados), 38% em execução (196 projetos em andamento) e 20% em preparação (103 projetos em estudos), de acordo com o levantamento institucional (IIRSA, 2008-m)⁶¹⁷. Nessa ocasião, a IIRSA também divulgava os dados sobre a distribuição dos projetos de infraestrutura por setores (transporte, energia e comunicações) e por fontes de financiamento (tesouro público, iniciativa privada e organizações internacionais), e inovava na exposição de um panorama geral da situação dos projetos de sua Carteira por EID's e por fases de execução (Quadro 48).

⁶¹⁴ *Op cit.*

⁶¹⁵ *Ibidem.*

⁶¹⁶ *Op cit.*

⁶¹⁷ *Op cit.*

Quadro 48. Carteira da IIRSA por EID's e por projetos por fase de execução (2008)

EID's	N.º Proj.	Perfil	Pré-factibilidade	Factibilidade	Engenharia	Exec.	Concl.
Andino	65	15	1	1	4	33	11
Capricórnio	69	11	10	18	4	21	5
Hidrovia Paraguay-Paraná	98	45	4	9	5	35	0
Del Amazonas	57	23	3	4	2	20	5
Del Estudio Guayanés	25	8	0	0	1	6	10
Del Sur	26	10	0	5	1	6	4
Interoceânico Central	49	11	2	5	6	21	4
Mercosur-Chile	102	34	3	9	3	43	10
Perú-Brasil-Bolívia	23	8	0	2	2	9	2
PSI	2	0	0	0	0	2	0
Total	514	164	23	52	28	196	51

Fonte: IIRSA, 2008-m (*op cit*).

O EID Interoceânico Central tinha aproximadamente 51% de execução (projetos em andamento e projetos finalizados). Estudos preliminares da Carteira de Projetos da IIRSA em 2008 mostravam que o EID Interoceânico Central tinha o maior nível de execução de projetos no Grupo 02 (Optimización del corredor Corumbá-São Paulo-Santos-Rio de Janeiro). Enquanto isso, os grupos 01 e 05 (“das conexões com os litorais e Portos do Pacífico”) e o Grupo 03 (Conexión Santa Cruz-Puerto Suarez-Corumbá) tinham avanços esperados (IIRSA, 2008-f⁶¹⁸). Já o Grupo 04 (Conexión Santa Cruz-Cuiabá) aparecia como “grupo não iniciado” devido a baixa taxa de efetividade dos seus projetos e do projeto âncora (Carretera Concepción-San Matias), embora determinadas apresentações da IIRSA mostrassem o andamento do último projeto de infraestrutura. No final de 2008, as divergências foram sanadas e a IIRSA reconheceu que o Grupo 05 (Conexiones del Eje al Pacífico) também tinha avanços significativos e o Grupo 04 estava na situação de “grupo com avanço esperado” (IIRSA, 2008-m). Por sua vez, a AIC 2005-2010 (31 projetos prioritários da IIRSA) tinha 02 projetos já concluídos⁶¹⁹, 19 projetos em execução e 10 projetos em preparação (*op cit*). Os projetos prioritários do EID Interoceânico Central entraram praticamente todos em execução, exceto o projeto do Anel Ferroviário de São Paulo, conforme Quadro 49.

⁶¹⁸ *Op cit*.

⁶¹⁹ A saber: Ponte sobre o Río Acre (Peru e Brasil) e Ponte sobre o Río Takutu (Guiana e Brasil).

Quadro 49. Projetos do EID Interoceânico Central na AIC 2005-2010: situação dos projetos prioritários do EID Interoceânico em 2008

Área de influência dos projetos no EID	Nome dos projetos do EID (07 projetos)	Fase de desenvolvimento do projeto (em preparação, em licitação ou concessão e em execução)
Bolívia-Brasil	Construcción Carretera Pailón-Puerto Suárez	Em execução
Brasil	Anillo Ferroviario de São Paulo	Em preparação
Bolívia-Paraguai	Paso de Frontera Cañada Oruro-Infante Rivarola	Em execução
Bolívia-Paraguai	Construcción de la Carretera Cañada Oruro-Villamontes-Tarija-Estación Abaroa (1º etapa: Villamontes-Cañada Oruro)	Em execução
Bolívia-Chile	Carretera Toledo-Pisiga	Em execução
Bolívia-Chile	Rehabilitación Carretera Colchane-Iquique	Em execução
Bolívia, Brasil, Chile e Peru	Rehabilitación Tramo El Sillar	Em execução

Fonte: IIRSA, 2008-m (*op cit*).

Apesar dos problemas no levantamento das informações sobre os projetos de infraestrutura inseridos na IIRSA, as reuniões dos GTE's dos EID's Hidrovia Paraguai-Paraná e Interoceânico Central em 2009 acompanharam a implementação das carteiras de projetos dos EID's mencionados. O GTE do EID Hidrovia Paraguai-Paraná fez uma apresentação com o estado do avanço dos projetos por grupos (01, 02, 03, 04 e 05), concluída a partir das fichas de projetos preenchidas e entregues pelas delegações nacionais. Difícil mensurar o grau de confiabilidade desse levantamento setorial, vez que o próprio GTE do EID Hidrovia Paraguai-Paraná relatava que as fichas dos projetos não continham todas as informações necessárias, ainda assim, é possível afirmar que os grupos de projetos daquele EID encontravam-se em situações distintas, conforme se constata desde o nível de execução dos projetos-âncora dos grupos do EID (vide Quadro 50). Isso ocorria devido às particularidades e às disparidades das áreas escolhidas (as regiões hidrográficas) e a elaboração e manutenção de uma carteira de projetos muito extensa e desordenada. O Grupo 01 (Rio Paraguay, Asunción – Apa), que reserva pertinência geográfica com o objeto deste estudo, mantinha um projeto transnacional para transporte fluvial no Rio Paraguai e estava com algumas intervenções territoriais em andamento nas áreas fronteiriças entre Bolívia, Brasil e Paraguai (Quadro 50). O recurso a seguir sintetiza a situação dos projetos-âncora desse EID e destaca a situação do Grupo 01 anteriormente citado.

Quadro 50. Projetos do EID Hidrovia Paraguai-Paraná: situação dos projetos-âncora com destaque para o Grupo 01 – Rio Paraguay, Asunción – Apa (2009)

Grupos de Projetos no EID	Projeto principal e projetos complementares inseridos no EID Hidrovia Paraguai-Paraná	Situação do projeto
Grupo 01. Rio Paraguay, Asunción - Apa	Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad del Rio Paraguay, Asunción - Apa (Projeto âncora)	Pré-execução
	Proyectos Vial-Portuario Motacucito - Mutún – Puerto Busch	Pré-execução
	Pavimentación Puerto Suarez - Mutún	Pré-execução
	Sistema de predicción de niveles en el Rio Paraguay (Apa - aguas arriba)	Em execução
	Sistema de predicción de niveles en el Rio Paraguay (Apa - Asunción)	Perfil
	Mejoramiento de la navegabilidad del Rio Paraguay entre Apa y Corumbá	Perfil
	Sistema de comunicaciones del Rio Paraguay (Asunción - aguas arriba)	Perfil
	Pavimentación del tramo carretero Estanislao Fernández - Puerto Rosario (Rutas B11 y B09)	Concluído
	Pavimentación del tramo carretero Santa Rosa-Puerto Antequera (Ruta 11)	Execução
	Pavimentación Ruta Concepción – Vallemi (Rutas A06 y PY14)	Pré-execução
Grupo 02. Tietê – Paraná (Itaipú)	Proyecto binacional transposición de Itaipú (Projeto âncora)	Pré-execução
Grupo 03. Rios Paraguay - Paraná, Asunción e Delta Del Paraná	Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad de los Rios Paraná y Paraguay desde Santa Fe a Asunción (Projeto âncora)	Execução
Grupo 04. Rio Paraná, Itaipú – Confluencia	Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad en el Alto Paraná (Projeto âncora)	Perfil
Grupo 05. Rio Uruguay	Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad en el Rio Uruguay (Projeto âncora)	Execução

Fonte: GTE Eje Hidrovía Paraguai-Paraná (2009)⁶²⁰, organização do autor.

O projeto transnacional de navegabilidade do Rio Paraguai foi reformulado e ampliado posteriormente; de outra banda, a Bolívia reunia os principais projetos de infraestrutura de transportes (numa matriz multimodal) interessada nas conexões da província German Busch (departamento de Santa Cruz) com o estado de Mato Grosso do Sul (Brasil). Nesses casos a gestão dos projetos de infraestrutura tornou-se dificultosa diante da necessidade de articulação de tantos projetos distintos.

⁶²⁰ *Op cit.*

O GTE do EID Interoceânico Central reestruturou o Grupo 01 (Conexión Chile-Bolivia-Paraguay-Brasil) a pedido da delegação do Paraguai com a inclusão de novos projetos e redefinição de outros e assinalou o andamento dos projetos de infraestrutura nos demais grupos, especialmente no Corredor Corumbá, São Paulo, Santos e Rio de Janeiro (Grupo 02) e no Corredor Santa Cruz, Puerto Suarez e Corumbá (Grupo 03), melhor dizendo, num corredor de integração Bolívia-Brasil, conforme se observa no quadro abaixo. Enquanto a conexão entre o departamento de Santa Cruz e o estado de Mato Grosso do Sul estava em execução, a outra ligação da Bolívia com o estado de Mato Grosso (Concepción-San Matías) estava em estudo (perfil).

Quadro 51. Projetos do EID Interoceânico Central: situação dos projetos-âncora com destaque para o Grupo 02, Grupo 03 e Grupo 04

Grupos de Projetos no EID	Projeto principal e projetos complementares inseridos no EID Hidrovia Paraguai-Paraná	Situação do projeto
Grupo 01. Conexión Chile-Bolivia-Paraguay-Brasil	Pavimentación Carmelo Peralta-Loma Plata y Construcción puente Carmelo Peralta-Porto Murtinho (Projeto âncora)	Perfil
Grupo 02. Optimización del corredor Corumbá-São Paulo-Santos-Rio de Janeiro	Anillo ferroviario de São Paulo (Projeto âncora)	Pré-execução
	Mejoramiento del tramo ferroviario Corumbá-Campo Grande (Ferrovia do Pantanal)	Pré-execução
	Mejoramiento del tramo ferroviario Campo Grande-Baurú	Execução
	Mejoramiento del tramo ferroviario Baurú-Santos	Execução
	Contorno ferroviario de Campo Grande	Concluído
	Circunvalación vial de Campo Grande	Pré-execução
	Circunvalación vial de Corumbá	Execução
	Vía perimetral del Puerto de Santos (Modernización del Puerto de Santos)	Execução
Arco vial de Rio de Janeiro y acceso vial al Puerto de Itaguai (Sepetiba)	Execução	
Grupo 03. Conexión Santa Cruz-Puerto Suárez-Corumbá	Construcción carretera Pailón-San José-Puerto Suárez (Projeto âncora)	Execução
	Instalación de fibra óptica a lo largo de la carretera	Perfil
	Paso de frontera Puerto Suárez-Corumbá	Execução
	Concesión Ferrocarril / Carretera Motacucito-Puerto Bush	Pré-execução
Grupo 04. Conexión Santa Cruz-Cuiabá	Pavimentación carretera San Matías-Concepción (Projeto âncora)	Perfil
	Paso de Frontera (San Matías - Cáceres)	Execução
	Construcción Puente Banegas	Pré-execução
	Pavimentación Puente Banegas-Okinawa	Pré-execução
	Pavimentación Porto Limão-San Matías	Execução
Grupo 05. Conexiones del Eje al Pacífico	Carretera Oruro-Pisiga (Projeto âncora)	Pré-execução

Fonte: GTE Eje Interoceânico Central (2009)⁶²¹, organização do autor.

⁶²¹ *Op cit.*

Ainda no mesmo ano (2009), a AIC 2005-2010 (31 projetos prioritários da IIRSA) tinha 61% de execução (19 projetos), 10% de desenvolvimento (10 projetos em preparação) e 7% de conclusão (02 projetos terminados). Os projetos prioritários do EID Interoceânico Central (07 projetos) estavam superando as etapas previstas pela IIRSA, embora determinados projetos apresentassem problemas que depreciariam a intervenção dos gerentes de projetos do GTE e até decisão política⁶²². O quadro a seguir mostra a situação dos projetos prioritários do EID Interoceânico Central por fase de execução e por classificação das etapas previstas nos portfólios, senão vejamos.

Quadro 52. Projetos do EID Interoceânico Central na AIC 2005-2010: situação dos projetos prioritários do EID Interoceânico em 2009

Área de influência dos projetos no EID	Nome dos projetos do EID (07 projetos)	Fase de desenvolvimento do projeto (em preparação, em licitação ou concessão e em execução)
Bolívia-Brasil	Construcción Carretera Pailón-Puerto Suárez	Em execução e com etapas críticas a serem superadas no prazo
Brasil	Anillo Ferroviario de São Paulo	Em preparação e com etapas críticas que não foram superadas conforme o planejamento
Bolívia-Paraguai	Paso de Frontera Cañada Oruro-Infante Rivarola	Em preparação e com etapas críticas a serem superadas com apoio dos gerentes de projeto
Bolívia-Paraguai	Construcción de la Carretera Cañada Oruro-Villamontes-Tarija-Estación Abaroa (1º etapa: Villamontes-Cañada Oruro)	Em execução e com etapas críticas superadas dentro do prazo
Bolívia-Chile	Carretera Toledo-Pisiga	Em execução e com etapas críticas a serem superadas no prazo
Bolívia-Chile	Rehabilitación Carretera Colchane-Iquique	Em execução e com etapas críticas superadas dentro do prazo
Bolívia, Brasil, Chile e Peru	Rehabilitación Tramo El Sillar	Em execução e com etapas críticas a serem superadas com apoio dos gerentes de projeto

Fonte: IIRSA, 2009-e (*op cit*).

O documento referente à Carteira de Projetos de 2009 (IIRSA, 2009-i)⁶²³ expôs e consolidou os dados anuais pertinentes à AIC 2005-2010 e acrescentou que 27 projetos prioritários seriam finalizados ou teriam avanços significativos até 2010, 02 projetos teriam avanços modestos em 2010 e 02 projetos não atingiriam os avanços esperados⁶²⁴.

⁶²² IIRSA, 2009-e, IIRSA, 2009-g, IIRSA, 2009-h.

⁶²³ IIRSA. **Planificación territorial indicativa. Cartera de proyectos IIRSA 2009**. Disponível em: <http://iirsa.org/Document/Detail?Id=3346>. Acesso em 16.09.2020.

⁶²⁴ No início de 2009, 24 projetos encontravam-se em estado médio ou alto de progresso e 05 projetos possuíam problemas específicos que implicavam o retardamento deles (IIRSA, 2009-e).

O documento em apreço reproduzia que o processo de revisão da IIRSA (2007-2009) contou com a revisão dos portfólios de projetos dos EID's e a inclusão de novos EID's e resultou na ampliação da Carteira da entidade (IIRSA, 2009-i)⁶²⁵. Uma análise superficial sobre a evolução da Carteira da IIRSA destacava que a organização fazia o acompanhamento de 510 projetos de infraestrutura em 9 EID's e 47 grupos de projetos, praticamente a mesma situação do ano anterior com pequena alteração para menos na quantidade de projetos existentes na Carteira⁶²⁶. A avaliação sobre a efetividade da IIRSA também seguia o padrão dos anos anteriores: 26% da carteira exigia a realização de estudos técnicos e 74% dela tinha avanços significativos, sendo 10% de projetos concluídos, 36% de projetos em execução e 28% de projetos na fase de perfil ou em preparação⁶²⁷. Em relação ao ano de 2008, a IIRSA mostrava uma singela melhora no andamento dos projetos, de 68% para 74% de projetos com avanços concretos.

A Carteira de Projetos da IIRSA de 2009 não trazia mudanças na concepção dos EID's nem na organização das redes de infraestrutura do continente (na lógica de integração física-territorial), apenas modificações nas listas de projetos dos grupos dos EID's. Analisando a composição da Carteira de Projetos da IIRSA por EID's, é possível constatar que o EID Hidrovia Paraguai-Paraná tinha 98 projetos em 2008 e passou a ter 88 projetos em 2009 e que o EID Interoceânico Central possuía 49 projetos em 2008 e chegou a 54 projetos em 2009; outras alterações também ocorreram nos demais EID's⁶²⁸. No entanto, essas mudanças não impactaram os grupos de projetos que incluem as áreas fronteiriças entre Brasil e Bolívia.

Mesmo sem o detalhamento da implementação dos projetos de infraestrutura nos EID's no documento da IIRSA daquele ano (2009) e a partir de outros documentos da entidade (IIRSA, 2009-g)⁶²⁹, pode-se afirmar que o EID Interoceânico Central estava com 76% de seu portfólio com avanços significativos (aproximadamente 42% de projetos em execução ou concluídos) e que o EID Hidrovia Paraguai-Paraná tinha 58% de sua carteira com avanços significativos (em torno de 27% de projetos em execução ou concluídos). As carteiras de projetos dos EID's, especialmente do EID Interoceânico Central e do EID Hidrovia Paraguai-Paraná, estavam sendo impulsionadas e os projetos implementados ou executados.

⁶²⁵ *Op cit.*

⁶²⁶ *Op cit.*

⁶²⁷ *Op cit.*

⁶²⁸ *Op cit.*

⁶²⁹ *Op cit.*

Em 2010, o Grupo 01 (Conexión Chile-Bolivia-Paraguay-Brasil) e o Grupo 05 (Conexiones del Eje al Pacífico) do EID Interoceânico Central receberam alterações nas carteiras de projetos (Quadro 53)⁶³⁰, como a inclusão de gasoduto, portos e aeroportos.

Quadro 53. Carteira de projetos do EID Interoceânico Central por grupos e situação de projetos conforme a fase de execução (2010) com foco nos grupos 01 e 05 do EID

Grupos de Projetos	Projeto principal e projetos complementares inseridos no EID Interoceânico Central	Situação dos projetos
Grupo 01. Conexión Chile-Bolivia-Paraguay-Brasil	Projeto-âncora: Pavimentación Carmelo Peralta - Loma Plata	Pré-execução
	Projeto-âncora: Puente Carmelo Peralta - Porto Murtinho	Perfil
	Conexión fibra óptica Porto Murtinho-Loma Plata	Perfil
	Proyecto Gasífero-Termoeléctrico Bolivia-Paraguay	Pré-execução
	Pasos de frontera Carmelo Peralta-Porto Murtinho	Perfil
	Pasos de frontera Infante Rivarola-Canadá Oruro	Execução
	Carretera Canadá Oruro-Villamontes-Tarija-Estación Abaroa	Execução
	Paso de Frontera Ollague-Estación Abaroa	Perfil
	Construcción carretera Ollague-Collahuasi	Perfil
	Mejoramiento de Carretera Santa Cruz-Villamontes	Concluído
	Mejoramiento del tramo Concepción -Pedro Juan Caballero	Execução
	Rehabilitación del tramo Pozo Colorado -Concepción	Execução
	Mejoramiento de la Ruta 9 Transchaco (Rivarola - Asunción)	Execução
	Mejoramiento del Aeropuerto Mariscal Estigarribia	Pré-execução
	Projeto Geotérmico Laguna Colorada	Pré-execução
	Pavimentación Potosí - Tupiza - Villazón	Execução
Construcción del tramo vial Ruta 5 Bella Vista	Perfil	
Grupo 05. Conexiones del Eje al Pacífico	Projeto âncora: Rehabilitación tramo El Sillar	Pré-execução
	Rehabilitación Puente "La Amistad"	Concluído
	Ampliación y mejoramiento de la carretera Arica-Tambo Queimado	Execução
	Rehabilitación del ferrocarril Arica-La Paz (tramo chileno)	Execução
	Plataforma logística Arequipa (zona de distribución)	Pré-execução
	Pavimentación Tacna-Mazocruz	Pré-execução
	Mejoramiento del Puertos de Matarani	Concluído
	Rehabilitación de la Carretera Camaná-Matarani-Ilo	Execução
	Modernización del Puerto de Illo	Pré-execução
	Mejoramiento del Aeropuerto de Illo	Perfil
	Mejoramiento del Aeropuerto de Tacna	Pré-execução
	Mejoramiento del Puertos de Arica	Execução
	Mejoramiento del Aeropuerto de Arica	Execução
	Mejoramiento del Puertos de Iquique	Execução
	Concesión del Aeropuerto de Iquique	Execução
	Construcción de doble vía concesionada: Aeropuerto Diego Aracena-Iquique	Pré-execução
	Pavimentación y mejoramiento de carretera Iquique-Colchane	Execução
	Paso de frontera Psiga-Colchane	Concluído
Carretera Toledo-Pisiga	Execução	
Rehabilitación de la antigua Carretera Santa Cruz-Cochabamba	Execução	
Ferrocarril Aiquile-Santa Cruz	Execução	

Fonte: GTE Eje Interoceânico Central (2010), organização do autor.

⁶³⁰ GTE INTEROCEÂNICO CENTRAL, 2010 (*op cit*).

Os projetos nacionais de infraestrutura de transportes no Paraguai, Bolívia e Brasil estavam mais avançados do que os projetos de infraestrutura binacionais ou transnacionais. Os grupos 02, 03 e 04 do EID Interoceânico Central, que representam as áreas interiores dessa região, tinham vários projetos de infraestrutura em execução ou concluídos, especialmente no Corredor Corumbá - São Paulo - Santos - Rio de Janeiro (Grupo 02). O Quadro 54 mostra a situação dos principais grupos de projetos do EID Interoceânico Central associados à integração fronteiriça entre Bolívia e Brasil.

Quadro 54. Carteira de projetos do EID Interoceânico Central por grupos e situação de projetos conforme a fase de execução (2010) com foco nos grupos 02, 03 e 04 do EID

Grupos de Projetos	Projeto principal e projetos complementares inseridos no EID Interoceânico Central	Situação dos projetos
Grupo 02. Optimización del corredor Corumbá-São Paulo-Santos-Rio de Janeiro	Projeto principal: Anillo ferroviario de São Paulo (norte y sur)	Pré-execução
	Mejoramiento del tramo ferroviário Corumbá-Campo Grande (Ferrovia del Pantanal)	Execução
	Mejoramiento del tramo ferroviário Campo Grande-Baurú	Execução
	Mejoramiento del tramo ferroviário Baurú-Santos	Execução
	Contorno ferroviario de Campo Grande	Concluído
	Circunvalación vial de Campo Grande	Execução
	Circunvalación vial de Corumbá	Concluído
	Vía perimetral del Puerto de Santos (Modernización del Puerto de Santos)	Execução
Arco vial de Rio de Janeiro y acceso vial al Puerto de Itaguai (Sepetiba)	Execução	
Grupo 03. Conexión Santa Cruz-Puerto Suárez-Corumbá	Proyecto principal: Construcción carretera Pailón-San José-Puerto Suárez	Execução
	Instalación de fibra óptica a lo largo de la carretera Pailón-Puerto Suárez	Perfil
	Paso de frontera Puerto Suárez-Corumbá (lado boliviano)	Pré-execução
	Concesión Ferrocarril / Carretera Motacucito-Puerto Bush	Não informado
Grupo 04. Conexión Santa Cruz-Cuiabá	Projeto principal: Pavimentación carretera San Matías-Concepción	Pré-execução
	Paso de Frontera San Matías – Cáceres (Porto Limão)	Execução
	Pavimentación Porto Limão – Fronteira com a Bolívia (San Matías)	Concluído
	Construcción Puente Banegas	Pré-execução
	Pavimentación Puente Banegas-Okinawa	Pré-execução

Fonte: GTE Eje Interoceânico Central (2010), organização do autor.

Os corredores binacionais Bolívia-Brasil encontravam-se em situações distintas. A conexão Santa Cruz - Puerto Suarez - Corumbá tinha andamento (construção da estrada por trechos), enquanto a conexão Santa Cruz - Cuiabá tinha poucas intervenções sendo executadas ou concluídas: um projeto na área de controle fronteiriço San Matias – Cáceres, a princípio.

O EID Hidrovia Paraguai-Paraná continuava com menor índice de realização de projetos de infraestrutura, aliás, a situação das obras e das intervenções nessa região também era objeto de divergências entre as delegações nacionais, a exemplo do projeto binacional de melhoramento da navegabilidade do Rio Paraguai. O quadro relaciona os projetos de infraestrutura no EID citado com foco na área de influência da fronteira entre Brasil e Bolívia e dos biomas do pantanal e do chaco.

Quadro 55. Projetos do EID Hidrovia Paraguai-Paraná: situação dos projetos-âncora com destaque para o Grupo 01 – Rio Paraguay, Asunción – Apa (2010)

Grupos de Projetos no EID	Projeto principal e projetos complementares inseridos no EID Hidrovia Paraguai-Paraná	Situação do projeto
Grupo 01. Rio Paraguay, Asunción - Apa	Projeto âncora: Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad del Rio Paraguay, Asunción - Apa	Pré-execução
	Proyectos Vial-Portuario Motacucito - Mutún – Puerto Busch	Pré-execução
	Pavimentación Puerto Suarez - Mutún	Em execução
	Sistema de predicción de niveles en el Rio Paraguay (Apa - aguas arriba)	Em execução
	Sistema de predicción de niveles en el Rio Paraguay (Apa - Asunción)	Pré-execução
	Mejoramiento de la navegabilidad del Rio Paraguay entre Apa y Corumbá	Perfil
	Sistema de comunicaciones del Rio Paraguay (Asunción - aguas arriba)	Pré-execução
	Pavimentación del tramo carretero Estanislao Fernández - Puerto Rosario (Rutas B11 y B09)	Execução
	Pavimentación del tramo carretero Santa Rosa-Puerto Antequera (Ruta 11)	Execução
	Pavimentación Ruta Concepción – Vallemi (Rutas A06 y PY14)	Pré-execução
Grupo 02. Tietê – Paraná (Itaipú)	Proyecto binacional transposición de Itaipú	Pré-execução
Grupo 03. Rios Paraguay - Paraná, Asunción e Delta Del Paraná	Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad de los Rios Paraná y Paraguay desde Santa Fe a Asunción	Execução
Grupo 04. Rio Paraná, Itaipú – Confluencia	Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad en el Alto Paraná	Perfil
Grupo 05. Rio Uruguay	Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad en el Rio Uruguay	Execução

Fonte: GTE Eje Hidrovía Paraguay-Paraná (2010)⁶³¹, organização do autor.

⁶³¹ *Op cit.*

A Carteira de Projetos IIRSA 2010 continha 524 projetos e registrava 73,7% de avanços significativos: 10,1% de projetos concluídos, 33,4% de projetos em fase de execução e 30,2% de projetos em fase de preparação ou em pré-execução; 26,3% dos projetos exigiam a realização de estudos técnicos, econômico-financeiros, ambientais ou institucionais, de acordo com a entidade (IIRSA, 2010-c, p. 58)⁶³². O quadro 56 introduz uma visão geral da carteira naquele ano e traz detalhes a respeito dos projetos.

Quadro 56. Situação dos projetos de infraestrutura na Carteira da IIRSA (2010)

Quantidade de projetos por tipologia					
Transportes	451	Energia	64	Comunicações	09
Quantidade de projetos por fonte de financiamento					
Privada	58	Pública	393	Mista	73
Quantidade de projetos por abrangência geográfica					
Nacional	433		Trinacionais	10	
Binacional	78		Multinacional	03	
Quantidade de projetos por fase de desenvolvimento					
Perfil	138		Execução	175	
Pré-execução	158		Concluído	53	

Fonte: IIRSA (2010-c), organização do autor.

A IIRSA (2010-c, p. 63-64) listava 52 projetos-âncora nos grupos de projetos dos EID's, 24 deles estavam em execução (46,2%) e 03 projetos estavam concluídos (5,8%). Não obstante, dos 31 projetos prioritários da AIC 2005-2010, 02 estavam em fase de perfil ou em estudo (6,45%), 08 em pré-execução (25,8%), 19 em execução (61,3%) e 02 concluídos (6,45%); e dos 07 (sete) projetos prioritários do EID Interoceânico Central, 05 (cinco) estavam em execução e 02 (dois) em pré-execução (IIRSA, 2010-d)⁶³³.

Uma análise comparativa das carteiras de 2004 e 2010 (Quadro 57) indica que a IIRSA ampliou significativamente o seu portfólio de projetos no primeiro decênio de existência e que o setor de transportes foi o mais contemplado pela política de integração física-territorial da organização. A previsão inicial de que a iniciativa privada atuaria firmemente na implementação de projetos de infraestrutura voltados à integração sul-americana não se confirmou, pelo contrário, os governos nacionais foram os principais apoiadores da IIRSA, mas isso só foi possível devido à participação e à colaboração das organizações internacionais envolvidas (BID, CAF e FONPLATA).

⁶³² IIRSA. **Planificación territorial indicativa. Cartera de proyectos IIRSA 2010**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=3353>. Acesso em 22.09.2020.

⁶³³ IIRSA. **Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010. Relatório de Avaliação - Julho de 2010**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/uploads/documents/aic_2005_2010_relatorio_de_avaliacao.pdf. Acesso em 22.09.2020.

Quadro 57. Evolução da Carteira de Projetos da IIRSA (2004-2010) por EID's

EID's	N.º Projetos em 2004	N.º Projetos em 2010
Andino	74	64
Capricórnio	34	72
Del Amazonas	44	58
Del Estudio Guayanés	32	25
Del Sur	21	27
Hidrovia Paraguay-Paraná	Não estava criado	95
Interoceânico Central	44	55
Mercosur-Chile	68	107
Perú-Brasil-Bolívia	18	23
Total	335	524

Fonte: IIRSA (2004-c e 2010-c), organização do autor.

A Carteira de Projetos da IIRSA 2010 não exibe um quadro explicativo dos EID's por grupos de projetos e por fases de execução, tal como foi feito em 2008, daí a dificuldade de se ter a exata compreensão sobre o andamento da estruturação dos EID's, especialmente dos corredores de integração. Ainda assim, cabe assinalar que a Carteira de Projetos de 2010 mantinha basicamente os portfólios dos grupos de projetos dos EID's previstos nos anos iniciais com algumas alterações e inclusão de novos EID's e grupos de projetos.

Os EID's consolidaram-se como bases geográficas para o planejamento regional e territorial da IIRSA e também como instâncias de gestão dos interesses nacionais e transnacionais com participação de organismos internacionais e atores da sociedade civil organizada. Embora sucintos e objetivos, os diagnósticos demográficos, sociais, econômicos, produtivos e ambientais dos EID's e das suas áreas permitem a compreensão das dinâmicas territoriais e regionais e a efetivação de geoestratégias afetas ao uso do território.

O EID Hidrovia Paraguai-Paraná converteuse em um plano de infraestrutura para transporte fluvial na bacia hidrográfica do Prata, especialmente nos rios Paraguai (baixo Paraguai), Paraná, Tietê e Uruguai, com articulação com outras matrizes de transportes (sobretudo terrestre e ferroviária) até os principais portos marítimos dos países. Mesmo com baixa efetividade na implementação dos projetos de infraestrutura em 2010, o EID Hidrovia Paraguai-Paraná se destacou como um dos espaços para a integração entre Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai. Contudo, a preocupação do GTE do EID Hidrovia Paraguai-Paraná com as questões ambientais desta região (bacia hidrográfica e biomas) não atingiu a profundidade esperada, tampouco foram feitos projetos, planos ou programas mais elaborados sobre tais temáticas até 2010.

O EID Interoceânico Central teve êxito na constituição de geoestratégias para articulação e integração das áreas interiores do continente (estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul no Brasil, departamento de Santa Cruz na Bolívia e o Paraguai) com as áreas litorâneas do continente e os portos do Pacífico no Chile e no Peru e do Atlântico no Brasil. Esse EID reforçou a capacidade e as potencialidades produtivas das áreas nele compreendidas e a importância da logística e da infraestrutura para os países. Observou-se no período de 2000-2010 que os grupos de projetos 01 e 05 do EID Interoceânico Central aumentaram os portfólios de projetos numa proposta ou lógica de reestruturação das redes de infraestrutura. Já os demais grupos de projetos mantiveram as suas carteiras com pequenas mudanças para concretizar a implementação e/ou a otimização dos corredores logísticos. O quadro a seguir mostra o andamento das intervenções do EID com foco na área de influência da fronteira entre Brasil e Bolívia.

Quadro 58. Carteira de projetos do EID Interoceânico Central por grupos e situação de projetos conforme a fase de execução (2010) com foco nos grupos 02, 03 e 04 do EID

Grupos de Projetos	Projeto principal e projetos complementares inseridos no EID Interoceânico Central	Situação dos projetos
Grupo 02. Optimización del corredor Corumbá-São Paulo-Rio de Janeiro	Projeto principal: Anillo ferroviario de São Paulo	Pré-execução
	Mejoramiento del tramo ferroviário Corumbá-Campo Grande (Ferrovia del Pantanal)	Execução
	Mejoramiento del tramo ferroviário Campo Grande-Baurú	Execução
	Mejoramiento del tramo ferroviário Baurú-Santos	Execução
	Contorno ferroviario de Campo Grande	Concluído
	Circunvalación vial de Campo Grande	Execução
	Circunvalación vial de Corumbá	Concluído
	Vía perimetral del Puerto de Santos (Modernización del Puerto de Santos)	Execução
Arco vial de Rio de Janeiro y acceso vial al Puerto de Itaguai (Sepetiba)	Execução	
Grupo 03. Conexión Santa Cruz- Puerto Suárez- Corumbá	Proyecto principal: Construcción carretera Pailón-San José- Puerto Suárez	Execução
	Instalación de fibra óptica a lo largo de la carretera Pailón- Puerto Suárez	Perfil
	Paso de frontera Puerto Suárez-Corumbá (lado boliviano)	Pré-execução
	Concesión Ferrocarril / Carretera Motacucito-Puerto Bush	Não informado
Grupo 04. Conexión Santa Cruz- Cuiabá	Projeto principal: Pavimentación carretera San Matías- Concepción	Pré-execução
	Paso de Frontera San Matías – Cáceres (Porto Limão)	Execução
	Pavimentación Porto Limão – Fronteira com a Bolívia (San Matías)	Concluído
	Construcción Puente Banegas	Pré-execução
	Pavimentación Puente Banegas-Okinawa	Pré-execução

Fonte: GTE Eje Interoceânico Central (2010), organização do autor.

O Plano de Trabalho da IIRSA de 2011 sinalizava a intensificação da agenda institucional em prol da atualização das Carteiras de Projetos, da elaboração da AIC 2 e do aprimoramento dos instrumentos de planejamento territorial e regional e de projetos. A realização das reuniões dos GTE's dos EID's naquele ano foi de suma importância para a continuidade das ações da IIRSA junto ao Cosiplan, o surgimento de novos marcos na plataforma da Unasul (PAE 2012-2022 e API) e padronização dos informes e relatórios de desenvolvimento da Carteira de Projetos e da API, em consonância com os registros da IIRSA (2011)⁶³⁴.

Em 2011 a Carteira de Projetos da Unasul continha 531 projetos, distribuídos em 47 grupos, e encontrava-se com 71,4% de avanços significativos: 157 projetos em pré-execução, 159 projetos em execução, 63 projetos concluídos, além de 152 projetos em fase de perfil ou estudo (IIRSA-COSIPLAN, 2011)⁶³⁵. A composição da Carteira de Projetos da IIRSA de 2011 e a situação dos projetos previstos nela podem ser melhor visualizadas no Quadro 59, senão vejamos.

Quadro 59. Carteira de Projetos da Unasul em 2011

EID's	N.º de grupos	N.º de projetos	Perfil	Pré-execução	Execução	Concluído
Andino	10	64	21	08	21	14
Capricórnio	05	76	14	37	17	08
Del Amazonas	07	64	24	17	19	04
Del Estudio Guayanés	04	18	06	02	06	04
Del Sur	02	27	06	07	11	03
Hidrovia Paraguay-Paraná	05	93	33	33	21	06
Interoceánico Central	05	61	15	15	23	08
Mercosur-Chile	06	105	27	28	35	15
Perú-Brasil-Bolívia	03	25	07	10	07	01
Total	47	531	152	157	159	63

Fonte: IIRSA-COSIPLAN, 2011 (*op cit*), organização do autor.

Mesmo após a realização das reuniões dos GTE's para atualização das fichas técnicas dos projetos da Carteira da Unasul, o informe da entidade não disponibilizava as informações detalhadas dos projetos; apenas os projetos-âncora e os projetos da API eram acompanhados de forma mais intensiva e com maior transparência. Portanto, os “projetos comuns” não eram objeto de maior preocupação ou de intervenção por parte da entidade.

⁶³⁴ IIRSA. **Actualización de Cartera e identificación preliminar de proyectos prioritarios**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/mer_bogota11_ayuda_memoria.pdf. Acesso em 19.02.2021.

⁶³⁵ IIRSA. **COSIPLAN. Cartera de Proyectos 2011**. IIRSA, COSIPLAN, 2011. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb11_completo_baja.pdf. Acesso em 21.02.2021.

A propósito, dos 52 projetos-âncora, 22 projetos (42,3%) estavam em andamento e 05 projetos (9,6%) tinham sido concluídos. O EID Interoceânico Central possuía 06 (seis) projetos-âncora e o EID Hidrovia Paraguai-Paraná 05 (cinco) projetos-âncora; e praticamente todos os projetos desses EID's, com raras exceções, estavam nas fases de pré-execução e de execução (IIRSA-COSIPLAN, 2011)⁶³⁶. Entretanto, avançando no entendimento sobre a implementação das Carteiras de Projetos dos EID's Interoceânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná, é possível encontrar incontestável discrepância na efetividade dos respectivos portfólios.

O EID Interoceânico Central possuía menor quantidade de projetos e maior taxa de execução, inclusive ostentava um número maior de projetos concluídos. O EID Hidrovia Paraguai-Paraná tinha uma Carteira maior de projetos com menor taxa de execução. Considerando as distintas geoestratégias dos EID's mencionados – integração terrestre (Interoceânico Central) e integração fluvial (Hidrovia Paraguai-Paraná) – pode-se deduzir que os projetos de infraestrutura e de transportes rodoviários e ferroviários demonstraram-se mais efetivos do que os projetos hidroviários e fluviais/portuários. Não é nenhuma novidade falar que as geoestratégias de integração entre os EID's citados não estavam articuladas, embora houvesse previsão expressa na IIRSA. O quadro a seguir expõe um comparativo entre as carteiras dos EID's que influenciam nas dinâmicas integracionistas na área central do continente e na fronteira Brasil-Bolívia.

Quadro 60. Comparação das Carteiras de Projetos de 2011 dos EID's Interoceânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná

EID's/Situação dos projetos	EID Interoceânico Central	Hidrovia Paraguai-Paraná
Perfil	15	33
Pré-execução	15	33
Execução	23	21
Concluído	08	06
Total	61	93

Fonte: IIRSA-COSIPLAN, 2011 (*op cit*), organização do autor.

Alguns projetos no EID Interoceânico Central com impacto na fronteira Brasil-Bolívia estavam finalizados no ano de 2011: contorno ferroviário de Campo Grande e circulação viária de Corumbá, ambos em Mato Grosso do Sul, Brasil. Em contrapartida, apenas projetos de infraestrutura e de transportes no Paraguai e na Argentina estavam conclusos no EID Hidrovia Paraguai-Paraná no mesmo período. As conexões terrestres avançaram no Brasil (e na Bolívia) e a circulação fluvial na Argentina e no Paraguai.

⁶³⁶ *Op cit.*

No que diz respeito à “Carteira dos Projetos Estratégicos” da IIRSA e da Unasul em 2011, é preciso considerar as mudanças nos instrumentos institucionais, ou melhor, a conclusão da AIC 2005-2010 por causa da elaboração e adoção da API na Unasul. A AIC 2005-2010, formada por 31 projetos estratégicos, foi encerrada com bons resultados: 02 projetos em fase de perfil ou estudo, 08 projetos em pré-execução, 19 projetos em andamento e 02 projetos finalizados. Além disso, havia expectativa da entidade na conclusão de 12 projetos da AIC 2005-2010 nos meses e anos seguintes (UNASUR, 2011-a)⁶³⁷. Apenas no EID Interoceânico Central esperava-se a finalização de 06 (seis) projetos, entre eles o da construção da Rodovia Pailón – San José – Puerto Suárez na Bolívia, fundamental para a integração entre Bolívia e Brasil (*ibidem*). Por outro lado, a Agenda da API foi composta por uma lista de 31 projetos estruturados (prioritários), leia-se 88 projetos individuais, 07 (sete) projetos no EID Interoceânico Central e 15 (quinze) projetos no EID Hidrovia Paraguai-Paraná (Vide Quadro 61).

Quadro 61. Projetos dos EID's incluídos na API em 2011 e situação dos projetos

EID's	Perfil	Pré-execução	Execução	Concluído	Total
Andino	02	04	04	01*	10
Capricórnio	01	16	0	01*	17
Hidrovia Paraguay-Paraná	05	06	04	00	15
Del Amazonas	09	11	04	01*	24
Del Estudio Guayanés	01	01	02	00	04
Del Sur	-	-	-	-	-
Interoceânico Central	01	03	03	00	07
Mercosur-Chile	00	04	03	00	07
Perú-Brasil-Bolívia	00	01	00	00	01
Total	19	49	20	03*	88

* Os projetos concluídos não foram contabilizados na API em 2011.

Fonte: IIRSA-COSIPLAN, 2011 (*op cit*), organização do autor.

Os EID's Interoceânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná mantiveram os seus projetos prioritários na agenda estratégica da Unasul com algumas alterações, como a inclusão do projeto “Mejoramiento de la navegabilidad de los Ríos de la Cuenca del Plata” no EID Hidrovia Paraguai-Paraná, do projeto “Mejoramiento de la conectividad vial en el Eje Interoceânico Central” e dos projetos “Aeropuerto distribuidor de carga y pasajeros para Sudamérica (Hub Aeropuerto Internacional Viru Viru, Santa Cruz)” e “Corredor Ferroviario Bioceânico Central” no EID Interoceânico Central. O Quadro 62 exhibe a relação dos projetos prioritários dos referidos EID's na API.

⁶³⁷ IIRSA. **Agenda de Projetos Prioritários de Integração – API**. IIRSA, COSIPLAN, 2011. Disponível em: <http://www.iirsa.org/>. Acesso em 19.02.2021.

Quadro 62. API com a relação de projetos estratégicos no EID Interoceânico Central e no EID Hidrovia Paraguai-Paraná com foco na área de estudo

EID	Projetos prioritários (estruturados e individuais)	Grupo de projetos	Situação dos projetos	
Interoceânico Central	Paso de Frontera Infante Rivarola - Cañada Oruro	Grupo 01	Execução	
	Aeropuerto distribuidor de carga y pasajeros para Sudamérica (Hub Aeropuerto Internacional Viru Viru, Santa Cruz)	Grupo 03	Perfil	
	Corredor Ferroviario Bioceánico Central (tramo boliviano)	Grupo 05	Perfil	
	Projeto estruturado: Mejoramiento de la conectividad vial en el Eje Interoceánico Central	Circunvalación vial de Campo Grande	Grupo 02	Execução
		Area de control integrado Puerto Suárez - Corumbá	Grupo 03	Pré-execução
		Doble Vía La Paz - Santa Cruz	Grupo 05	Pré-execução
Carretera Toledo - Pisiga		Grupo 05	Execução	
Hidrovia Paraguai-Paraná	Projeto estruturado: Mejoramiento de la navegabilidad de los ríos de la Cuenca del Plata	Mejoramiento de la navegabilidad del Río Paraguay entre Apa y Corumbá	Grupo 01	Perfil
		Mejoramiento de la navegabilidad del Río Paraguay (Asunción - Apa)	Grupo 01	Pré-execução
		Mejoramiento de la navegabilidad del Río Tietê	Grupo 02	Execução
		Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad de los Ríos Paraná y Paraguay desde Santa Fe a Asunción	Grupo 03	Execução
		Profundización del calado del Río Paraná desde Santa Fe hasta desembocadura en el Río de la Plata	Grupo 03	Execução
		Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad en el Alto Paraná	Grupo 04	Pré-execução
		Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad en el Río Uruguay	Grupo 05	Execução
		Sistema de predicción de niveles en el Río Paraguay (Apa - Asunción)	Grupo 01	Pré-execução
		Mejoramiento de la navegabilidad del Río Alto Paraná (Aguas arriba Saltos del Guairá)	Grupo 02	Pré-execução
		Rehabilitación y mantenimiento del Canal Tamengo	Grupo 01	Pré-execução

Fonte: IIRSA-COSIPLAN, 2011 (*op cit*), organização do autor.

O EID Hidrovia Paraguai-Paraná possuía outros projetos prioritários na API, no entanto, esses projetos não possuem relação direta com a área fronteiriça em estudo, por esse motivo aqueles projetos foram omitidos do quadro exposto. Outrossim, o recurso apresentado com a relação dos projetos dos EID's Interoceânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná na API atesta uma visão geoestratégica dos EID's e das suas áreas geoeconômicas que não se alterou no curso do tempo nem impulsionou mudanças nas listas de projetos das Carteiras da Unasul. Sem embargo, em 2012 não houve mudanças consideráveis na composição e na execução da API em nenhum EID.

Em 2011 e 2012 os informes da Carteira de Projetos e da API davam ênfase para a situação dos projetos-âncora e dos projetos estratégicos. Após 2013, os documentos da Unasul passaram a informar a situação de todos os projetos previstos nas Carteiras da entidade. Até 2017 foi realizado um monitoramento intensivo da Carteira de Projetos e da API, ano em que a IIRSA, Cosiplan e Unasul entraram no processo de paralisação de suas atividades. A partir de 2018 não são encontrados mais registros sobre a situação das Carteiras de Projetos e da API nem mesmo informações atualizadas a respeito dos projetos na plataforma digital do Cosiplan e da Unasul. Tendo como base os informes das Carteiras de Projetos do período 2011-2017, pode-se afirmar que a Carteira de Projetos da Unasul não foi ampliada de forma significativa e que os EID's aumentaram ou diminuíram os seus portfólios sem variações relevantes no número de projetos. O quadro a seguir mostra a evolução da Carteira de Projetos da entidade.

Quadro 63. Evolução da Carteira de Projetos da Unasul (2011-2017) por EID's

EID's	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Andino	64	64	65	64	67	66	65
Capricórnio	76	80	80	83	82	81	77
Del Amazonas	64	64	88	82	74	72	70
Del Estudio Guayanés	18	18	20	20	20	20	20
Del Sur	27	27	28	28	49	47	45
Hidrovia Paraguay-Paraná	93	94	94	95	92	89	84
Interoceânico Central	61	61	62	61	63	63	63
Mercosur-Chile	105	113	122	123	124	120	115
Perú-Brasil-Bolívia	25	25	26	25	24	24	24
Total	531	544	583	579	593	581	563

Fonte: IIRSA-COSIPLAN, (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017), organização do autor.

A princípio, a composição da Carteira de Projetos da Unasul não foi alterada de forma substancial, isso porque os EID's até faziam alterações nos seus portfólios, mas a maior delas tratava-se de atualização das fichas de projetos. Dito isso, a Unasul logrou êxito na gestão de uma Carteira de Projetos com certa estabilidade no planejamento e com indicadores de efetividade razoáveis, conforme se extrai do Quadro 64.

Quadro 64. Carteiras de Projetos por ano e por situação dos projetos (2011-2017)

Situação dos projetos	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Perfil	152	160	162	137	114	123	81
Pré-execução	157	142	164	157	173	152	152
Execução	159	168	172	179	191	178	176
Concluído	63	74	85	106	115	128	153
Total	531	544	583	579	593	581	562

Fonte: IIRSA-COSIPLAN (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017), organização do autor.

Sem pormenores, a Unasul reportava um indicador geral de execução da Carteira de Projetos dividido nos seguintes quesitos: “avanços significativos” (projetos em pré-execução, projetos em execução e projetos concluídos) e “preparação” (projetos na fase de perfil ou estudo). Esse indicador certificava que a Unasul tinha mais de 70% de projetos com avanços significativos no período 2011-2017 e aproximadamente 30% de projetos em perfil ou estudo. Fato é que a efetividade da Carteira aumentou com o passar dos anos diante do crescimento dos números dos projetos em execução e dos projetos concluídos e da redução da quantidade de projetos em perfil ou estudo. Isso não significa que os projetos previstos na Carteira da Unasul eram concretizados em curto espaço de tempo tampouco que o fluxo dos projetos era regular, sequencial, lógico e progressivo; pelo contrário, a gestão e a implementação dos projetos enfrentavam problemas, começando pela falta de informação para atualização das fichas de projetos no sistema da instituição. Além disso, a lista dos projetos-âncora dos grupos de projetos dos EID’s enquanto estratégia para efetivação da carteira (e das principais redes de infraestrutura do continente) não atingiu os resultados esperados. Com efeito, dos 50 projetos-âncora que continuaram na Carteira, apenas 14 foram concluídos, 03 estavam em fase de perfil ou estudo, 19 em pré-execução e 14 em execução; nenhum deles nos EID’s estudados (IIRSA-COSIPLAN, 2017)⁶³⁸.

É contraproducente fazer comparativos de efetividade da Carteira de Projetos da Unasul tendo como referência a execução dos projetos previstos por EID’s, haja vista as diferenças geográficas e territoriais entre os EID’s e as assimetrias na quantidade e na tipologia de projetos (transportes, comunicações, energia). O que se sabe é que nenhum EID atingiu nível de êxito que confirme uma evolução fora da média e/ou que possa ser considerado uma referência para o planejamento territorial e regional da Unasul. Ano após ano eram detectados os avanços nas carteiras dos EID’s com foco na situação dos projetos, ainda assim, é possível constatar que os mesmos tinham um “ciclo de vida” relativamente longo, isso porque as mudanças de status dos projetos não ocorriam com facilidade ou tardavam para acontecer. Nem mesmo os programas institucionais e as inovações no planejamento territorial e regional da Unasul conseguiram “revolucionar” a Carteira de Projetos e eliminar a relativa demora na implementação dos projetos e as necessidades de ampliar e de diversificar as fontes de apoio e de financiamento na área. O Quadro 65 resume os últimos resultados obtidos e registrados pela Unasul.

⁶³⁸ IIRSA. COSIPLAN. **Cartera de Proyectos 2017**. IIRSA, COSIPLAN, 2017. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=4620>. Acesso em 21.02.2021.

Quadro 65. Situação dos projetos de infraestrutura na Carteira da IIRSA em 2017

Quantidade de projetos por tipologia					
Transportes	502	Energia	54	Comunicações	06
Quantidade de projetos por fonte de financiamento					
Privada	447	Pública	71	Mista	44
Quantidade de projetos por abrangência geográfica					
Nacional	468	Binacional	89	Multinacional	05
Quantidade de projetos por fase de desenvolvimento					
Perfil	81	Execução	176		
Pré-execução	152	Concluído	153		

Fonte: IIRSA-COSIPLAN (2017), organização do autor.

O informe da Carteira de Projetos de 2017 trouxe uma mudança na organização do documento e na proposta de acompanhamento dos projetos – a separação dos projetos em Carteira (em andamento) e dos projetos concluídos. Conforme a entidade, a Carteira de Projetos da Unasul tinha um portfólio de 409 projetos na chamada “Carteira Ativa” e 153 projetos concluídos (IIRSA-COSIPLAN, 2017)⁶³⁹. Não obstante, O EID Interoceânico Central possuía 23 projetos concluídos e o EID Hidrovia Paraguai-Paraná tinha 20 projetos concluídos (*ibidem*), cumpre relacionar os projetos concluídos na área de estudo e que estão inseridos nos EID’s retrocitados (Quadro 66). Além disso, a Unasul vislumbrava a conclusão de 12 projetos no EID Interoceânico Central e de 15 projetos no EID Hidrovia Paraguai-Paraná no período 2017-2020 (*ibidem*).

Quadro 66. Projetos concluídos dos EID’s Interoceânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná na Carteira de Projetos da Unasul em 2017 com foco na área de estudo

EID	Grupos de Projetos	Projetos inseridos no EID e no Grupo de Projetos
Interoceânico Central	Grupo 02. Optimización del corredor Corumbá-São Paulo-Santos-Rio de Janeiro	Mejoramiento del tramo ferroviário Corumbá-Campo Grande (Ferrovia del Pantanal)
		Contorno ferroviario de Campo Grande
		Circunvalación vial de Corumbá
	Grupo 03. Conexión Santa Cruz-Puerto Suárez-Corumbá	Área de Control Integrado Puerto Suárez - Corumbá
Interoceânico Central	Grupo 04. Conexión Santa Cruz-Cuiabá	Paso de Frontera San Matías - Cáceres (Porto Limão)
		Pavimentación Porto Limão - Frontera Con Bolivia (San Matías)
Hidrovia Paraguai-Paraná	Grupo 01. Rio Paraguay, Asunción - Corumbá	Construcción de Puerto Busch

Fonte: IIRSA-COSIPLAN (2017), organização do autor.

⁶³⁹ IIRSA. COSIPLAN. **Cartera de Proyectos 2017**. IIRSA, COSIPLAN, 2017. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=4620>. Acesso em 21.02.2021.

Conforme dito anteriormente, a API manteve a composição de sua carteira nos anos 2011 e 2012 e passou por algumas alterações no ano de 2013, que foram mantidas nos anos subsequentes. Sucintamente, a ideia de 31 projetos estratégicos no portfólio da Unasul foi preservada, apenas a relação dos projetos individuais sofreu mudanças, ou melhor, o número total de projetos individuais teve um leve aumento e ocorreram certas alterações nos projetos individuais (inclusão, exclusão, substituição e fusão).

Todavia, em 2017, a API foi amplamente reformulada com a introdução de novos conceitos, métodos, técnicas, parâmetros e instrumentos de gestão de projetos, daí as mudanças significativas na composição da relação dos projetos estratégicos e prioritários para a entidade. O dado referente ao ano em questão demonstra claramente essa mudança na gestão. O Quadro 67 ilustra o desenvolvimento da API por EID no período 2011-2017.

Quadro 67. Evolução da API por EID's (2011-2017).

EID's	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Andino	11	11	12	11	13	13	10
Capricórnio	18	18	18	18	18	18	02
Del Amazonas	25	25	27	26	27	27	16
Del Estudo Guayanés	04	04	06	06	06	06	00
Hidrovia Paraguay-Paraná	15	15	15	16	16	16	03
Interoceânico Central	07	07	07	07	07	07	01
Mercosur-Chile	07	07	15	15	15	15	09
Perú-Brasil-Bolívia	01	01	01	01	01	01	01
Total	88	88	101	100	103	103	42

Fonte: COSIPLAN (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017), organização do autor.

De acordo com os informes da API, sintetizados no Quadro 68, 17 projetos individuais nos EID's foram concluídos entre os anos 2011 e 2016, apenas 01 (um) no EID Interoceânico Central – “Área de Control Integrado Puerto Suárez – Corumbá (Bolívia – Brasil)” – e nenhum no EID Hidrovia Paraguai-Paraná. De certa maneira, a Unasul demonstrou preocupação com a baixa efetividade da API, motivo pelo qual adotou uma agenda estratégica mais enxuta e direcionada em 2017, vindo a destoar da prática anterior aplicada em seu planejamento.

Quadro 68. API por ano e por situação dos projetos (2011-2017)

Situação dos projetos	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Perfil	19	20	22	16	20	18	00
Pré-execução	46	42	52	46	38	36	15
Execução	20	23	20	27	31	32	16
Concluído	03	03	07	11	14	17	11
Total	88	88	101	100	103	103	42

Fonte: COSIPLAN (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017), organização do autor.

A Unasul recorreu a diversas estratégias para dar visibilidade a Carteira de Projetos e a API e para assegurar a efetividade das suas ações, como a publicação de listas contendo os projetos em andamento (Carteira Ativa) e os projetos concluídos e da API em formato diferenciado. Em nome do pragmatismo no planejamento territorial e regional e na execução dos projetos de infraestrutura e transportes no continente, houve uma redução drástica de projetos estratégicos na API que implicou priorização de um universo menor de projetos e perda de status de vários projetos que estiveram inseridos na AIC 2005-2010 e na própria API anteriormente. Neste sentido, a nova configuração da API contemplava 02 (duas) agendas ou portfólios de projetos com marcos temporais distintos: i) API 2022 com 14 projetos estruturados e 42 projetos individuais; ii) API 2027 com 12 projetos estruturados e 35 projetos individuais (COSIPLAN, 2017)⁶⁴⁰. Por meio da adoção da API 2022 e da API 2027, o Cosiplan e a Unasul estabeleciam 02 (dois) conjuntos de projetos que deveriam ser finalizados nos quinquênios 2017-2022 e 2022-2027, o que pode ser observado no Quadro 69.

Quadro 69. Comparação da API 2022 e da API 2027

EID's	API 2022 – Projetos		API 2027 - Projetos	
	Estruturados	Individuais	Estruturados	Individuais
Andino	04	10	01	03
Capricórnio	01	02	03	05
Del Amazonas	02	16	00	00
Del Estudio Guayanés	00	00	02	05
Hidrovia Paraguay-Paraná	01	01	01	10
Interoceânico Central	01	01	03	06
Mercosur-Chile	03	07	02	06
Perú-Brasil-Bolívia	01	01	00	00
Hidrovia Paraguay-Paraná - Mercosur-Chile	01	04	00	00
Total	14	42	12	35

Fonte: UNASUR (2017), organização do autor.

Mesmo que as medidas do Cosiplan e da Unasul tenham sido tomadas de forma democrática e participativa, elas não deixam de ser controversas tendo em vista os critérios de priorização e as escolhas dos EID's e dos projetos estratégicos e até a manutenção de projetos concluídos na API. O Quadro 70 mostra a relação e a situação dos projetos estratégicos dos EID's Interoceânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná na API 2027, pois nenhum deles estava enquadrado na API 2022.

⁶⁴⁰ COSIPLAN. **Agenda de Proyectos Prioritários de Integración 2017**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/API_DIGITAL.pdf. Acesso em 21.02.2021.

Quadro 70. API 2027 com a relação de projetos estratégicos no EID Interoceânico Central e no EID Hidrovia Paraguai-Paraná com foco na área de estudo – 2017

EID	Projetos prioritários (estruturados e individuais)	Grupo de projetos	Situação dos projetos	
Interoceânico Central	Paso de Frontera Infante Rivarola - Cañada Oruro	Grupo 01	Concluído	
	Aeropuerto distribuidor de carga y pasajeros para Sudamérica (Hub Aeropuerto Internacional Viru Viru, Santa Cruz)	Grupo 03	Pré-execução	
	Corredor Ferroviario Bioceánico Central (tramo boliviano)	Grupo 05	Pré-execução	
	Projeto estruturado: Mejoramiento de la conectividad vial en el Eje Interoceánico Central	Circunvalación vial de Campo Grande	Grupo 02	Execução
		Area de control integrado Puerto Suárez - Corumbá	Grupo 03	Concluído
		Doble Vía La Paz - Santa Cruz	Grupo 05	Execução
		Carretera Toledo - Pisiga	Grupo 05	Concluído
Hidrovia Paraguai-Paraná	Projeto estruturado: Mejoramiento de la navegabilidad de los ríos de la Cuenca del Plata	Mejoramiento de la navegabilidad del Río Paraguay entre Apa y Corumbá	Grupo 01	Pré-execução
		Mejoramiento de la navegabilidad del Río Paraguay (Asunción - Apa)	Grupo 01	Execução
		Mejoramiento de la navegabilidad del Río Tietê	Grupo 02	Execução
		Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad de los Ríos Paraná y Paraguay desde Santa Fe a Asunción	Grupo 03	Perfil
		Profundización del calado del Río Paraná desde Santa Fe hasta desembocadura en el Río de la Plata	Grupo 03	Execução
		Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad en el Alto Paraná	Grupo 04	Pré-execução
		Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad en el Río Uruguay	Grupo 05	Execução
		Sistema de predicción de niveles en el Río Paraguay (Apa - Asunción)	Grupo 01	Perfil
		Mejoramiento de la navegabilidad del Río Alto Paraná (Aguas arriba Saltos del Guairá)	Grupo 02	Execução
		Rehabilitación y mantenimiento del Canal Tamengo	Grupo 01	Pré-execução

Fonte: UNASUR (2017), organização do autor.

Apesar do esforço institucional em prol da efetivação das ações integracionistas no continente, a continuidade do planejamento territorial e regional e das carteiras de projetos restou prejudicada por causa da paralisação do Cosiplan e da Unasul após 2018. Os dados e os fatos expostos ajudam o entendimento sobre a implementação das carteiras de projetos da IIRSA/Unasul, contudo, faz-se necessário avançar no debate sobre a execução dos projetos de infraestrutura e de transportes (rodoviários, ferroviários e hidroviários) e as ações na área de estudo e na fronteira Brasil-Bolívia.

3.1 As estratégias de integração regional e territorial e a implantação de projetos de infraestrutura e de transportes nas áreas centrais do continente: os projetos rodoviários, ferroviários e hidroviários nas Carteiras da IIRSA/UNASUL

Para além da cooperação política, o regionalismo sul-americano e a política de integração territorial propostos pela Unasul convergiram para adoção de uma agenda comum voltada à implementação de projetos de infraestrutura e logística, sobretudo transportes, à (livre) circulação de mercadorias e pessoas, ao incremento da produção e das cadeias produtivas (locais e sub-regionais) e à expansão do comércio e dos mercados. A institucionalidade da Unasul, confundida com a organização e a sua atuação na região, ratifica a existência de um organismo multilateral com responsabilidades e atribuições em diversos assuntos (relações exteriores, defesa e segurança, infraestrutura e planejamento, saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, energia, cidadania, desenvolvimento social, drogas) e um agente do planejamento territorial e regional sul-americano. Em acordo com o entendimento de Briceno-Ruiz (2013, p. 226)⁶⁴¹, os processos regionais, levados a cabo por diferentes instituições e comandados por governos, têm transportado estratégias políticas e econômicas apesar das crises e das mutações do regionalismo sul-americano. Dito isso, impõe-se a realização de análises sobre as lógicas e estratégias do regionalismo integracionista da Unasul, de modo especial a construção da infraestrutura e a execução de projetos de transportes na área fronteiriça central.

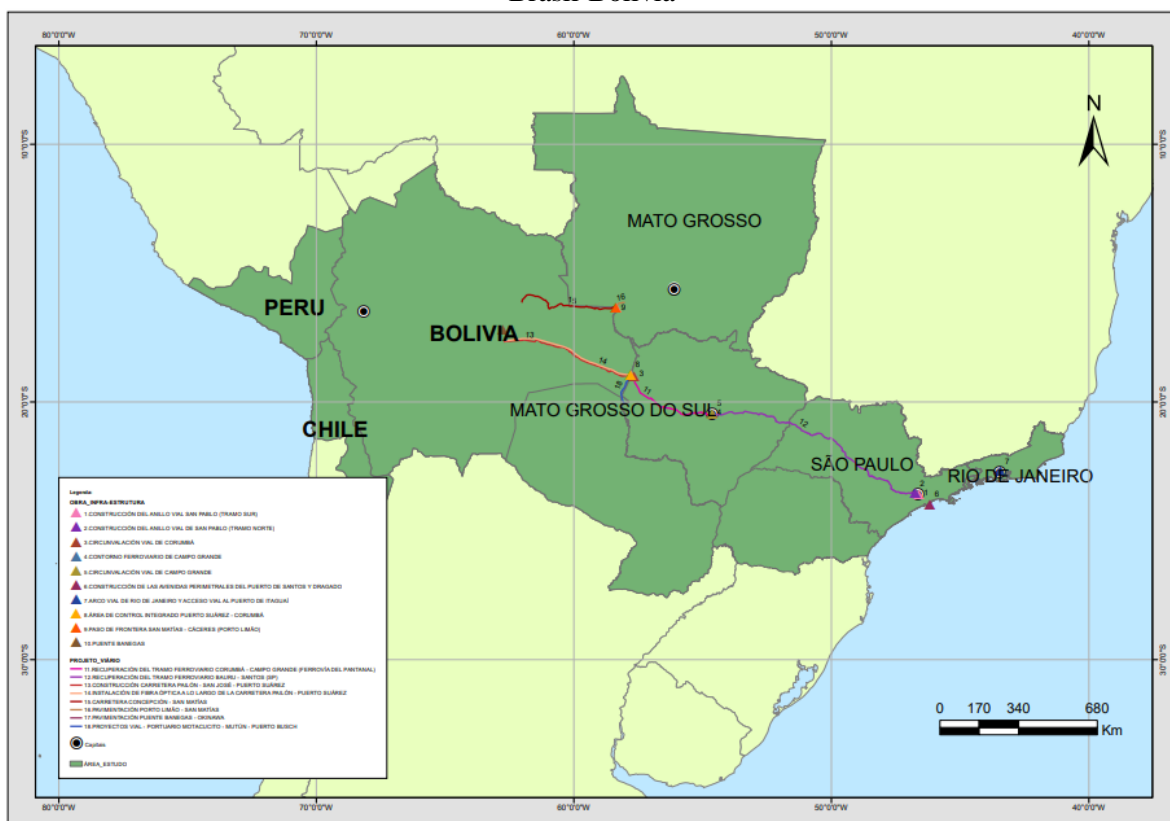
A Unasul persistiu no objetivo de promover o desenvolvimento de infraestrutura na região apoiado em critérios e padrões socioeconômicos e ambientais sustentáveis e regido por marcos regulatórios adequados para os países. E o Cosiplan buscou difundir uma visão integrada da América do Sul e a importância da cooperação regional e do planejamento territorial e regional focado em projetos de infraestrutura (transportes, energia, comunicações, fronteiras), na conectividade geográfica, na complementaridade produtiva e econômica e nas capacidades e necessidades das populações (UNASUR, 2017)⁶⁴². Mais do que isso, a Unasul e o Cosiplan conseguiram construir uma plataforma supranacional e intergovernamental para o planejamento e a gestão de projetos de infraestrutura que reúne programas territoriais, metodologias de impactos de projetos, carteiras de projetos e iniciativas de difusão das ações institucionais.

⁶⁴¹ BRICENO-RUIZ, José. **O regionalismo latino-americano depois do regionalismo aberto: novos eixos, novas estratégias, modelos diversos.** In: CARMO, Corival Alves do (et al). *Relações internacionais: olhares cruzados.* Brasília. FUNAG, 2013.

⁶⁴² UNASUR. **PAE. Plan de acción estratégico 2012-2022. Ajustado a 2017.** UNASUL, 2017.

Depois de aproveitar o histórico e a expertise da IIRSA na gestão de carteiras de projetos de infraestrutura, a Unasul, por meio do Cosiplan, teve êxito no fortalecimento dos arranjos de governança e instâncias de planejamento (conselhos políticos e grupos técnicos de trabalho, GTE's) e no aprimoramento dos mecanismos de elaboração, acompanhamento, implementação, monitoramento e avaliação de projetos, incluindo os meios comunicativos, como: sites, sistemas de informação geográficos, cartilhas, vídeos, entre outros. Antes do seu esvaziamento por volta de 2018, a Unasul mantinha estruturas políticas, administrativas e técnicas engajadas e atuantes, planos de ação estratégicos em andamento, carteiras de projetos em execução e diversas atividades (eventos, cursos, oficinas e estudos técnicos) em desenvolvimento. Tendo em conta que a Unasul contribuiu para o planejamento territorial e regional e para a execução de projetos de infraestrutura nos países do bloco, mas foi “impedida” de dar continuidade à avaliação dos processos de integração ligados às redes de infraestrutura constituídas, cumpre verificar a efetividade das Carteiras de Projetos dos EID's. Nessa direção, o EID Interoceânico Central acomoda projetos de infraestrutura de transportes (Figura 40) que revelam ações de integração entre Brasil e Bolívia, em especial na fronteira.

Figura 40. Principais projetos de infraestrutura no EID Interoceânico Central com foco na fronteira Brasil-Bolívia



Fonte: COSIPLAN (2020). Produção técnica: Gabriela Matos Santiago.

3.1.1 Corredores rodoviários de integração Brasil-Bolívia e os projetos do setor nas Carteiras da IIRSA/UNASUL: as principais vias e estradas na fronteira e nos estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso e no departamento de Santa Cruz

O transporte internacional terrestre de passageiros e cargas na América do Sul é regido por normas regionais (MERCOSUL e CAN, especialmente) e por acordos entre países, estruturado pelos princípios da transparência, uniformização, reconhecimento de autoridades estrangeiras, participação privada, concorrência, acesso ao mercado, entre outros, e apoiado por instrumentos legais afetos à infraestrutura, logística e aduana (ALADI e CAN, 2017)⁶⁴³. Segundo a Unasul (s.d)⁶⁴⁴, a rede viária sul-americana possui extensão significativa e importantes vias rodoviárias nas áreas interiores e acessos às áreas litorâneas, contudo, apenas 13,8% das estradas estão pavimentadas; também há registros de problemas na manutenção e conservação das estradas e na integração rodoviária nas áreas de fronteira. Diagnóstico da ALADI (2000, p. 22-23)⁶⁴⁵ mostra que corredores rodoviários entre grandes cidades e portos no continente expressam os fluxos de passageiros e cargas e a dinâmica do comércio inter-regional e internacional.

A caracterização do EID Interoceânico Central feita pelo Cosiplan e pela Unasul (2016, p. 22)⁶⁴⁶ relaciona os principais corredores de integração rodoviária entre os países da região: i) Assunção (Paraguai) - Tarija (Bolívia); ii) Assunção (Paraguai) - Santa Cruz de La Sierra, Cochabamba e La Paz (Bolívia); iii) São Paulo (Brasil) - Santa Cruz de La Sierra (Bolívia); iv) Oruro (Bolívia) - Iquique (Chile); v) Tacna (Peru) - La Paz (BO); vi) Arica (Chile) - Tambo Quemado, Patacamaya, Cochabamba e Santa Cruz (Bolívia). A busca pela implementação e consolidação de corredores rodoviários na América do Sul (e no EID Interoceânico Central) com saída do interior do continente em direção aos portos é um fenômeno associado à reestruturação produtiva e econômica nos países e ao aumento das relações comerciais entre os países.

⁶⁴³ ASOCIACIÓN LATINO-AMERICANA DE INTEGRACIÓN - ALADI. COMUNIDAD ANDINA - CAF. **Análisis comparativo de las normas sobre transporte internacional terrestre de carga y pasajeros y de tránsito aduanero. Vigentes en el ámbito de la Aladi y de la Can, en el marco de una posible armonización.** Montevideo, Uruguay e Lima, Perú. ALADI, CAF, 2017.

⁶⁴⁴ COSIPLAN. **Eje Interoceánico Central.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/infographic>. Acesso em 20.08.2020.

⁶⁴⁵ ASOCIACIÓN LATINO-AMERICANA DE INTEGRACIÓN - ALADI. **Diagnóstico del transporte internacional y su infraestructura en América del Sur (DITIAS). Informe ejecutivo.** Disponível em: <http://www2.aladi.org/sitioAladi/documentos/facilitacionComercio/DiagnosticoTransporteInternacionalysuinfraestructuraenAmericadelSur.PDF>. Acesso em 20.08.2020.

⁶⁴⁶ COSIPLAN; UNASUR. **Caracterización socioeconómica y ambiental. Eje Interoceánico Central.** Disponível em: <https://www.flipsnack.com/IIRSA/caracterizacion-del-eje-interoceanico-central.html>. Acesso em 20.08.2020.

Com o crescimento do comércio regional e internacional (e dos polos logísticos no Brasil, Chile e Peru) e das economias sub-regionais e locais nos países, alcançado pela maior produção agropecuária e de minérios e a dinamização das relações inter-regionais e fronteiriças, diversos corredores rodoviários de menor expressão logística e geográfica passaram a ter maior importância nessa região. Logo, a implementação de corredores rodoviários (bioceânicos) por meio de projetos de infraestrutura e logística, especialmente nas áreas interiores dos países, a exemplo da Bolívia e do Brasil (e do Paraguai), é uma política espacial voltada à articulação dos territórios mediterrâneos e litorâneos e à complementaridade econômica e produtiva regional. Dito isso, cabe frisar que os corredores rodoviários entre Brasil-Bolívia e as estradas nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e no departamento de Santa Cruz estão inseridos nos processos de integração territorial, produtiva, comercial e socioeconômica transnacional e de acesso aos mercados.

No EID Interoceânico Central os grupos de projetos (01, 02, 03, 04 e 05) abrangem os corredores de integração rodoviária e projetos de infraestrutura nacionais e transnacionais. Os grupos 01 (Conexão Chile-Bolívia-Paraguai-Brasil) e 05 (Conexões do EID com o Pacífico) do EID Interoceânico Central asseguram o acesso do hinterland sul-americano ao Pacífico por meio da construção, conservação e recuperação de estradas nos países citados. Em detalhes, o Grupo 01 agrega projetos de transportes importantes para o acesso da Bolívia aos polos logísticos da Argentina e do Chile e para efetivação do Corredor Viário Bioceânico Brasil-Paraguai-Argentina-Chile (de modo especial, as estradas no Paraguai). Enquanto isso, o Grupo 05 prevê a reestruturação e a modernização de um complexo de infraestrutura e logística no Peru, Chile e Bolívia composto por estradas, portos, aeroportos, ferrovias, controles fronteiriços e aduaneiros e centros de distribuição.

O grupo 01 do EID Interoceânico Central reúne estradas nas áreas litorâneas, interiores e fronteiriças das porções andina e meridional do continente: i) Chile-Bolívia: Ollague - Collahuasi e Ruta Cancosa - Iquique; ii) Bolívia-Argentina: Santa Cruz - Yacuiba e Potosí - Tupiza - Villazón; iii) Bolívia-Paraguai: Cañada Oruro - Villamontes - Tarija - Estación Abaroa e Ruta 9 – Transchaco (Assunción – Infante Rivarola até Cañada Oruro); iv) Paraguai-Brasil: Loma Plata - Carmelo Peralta até Porto Murtinho em Mato Grosso do Sul (integra o Corredor Bioceânico) e Pozo Colorado - Concepción - Pedro Juan Caballero até Ponta Porã em Mato Grosso do Sul; Bella Vista até a Ponte do Rio Apa e a fronteira com o Brasil, naquele estado.

O grupo 01 do EID Interoceânico Central inclui alguns projetos do Corredor Rodoviário Bioceânico composto por Argentina, Brasil, Chile e Paraguai, idealizado em 2015 no âmbito da IIRSA e da Unasul. Esse corredor deve conectar Porto Murtinho, em Mato Grosso do Sul, aos portos do Chile, passando pelo Centro-Oeste do país, todo o Paraguai, Noroeste da Argentina e o Norte do Chile. Dito isso, os projetos previstos nas Carteiras da IIRSA/Unasul e o Corredor Rodoviário Bioceânico fortalecem a posição geopolítica e geográfica de Mato Grosso do Sul no território e na logística nacional. Em sintonia com Barros *et al* (2020, p. 33-34)⁶⁴⁷, as conexões de Mato Grosso do Sul com o Paraguai e a Bolívia e os seus acessos ao Pacífico e às hidrovias Paraguai-Paraná e do Prata colocam o estado numa situação de vantagem competitiva diante de outras cidades e regiões no que diz respeito à integração territorial, produtiva, comercial e cultural. A efetivação do Corredor Rodoviário Bioceânico precisa da execução dos projetos viários no Paraguai, como a pavimentação da estrada Carmelo Peralta - Loma Plata e da ponte internacional, em andamento. Segundo o Ministério de Obras Públicas e Comunicações do país (2020)⁶⁴⁸, a construção do Corredor Rodoviário Bioceânico está avançando sob a responsabilidade do consórcio de empresas denominado Queiroz Galvão e Ocho A.

Além dos diversos projetos de infraestrutura e logística, sobretudo na região dos Portos do Pacífico (Arica e Iquique no Chile e Matarani e Ilo no Peru), o Grupo 05 do EID Interoceânico Central envolve projetos viários importantes para a Bolívia e para as suas conexões territoriais, a saber: i) Reabilitação do trecho El Sillar; ii) Reabilitação da antiga estrada Cochabamba - Santa Cruz; iii) Construção da pista dupla entre La Paz - Santa Cruz; iv) Estrada Trinidad - Puerto Ustarez; v) Estrada Toledo - Psiga; vi) Integração viária Tacna - La Paz, Trecho Tacna – Collpa. Os projetos El Sillar, Estrada Cochabamba - Santa Cruz e Estrada La Paz - Santa Cruz visam a melhoria da integração das regiões ocidental e oriental da Bolívia, aliás, o primeiro projeto (El Sillar) também contribui para a integração fronteiriça na área central (Puerto Suarez – Corumbá); os demais projetos citados buscam estabelecer ou melhorar outras conexões viárias entre a Bolívia e os vizinhos (Brasil, Chile e Peru). O Quadro 71 resume bem a situação dos projetos viários dos Grupos 01 e 02 no EID Interoceânico Central.

⁶⁴⁷ BARROS, Pedro Silva; PADULA, Raphael; SEVERO, Luciano Wexell; SAMURIO, Sofia Escobar; GONÇALVES, Julia Borba. **Documentos de trabajo. Corredor Rodoviário Bioceânico: caminho do Mato Grosso do Sul à Ásia Pacífico**. ALADI, CAF e CEPAL, 2020.

⁶⁴⁸ MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS E COMUNICACIONES. **O Corredor Bioceânico atingirá 136 km de percurso asfaltado e sinalizado até o final de novembro**. Disponível em: <https://www.mopc.gov.py/index.php/noticias/el-corredor-bioceanico-alcanzara-136-km-de-ruta-pavimentada-y-senalizada-fines-de-noviembre>. Acesso em 07.12.2020.

Quadro 71. Projetos de transportes rodoviários no EID Interoceânico Central por grupos e situação conforme a fase de execução (2020) com foco nos grupos 01 e 05

Grupos de Projetos	Projetos de transportes rodoviários no EID Interoceânico Central	Situação dos projetos
Grupo 01. Conexión Chile-Bolivia-Paraguay-Brasil⁶⁴⁹	Projeto-âncora: Pavimentación Carmelo Peralta - Loma Plata	Pré-execução
	Projeto-âncora: Puente Carmelo Peralta - Porto Murтинho	Perfil
	Carretera Canadá Oruro-Villamontes-Tarija-Estación Abaroa	Execução
	Construcción carretera Ollague-Collahuasi	Pré-Execução
	Ruta Cancosa - Iquique	Pré-Execução
	Mejoramiento de Carretera Santa Cruz-Villamontes	Concluído
	Mejoramiento del tramo Concepción -Pedro Juan Caballero	Concluído
	Rehabilitación del tramo Pozo Colorado -Concepción	Execução
	Mejoramiento de la Ruta 9 Transchaco (Rivarola - Asunción)	Execução
	Pavimentación Potosí - Tupiza - Villazón	Concluído
	Construcción del tramo vial Ruta 5 Bella Vista	Execução
Grupo 05. Conexiones del Eje al Pacífico	Projeto âncora: Rehabilitación tramo El Sillar	Pré-execução
	Rehabilitación Puente “La Amistad”	Concluído
	Ampliación y mejoramiento de la carretera Arica-Tambo Queimado	Execução
	Carretera Tacna - La Paz, Tramo Viacha - Hito IV	Execução
	Rehabilitación de la Carretera Camaná-Matarani-Ilo	Execução
	Construcción de doble vía concesionada: Aeropuerto Diego Aracena-Iquique	Concluído
	Pavimentación y mejoramiento de carretera Iquique-Colchane	Concluído
	Carretera Toledo-Pisiga	Concluído
	Rehabilitación de la antigua Carretera Santa Cruz-Cochabamba	Execução
	Integración vial Tacna - La Paz, Tramo Tacna - Collpa	Execução
	Doble vía La Paz - Santa Cruz	Execução
Carretera Trinidad - Puerto Ustarez	Execução	
Pavimentación camino Visviri - Parinacota	Execução	

Fonte: COSIPLAN (2020), organização do autor.

Os grupos 02, 03 e 04 do EID Interoceânico Central pretendem a ampliação e modernização da infraestrutura viária e logística nos portos brasileiros e a criação e expansão de rede rodoviária nas áreas centrais do continente numa tentativa de aumentar a densidade viária no interior da América do Sul. Em comum, esses grupos de projetos reforçam as ligações da Bolívia e do Brasil e de determinados centros econômicos e produtivos daqueles países (Santa Cruz, Sudeste brasileiro, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso). O quadro a seguir relaciona os grupos 02, 03 e 04 do EID Interoceânico Central, os projetos de infraestrutura viária e a situação deles informada no Sistema da IIRSA/Unasul. Com efeito, as intervenções previstas podem reestruturar os territórios e as fronteiras da região.

⁶⁴⁹ Com base em informes de órgãos governamentais dos governos brasileiro e Paraguai citados neste estudo, Os projetos-âncora deste grupo (Pavimentación Carmelo Peralta - Loma Plata e Puente Carmelo Peralta - Porto Murтинho) estão em execução, em que pese o Sistema de Projetos da IIRSA/Unasul mostre situação diversa, pois está desatualizado.

Quadro 72. Projetos de transportes rodoviários no EID Interoceânico Central por grupos e situação de projetos conforme a fase de execução (2020) com foco nos grupos 02, 03 e 04

Grupos de Projetos	Projetos de transportes rodoviários no EID Interoceânico Central	Situação dos projetos
Grupo 02. Optimización del corredor Corumbá-São Paulo-Santos-Rio de Janeiro	Circunvalación vial de Campo Grande	Execução
	Circunvalación vial de Corumbá	Concluído
	Construcción de las avenidas perimetrales del Puerto de Santos y Dragado	Execução
	Arco vial de Rio de Janeiro y acceso vial al Puerto de Itaguai (Sepetiba)	Execução
Grupo 03. Conexión Santa Cruz-Puerto Suárez-Corumbá	Proyecto principal: Construcción carretera Pailón-San José-Puerto Suárez	Concluído
Grupo 04. Conexión Santa Cruz-Cuiabá	Proyecto principal: Pavimentación carretera San Matías-Concepción	Pré-execução
	Pavimentación Porto Limão – Fronteira com a Bolívia (San Matías)	Concluído
	Construcción Puente Banegas	Concluído
	Pavimentación Puente Banegas-Okinawa	Pré-execução

Fonte: COSIPLAN (2020), organização do autor.

Numa análise superficial, o grupo 02 do EID Interoceânico Central prevê projetos de transportes para melhorias no tráfego urbano nas cidades, nas regiões metropolitanas e seu entorno e nas áreas de influência (inclusive na fronteira). Os anéis viários de Campo Grande e Corumbá, ambos em Mato Grosso do Sul, são exemplos de projetos de infraestrutura de transportes urbanos, o primeiro não está concluído e o segundo foi entregue em 2010. O anel rodoviário de Campo Grande serve para retirar o tráfego de passagem das vias urbanas da capital de Mato Grosso do Sul e organizar a circulação de veículos proveniente das rodovias federais (BR-262, BR-163 e BR-060). De acordo com as informações da IIRSA/Unasul⁶⁵⁰, do Governo Estadual (2020)⁶⁵¹ e do Ministério do Planejamento (2020)⁶⁵², o projeto retrocitado não foi concluído em sua totalidade, isso porque o anel rodoviário ainda não dispõe de todos os trechos. Já o anel rodoviário de Corumbá, junto com o de Campo Grande, é importante para o tráfego local e fronteiriço e para o corredor rodoviário entre Brasil, Bolívia e Chile⁶⁵³.

⁶⁵⁰ COSIPLAN. **Ficha de projeto. Anel rodoviário de Campo Grande.** Disponível em http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=220. Acesso em 20.08.2020.

⁶⁵¹ GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. **Mapa rodoviário - 2020.** Disponível em: <https://www.agesul.ms.gov.br/wp-content/uploads/2020/07/Mapa-MS-2020.pdf>. Acesso em 20.08.2020.

⁶⁵² MINISTERIO DO PLANEJAMENTO. **BR-262/MS - Construção do anel rodoviário de Campo Grande – MS.** Disponível em: <http://pac.gov.br/obra/5741>. Acesso em 20.08.2020.

⁶⁵³ COSIPLAN. **Ficha de projeto. Anel rodoviário de Corumbá.** Disponível em http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=221. Acesso em 20.08.2020.

Ainda no grupo 02 do EID Interoceânico Central, o projeto de construção das avenidas perimetrais do Porto de Santos e dragagem foi realizado e entregue por etapas e ainda possui trechos em execução⁶⁵⁴ (MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, 2020)⁶⁵⁵. Certo é que diversos projetos de infraestrutura já foram realizados no Porto de Santos (SP), muitos deles inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O projeto arco viário do Rio de Janeiro e acesso ao Porto de Itaguaí enquadra-se quase na mesma situação do projeto retrocitado, pois foi incluído no PAC e concluído por etapas também. O Sistema de Projetos da IIRSA/Unasul acusa que o projeto arco viário do Rio de Janeiro e acesso ao Porto de Itaguaí teve início em 2007 e foi finalizado em 2017, entretanto, o Portal do PAC lista diversos projetos em andamento e concluídos relacionados com aquele projeto (MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, 2020)⁶⁵⁶.

Os grupos 02 e 03 do EID Interoceânico Central estão ligados à proposta do Corredor Rodoviário Bioceânico Brasil, Bolívia e Chile e o grupo 04 do mesmo EID contempla a conexão Cuiabá - Santa Cruz de La Sierra. Com outras palavras, no âmbito da Unasul, são previstos 02 (dois) corredores viários entre Brasil e Bolívia: i) do litoral brasileiro, passando por Corumbá e Puerto Suarez, até Santa Cruz de La Sierra e os portos do Chile (grupos 02 e 03); ii) de Cuiabá, Mato Grosso, até Santa Cruz de La Sierra, passando por Cáceres e San Matías (grupo 04). Contudo, não existem “projetos técnicos” desses corredores, apenas propostas e projetos setoriais por obra/empreendimento.

A existência de corredores interoceânicos tem sido uma imposição da economia mundial no sentido de assegurar a divisão territorial e social do trabalho e a distribuição da infraestrutura e logística global, exímios vetores do desenvolvimento do comércio internacional, dos mercados e do sistema capitalista. Parafraseando Gómez-García (1997, p. 70-77)⁶⁵⁷, a implementação de corredores interoceânicos na relação bilateral entre Brasil e Bolívia é fundamental, isso porque o Brasil demanda serviços de transportes para a exportação de seus produtos para a região Ásia-Pacífico e a Bolívia precisa aproveitar a sua posição geográfica para fortalecer as suas relações regionais e internacionais e para se integrar à economia mundial.

⁶⁵⁴ COSIPLAN. **Ficha de projeto. Construção das avenidas perimetrais do Porto de Santos e dragagem.** Disponível em http://www.cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=225. Acesso em 20.08.2020.

⁶⁵⁵ MINISTERIO DO PLANEJAMENTO. **PAC Portos – São Paulo.** Disponível em: <http://pac.gov.br/infraestrutura-logistica/portos/sp/>. Acesso em 20.08.2020.

⁶⁵⁶ MINISTERIO DO PLANEJAMENTO. **Infraestrutura logística - Rio de Janeiro.** Disponível em: <http://pac.gov.br/infraestrutura-logistica/rj/>. Acesso em 20.08.2020.

⁶⁵⁷ GARCÍA-GÓMEZ, Vincent. **Corredores interoceânicos e integración en la economía mundial.** Bolivia ante los desafíos de la globalización económica, la competitividad internacional y el desarrollo humano sostenible. UDAPEX, ILDIS, 1997.

Analisando a globalização do transporte internacional e sua evolução junto com o crescimento do comércio exterior, Gómez-García (1997, p. 131-132)⁶⁵⁸ acerta ao afirmar que a Bolívia deve desenvolver um sistema de transportes que converta o seu território em uma via de trânsito para o transporte intercontinental entre a região central da América do Sul e a Ásia-Pacífico. De certa forma, a política de integração sul-americana, expressa no planejamento da Unasul, converge para isso.

A Carteira de Projetos da IIRSA/Unasul priorizou os projetos de transportes rodoviários na Bolívia, visto que as estradas brasileiras existiam antes do planejamento territorial e regional da entidade. Dito isso, o grupo 03 do EID Interoceânico Central está comprometido com a interligação das principais vias de integração entre Brasil e Bolívia (BR-262 e Ruta 4) mediante a execução de obra viária a seguir explicitada. A construção da estrada Pailón-Puerto Suarez, principal corredor boliviano que une o extremo Leste com o extremo Oeste e que permite o acesso das áreas interiores aos portos do Atlântico e do Pacífico, iniciou em 2005 e foi financiada por meio de recursos públicos e de parcerias com organizações multilaterais (BID, CAF e União Europeia)⁶⁵⁹.

Aquela iniciativa do Governo boliviano coincide com o processo de crescimento dos sistemas de transportes do país (rodoviário e ferroviário), desencadeado entre 2005 e 2015, e proporcionado pela instituição de marco legal e regulamentação dos setores, implementação de políticas públicas e de investimentos públicos e privados, conforme entendimento de Contreras (2017, p. 347)⁶⁶⁰ a respeito da evolução dos transportes na Bolívia. Isto implica dizer que o sistema e a infraestrutura viária na Bolívia tiveram avanços muito recentes e encontram-se em fase de desenvolvimento e consolidação. Contreras (2017, p. 351-353)⁶⁶¹ explica que o país ainda precisa melhorar a rede nacional existente, ampliar a quantidade de estradas e até aumentar a densidade de cargas em trânsito para alcançar melhores resultados na eficiência de transportes terrestres. Mas, segundo o autor, o país tem obtido relativo sucesso nesta empreitada ao estimular a inversão de recursos estrangeiros no setor e ao adotar um modelo misto de participação e responsabilidade governamental na gestão das redes viárias.

⁶⁵⁸ *Op cit.*

⁶⁵⁹ IIRSA. **Agenda de implementación Consensuada 2005-2010**. Información básica y estratégica para apoyar el proceso de gestión intensiva del proyecto: Construcción de la Carretera Pailón - San José - Puerto Suarez. Disponível em <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=80>. Acesso em 12.04.2020.

⁶⁶⁰ CONTRERAS, Manuel A. **El desarrollo del transporte en Bolivia, una aproximación al impacto económico y social de los ferrocarriles y carreteras 1900-2015**. In: TORRICO, Napoleón Pacheco; VELÁSQUES-CASTELLANOS, Iván (coords). Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015). Tópicos de historia económica. Tomo I. La Paz. Konrad Adenauer Stiftung, 2017.

⁶⁶¹ *Op cit.*

Historicamente, o desenvolvimento social e econômico e a autonomia político-administrativa de Santa Cruz, estiveram ligados à ocupação do território, ao apoio à produção agropecuária, ao estabelecimento da agroindústria e do setor de petróleo, à implementação da infraestrutura física e às políticas do governo central para a região cruzeira, contudo, o desenvolvimento do Oriente boliviano, iniciado com a construção da estrada Cochabamba-Santa Cruz nos anos 1940 e 1950, foi prejudicado justamente pela não conclusão de um trecho viário até a fronteira com o Brasil⁶⁶². Até os anos 1990, Santa Cruz manteve apenas articulações viárias com os departamentos de Cochabamba e de Beni. Com o andamento e a conclusão de obras viárias nesta região, o eixo viário que liga Santa Cruz de La Sierra à fronteira brasileira (Corredor de Integração Leste-Oeste) alcançou destacado crescimento no departamento de Santa Cruz (MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO Y ECONOMÍA PLURAL, 2009, p. 131)⁶⁶³. São nítidas as semelhanças e as interações espaciais na fronteira Brasil-Bolívia.

Segundo a ficha do projeto no Sistema da IIRSA/Unasul⁶⁶⁴, a estrada Pailón-Puerto Suarez tem em torno de 600 km e 06 (seis) trechos, assim definidos: i) Puente en Pailón (1,4 km); ii) Paraíso-El Tinto (125 km); iii) El Tinto-San José (82 km); iv) San José-Taperas-Roboré (138 km); v) Roboré-El Carmen (140 km) e 15 pontes neste trecho; vi) El Carmen-Puerto Suárez-Arroyo Concepción (108 km). Em junho de 2010, a ficha do projeto atualizava a previsão de conclusão do projeto para o ano de 2011 e reiterava o informe de que o projeto foi beneficiado com um Plano de Mitigação Socioambiental financiado pelo BID (*ibidem*). No sistema de projetos do Cosiplan não consta a informação da data de conclusão da obra, apenas é informado que o projeto foi concluído⁶⁶⁵. Conforme o Ministério de Economia e Finanças Públicas da Bolívia (2015, p. 21)⁶⁶⁶, a estrada Pailón-Puerto Suarez foi construída entre 2006 e 2014.

⁶⁶² Estudo mais aprofundado sobre a economia boliviana pode ser encontrado em: MORALES, Juan Antonio. **Bolivia y los grandes ciclos históricos en los siglos XX Y XXI**. In: TORRICO, Napoleón Pacheco; VELÁSQUES-CASTELLANOS, Iván (coords). *Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015)*. Tópicos de historia económica. Tomo I. La Paz. Konrad Adenauer Stiftung, 2017.

⁶⁶³ MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO Y ECONOMÍA PLURAL. **Atlas de Potencialidades Productivas del Estado Plurinacional de Bolivia 2009**. Disponível em: <https://siip.produccion.gob.bo/repSIIP2/atlas.php>. Acesso em 20.08.2020.

⁶⁶⁴ IIRSA. **Construcción de la Carretera Pailón – San José – Puerto Suarez**. Disponível em http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/aic_10_carretera_pailon_puerto_suarez.pdf. Acesso em 20.08.2020.

⁶⁶⁵ COSIPLAN. **Ficha de proyecto. Construcción de la Carretera Pailón – San José – Puerto Suarez**. Disponível em http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=228. Acesso em 20.08.2020.

⁶⁶⁶ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS. **Bolivia. Una mirada a los logros más importantes del nuevo modelo económico**. Bolivia: a glance to the most important achievements of the new economic model. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2015.

Os mapas da Administradora Boliviana de Carreteras (ABC) confirmam que o Corredor Leste-Oeste ou Bioceânico (dos Portos do Pacífico aos Portos do Atlântico), com 2.595 km de extensão, 35 trechos e 02 (dois) ramais – Rutas 04 e 10 – (até Puerto Suarez e até San Matías, ambos na fronteira com o Brasil, nos estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso)⁶⁶⁷, tinha apenas as estradas mais próximas de Santa Cruz em 2005 asfaltadas, isto é, somente os trechos de Santa Cruz até Pailón (Ruta 4) e até Concepción (Ruta 10) estavam pavimentados (*ibidem*)⁶⁶⁸. A propósito, outras conexões internas na Bolívia estavam no planejamento da rede viária do país (Corredor Oeste-Norte ou Amazônico e Corredor Central-Sul), mas eram incertas as previsões para as áreas fronteiriças.

A segunda conexão do Corredor Leste-Oeste (Ruta 10), que abrange o projeto e a estrada Concepción – San Matías (grupo 04), situado na fronteira com o estado de Mato Grosso, foi realizada parcialmente, já que apenas o trecho entre Concepción – San Ignacio de Velasco está asfaltado⁶⁶⁹. Melhor dizendo, o trecho de Concepción até San Ignacio de Velasco, um total de 141 km, foi pavimentado no período de 2006-2018 com apoio financeiro do FONPLATA, conforme dados do Ministério de Economia e Finanzas Públicas da Bolívia (2019, p. 168)⁶⁷⁰. Já o trecho de San Ignacio de Velasco até San Matías (o lado boliviano da fronteira), com 307 km aproximadamente, não foi realizado pelo governo do país vizinho, isso é o que se extrai da ficha do projeto no Cosiplan⁶⁷¹ e dos documentos dos órgãos públicos competentes da Bolívia já citados. Ainda assim, outras conexões internas foram iniciadas na Bolívia (e não inseridas no planejamento e nas carteiras de projetos da IIRSA) para aumentar a densidade viária e a circulação dos fluxos na área de influência de Santa Cruz e mais próxima da fronteira entre Brasil e Bolívia, são exemplos: San José de Chiquitos e San Ignacio de Velasco (Ruta 17), que estava em construção após 2018, e Cuatro Cañadas e San Miguel (Ruta 39), uma estrada não pavimentada em operação (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, 2019).

⁶⁶⁷ ABC. **Mapa de Bolivia.** Red Vial Fundamental – 2015. Disponível em www.abc.gob.bo. Acesso em 20.08.2020.

⁶⁶⁸ ABC. **Red vial fundamental – 2005.** Caminos que nos unem em democracia. Disponível em www.abc.gob.bo. Acesso em 20.08.2020.

⁶⁶⁹ ABC. **Mapa de Bolivia.** Red Vial Fundamental – 2020. Disponível em www.abc.gob.bo. Acesso em 20.08.2020.

⁶⁷⁰ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS. **Memoria de la Economía Boliviana – 2018.** Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2019.

⁶⁷¹ COSIPLAN. **Ficha de proyecto. Carretera Concepción – Frontera com Brasil (San Matías).** Disponível em http://www.cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=232. Acesso em 20.08.2020.

O trecho da BR-070 entre Cáceres – San Matías (Figura 41), o lado brasileiro da fronteira com aproximadamente 84km, foi asfaltado em 2010 e permanece com manutenção e em bom estado de conservação. De modo geral, a construção da estrada na fronteira entre os países foi importante para a circulação de pessoas, segurança e enfrentamento aos crimes. O comércio local e fronteiriço e o transporte de produtos (vestuário, madeiras, entre outros) foram beneficiados com a construção da estrada, contudo, não se pode afirmar que houve aumento expressivo das relações fronteiriças já existentes entre as cidades (Cáceres e San Matías) ou crescimento das economias locais e sub-regionais. A não conclusão da estrada do lado boliviano, a distância e a precariedade do acesso de San Matías a Santa Cruz de La Sierra e outras localidades, e a demora na implantação de instituições e órgãos públicos de fiscalização e de controle (fronteiriço, policial e defesa nacional, aduaneiro, fazendário, sanitário, ambiental, entre outros) nos territórios dos dois países e as incertezas da iniciativa privada no desenvolvimento de políticas públicas adequadas aos contextos da fronteira Brasil-Bolívia consistem em fatores negativos que retardam o desenvolvimento socioeconômico da região.

Figura 41. Base do Grupo Estadual de Segurança de Fronteira no Posto Limão, Cáceres-MT, na estrada em direção à fronteira com San Matías



Fonte: SESP-MT (2021)⁶⁷².

⁶⁷² SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA – SESP-MT. GEFRON. Disponível em: <http://www.sesp.mt.gov.br>. Acesso em 06.11.2021.

Não é menos verdade que a construção da estrada Concepción – San Matías suscita debates diversos sobre os seus impactos nos ambientes naturais e nas populações locais do país vizinho, isso porque aquela obra está associada à IIRSA e uma visão distorcida da política de integração regional e territorial sul-americana voltada ao aumento da produção agropecuária e extrativista, à constituição de polos logísticos e de redes de infraestrutura transnacionais e ao incremento do comércio exterior, supostamente desajustada às necessidades sociais e ao desenvolvimento endógeno e socioambiental dos países⁶⁷³. Foi feito o Estudo Técnico, Econômico, Social e Ambiental do projeto Concepción – San Matías⁶⁷⁴ e, recentemente, o Governo do Departamento de Santa Cruz definiu a viabilidade e o desenho final para essa estrada que deverá ter 298km entre San Ignacio de Velasco, San Matías e a fronteira com o Brasil⁶⁷⁵. A construção de estradas na fronteira é uma necessidade a ser avaliada dentro de uma geoestratégia de integração multiescalar.

Falando especificamente das áreas fronteiriças do Chaco-Pantanal, a integração viária entre Brasil e Bolívia, necessária à conexão bioceânica, opera em 02 (dois) eixos ou vias: i) Santa Cruz de La Sierra – Puerto Suarez – Corumbá – Campo Grande; ii) Santa Cruz de La Sierra – San Matías – Cáceres – Cuiabá. O primeiro eixo de integração Brasil-Bolívia envolve cidades mais urbanizadas e dinâmicas, territórios produtivos de maior complexidade, economias relativamente diversificadas e articulações territoriais mais próximas (lindeiras) entre Brasil, Bolívia e Paraguai e está estruturado num sistema de transportes e logística já existente e em funcionamento (BID e SEBRAE/MS, 2010)⁶⁷⁶. O segundo eixo de integração Brasil-Bolívia é incipiente e incompleto, uma vez que as localidades e cidades possuem menor população e produto interno bruto e a maior parte dos trechos rodoviários na Bolívia sequer estão pavimentados e/ou em condições de tráfego para circulação de pessoas e mercadorias num padrão internacional (AL/MT e COOTRADE, 2018)⁶⁷⁷. A figura 42 exibe um acesso da fronteira entre Brasil e Bolívia.

⁶⁷³ Cf. FORO BOLIVIANO SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO. **El Pantanal boliviano y los proyectos de desarrollo**. La Paz. FOBOMADE, s.d.; FORO BOLIVIANO SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO; IUCN. **El Gran Sistema Pantanal en Bolivia**. La Paz. FOBOMADE, IUCN, 2004.

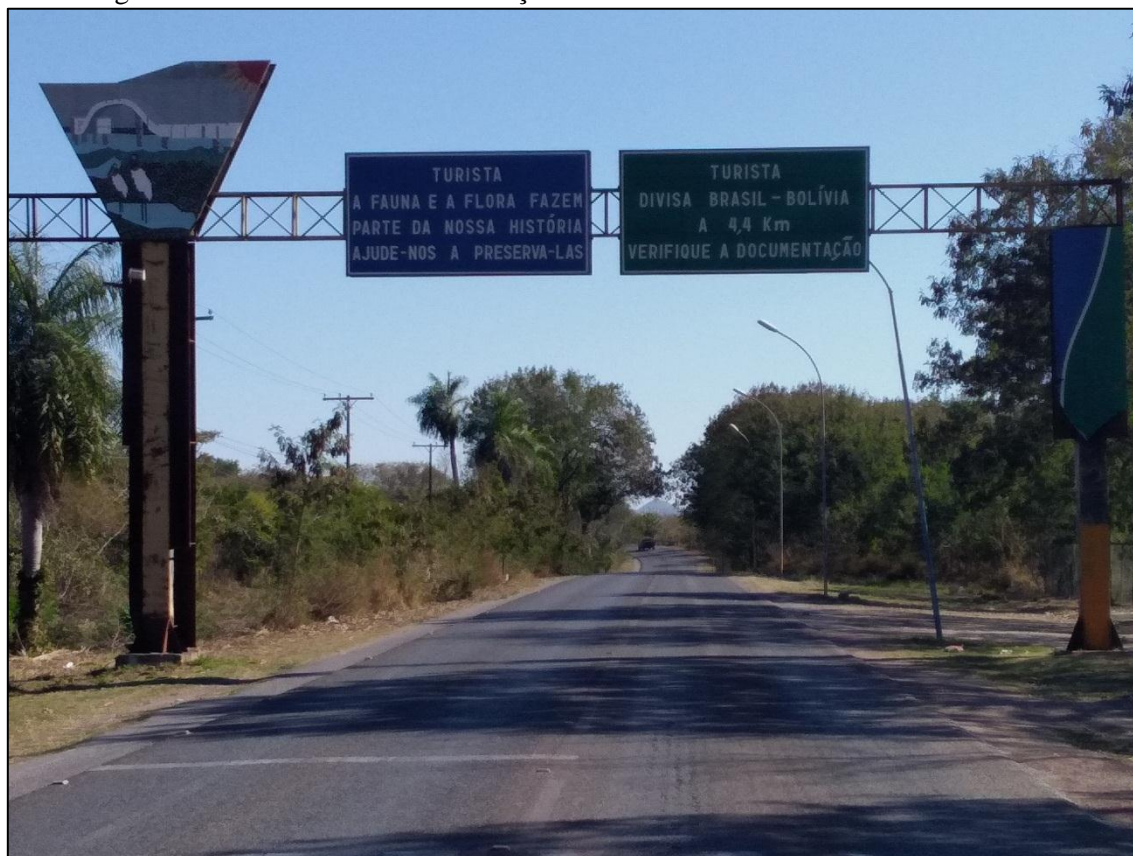
⁶⁷⁴ COSIPLAN. **Ficha de proyecto. Carretera Concepción – Frontera com Brasil (San Matías)**. Disponível em http://www.cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=232. Acesso em 20.08.2020.

⁶⁷⁵ GOBIERNO AUTÓNOMO DEPARTAMENTAL DE SANTA CRUZ. **Gobernador entrega proyecto a diseño final para carretera San Ignacio – San Matías**. Disponível em: <http://www.santacruz.gob.bo/sczpress/notas/contenido/6732/901>. Acesso em 20.08.2020.

⁶⁷⁶ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO – BID; SEBRAE-MS. **Mato Grosso do Sul sem fronteiras. Características e interações territoriais: Brasil, Bolívia e Paraguai**. Campo Grande, MS. BID, SEBRAE-MS, 2010.

⁶⁷⁷ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO – AL/MT; COOTRADE. **A fronteira Brasil Bolívia**. Cuiabá. AL/MT, COOTRADE, 2018.

Figura 42. Estrada no Brasil em direção à fronteira entre Corumbá e Puerto Suarez



Fonte: Autor (2021).

Nos últimos anos, a desconcentração demográfica, produtiva e econômica tem ocorrido no Departamento de Santa Cruz, e Puerto Suarez está diversificando e fazendo crescer a sua economia, diferente de San Matías, ainda estagnada (MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO Y ECONOMÍA PLURAL, 2020)⁶⁷⁸. Enquanto isso, Corumbá e Cáceres continuam sendo importantes centros urbanos e polos regionais com influência econômica, e impulsionadas por setores produtivos (agronegócio, indústria, comércio e serviços) e por várias políticas públicas (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2017⁶⁷⁹; MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2019⁶⁸⁰). Os contrastes geográficos não impedem a constituição de um sistema territorial fronteiriço estruturado por centralidades urbanas, complexos logísticos e redes de transportes e infraestruturas de alcance regional, nacional e continental.

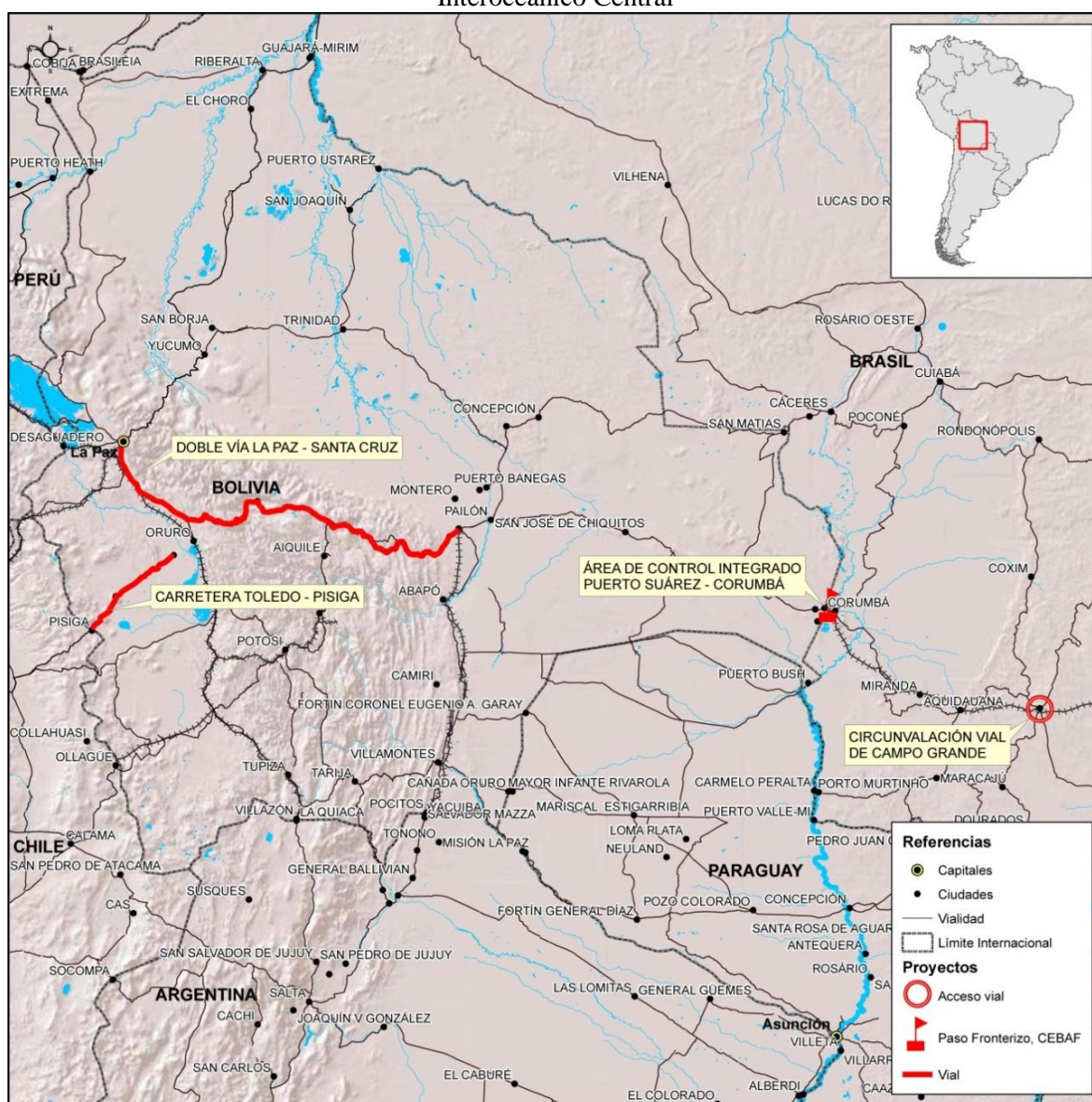
⁶⁷⁸ MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO Y ECONOMÍA PLURAL. **Estado Económico Productivo Del Departamento Santa Cruz**. La Paz. DAPRO, 2020. Disponível em: https://siip.produccion.gob.bo/noticias/files/BI_2309202096911_SantaCruz.pdf. Acesso em 20.08.2020.

⁶⁷⁹ MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Nota Técnica n° 52 – CGMA/DPDR/ SDR/MI. Brasília: MI, 2017.

⁶⁸⁰ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/pndr>. Acesso em 12.12.2020.

Reconhecendo o potencial de integração da fronteira Brasil e Bolívia (Mato Grosso do Sul e Santa Cruz) e suas conexões interoceânicas, a Unasul idealizou um projeto estruturado (estratégico e prioritário) para esta região do EID Interoceânico Central: Mejoramiento de la conectividad vial en el Eje Interoceánico Central. O projeto está previsto na API da Unasul e está associado com 04 (quatro) projetos individuais: i) Circunvalación vial de Campo Grande; ii) Área de control integrado Puerto Suárez – Corumbá; iii) Carretera Toledo – Pisiga; iv) Doble vía La Paz - Santa Cruz. A Figura 43 mostra os projetos individuais que compõem o projeto estruturado em discussão.

Figura 43. Projeto estruturado da UNASUL: Melhoramento da conectividade viária no EID Interoceânico Central



Fonte: COSIPLAN (2020)⁶⁸¹.

⁶⁸¹ COSIPLAN. **Ficha de proyecto. Mejoramiento de la conectividad vial en el Eje Interoceánico Central.** Disponível em: http://iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto_api.aspx?h=22. Acesso em 12.04.2020.

O projeto tem como objetivos assegurar as articulações territoriais entre os países envolvidos (Bolívia, Brasil, Peru e Chile) e impulsionar a conexão terrestre entre Bolívia e Brasil, fundamental para o comércio bilateral. A construção das obras e empreendimentos relacionadas com o projeto estruturado (contorno viário, controle fronteiriço e estradas) tinha como prazo final de conclusão o ano de 2017, contudo, apenas a estrada Toledo-Psiga (Bolívia) e o posto fronteiriço entre Puerto Suárez – Corumbá (Bolívia-Brasil) foram concluídos, o contorno viário de Campo Grande foi realizado parcialmente e a construção da pista dupla entre La Paz e Santa Cruz está ainda em execução⁶⁸². Novamente, essas informações dos projetos são provenientes das bases da IIRSA/Unasul e podem conter dados desatualizados.

Num esforço de priorizar a continuidade da implementação dos diversos projetos de infraestrutura nos EID's, a Unasul manteve somente os projetos não executados ou não concluídos na Carteira da API. Entretanto, a conformação do projeto estruturado citado – sem a inclusão de projetos finalizados – dificulta a compreensão das conexões territoriais no EID Interoceânico Central. Sabidamente, o projeto individual da construção da estrada Pailón-San José-Puerto Suárez (até a fronteira entre Bolívia-Brasil via Mato Grosso do Sul), já entregue, exerce grande influência na área delimitada pelo projeto estruturado (Melhoramento da conectividade viária no EID Interoceânico Central). Raciocínio similar para a inclusão de outros projetos individuais no projeto estruturado também poderia ser aplicado para ampliação da área afetada por projeto estruturado; explicando melhor, a construção da estrada Concepción - San Matías - Porto Limão (lados boliviano e brasileiro da fronteira por Mato Grosso)⁶⁸³ também poderia ser incorporada no projeto estruturado.

É inegável que a integração fronteiriça entre Brasil e Bolívia abrange 02 (dois) eixos (Santa Cruz - Mato Grosso do Sul e Santa Cruz e Mato Grosso) que possuem características e padrões geográficos diferenciados, mas enquadram-se num processo de transfronteirização ligado à territorialização das ações políticas e dos projetos de infraestrutura e logística e responsável por impactos territoriais, socioeconômicos e ambientais no Pantanal e no Chaco. Não obstante, a análise sistemática e conjunta dos projetos de transportes (viários, rodoviários e hidroviários) descortina os caminhos da integração regional e os seus resultados ou efeitos (positivos e negativos).

⁶⁸² COSIPLAN. **Ficha de proyecto. Mejoramiento de la conectividad vial en el Eje Interoceánico Central.** Disponível em: http://iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto_api.aspx?h=22. Acesso em 12.04.2020.

⁶⁸³ Lembrando que apenas o lado brasileiro da fronteira Brasil-Bolívia pelo estado de Mato Grosso está pavimentado.

3.1.2 Os projetos ferroviários previstos na IIRSA/UNASUL nos estados de Mato Grosso do Sul e de São Paulo e na Bolívia e o Corredor Ferroviário Bioceânico Central ou de Integração: a integração ferroviária entre Brasil e Bolívia

Desde o início da IIRSA (anos 2001 e 2002), a entidade considerou que a recuperação e a modernização da malha ferroviária de São Paulo e de Mato Grosso do Sul e a construção de novos projetos ferroviários eram iniciativas basilares para a integração sul-americana e implantação de corredores bioceânicos. Os projetos e empreendimentos ferroviários (Quadro 75) foram concebidos para possibilitar a redução dos custos de transportes afetos à circulação de cargas e para consolidar uma infraestrutura logística moderna e eficiente nos países. E com o tempo, a ideia de um Corredor Ferroviário Biocenânico nessa região continente foi sendo amadurecida.

Quadro 73. Carteira de projetos ferroviários do EID Interoceânico Central da IIRSA/UNASUL

Grupos de Projetos	Projetos de corredores ferroviários de integração no EID Interoceânico Central	Situação dos projetos
Grupo 02. Optimización del corredor Corumbá-São Paulo-Santos-Rio de Janeiro	Projeto principal: Anillo ferroviario de São Paulo	Pré-execução
	Mejoramiento del tramo ferroviário Corumbá-Campo Grande (Ferrovia del Pantanal)	Concluído
	Mejoramiento del tramo ferroviário Corumbá - Santos	Perfil
	Contorno ferroviario de Campo Grande	Concluído
Grupo 03. Conexión Santa Cruz-Puerto Suárez-Corumbá	Conexión Vial (Carretera) / Concesión Ferrocarril Motacucito-Mutún-Puerto Bush (Projeto foi inserido no EID Hidrovia Paraguai-Paraná – Grupo 01. Rio Paraguay, Asunción – Corumbá)	Pré-execução
Grupo 05. Conexiones del Eje al Pacífico	Corredor Ferroviario Bioceânico Central (tramo boliviano)	Pré-execução

Fonte: COSIPLAN (2020), organização do autor.

Para entender melhor a abrangência e o escopo dos projetos e empreendimentos ferroviários, citados e descritos a seguir, é preciso ter em mente que eles se inserem em sistemas ferroviários nacionais (brasileiro e boliviano) e na infraestrutura logística dos países e são geridos por governos e órgãos públicos nas mais diversas escalas políticas e governamentais e por empresas privadas dos setores de transportes e logística e são regulamentados por instrumentos jurídicos muito específicos: concessões ferroviárias. Os projetos ferroviários de integração regional e fronteira citados são tratados à luz dos sistemas ferroviários nacionais e do planejamento dos países e da IIRSA/UNASUL.

O Sistema Ferroviário Brasileiro possui regulamentação que distribui funções e responsabilidades para diversos setores e agentes da infraestrutura e logística nacional e que adota um modelo de parceria e cooperação público-privada, fundado nos princípios da coordenação, participação e competição, no qual a União exerce papel central nas outorgas de exploração de serviço público de transporte ferroviário e as concessionárias ferroviárias assumem as funções de gerir a infraestrutura e de realizar as operações e os negócios de transporte ferroviário (CNT, 2013)⁶⁸⁴. O Sistema Ferroviário Brasileiro é composto por malhas ferroviárias regionais concedidas para empresas privadas para exploração econômica e os projetos e empreendimentos ferroviários são administrados e executados conforme as regras das concessões públicas realizadas (DNIT, 2020)⁶⁸⁵. O Quadro 74 mostra a organização do Sistema Ferroviário Nacional, senão vejamos.

Quadro 74. Sistema Ferroviário Nacional e concessões ferroviárias no país

Malhas	1ª Concessão	Operação	Concessionária atual	Extensão
Oeste	Ferrovias Novoeste S.A.	01.07.96	Rumo Malha Oeste	1.973km
Centro-Leste	Ferrovias Centro-Atlântica S.A.	01.09.96	Ferrovias Centro Atlântica	7.223km
Sudeste	MRS Logística S.A.	01.12.96	MRS	1.686km
Tereza Cristina	Ferrovias Tereza Cristina S.A.	01.02.97	Ferrovias Tereza Cristina S.A.	163km
Sul	ALL-América Latina Logística do Brasil S.A	01.03.97	Rumo Malha Sul	7.223km
Nordeste	Companhia Ferroviária do Nordeste	01.01.98	Ferrovias Transnordestina – FTL	4.295km
Paulista	Ferrovias Bandeirantes S.A.	01.01.99	Rumo Malha Paulista	2.055km
MA/PA	Não informado	Não informado	Estrada de Ferro Carajás	978km
PR	Não informado	Não informado	Estrada de Ferro Paraná Oeste	248km
ES/MG	Não informado	Não informado	Estrada de Ferro Vitória Minas	895km
Norte Sul	Não informado	Não informado	Ferrovias Norte Sul – Tramo Central	856km
Norte Sul	Não informado	Não informado	Ferrovias Norte Sul – Tramo Norte	745km
MS/MT	Não informado	Não informado	Rumo Malha Norte	735km
Total				29.075km

Fonte: ANTT (2020)⁶⁸⁶, organização do autor.

⁶⁸⁴ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES – CNT. **O Sistema Ferroviário Brasileiro**. Brasília. CNT, 2013.

⁶⁸⁵ DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES – DNIT. **Atlas de infraestrutura ferroviária**. Brasília. DNIT, 2019.

⁶⁸⁶ AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT. **Concessões ferroviárias**. Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/concessoes-ferroviarias>. Acesso em 20.08.2020.

Seguramente, os projetos ferroviários previstos na Carteira da IIRSA/UNASUL estão vinculados às concessões públicas, isto é, às relações estabelecidas entre Poder Público e iniciativa privada na área de transportes. Diante do exposto, a implementação de projetos de infraestrutura de transportes ferroviários ocorre no âmbito de um marco regulatório jurídico-político e sistêmico (infraestrutura e logística) e envolve governos e administração pública, setor privado (empresas concessionárias) e apoio internacional (organismos multilaterais diversos, como a IIRSA, UNASUL, Banco Mundial e outras instituições internacionais políticas e financeiras). Diga-se de passagem, os sistemas e os projetos de transportes ferroviários de São Paulo e de Mato Grosso do Sul, incluídos na IIRSA/UNASUL, estão ligados às concessões ferroviárias da MRS Logística (Malha Sudeste) e da RUMO Logística S.A (Malha Paulista e Malha Oeste).

Não obstante, os projetos e empreendimentos ferroviários da IIRSA/UNASUL em questão (Anel Ferroviário de São Paulo e Recuperação de trechos ferroviários em Mato Grosso do Sul e São Paulo) estão situados em contextos específicos e possuem características e enquadramentos particulares. Em comum, os projetos de recuperação de trechos ferroviários ressaltam a proeminência do corredor logístico e das ligações entre Mato Grosso do Sul e São Paulo (Corumbá, Campo Grande, Bauru e Santos) e a centralidade ou funcionalidade do estado de São Paulo por se tratar de um pólo logístico nacional importante para o comércio internacional, especialmente para o agronegócio brasileiro. Oportuno reforçar que esses projetos e empreendimentos ferroviários são importantes para o interior do país e para a integração fronteiriça Brasil-Bolívia.

O Anel Ferroviário (Ferroanel) de São Paulo, também chamado de Ferroanel Metropolitano e de Contorno Ferroviário da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), é um antigo projeto de transportes proposto nos anos 1960 e 1970, discutido em diversos momentos no governo paulista⁶⁸⁷, que visa superar limitações no transporte de cargas e de passageiros no estado. O Ferroanel de São Paulo está inserido numa política de transportes e numa moderna plataforma logística da RMSP e consiste num projeto e empreendimento logístico de alta complexidade técnica, financeira e político-institucional, já que combina interesses e propósitos múltiplos (circulação de passageiros e cargas, redução do tráfego urbano/metropolitano e dos custos de transportes, impactos socioambientais etc) e atinge territorialidades e atores sociais diversos.

⁶⁸⁷ STEFANI, Celia Regina Baider. **O sistema ferroviário paulista - um estudo sobre a evolução do transporte de passageiros sobre trilhos**. 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

O Ferroanel de São Paulo pode reorganizar a matriz de transportes do estado, retirar as cargas de circulação das áreas urbanas e destinar as mesmas para os portos de Santos e de São Sebastião (SP) e de Itaguaí (RJ) e melhorar o fluxo crescente de pessoas na RMSP, no seu entorno e nas demais regiões do estado (Sorocaba, Campinas, Vale do Paraíba, Litoral Norte e Baixada Santista). O Ferroanel de São Paulo foi concebido para ser estruturado em 03 (três) ramos principais (Sul, Norte e Noroeste) e interligar trechos ferroviários situados fora da RMSP, em conformidade com os estudos mais atualizados do projeto “Ferroanel Norte” confeccionados por consórcio de empresas do setor e órgãos governamentais (EPL, DERSA, PRIME ENGENHARIA, 2017, p. 02-03)⁶⁸⁸. Explicando melhor, o Ferroanel inclui 03 (três) grandes projetos ferroviários (Figura 44): i) Ferroanel Norte - linha férrea entre as zonas oeste e leste da RMSP, Perus – Itaquaquecetuba; ii) Ferroanel Sul - linha férrea situada no sul do município de São Paulo (região de Palheiros e Cipó) e ligada à zona leste da RMSP e ao município de Ribeirão Pires; iii) Ferroanel Noroeste - último tramo do anel ferroviário que deve ligar Campo Limpo Paulista ou Perus/Caieiras e Mairinque (*ibidem*).

Figura 44. FERROANEL - Contorno Ferroviário Metropolitano de São Paulo



Fonte: ANTT, 2012 *apud* EPL, DERSA, PRIME ENGENHARIA, 2017 (*op cit*).

⁶⁸⁸ EPL, DERSA S/A, PRIME ENGENHARIA. **Ferroanel Norte. Contorno ferroviário da Região Metropolitana de São Paulo. Estudo de Impacto Ambiental - EIA. Volume I.** São Paulo. EPL, DERSA S/A, Prime Engenharia, Junho/2017.

No âmbito da IIRSA/COSIPLAN, o projeto Anel Ferroviário de São Paulo foi reduzido aos trechos Norte e Sul e possui os seguintes objetivos: i) reestruturar a malha ferroviária da RMSP; ii) reorganizar e expandir os fluxos de cargas e passageiros que circulam na macrometrópole paulista. Esse projeto contempla as seguintes intervenções: i) construção do trecho Norte do Ferroanel (estações de trens interligando Jundiaí e Itaquaquecetuba, em torno de 60km); ii) construção do trecho Sul da Ferroanel (da estação de trem Evangelista de Souza na capital até Ribeirão Pires, aproximadamente 48 km)⁶⁸⁹. Com base na ficha técnica do projeto na IIRSA/UNASUL, os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) do projeto foram concluídos em 2011 e tiveram o apoio do Banco Mundial, todavia, a elaboração do projeto básico de engenharia, do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto de Meio Ambiente (RIMA) ainda não tinha sido feita em 2017 (*ibidem*); isso ficou sob a responsabilidade da Empresa de Planejamento e Logística (EPL) e da DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S/A. A IIRSA pode ter ajudado na busca das fontes de financiamento para a realização dos estudos de viabilidade, suportado pelo Banco Mundial, e na articulação dos agentes políticos das distintas esferas governamentais.

De acordo com a DERSA S/A (s.d)⁶⁹⁰, empresa pública da área de infraestrutura de transportes e logísticas de São Paulo, a viabilização do Ferroanel avançou no trecho Norte (Ferroanel Norte) e envolveu a parceria entre a empresa citada e a concessionária MRS Logística, outra operadora atuante no setor ferroviário. Em 2012, os estudos e os projetos comprovaram a viabilidade técnica e econômica do Ferroanel Norte (na lateral do Rodoanel Mário Covas); em 2013, a realização conjunta das obras de infraestrutura e logística do Rodoanel e do Ferroanel foi possível por causa das intervenções da EPL e do Ministério de Transportes, ambos vinculados ao governo federal, uma vez que asseguraram decisões políticas e apoio financeiro. Segundo a DERSA S/A (*op cit*) e a EPL (s.d)⁶⁹¹, um Termo de Cooperação Técnica, celebrado em 2015 entre as empresas citadas, serviu para conclusão dos estudos técnicos e ambientais, realização do projeto de engenharia do empreendimento, apoio do Governo Federal no que diz respeito ao orçamento da obra e sua inclusão no programa de concessões do país e obtenção da licença ambiental prévia, emitida em 2018.

⁶⁸⁹ COSIPLAN. **Ficha de projeto. Anel ferroviário de São Paulo.** Disponível em http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=217. Acesso em 20.08.2020.

⁶⁹⁰ DERSA – DESENVOLVIMENTO RODOVIÁRIO S/A. **Ferroanel Norte.** Disponível em: www.dersa.sp.gov.br/empreendimentos/ferroanel-norte/. Acesso em 27.10.2020.

⁶⁹¹ EPL – EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA S.A. **Ferroanel Norte – São Paulo.** Disponível em: <https://www.epl.gov.br/ferroanel>. Acesso em 27.10.2020.

Complementa a EPL (*op cit*) que o Ferroanel Norte de São Paulo consistirá numa via férrea de aproximadamente 53km de extensão para transportes de cargas, localizada fora do perímetro urbano da RMSP, responsável por integrar as estações Perus (Zona Norte de São Paulo) e Engenheiro Manoel Feio (Itaquaquecetuba no estado de São Paulo), segregar o tráfego ferroviário (de passageiros e de cargas) e reduzir danos e custos afetos à sobrecarga de circulação de veículos (trens e caminhões). O Ferroanel de São Paulo esteve previsto no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007 pelo Governo Federal para implementação de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética no país e para alavancar o desenvolvimento nacional (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2007)⁶⁹². Após reformulação e nova fase do PAC, mudanças políticas e governamentais, e com a conclusão do estudo do Ferroanel de São Paulo, o projeto saiu da agenda do PAC em 2015 (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2015)⁶⁹³. Isto posto, o Ferroanel de São Paulo não consta como obra ou empreendimento estratégico na infraestrutura logística nacional no âmbito daquele programa governamental, conforme documentos do PAC.

O Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), criado em 2016 pelo Governo Federal, destinado à ampliação e à celebração de parcerias e contratos público-privados para execução de obras e empreendimentos no setor de infraestrutura, assumiu uma carteira de projetos e negócios em diversos setores (transportes, minérios, petróleo e gás, energia, mineração, entre outros), incluindo a realização de concessões de serviços públicos como a exploração dos sistemas e malhas ferroviárias do país (SECRETARIA ESPECIAL DO PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS, 2019)⁶⁹⁴. O Ferroanel de São Paulo tende a ser priorizado na PPI e no âmbito das concessões ferroviárias, ainda assim, apenas o Ferroanel Norte deve ser viabilizado em menor ou razoável espaço de tempo e isso exigirá novas parcerias e acordos entre os governos estadual e federal e firme comprometimento das empresas públicas e privadas envolvidas. Prevalece o entendimento governamental de que o Ferroanel de São Paulo deve ser realizado por meio da outorga da concessão ferroviária da MRS Logística e por trechos, pela ordem: Norte, Sul e Noroeste (sem traçado definido).

⁶⁹² MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **1º Balanço do PAC. Janeiro a Abril de 2007**. Disponível em: <http://pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>. Acesso em 27.10.2020.

⁶⁹³ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **1º Balanço 2015. São Paulo. PAC**. Disponível em: <http://pac.gov.br/pub/up/relatorio/8020977fb276508dc561797e4a0a4830.pdf>. Acesso em 27.10.2020.

⁶⁹⁴ SECRETARIA ESPECIAL DO PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS. **Relatório de acompanhamento do andamento dos empreendimentos e demais ações no âmbito do programa de parcerias de investimentos – PPI**. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/publicacoes-institucionais>. Acesso em 27.10.2020.

Cabe aprofundar a discussão sobre os sistemas e os projetos de transportes ferroviários dos estados citados e a importância deles na integração físico-territorial nacional e sul-americana, explorando melhor outros projetos dos estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul que constam na Carteira da IIRSA/UNASUL no EID Interoceânico Central: i) recuperação do trecho ferroviário Corumbá (MS) – Santos (SP), Corumbá – Campo Grande – Bauru – Santos⁶⁹⁵; ii) recuperação do trecho ferroviário Corumbá – Campo Grande em Mato Grosso do Sul (Ferrovia do Pantanal); iii) contorno ferroviário de Campo Grande (MS). Em linhas gerais, os projetos de recuperação dos trechos ferroviários entre Mato Grosso do Sul e São Paulo enquadram-se numa lógica de intervenção territorial que visa o desenvolvimento da infraestrutura logística ferroviária nacional e a integração dos sistemas brasileiro e boliviano. Enquanto isso, a Ferrovia do Pantanal e o contorno ferroviário de Campo Grande são projetos funcionais para o sistema estadual, já que buscam desempenhar funções específicas: circulação de cargas e passageiros entre localidades e racionalização do tráfego.

Com base nas fichas dos projetos inseridos nas Carteiras da IIRSA/UNASUL, o projeto recuperação do trecho ferroviário Corumbá - Campo Grande (MS) foi concluído em 2009, resultando na revitalização de um trajeto de 220km de extensão entre Campo Grande e Miranda e num empreendimento ferroviário de fins turísticos apoiado pelo governos federal e estadual e pela empresa concessionária⁶⁹⁶. Esse projeto ferroviário tem origem histórica na Estrada de Ferro Noroeste do Brasil e na construção da linha Bauru (SP) e Corumbá (MS) na divisa com a Bolívia e do ramal entre Indubrasil, Campo Grande e Ponta Porã em Mato Grosso do Sul (IBGE, s.d)⁶⁹⁷. Dito isso, a malha ferroviária sul-mato-grossense já passou por muitos desafios e dificuldades e momentos de progresso, mas atualmente sofre com problemas de infraestrutura e de operação de transporte ferroviário, em que pese à existência de projetos e planos diversos para a revitalização da malha ferroviária estadual e para construção de novos trechos com os demais estados (Paraná, São Paulo e Mato Grosso). E o projeto contorno ferroviário de Campo Grande (MS) foi concluído em 2006 e apresenta resultados modestos⁶⁹⁸.

⁶⁹⁵ O projeto já foi apresentado por trechos: i) Bauru e Santos (SP); ii) Campo Grande (MS) e Bauru (SP).

⁶⁹⁶ COSIPLAN. **Ficha de projeto. Melhoramento do Trecho Ferroviário Corumbá - Campo Grande (Trem Do Pantanal)**. Disponível em: http://www.cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=226. Acesso em 20.08.2020.

⁶⁹⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Corumbá (MS); Estações; Ferrovias; Mato Grosso do Sul**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=449560&view=detalhes>. Acesso em 20.08.2020.

⁶⁹⁸ COSIPLAN. **Ficha de projeto. Contorno Ferroviário de Campo Grande**. Disponível em: www.cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=219. Acesso em 20.08.2020.

As figuras seguintes destacam a situação da “Estação Indubrasil - Trem do Pantanal”, situada num bairro periférico de Campo Grande já em direção à Corumbá.

Figura 45. Acesso e instalações da Estação Ferroviária Indubrasil – Trem do Pantanal em Campo Grande



Fonte: Autor (2021).

De certa forma, o transporte ferroviário é custoso, pois demanda elevados investimentos em estrutura logística e recursos financeiros para arrendamento da malha ferroviária e dos terminais; por conseguinte, a viabilidade do transporte ferroviário é determinada pela capacidade e eficiência do modal e de suas malhas e pelos ganhos em escala, sendo esses os fatores responsáveis pela redução dos custos operacionais e pelo aumento dos lucros (REIS, 2007, citado por CAMPOS NETO *et al*, 2010, p. 08)⁶⁹⁹. A própria natureza do sistema e do transporte ferroviário tornam determinados projetos e empreendimentos do setor inviáveis e desvantajosos, essa é a conclusão de Campos Neto *et al* (2010, p. 29) sobre a implementação de alguns contornos ferroviários no país, entres eles o de Campo Grande, que trouxe mais benefícios para o tráfego urbano do que retornos econômicos. Nessa direção, determinadas malhas ferroviárias regionais também estão em situação difícil, como a Malha Oeste (São Paulo e Mato Grosso do Sul) que possui baixa produtividade, malha e material rodante precários e déficits operacionais (VILLAR e MARCHETTI, 2006, p. 275)⁷⁰⁰. Ainda assim, cabe avaliar os projetos, empreendimentos e malhas ferroviárias de Mato Grosso do Sul e São Paulo.

Segundo o sistema de informações de projetos da IIRSA/UNASUL⁷⁰¹, o projeto recuperação do trecho ferroviário Corumbá (MS) – Santos (SP) tem aproximadamente 1.300km de extensão e pertence ao Corredor Ferroviário Bioceânico Central (CFBC), direcionado a constituir uma rota ferroviária de integração entre Brasil, Bolívia e Peru, interligando os portos de Santos e de Ilo no Peru. O projeto de recuperação de trechos ferroviários em Mato Grosso do Sul e São Paulo demanda a realização de obras e intervenções de diferentes naturezas (obras de artes especiais, recuperação de cortes, aterros e áreas de drenagem, substituição de trilhos e dormentes, execução de soldas de trilhos, implantação e ampliação de pátios de cruzamentos etc)⁷⁰². O projeto supracitado está vinculado, a um só tempo, à concessão da Malha Oeste, pertencente à empresa Rumo Logística S.A. (ou ALL – América Latina Logística Malha Oeste S.A) e ao Corredor Ferroviário Bioceânico Central (*op cit*).

⁶⁹⁹ CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva; PÊGO FILHO, Bolivar; ROMMINGER, Alfredo Eric; FERREIRA, Iansã Melo; VASCONCELOS, Leonardo Fernandes Soares. **Gargalos e demandas da infraestrutura ferroviária e os investimentos do PAC: mapeamento IPEA de obras ferroviárias**. Texto para discussão N.º 1465. Brasília. IPEA, 2010.

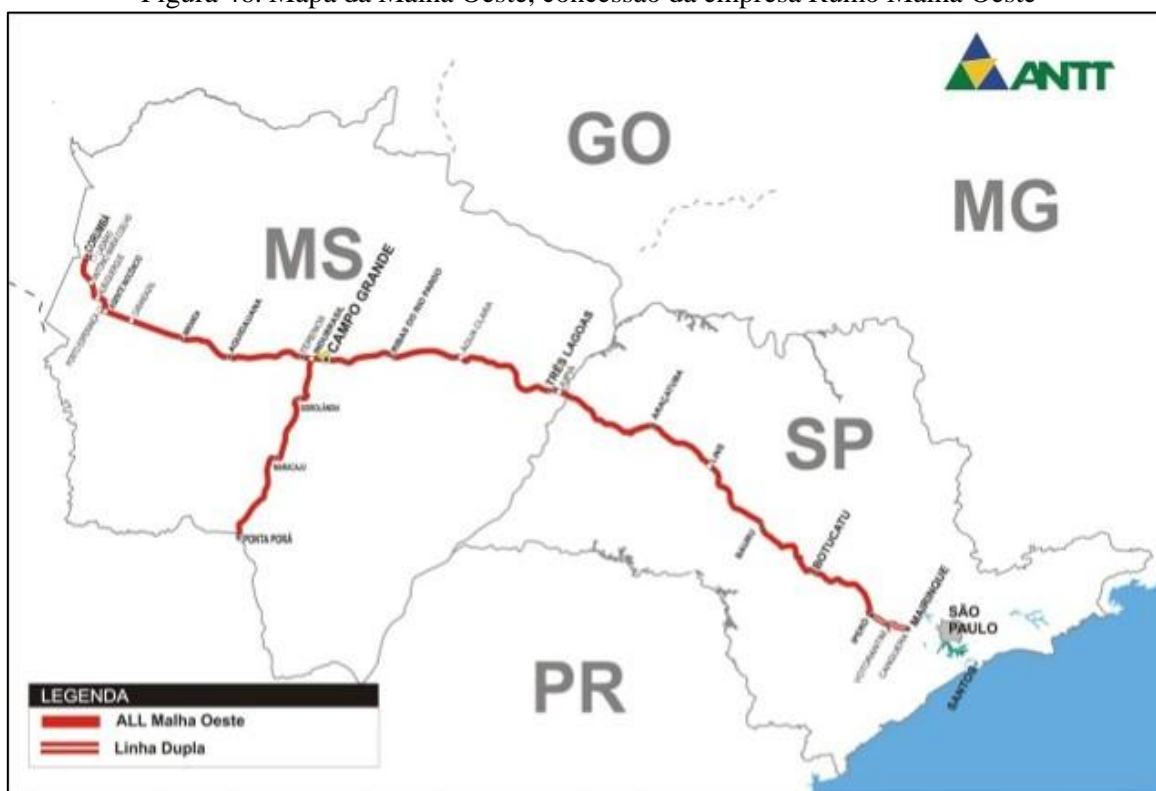
⁷⁰⁰ VILLAR, Leandro Badini; MARCHETTI, Dalmo dos Santos. **Dimensionamento do potencial de investimentos**. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 24, p. 261-290, set. 2006.

⁷⁰¹ COSIPLAN. **Ficha de projeto. Melhoramento do trecho ferroviário Corumbá – Santos**. Disponível em http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=223. Acesso em 20.08.2020.

⁷⁰² COSIPLAN. **Ficha de projeto. Melhoramento do trecho ferroviário Corumbá – Santos**. Disponível em http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=223. Acesso em 20.08.2020.

O levantamento da IIRSA/UNASUL não deixa dúvidas quanto à necessidade de planejamento e gestão desse projeto pelo Estado brasileiro e de articulação entre governos nacionais e estaduais de Brasil e Bolívia, empresas públicas e privadas dos setores de transportes e logística, organismos e investidores internacionais; essa gestão pode ocorrer por “malhas ferroviárias”. Conforme a ANTT (2020)⁷⁰³, a Malha Oeste, que abrange concessões ferroviárias da Rumo Malha Oeste S.A. em Mato Grosso do Sul e São Paulo (Figura 46), tem em torno de 1.945km de extensão, pontos de interconexão com terminais hidroviários de Porto Esperança e Ladário em Mato Grosso do Sul e de intercâmbio com essas ferrovias: Iperó (SP) - Rubião Júnior (SP) na Malha Sul, Alumínio (SP), Bauru (SP) e Mairinque na Malha Paulista e Empresa Ferroviária Oriental na Bolívia. Outrossim, o trecho ferroviário Corumbá (MS) - Bauru (SP) - Mairinque (SP) - Santos (SP) está em operação e possui volume médio de tráfego, conforme relatório da ANTT (2014)⁷⁰⁴, e as principais cargas escoadas neste trecho são minérios de ferro, celulose, aço, combustível e grãos agrícolas (ANTT, 2020, *op cit*).

Figura 46. Mapa da Malha Oeste, concessão da empresa Rumo Malha Oeste



Fonte: ANTT, 2020 (*op cit*).

⁷⁰³ AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT. **Rumo Malha Oeste S.A.** Disponível em <https://portal.antt.gov.br/rumo-malha-oeste-sa>. Acesso em 11.11.2020.

⁷⁰⁴ AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT. **Proposições para solução de conflitos ferroviários urbanos.** Brasília. ANTT, 2014.

O governo brasileiro tem mostrado interesse em nova licitação e concessão ferroviária da Malha Oeste e se atentou para as ações do governo boliviano relacionadas à viabilização do Corredor Ferroviário Bioceânico de Integração (Peru-Bolívia-Brasil) e à recuperação da ferrovia naquele país. Em 2019, autoridades e representantes do governo federal, governo do estado de Mato Grosso do Sul, governo boliviano e empresas dos setores de transportes e logística do Brasil e da Bolívia se reuniram para tratar da integração ferroviária entre os países. Conforme a Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar de Mato Grosso do Sul (SEMAGRO), aquela reunião destacou a viabilidade do trecho interestadual, assegurada pela proposta da empresa Rumo Logística S.A para renovação da concessão ferroviária da Malha Oeste e a importância do corredor ferroviário de integração transnacional (SEMAGRO, 2019)⁷⁰⁵. O governo de Mato Grosso do Sul já projetou um arranjo transnacional e sub-regional para integração ferroviária Brasil-Bolívia, definida localmente como “Ferrovia TransAmericana” (vide Figura 47).

Figura 47. Corredor ferroviário de integração Brasil-Bolívia



Fonte: SEMAGRO, 2017⁷⁰⁶.

⁷⁰⁵ SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, PRODUÇÃO E AGRICULTURA FAMILIAR – SEMAGRO. **Projeto de integração ferroviária entre Brasil e Bolívia é viável e pode estar próximo.** Disponível em: <https://www.semagro.ms.gov.br/projeto-de-integracao-ferroviaria-entre-brasil-e-bolivia-e-viavel-e-pode-estar-proximo/>. Acesso em 11.11.2020.

⁷⁰⁶ SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, PRODUÇÃO E AGRICULTURA FAMILIAR – SEMAGRO. **“Ferrovia Transamericana é nossa prioridade”, afirma Reinaldo Azambuja a ministro da Bolívia.** Disponível em: <http://www.ms.gov.br/ferrovia-transamericana-e-nossa-prioridade-afirma-reinaldo-azambuja-a-ministro-da-bolivia/>. Acesso em 11.11.2020.

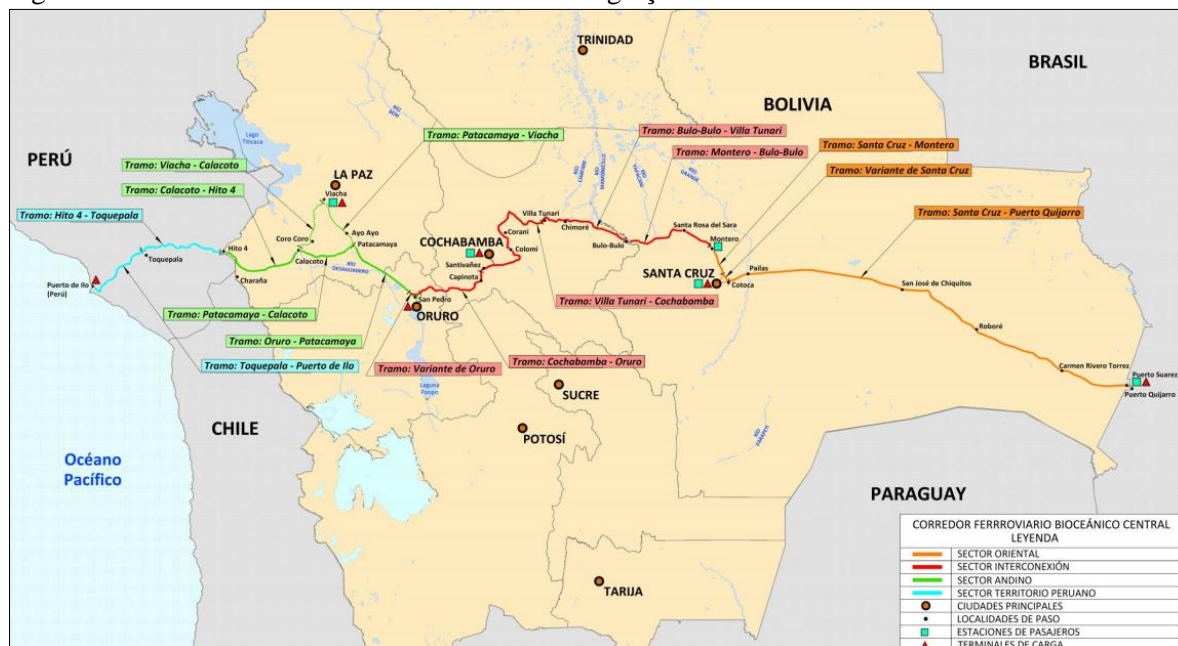
Cabe reconhecer o empenho da Bolívia nessa matéria, esse país atua firmemente na viabilização do projeto junto aos governos e às organizações internacionais e dispõe de planos de governo e estudos estratégicos de pré-investimento para o Corredor Ferroviário entre Brasil e Bolívia com ênfase nos fatores comercial, logístico, territorial, socioambiental, entre outros (MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS, SERVICIOS Y VIVIENDA, s.d)⁷⁰⁷. O Corredor Ferroviário Bioceânico Central ou de Integração (CFBC ou CFBI) é o projeto de integração e de infraestrutura ferroviária mais importante para as relações Brasil-Bolívia e possui alto potencial para articulação dos interesses dos países citados com Argentina, Uruguai e Paraguai por meio da Hidrovia Paraguai-Paraná. O governo boliviano defende que o projeto consiste na principal ação de integração continental que interliga os portos e as áreas litorâneas com a faixa central do país (*op cit*). Certo é que o Sistema Ferroviário Boliviano carece de infraestrutura na integração da Rede Andina e da Rede Oriental, os dois eixos ferroviários que formam o sistema e a malha ferroviária nacional (*op cit*)⁷⁰⁸. Os prognósticos governamentais notam que as malhas ferroviárias no centro do país podem ajudar no transporte de passageiros, de modo especial nos departamentos de Santa Cruz e Cochabamba até a cidade de Puerto Quijarro, e no escoamento de cargas numa faixa territorial que compreende Puerto Quijarro, Santa Cruz e La Paz até o porto de Ilo no Peru (*op cit*).

Além da falta de conexões entre as redes ferroviárias (Andina e Oriental), o Sistema Ferroviário Boliviano possui problemas estruturais, como baixa operação e até abandono de certos trechos ferroviários. Ainda assim, o governo boliviano insiste nas vantagens do corredor ferroviário bioceânico (redução de custos de transportes, adoção de sistema de transporte mais eficiente, econômico e sustentável, aumento de ganhos e desenvolvimento econômico e social) e na saída para o Pacífico pelo porto de Ilo no Peru, passando pelas áreas interiores do país e pela Rede Andina, constituída e operante (*op cit*). O Grupo de Trabalho para o Corredor Ferroviário Bioceânico ou Grupo Operativo Bioceânico, formado por uma força-tarefa de autoridades políticas e técnicos dos países envolvidos pelo projeto, iniciou suas atividades em 2017 e elaborou diversos documentos para subsidiar as discussões e agendas de integração ferroviária, entre esses subsídios consta mapeamento das malhas ferroviárias da Bolívia e Peru (Figura 48).

⁷⁰⁷ MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS, SERVICIOS Y VIVIENDA. **Corredor Ferroviario Bioceánico de Integración**. Disponível em: https://www.oopp.gob.bo/index.php/informacion_institucional/content,2124. Acesso em 11.11.2020.

⁷⁰⁸ A rede ferroviária ocidental (2.276km de extensão) dá acesso aos sistemas ferroviários da Argentina e do Chile e a rede ferroviária oriental (1.246km de extensão) conecta o país com a Argentina e o Brasil.

Figura 48. Corredor Ferroviário Bioceânico de Integração: trechos ferroviários na Bolívia e no Peru



Fonte: Grupo Operativo Bioceânico (2017)⁷⁰⁹.

O projeto Corredor Ferroviário Bioceânico Central ou de Integração foi inserido na Carteira da IIRSA/UNASUL, mas essa denominação contemplou apenas o lado do país vizinho (Corredor Ferroviario Bioceánico de Integración - Tramo Boliviano); a continuidade desse corredor no lado brasileiro permaneceu com o nome do projeto original: recuperação do trecho ferroviário Corumbá (MS) – Santos (SP). Conforme o sistema de projetos da IIRSA/UNASUL⁷¹⁰, esse projeto está ligado às conexões do EID Interoceânico Central com o Pacífico e iniciou a fase de pré-execução em 2016. O Estado boliviano conseguiu apoio financeiro do BID para realização de estudos para o projeto⁷¹¹ e logrou êxito na celebração de acordo com o CAF para financiamento dos estudos técnicos de pré-investimento e logística para o Corredor Ferroviário Bioceânico e dos projetos de engenharia para alguns trechos ferroviários no país (CAF, 2019)⁷¹². As perspectivas de modernização e de integração das ferrovias tem instigado o setor nos países.

⁷⁰⁹ GRUPO OPERATIVO BIOCEANICO. **Reunión del Grupo de Trabajo sobre Integración Ferroviaria Suramericana.** Disponível em: http://www.cosiplan.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Anexo10_CorredorFerroviarioBioceanico_Bolivia.pdf. Acesso em 11.11.2020.

⁷¹⁰ COSIPLAN. **Ficha de proyecto. Corredor Ferroviario Bioceánico de Integración - Tramo Boliviano.** Disponível em: http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1351. Acesso em 20.08.2020.

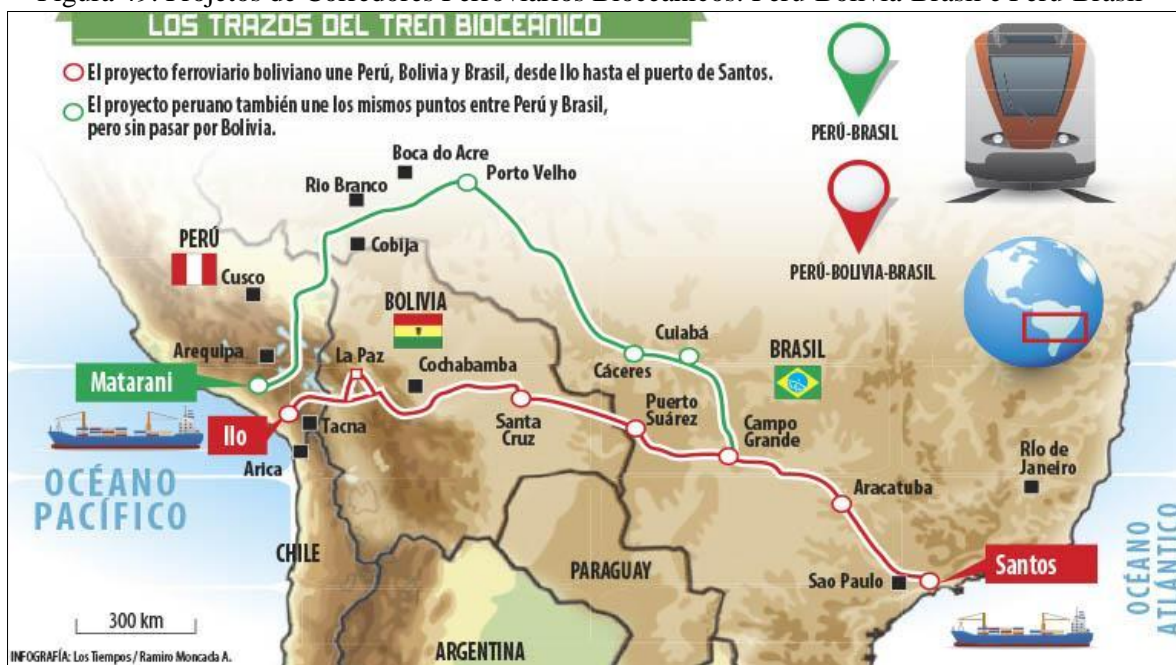
⁷¹¹ Banco Interamericano de Desarrollo – BID. **BO-L1056: Programa de Pre inversión en Proyectos Estratégicos de Transporte.** Acesso em: <http://logisticsportal.iadb.org/node/4734>. Acesso em 20.08.2020.

⁷¹² CAF. **O CAF financiará estudos de pré-investimento para o desenvolvimento do Corredor Ferroviário Bioceânico de Integração.** Disponível em: <https://www.caf.com/pt/presente/noticias/2019/10/o-caf-financiará-estudios-de-pre-investimento-para-o-desenvolvimento-do-corredor-ferroviario-bioceanico-de-integracao/>. Acesso em 20.08.2020.

A concretização do Corredor Ferroviário Bioceânico Central ou de Integração depende de construção de novos trechos ferroviários, sobretudo na Bolívia, e de ampla revitalização e modernização das malhas ferroviárias dos países e da harmonização dos sistemas ferroviários nacionais e das aduanas, isso demandará muitos estudos, projetos técnicos, agendas, cooperação governamental e institucional e acordos internacionais e o enfrentamento de problemas políticos e econômicos nos países.

Existem diversas propostas de corredores de integração ferroviária nessa região do continente, que conectam as áreas interiores com os litorais do Atlântico e Pacífico, mas não dispõem de estudos técnicos qualificados, daí a impossibilidade de análise sobre a viabilidade e efetividade de tais projetos. Ainda assim, outro projeto de corredor ferroviário Brasil-Peru (Figura 49) mostra-se factível, porém não inclui trechos de conexão com a Bolívia (PARLASUL, 2017)⁷¹³. Os projetos de corredores ferroviários reafirmam a importância dos principais portos da América do Sul, definem estratégias territoriais de integração física-territorial e constituem novos polos econômicos, urbanos e logísticos. Esses projetos bioceânicos e os seus traçados ferroviários podem ser vistos no recurso gráfico disponibilizado pelo Parlamento do Mercosul.

Figura 49. Projetos de Corredores Ferroviários Bioceânicos: Peru-Bolívia-Brasil e Peru-Brasil



Fonte: PARLASUL, 2017 (op cit).

⁷¹³ PARLAMENTO DO MERCOSUL - PARLASUL. **PARLASUL considera prioritário Projeto de Corredor Ferroviário Bioceânico Central.** Disponível em: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/14429/2/parlasur/parlasul-considera-prioritario-proyecto-de-corredor-ferroviario-bioce%C3%A2nico-central.html>. Acesso em 20.08.2020.

O Corredor Ferroviário Bioceânico Central contempla as conexões entre Mato Grosso do Sul e Santa Cruz (Brasil-Bolívia) e consolida o corredor ferroviário Campo Grande (MS) e Santos (SP). Enquanto isso, o Corredor Ferroviário Peru-Brasil propõe outro trajeto com a inclusão de trechos ferroviários entre Cuiabá (MT), Porto Velho (RO), Boca do Acre (AM) e Rio Branco (AC) no Brasil até o Peru. Assim sendo, o primeiro corredor (CFBC) prevê a integração ferroviária nas regiões do pantanal e do chaco e o segundo contempla a capital mato-grossense e a parte oriental da Amazônia brasileira. É preciso frisar que esses “projetos” de corredores ferroviários bioceânicos são, na verdade, intenções dos países e governos e propostas políticas de integração regional sul-americana, isso porque inexistem estudos e projetos completos e articulados para viabilização de tais obras, empreendimentos ou intervenções de infraestrutura e logística. Não se pode ter ilusões sobre a complexidade política, técnica, financeira e social no que toca à implementação de grandes projetos de infraestrutura, transportes e logística, ainda mais grandes projetos transnacionais e tranfronteiriços.

São muitas as controversas nessa seara. Se o Corredor Bioceânico pode ser, de fato, implementado no território sul-americano e na infraestrutura logística dos países; qual proposta ou projeto de Corredor Bioceânico é considerado estratégico e prioritário para integração física, territorial e regional; qual proposta ou projeto de Corredor Bioceânico é viável sob os aspectos técnicos, socioeconômicos e ambientais. Estudos contratados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) resgatam o processo de planejamento de corredores bioceânicos e destacam os seguintes fatores e marcos: i) identificação de rotas para corredores de integração feita pela Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT) em 1996; ii) elaboração do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNL) e definição de vetores logísticos e de integração nacional realizados pelos Ministérios dos Transportes em 2007; iii) desenvolvimento de estudos para constituição do chamado Corredor Bioceânico Norte conduzido pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) e instituições políticas e diplomáticas dos países envolvidos; iv) o planejamento territorial e regional da IIRSA e o estabelecimento dos Eixos de Integração e Desenvolvimento (BNDES, 2011, p. 65-66)⁷¹⁴. Sem dúvidas, a pesquisa do BNDES é um referencial importante para entendimento sobre os corredores bioceânicos e para priorização dos planos e das ações supraestatais e governamentais e das carteiras de projetos.

⁷¹⁴ BNDES *et al.* **Corredor bioceânico ferroviário: estudos técnicos referentes ao Eixo de Capricórnio : relatório consolidado.** Brasília. BNDES, 2011.

Aqueles estudos do BNDES estavam destinados a avaliar a viabilidade e os entraves para o estabelecimento de um corredor logístico entre o Atlântico e o Pacífico com foco numa matriz de transportes multimodal (com a inclusão de ferrovias) e nos portos do Sul e Sudeste do Brasil e do Chile (BNDES, 2011). Restou demonstrado que a implementação de um Corredor Bioceânico no chamado Eixo de Capricórnio (Brasil, Paraguai, Argentina, Chile e Sul da Bolívia) é mais oportuna numa análise comparativa com os demais eixos de integração: Amazônico, Interoceânico Central e Mercosul (BNDES, 2011). Essa pesquisa do BNDES mostra-se pertinente, pois reconhece e discute a política de integração regional sul-americana concebida pela IIRSA/UNASUL e os seus instrumentos de planejamento e gestão territorial e de projetos de infraestrutura e demonstra a necessidade de realização de estudos e relatórios aprofundados e projetos técnicos sobre a implementação de redes e de parques de infraestrutura e de logística nos países. A Figura 50 expõe a organização do Sistema Multimodal de Transportes no Eixo de Capricórnio, indicado pelo BNDES como a melhor proposta de um Corredor Bioceânico no continente.

Figura 50. Sistema multimodal de transportes no Eixo de Capricórnio e suas áreas de abrangência e de influência



Fonte: BNDES, 2011 (*op cit*).

Embora haja a indicação de priorização do BNDES para o Corredor Bioceânico no Eixo de Capricórnio, o governo brasileiro e outros da América do Sul ainda realizam agendas para viabilização do Corredor Ferroviário Bioceânico Central ou de Integração.

Conforme o estudo do Grupo de Trabalho sobre Integração Ferroviária do COSIPLAN/UNASUL (2017)⁷¹⁵, os projetos de corredores ferroviários bioceânicos no continente, inseridos na Carteira da Unasul, apresentam vantagens e desvantagens, potenciais e obstáculos a serem explorados, e uma análise multicritério pode servir para fins de priorização dos projetos pelos governos nacionais, organismos internacionais, investidores e empresas do setor. Dito isso, o Corredor Ferroviário Bioceânico Central, tanto com a saída pelo Porto de Ilo no Peru ou pelos portos do Chile, pode efetivar a integração regional e logística desde que haja integração nos trechos ferroviários nacionais e transnacionais por meio de projetos de infraestrutura ferroviária atentos às especificidades das regiões e locais e que o mercado e o cenário internacional sejam considerados na avaliação da viabilidade do corredor citado, especialmente o comércio das commodities.

Os projetos e empreendimentos ferroviários analisados e previstos na Carteira da IIRSA/UNASUL buscam revitalização, ampliação, modernização e integração das malhas ferroviárias regionais no Brasil (Mato Grosso do Sul e São Paulo) e malhas ferroviárias brasileira e boliviana. O Sistema Ferroviário Brasileiro é mais heterogêneo e abrange malhas regionais em situações distintas. Enquanto a malha ferroviária paulista mostra-se dinâmica, rentável e necessária do ponto de vista socioeconômico, a malha ferroviária sul-mato-grossense tem problemas de viabilidade e de rentabilidade, é difícil até precisar o funcionamento da malha ferroviária neste estado e seus resultados. Em São Paulo, avançam os estudos e os projetos do Ferroanel Norte; em Mato Grosso do Sul, foram executados e concluídos projetos e empreendimentos ferroviários (Trecho Corumbá – Campo Grande ou Ferrovia do Pantanal e Contorno ferroviário de Campo Grande), mas são necessárias políticas setoriais (transportes, logística, turismo) para melhor aproveitamento dos altos investimentos realizados no estado. Um novo marco regulatório para o setor ferroviário brasileiro e melhorias nas concessões ferroviárias podem ajudar na viabilidade dos projetos e no aproveitamento das malhas ferroviárias regionais. As malhas ferroviárias de Mato Grosso do Sul e São Paulo representam a parte brasileira do Corredor Ferroviário Bioceânico Central ou de Integração, daí a necessidade de articulação dos governos (nacionais e estaduais), da iniciativa privada e das organizações internacionais para viabilização deste importante projeto de integração ferroviária transnacional (vide figuras das estações ferroviárias na fronteira entre Brasil e Bolívia).

⁷¹⁵ GRUPO DE TRABALHO SOBRE INTEGRAÇÃO FERROVIÁRIA. **Insumos para elaborar una estrategia que facilite la Integración Ferroviaria de Suramérica.** CCT-COSIPLAN/UNASUR, 2007.

Figura 51. Estações ferroviárias em Corumbá e em Puerto Quijarro



Fonte: Autor (2021).

Enquanto isso, as malhas ferroviárias de Mato Grosso visam à ligação das áreas produtoras da região Norte do estado com os centros logísticos do Sudeste, a exemplo da Ferronorte (empreendimento ferroviário na região de Rondonópolis que pode vir a ser estendido até Cuiabá e o “Nortão”), e do Pará, como é o caso da Ferrogrão (projeto ferroviário entre Sinop-MTe Miritituba-PA); cabe acrescentar que a Ferrovia de Integração do Centro-Oeste (FICO) conecta a região Nordeste de Mato Grosso com o estado de Goiás e diversos portos (SINFRA-MT, 2021)⁷¹⁶. Inexistem estudos, projetos ou obras em andamento para implementação e funcionamento de trechos ou malhas ferroviárias na região Sudoeste de Mato Grosso e na fronteira do estado com a Bolívia, conforme se extrai do Atlas das Ferrovias elaborado pelo Governo Estadual (*op cit*). Certo é que muitas propostas de integração ferroviária entre Brasil e Bolívia, que incluíam trecho ferroviário entre Cáceres e Santa Cruz de La Sierra, já foram discutidas pelos governos, empresas dos setores de transportes e logística, e sociedade civil, mas aquelas restaram infrutíferas. Ainda assim, com a eventual construção dos trilhos da Ferronorte em Cuiabá, seria possível cogitar a ampliação da malha ferroviária para as cidades de Cáceres e Santa Cruz de La Sierra e até para Rondônia.

O Sistema Ferroviário Boliviano possui deficiências estruturais e operacionais e necessidades de investimentos na integração das malhas nacionais (Andina e Oriental) e da rede transnacional com o Brasil (CONTRERAS, 2017, p. 334)⁷¹⁷. Apesar disso, o governo boliviano tem assumido inquestionável protagonismo nas áreas de transportes e logística, alcançado êxito na obtenção de apoio técnico e financeiro de organizações internacionais, e se destacado nas relações governamentais e internacionais. A estratégia de realização de trechos ferroviários para a integração das redes do país é um indicativo do engajamento estatal na modernização do sistema ferroviário nacional, na integração da rede transnacional e na busca pela conectividade interoceânica. Com a inoperância da IIRSA/UNASUL e com a falta de um espaço técnico-governamental adequado no Mercosul, as agendas e os acordos entre os países são soluções possíveis para efetivação da integração ferroviária sul-americana. Inobstante, é preciso reavaliar constantemente os sistemas de transportes e os projetos de infraestrutura, principalmente aqueles que são privilegiados pela geografia regional, como a Hidrovia Paraguai-Paraná.

⁷¹⁶ SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA. **Ferrovias de Mato Grosso**. Disponível em: <http://www.sinfra.mt.gov.br/documents>. Acesso em 06.01.2021.

⁷¹⁷ CONTRERAS, Manuel A. **El desarrollo del transporte en Bolivia, una aproximación al impacto económico y social de los ferrocarriles y carreteras 1900-2015**. In: TORRICO, Napoleón Pacheco; VELÁSQUES-CASTELLANOS, Iván (coords). *Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015)*. Tópicos de historia económica. Tomo I. La Paz. Konrad Adenauer Stiftung, 2017.

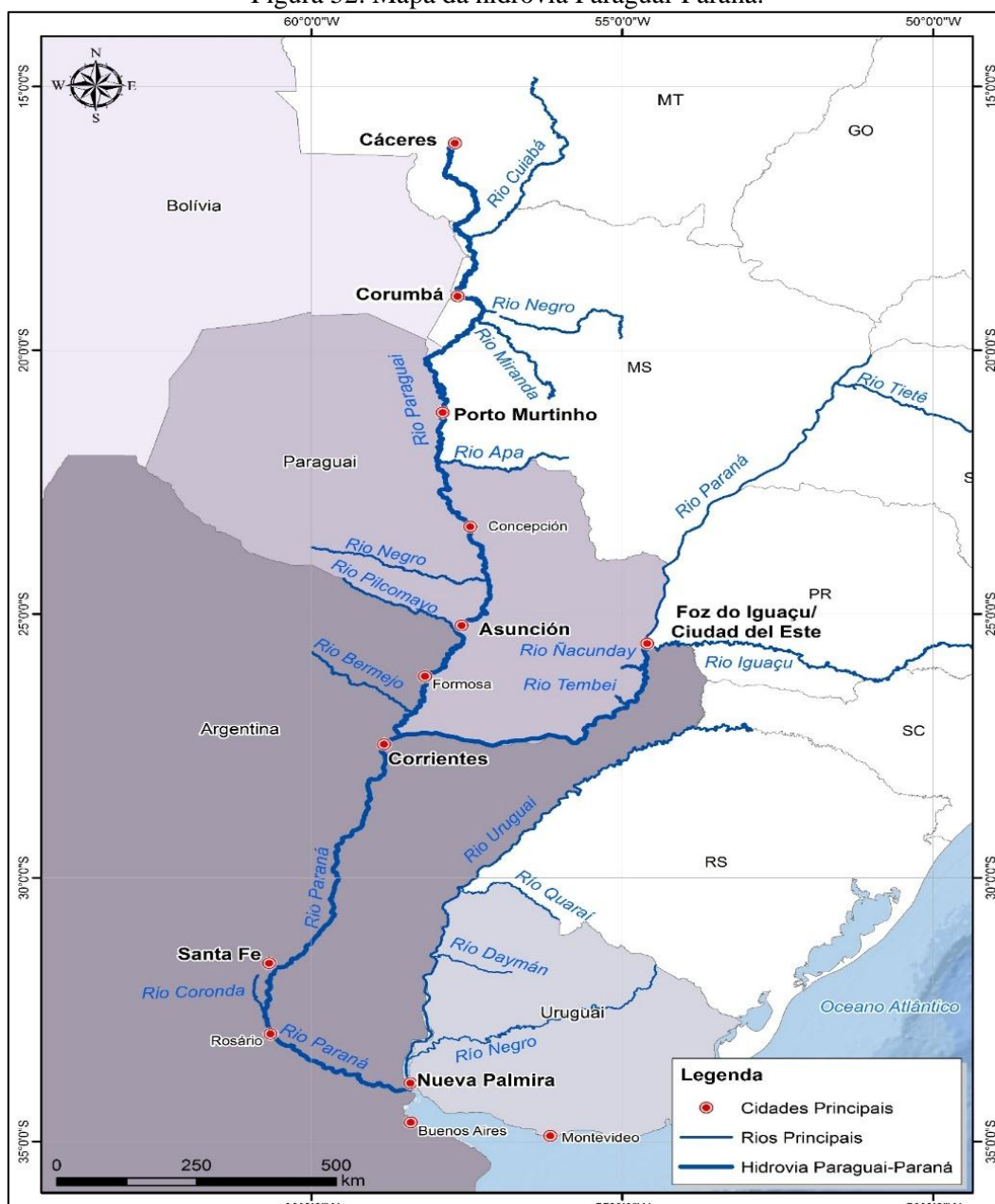
3.1.3 Os projetos hidroviários previstos na IIRSA/UNASUL e a Hidrovia Paraguai-Paraná: a integração fluvial-marítima e os seus impactos nos biomas do pantanal e do chaco e na fronteira entre Brasil e Bolívia

A IIRSA e a Unasul nunca inseriram os projetos hidroviários da região central do continente no EID Interoceânico Central, por conseguinte, aquelas entidades preferiram criar e estruturar um EID específico e definido pela sua própria natureza e atributos geográficos: EID Hidrovia Paraguai-Paraná. Desde a sua criação em 2005, o EID Hidrovia Paraguai-Paraná teve problemas no planejamento e na gestão de projetos de infraestrutura. O GTE desse EID, responsável pela condução dos trabalhos, tinha dificuldades na definição de critérios de seleção e priorização de projetos no âmbito da sua carteira. Tal situação fez com que o referido EID assumisse um dos portfólios de projetos mais extensos e menos efetivos da IIRSA/Unasul, além disso, poucos foram os avanços afetos à governança dos projetos numa região tão importante e sensível do continente, composta pelas bacias hidrográficas do Paraguai, Paraná e Uruguai e pelos biomas do pantanal e do chaco. Outrossim, as interações entre os EID's Interoceânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná no âmbito da IIRSA/Unasul foram muito pontuais e não trouxeram inovações expressivas, daí a dificuldade de se realizar análises sobre as interfaces das carteiras dos EID's e da implementação dos projetos na região.

Cabe assinalar que o EID Interoceânico Central recebeu diversos projetos de infraestrutura relacionados com o acesso aos oceanos, sobretudo projetos de construção e modernização de portos (Santos, Arica, Matarani e Iquique), mas esses projetos não estavam inseridos numa lógica de integração fluvial-marítima. Por outro lado, o EID Hidrovia Paraguai-Paraná trazia no seu escopo as ideias de interligação dos rios da Bacia do Prata e de acesso ao oceano Atlântico e de constituição de um sistema de navegação transnacional (Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai) articulado com diferentes modais de transportes. Curioso observar que o EID Hidrovia Paraguai-Paraná da IIRSA/Unasul se confundiu com a Hidrovia Paraguai-Paraná gerida por Comitê Intergovernamental (CIH), composto por representantes dos países citados, e responsável pelo cumprimento dos acordos celebrados para o transporte fluvial na hidrovia. Na verdade, essa área ou região hidrográfica com atributos socioeconômicos e ambientais particulares é de interesse comum dos países e reclama o envolvimento de diferentes organizações internacionais com planos e ações diversos, reconhecidos pelos governos nacionais.

Com aproximadamente 3.300km de extensão e atributos naturais e geográficos particulares em seus trechos fluviais, o sistema da Hidrovia Paraguai-Paraná é regido por tratados internacionais e regionais sobre transporte fluvial e dispõe de infraestrutura portuária formada por diversos portos e terminais públicos e privados nos países. A localização da hidrovia e os seus principais trechos fluviais podem ser vistos nesse recurso da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ, 2018-a)⁷¹⁸.

Figura 52. Mapa da hidrovia Paraguai-Paraná.



Fonte: ANTAQ/UFPR, 2018 (*op cit*).

⁷¹⁸ AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ. UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ – UFPR. **Estudo da prática regulatória, vantagens competitivas e oferta e demanda de carga entre os países signatários do Acordo da Hidrovia Paraguai-Paraná.** Brasília. ANTAQ, UFPR, 2018-a.

A Hidrovia Paraguai-Paraná abrange áreas de Cáceres-MT à Nova Palmira no Uruguai e é objeto de regionalização reconhecida pela CIH (2018)⁷¹⁹ e pela ANTAQ (2018-a)⁷²⁰, assim definida: i) Trecho 1 - Rio Paraguai, Alto Paraguai, de Cáceres à Corumbá; ii) Trecho 2 - Rio Paraguai, Alto e Médio Paraguai, de Corumbá à Assunção; iii) Trecho 3 - Rios Paraguai e Paraná, Baixo Paraguai e Baixo Paraná, de Assunção à Santa Fé; iv) Trecho 4 - Rios Paraná e do Prata, Baixo Paraná, de Santa Fé à Nova Palmira; v) Trecho 5 - Rio Paraná, Médio Paraná, de Foz do Iguaçu e confluência dos rios Paraguai e Paraná à Corrientes na Argentina. O Quadro 75 sintetiza as principais características da hidrovia no tocante à dimensão territorial (extensão e profundidade do canal navegável dos trechos fluviais) e às condições de navegação (existência de impedimentos de passagens, perfil das embarcações e capacidade de transporte).

Quadro 75. Infraestrutura portuária da Hidrovia Paraguai-Paraná.

Trecho	Extensão (km)		Profundidade mín. do canal navegável (m)	Passagens críticas homologadas	Composição dos comboios	Capacidade média do trecho (t)
Cáceres – Corumbá, Alto Paraguai	680		1,80	39	2x3	9.000
Corumbá – Assunção, Alto e Médio Paraguai	1.132		3,00 a 3,20	57	4x4 ou 4x5	24.000
Assunção – Santa Fé, Baixo Paraguai e Baixo Paraná	1.040	390	3,20 a 3,95 (Assunção à Confluência)	45	4x5 (são permitidas composições maiores)	30.000
		650	4,00 a 7,00 (Confluência a Santa Fé)			
Santa Fé – Nova Palmira, Baixo Paraná	590		7,00 a 10,00 (Santa Fé à San Martín)	33	5x5 (são permitidas composições maiores)	37.500
			10,00 a 12,00 (San Martín à Nova Palmira)			
Foz do Iguaçu – Corrientes, Médio Paraná	680		2,50 a 3,00	-	2x3	9.000

Fonte: CIH, 2018 (*op cit*) e ANTAQ, 2018-a (*op cit*).

⁷¹⁹ COMITÉ INTERGUBERNAMENTAL DE LA HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ (CIH). **Informe de la Secretaría Ejecutiva del CIH**. Argentina. CIH, 2018.

⁷²⁰ *Op cit*.

Após retomar a estrutura de gestão e governança da Hidrovia Paraguai-Paraná e as suas atividades no ano de 2015, o CIH (2018)⁷²¹ reafirmou que a Hidrovia Paraguai-Paraná é considerada uma matriz de transporte e logística eficiente e racional sob os aspectos econômicos e ambientais, um vetor de integração regional e territorial entre os países e uma plataforma de oportunidades para ações multissetoriais (ambientais, sociais, econômicas, culturais, etc) e para negócios em diferentes áreas (*op cit*). De acordo com o CIH (2018)⁷²², a utilização e o desenvolvimento integral da hidrovia podem reduzir os custos de transportes, melhorar a competitividade dos produtos locais no mercado mundial, impulsionar o comércio regional e internacional, aumentar os fluxos de capitais na região, estimular polos logísticos e industriais e corroborar para o crescimento das economias e para a repartição dos benefícios entre as populações.

Malgrado o empenho do CIH na gestão da hidrovia, no acompanhamento dos compromissos estatais e governamentais firmados e na resolução de divergências e conflitos de interesses entre os países, o sistema da Hidrovia Paraguai-Paraná admite marcos institucionais e regulatórios distintos no que toca à normatização do setor aquaviário e à oferta, demanda e prestação dos serviços logísticos nos países. Via de regra, a existência e a utilização do sistema e da infraestrutura portuária na hidrovia adotam as normas nacionais (domésticas) afetas às concessões públicas e ao conjunto de exigências fiscais, tributárias, aduaneiras, sanitárias, ambientais, de tráfego e navegação, entre outros aspectos jurídicos, políticos e econômicos. Assim sendo, a análise sobre a Hidrovia Paraguai-Paraná deve dar ênfase aos corredores hidroviários nacionais, à infraestrutura portuária e aos serviços logísticos nos trechos fluviais dos países. O Quadro 76 mostra a composição dos sistemas e a distribuição das instalações portuárias dos países que integram a Hidrovia Paraguai-Paraná.

Quadro 76. Infraestrutura portuária da Hidrovia Paraguai-Paraná por países e por tipo de instalações (portos e terminais, públicos e privados)

País	Portos públicos	Terminais de uso privado	Quantidade total de portos e terminais
Argentina	14	34	48
Bolívia	01	02	03
Brasil	02	09	11
Paraguai	03	41	44
Uruguai	01	03	04
Total	21	59	110

Fonte: ANTAQ, 2018-a (*op cit*).

⁷²¹ *Op cit.*

⁷²² *Op cit.*

O desenvolvimento da Hidrovia Paraguai-Paraná está atrelado ao funcionamento correto do sistema de transporte fluvial e a sua capacidade de atrair investimentos. Nesta direção, a Hidrovia Paraguai-Paraná pode receber diferentes tipos de investimentos públicos e privados, especialmente projetos de infraestrutura e logística referentes ao transporte fluvial e à infraestrutura portuária. No mais, os países possuem graus distintos de dependência e aproveitamento do sistema hidroviário em questão e as suas próprias necessidades logísticas e socioeconômicas, isso reforça a importância da compatibilização dos objetivos e das expectativas das nações e comunidades afetadas. Os projetos de infraestrutura e de transportes previstos para a hidrovia, situados nas bacias hidrográficas e nos ambientes, devem ser avaliados em conjunto e conforme as lógicas territoriais de intervenção voltadas ao aproveitamento sustentável da hidrovia - de integração regional, territorial e hidroviária, de melhor aproveitamento das vias fluviais e de expansão e consolidação dos corredores logísticos e dos sistemas de transportes nos países e no continente.

A correta exploração do potencial logístico da Hidrovia Paraguai-Paraná exige o planejamento, gestão e execução de projetos de transportes adaptados às especificidades das áreas, rios e bacias hidrográficas, e a formação de territórios produtivos e sociais que promovam o aumento e a diversificação da produção local e a geração de serviços terciários modernos e avançados. Este desafio inicia com a realização de levantamentos e diagnósticos periódicos da Hidrovia Paraguai-Paraná e com a elaboração de planos voltados à melhor utilização do sistema e ao seu pleno desenvolvimento. É impossível precisar e listar todos os estudos e projetos já confeccionados para a Hidrovia Paraguai-Paraná por organizações internacionais e regionais, governos nacionais e órgãos públicos, setores da iniciativa privada e da sociedade civil organizada. Ainda assim, no âmbito da IIRSA e da Unasul, é possível destacar 02 (dois) importantes documentos que subsidiam o debate sobre o desenvolvimento da Hidrovia Paraguai-Paraná, ou melhor, do EID: i) Visão de Negócios do EID (2007)⁷²³; ii) Caracterização socioeconômica e ambiental do EID (2016)⁷²⁴. Em linhas gerais, o EID da Hidrovia Paraguai-Paraná possui acervo técnico com informações, dados e documentos sobre aspectos territoriais, sociais, demográficos, urbanos, produtivos, econômicos, ambientais e logísticos e uma carteira de projetos de infraestrutura na IIRSA/Unasul.

⁷²³ IIRSA. **Visión de Negocios del Ejede la Hidrovía Paraguay-Paraná**. Produção Técnica de Adolfo Koutoudjian. Buenos Aires, Argentina. IIRSA, 2007.

⁷²⁴ UNASUR-COSIPLAN. **Caracterización socioeconómica y ambiental. Eje Hidrovía Paraguay-Paraná**. UNASUR-COSIPLAN, 2016.

O EID Hidrovia Paraguai-Paraná da IIRSA/Unasul, utiliza o mesmo método de regionalização do CIH (2018) e da ANTAQ (2018)⁷²⁵ com algumas mudanças nos critérios técnicos e nas terminologias. Com 3.556km de extensão e uma população aproximada de 119 milhões de habitantes, o EID Hidrovia Paraguai-Paraná envolve as áreas das bacias Paraguai, Paraná, Tietê, Alto Paraná e Baixo Uruguai (área de influência) e unidades político-administrativas do Brasil (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), Bolívia (Santa Cruz, Chuquisaca e Tarija), Paraguai (todos os departamentos do país), Argentina (Formosa, Chaco, Corrientes, Santa Fé, Entre Ríos, Misiones, Córdoba, Santiago del Estero, Tucumán e Salta) e Uruguai (Departamentos do Litoral do Rio Uruguai mais Canelones e San José), conforme documentos da IIRSA e da Unasul (*op cit*). O mapeamento das áreas geoestratégicas do EID Hidrovia Paraguai-Paraná e dos grupos de projetos do EID ajuda a entender as territorialidades constituídas e as estratégias de intervenção para a integração territorial e regional (Quadro 77).

Quadro 77. EID Hidrovia Paraguai-Paraná conforme caracterização da IIRSA/Unasul: áreas e funções geoestratégicas

Grupos de projetos	Funções estratégicas dos Grupos de Projetos definidas na Carteira do EID Hidrovia Paraguai-Paraná
Grupo 01. Rio Paraguay, Asunción – Apa	Melhorar a integração socioeconômica de forma sustentável nas regiões de Paraguai, Bolívia e Brasil; facilitar os fluxos de pessoas; estimular cadeias produtivas; e fortalecer a competitividade mediante a conexão com o Atlântico;
Grupo 02. Tietê – Paraná (Itaipú)	Fortalecer a dinâmica socioeconômica e melhorar a integração das zonas produtivas e de consumo nas áreas das bacias do Tietê e do Paraná; e fortalecer a competitividade mediante a conexão com o Atlântico;
Grupo 03. Rios Paraguay - Paraná, Asunción e Delta Del Paraná	Fortalecer e estimular a integração de cadeias produtivas; facilitar a integração dos países e regiões mediterrâneas com os mercados globais mediante o acesso ao Atlântico; melhorar a eficiência do sistema produtivo da região e a qualidade de vida das populações;
Grupo 04. Rio Paraná, Itaipú – Confluencia	Fortalecer a dinâmica socioeconômica e melhorar a integração das zonas produtivas e de consumo nas áreas das bacias do Tietê e do Paraná; e fortalecer a competitividade mediante a conexão com o Atlântico;
Grupo 05. Rio Uruguay	Fortalecer a dinâmica socioeconômica; implementar um sistema regional eficiente de atividades fluviais e portuárias com vistas à saída ao Atlântico;

Fonte: COSIPLAN (2020)⁷²⁶.

⁷²⁵ *Op cit.*

⁷²⁶ COSIPLAN. **Hidrovia Paraguay-Paraná.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Projects/GruposEje?eje=6&>. Acesso em 09.01.2020.

O perfil econômico do EID Hidrovia Paraguai-Paraná está apoiado na produção agropecuária, mineral e de bens manufaturados e industrializados (grãos e derivados, carnes, minérios de ferro, produtos florestais, açúcar, e combustíveis) e em redes urbanas e fronteiriças que estão articuladas por meio de influências e interações entre capitais nacionais e regionais, metrópoles, aglomerados urbanos e clusters produtivos interligados à economia mundial e aos mercados (*op cit*). Complementando, a estrutura territorial e produtiva do EID Hidrovia Paraguai Paraná compreende centros urbanos expressivos e dinâmicos no sudeste brasileiro, oriente boliviano, noroeste uruguaio e em áreas centrais do Paraguai e da Argentina, onde estão localizados clusters produtivos agropecuários, florestais e agroindustriais (especialmente em MT, MS, SP, PR, SC, RS e Santa Cruz) e pólos de produção mineral e industrial (Corumbá e Ladário em Mato Grosso do Sul, Puerto Suarez em Santa Cruz e estados do sudeste brasileiro) voltados ao mercado externo, e centros de prestação de serviços terciários e logísticos nos portos da hidrovia na Argentina e no Uruguai e no litoral brasileiro (IIRSA, 2007)⁷²⁷. Aliás, os diagnósticos da IIRSA (*op cit*) já revelavam a formação de complexo agropecuário, florestal, minero-industrial e logístico na área transfronteiriça Brasil-Bolívia: Santa Cruz de La Sierra – Puerto Suarez – Corumbá/Ladário – Campo Grande.

Destarte, a Hidrovia Paraguai-Paraná está melhor estruturada e integrada junto aos principais polos logísticos e corredores de transportes das principais cidades da região (Santa Cruz de La Sierra, Assunção, São Paulo, Porto Alegre, Buenos Aires e Montevideú), o que não quer dizer que não existam problemas no funcionamento e na interligação dos modais de transportes, na manutenção e conservação da infraestrutura portuária e na prestação dos serviços logísticos no sistema hidroviário em tela. Em conformidade com a IIRSA (2007)⁷²⁸, 03 (três) eixos de circulação na Hidrovia Paraguai-Paraná se destacam nesta região (na área central do continente e na fronteira), sendo 02 (dois) deles no Brasil e 01 (um) na Bolívia, nomeadamente: i) São Paulo e Rio Tietê - Presidente Epitácio/Três Lagoas/Panorama; ii) Goiânia/Cuiabá/Porto Velho - Três Lagoas/Cáceres/Uberaba/Corumbá/Ladário; iii) Santa Cruz de La Sierra – Puerto Suarez. Cabe acrescentar que o mesmo estudo considerou que o corredor Santa Cruz de La Sierra - San Matías na Bolívia poderia vir a ter maior importância logística, contudo, naquela oportunidade, o mesmo não tinha um fluxo de cargas expressivo e encontrava-se contemplado na Carteira de Projetos do EID Interoceânico Central.

⁷²⁷ *Op cit.*

⁷²⁸ *Op cit.*

À medida que as águas dos rios avançam em direção ao estuário do Prata e ao Atlântico, os níveis de integração territorial e regional aumentam devido à existência e à densidade de corredores de transportes, de infraestrutura logística e de núcleos urbanos no sul do continente. Em consonância com a IIRSA (2007)⁷²⁹, a Hidrovia Paraguai-Paraná é composta por vários trechos ou vias fluviais com condições específicas e diferenciadas de navegabilidade e de exploração econômica, são eles: i) Rio Paraná - Confluência; ii) Confluência - Assunção; iii) Assunção - Corumbá; iv) Corumbá - Cáceres; v) Rio Alto Paraná.; vi) Rio Uruguai. Para a Unasul e o Cosiplan (2016, p. 27-32)⁷³⁰, o transporte fluvial nesta hidrovia é importante para a circulação de cargas do interior da Bacia do Prata até os principais portos do oceano Atlântico. Os portos fluviais recebem a produção de áreas interiores da Bolívia, Paraguai e Brasil pelos rios Paraguai e Paraná; e na proximidade do delta do Rio Paraná é embarcada a produção da Argentina, que segue para os portos de saída do continente desse país e do Uruguai.

Estudo da ANTAQ e da Universidade Federal do Paraná (2018-a)⁷³¹ acerca da situação da Hidrovia Paraguai-Paraná, incluindo a oferta, a demanda e a prestação dos serviços no sistema hidroviário em apreço, e os acordos referentes ao transporte fluvial, comprova que a hidrovia mantém diferenças físicas e desigualdades sub-regionais ao longo de sua extensão, certa dependência da navegação sobre o regime hidrológico dos rios Paraguai e Paraná, limitações do canal navegável e impedimentos de passagens, distribuição irregular das instalações portuárias, disparidades na exploração econômica da hidrovia, divergências nas práticas regulatórias e aduaneiras dos países e ociosidades e déficits na prestação dos serviços logísticos em determinados corredores hidroviários. Conforme diagnóstico da ANTAQ (2018-b)⁷³² sobre a matriz hidroviária nacional e as vias fluviais interiores economicamente navegadas, a infraestrutura de portos públicos e terminais privados em operação está distribuída no trecho Sul do Rio Paraguai e nos demais trechos fluviais das bacias dos Rio Paraná e Uruguai; apenas o trecho Corumbá - Foz do Rio Apa (Brasil-Paraguai) na hidrovia do Paraguai encontra-se com desempenho hidroviário satisfatório e com efetiva exploração econômica-comercial. O recurso (Figura 53) expõe a área dinâmica da Hidrovia Paraguai-Paraná, marcada pela presença de redes de transportes e pela disponibilidade de infraestrutura logística e portuária.

⁷²⁹ *Op cit.*

⁷³⁰ UNASUR-COSIPLAN. **Caracterización socioeconómica y ambiental. Eje Hidrovía Paraguay-Paraná.** UNASUR-COSIPLAN, 2016.

⁷³¹ *Op cit.*

⁷³² AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ. **Vias economicamente navegadas.** Brasília. ANTAQ, 2018-b.

Figura 53. Infraestrutura principal da hidrovía Paraguai-Paraná



Fonte: ANTAQ, 2018-a (*op cit.*).

Apesar disso, a Hidrovía Paraguai-Paraná mostra-se estratégica para a integração sul-americana e para o desenvolvimento da região chaco-pantaneira e da fronteira entre Brasil-Bolívia por causa implementação de projetos de infraestrutura e de transportes e da circulação crescente de cargas nos portos dos países. Diante dos atributos naturais, geográficos e socioeconômicos e das potencialidades da Hidrovía Paraguai-Paraná, foi construída uma Carteira de Projetos para o EID Hidrovía Paraguai-Paraná com diversos projetos que estão conectados entre si por meio dos rios, sub-bacias, corredores de transportes e centros urbanos. Inobstante, a IIRSA e a Unasul definiram uma Carteira de Projetos para aquele EID composta por 05 (cinco) grupos, já citados, e por 84 projetos de infraestrutura, sendo: 75 projetos de transportes, 07 (sete) projetos de energia e 02 (dois) projetos de comunicações; essa carteira também relaciona 03 (três) projetos prioritários ou estruturados, inseridos na API, denominados a seguir: i) mejoramiento de la navegabilidad de los ríos de la Cuenca el Plata; ii) circunvalación de Nueva Palmira, adecuación de la red vial de influencia directa y sistema de accesos terrestres al puerto; iii) Corredor Ferroviario Argentina-Uruguay-Brasil (COSIPLAN, 2020)⁷³³.

⁷³³ *Op cit.*

O conjunto dos projetos prioritários evidencia que o EID Hidrovia Paraguai-Paraná vislumbra melhorias na navegação fluvial, na infraestrutura portuária e nos modais e corredores de transportes que alimentam a hidrovia. Esses projetos ressaltam a geoestratégia principal do EID – o desenvolvimento da região hidrográfica com vistas à integração sul-americana. Os projetos prioritários previstos para a constituição de um corredor ferroviário transnacional e para a reestruturação dos modais e sistemas de transportes de Nova Palmira no Uruguai no EID Hidrovia Paraguai-Paraná situam-se fora da área de abrangência desse estudo e não possuem relações diretas com os demais projetos de infraestrutura inseridos no EID Interoceânico Central e na fronteira Brasil-Bolívia, por esses motivos não são feitas análises aprofundadas sobre os impactos dos referidos projetos. Somente o projeto “Melhoria da navegabilidade dos rios da Bacia do Prata” será objeto de discussão acadêmico-científica e político-social.

Grosso modo, as principais bacias e rios dessa região (Baixo Paraguai, Paraná-Tietê e Uruguai) foram considerados como territórios prioritários ou privilegiados para a integração transnacional. Conforme foi provado, as vias fluviais no sistema Paraguai-Paraná possuem limitações na navegação nos rios com águas menos profundas e nos ambientes ecologicamente mais sensíveis, ainda assim, as vias fluviais comportam a infraestrutura portuária e devem ser utilizadas de forma racional e sustentável, daí a necessidade de elaboração de planos ambientais e de projetos ajustados à dinâmica hidrográfica e aos contextos locais e regionais. Tem-se conhecimento que a exploração da hidrovia no Rio Paraguai esbarra na problemática das intervenções no leito do rio (dragagem de manutenção do canal de navegação fluvial) e nos impactos ambientais decorrentes do tráfego de embarcações (alterações nos padrões de qualidade ambiental, assoreamento das margens, interferências no ciclo das águas, habitats e ecossistemas) e da edificação de empreendimentos portuários no curso dos rios (diques, canais, barragens e instalações). Todavia, a questão ambiental não pode obstaculizar o debate e as ações afetas à conservação e à exploração sustentável dos recursos naturais da bacia do Alto Paraguai e à integração territorial chaco-pantaneira e sul-americana.

Neste viés, o projeto fluvial (prioritário) da Bacia do Prata no âmbito da IIRSA e da Unasul – “Melhoria da navegabilidade dos rios da Bacia do Prata” (Figura 54) – deveria empregar uma visão integral da hidrovia e contemplar propostas de utilização das vias fluviais do Alto Paraguai e iniciativas de proteção dos biomas (pantanal e chaco), pois atinge uma área de aproximadamente 3,1 milhões de km² em 05 (cinco) países (Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai).

Figura 54. Projeto Melhoria da navegabilidade dos rios da Bacia do Prata



Fonte: COSIPLAN (2020)⁷³⁴.

O projeto supracitado fortalece a integração regional sul-americana e rompe o isolamento territorial da Bolívia e do Paraguai ao proporcionar o acesso desses países ao principal sistema fluvial-marítimo do continente, mas “segrega” o Alto Paraguai da hidrovia e não destina outros projetos para essa porção da fronteira Brasil-Bolívia. O Quadro 78 mostra a composição do projeto prioritário, isto é, a relação de projetos individuais que o compõe, e ajuda a entender melhor a estratégia incorporada na API da IIRSA/Unasul, especialmente as prioridades e as omissões do EID Hidrovia Paraguai-Paraná.

⁷³⁴ COSIPLAN. **Ficha de proyecto. Mejoramiento de la navegabilidad de los ríos de la Cuenca del Plata.** Disponível: http://www.cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto_api.aspx?h=17. Acesso em 08.01.2020.

Quadro 78. Composição do Projeto Melhoria da navegabilidade dos rios da Bacia do Prata

Projeto estruturado	Grupos de projetos	Projetos individuais que compõem o projeto estruturado citado	Situação dos projetos
Projeto Melhoramento de La Navegabilidad de los ríos de la Cuenca del Plata	Grupo 01. Rio Paraguay, Asunción – Apa	Mejoramiento de la navegabilidad del Rio Paraguay entre Apa y Corumbá	Pré-execução
		Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad del Rio Paraguay, Asunción - Apa	Execução
		Sistema de predicción de niveles en el Rio Paraguay (Apa - Asunción)	Perfil
		Rehabilitación y mantenimiento del Canal Tamengo	Pré-execução
	Grupo 02. Tietê - Paraná (Itaipú)	Mejoramiento de la navegabilidad del Río Alto Paraná (aguas arriba – Saltos del Guaíra)	Execução
		Mejoramiento de la navegabilidad del Río Tietê	Execução
	Grupo 03. Rios Paraguay - Paraná, Asunción e Delta del Paraná	Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad del Río Paraguay desde Confluencia a Asunción	Perfil
		Profundización del calado del Río Paraná desde Confluencia al Río de la Plata	Execução
	Grupo 04. Rio Paraná, Itaipú – Confluencia	Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad en el Alto Paraná	Pré-execução
	Grupo 05. Rio Uruguay	Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad en el Río Uruguay	Execução

Fonte: COSIPLAN (2020)⁷³⁵.

Todos os grupos de projetos do EID Hidrovia Paraguai-Paraná, incluindo o grupo 01, têm o seu projeto-âncora destinado à melhoria da navegabilidade dos rios na hidrovia; e o projeto prioritário da Bacia do Prata também tem o mesmo objetivo. Porém, cumpre reforçar que não há grupo de projetos (nem projetos de infraestrutura e de transportes) do EID Hidrovia Paraguai-Paraná da IIRSA/Unasul que contemplem intervenções no Rio Paraguai no trecho entre Corumbá e Cáceres e na fronteira entre Cáceres e San Matías, Apesar disso, (apenas) o Grupo 01 - Rio Paraguay, Asunción – Apa do EID Hidrovia Paraguai-Paraná prevê projetos de infraestrutura com impactos diretos na área central do continente e na fronteira entre Brasil e Bolívia, mas no trecho Corumbá – Assunção, Alto e Médio Paraguai. Esse grupo é responsável por 12 (doze) projetos de infraestrutura e de transportes, sendo: 06 (seis) projetos hidroviários, 05 (cinco) projetos rodoviários e 01 (um) projeto multimodal (Quadro 79).

⁷³⁵ COSIPLAN. **Hidrovia Paraguay-Paraná**. Disponível: <http://www.iirsa.org/infographic#hpp>. Acesso em 08.01.2020.

Quadro 79. Projetos de infraestrutura previstos no Grupo 01 – Rio Paraguai, Assunção – Apa do EID Hidrovia Paraguai-Paraná com impactos na área de estudo

Grupos de Projetos	Projetos de infraestrutura (rodoviários, ferroviários e hidroviários)	Situação dos projetos
Grupo 01. Rio Paraguay, Asunción - Apa	Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad del Rio Paraguay, Asunción - Apa (Proyecto âncora)	Execução
	Conexión Vial - Ferroviaria Motacucito - Mutún - Puerto Busch	Pré-execução
	Pavimentación Puerto Suarez - Mutún	Execução
	Construcción de Puerto Busch	Concluído
	Sistema de predicción de niveles en el Rio Paraguay (Apa - aguas arriba)	Não informado
	Sistema de predicción de niveles en el Rio Paraguay (Apa - Asunción)	Perfil
	Mejoramiento de la navegabilidad del Rio Paraguay entre Apa y Corumbá	Pré-execução
	Sistema de comunicaciones del Rio Paraguay (Asunción - aguas arriba)	Perfil
	Pavimentación del tramo carretero Estanislao Fernández - Puerto Rosario (Rutas B11 y B09)	Concluído
	Pavimentación del tramo carretero Santa Rosa-Puerto Antequera (Ruta 11)	Concluído
	Pavimentación Ruta Concepción – Vallemi (Rutas A06 y PY14)	Execução
	Rehabilitación y mantenimiento del Canal Tamengo	Pré-execução
Pavimentación del tramo carretero Santa Rosa - Capitán Bado (Ruta Nacional Nº 11 - Frontera con Brasil)	Execução	

Fonte: COSIPLAN (2020)⁷³⁶.

Conforme demonstrado, o Grupo 01 - Rio Paraguay, Assunção – Apa do EID Hidrovia Paraguai-Paraná possui 02 (dois) importantes projetos fluviais com o viés de integração hidroviária, são eles: i) mejoramiento de la navegabilidad del Rio Paraguay, Asunción - Apa (corredor hidroviário paraguaio) ; ii) mejoramiento de la navegabilidad del Rio Paraguay entre Apa y Corumbá (trechos fluviais no Paraguai, Bolívia e Brasil). As vias fluviais citadas (Corumbá – Apa e Apa – Assunção) já foram objeto de diversos estudos para o melhor aproveitamento da infraestrutura portuária e para a prestação de serviços logísticos com observância dos fatores naturais e geográficos da hidrovia. Esses estudos e projetos destinados à melhoria da navegação na hidrovia são frequentes e necessários ao funcionamento do sistema de transportes e ao acompanhamento dos impactos gerados, além disso, esses instrumentos são imprescindíveis ao planejamento e à gestão da Hidrovia Paraguai-Paraná, pois subsidiam a tomada de decisão do Poder Público na concessão dos serviços portuários e o interesse econômico das empresas.

⁷³⁶ COSIPLAN. **Hidrovia Paraguay-Paraná**. Disponível: <http://www.iirsa.org/infographic#hpp>. Acesso em 08.01.2020.

Os estudos sobre a Hidrovia Paraguai-Paraná auxiliam a elaboração de projetos técnicos e a realização de intervenções no sistema, especialmente voltadas à facilitação das condições de navegabilidade e à manutenção da hidrovia e dos seus serviços, e nos ambientes. Segundo a IIRSA e a Unasul, no Brasil, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) incluiu diversos projetos da hidrovia Paraguai-Paraná na sua matriz institucional (COSIPLAN, 2020)⁷³⁷. Os arquivos do PAC 1 (2007-2010) relacionam apenas 01 (um) projeto para a Hidrovia Paraguai-Paraná, denominado “Dragagem e derrocagem na hidrovia Paraguai-Paraná”, que previa intervenções nos trechos fluviais de Mato Grosso do Sul e Paraná (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2007)⁷³⁸. Os relatórios do PAC 1 mencionam que o projeto foi bastante prejudicado por causa de processos administrativos e judiciais que retardaram a execução da obras, interrompida diversas vezes pela falta de estudos ambientais e do cumprimento de outras exigências legais (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2010)⁷³⁹.

Os documentos do PAC 2 (2011-2014) sugerem uma fragmentação daquele projeto em 04 (quatro) projetos: i) Hidrovia do Paraguai; ii) Hidrovia do Paraná; iii) Hidrovia do Tietê; iv) Hidrovia do Mercosul (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2014)⁷⁴⁰. Os projetos para as hidrovias do Paraguai e do Paraná continuavam com o mesmo objeto e não traziam inovações ou novas propostas técnicas; já o projeto da hidrovia do Tietê computava a realização de obras (canais, pontes, barragens e eclusas) e a edificação de terminais na hidrovia (*op cit*). Conforme o Ministério do Planejamento (2014, p. 58), o PAC 2 fez investimentos na Hidrovia do Tietê e providenciou estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA’s) para as principais hidrovias do país. Ao mesmo tempo em que alguns trechos da Hidrovia Paraguai-Paraná eram beneficiados pelo PAC, as hidrovias da região Norte do país recebiam especial atenção do Governo Federal por meio da execução de projetos hidroviários e portuários de grande porte (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2018)⁷⁴¹. O Estado brasileiro transformou a infraestrutura e a logística nacional com a execução daquelas obras e empreendimentos na Amazônia.

⁷³⁷ COSIPLAN. **Ficha de proyecto. Mejoramiento de la navegabilidad de los ríos de la Cuenca del Plata.** Disponível em: http://www.cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto_api.aspx?h=17. Acesso em 08.01.2020.

⁷³⁸ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **1º Balanço do PAC. Janeiro a Abril de 2007.** Disponível em: <http://pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>. Acesso em 27.10.2020.

⁷³⁹ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **PAC. Balanço 04 anos. 2007-2010.** Disponível em: <http://pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>. Acesso em 27.10.2020.

⁷⁴⁰ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **PAC 2. A gente faz um Brasil de oportunidades. Balanço 4 anos. 11º balanço. 2011-2014.** Disponível em: <http://pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>. Acesso em 27.10.2020.

⁷⁴¹ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **PAC. 7º balanço. 2015-2018.** Disponível em: <http://pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>. Acesso em 27.10.2020.

Embora o PAC tenha definido um macroprograma político e governamental composto por eixos estratégicos e projetos estruturados em diversas áreas, como o eixo da infraestrutura logística e a área das hidrovias, entre outros, não se pode afirmar que o PAC tenha constituído e/ou implementado um programa de investimentos para o setor hidroviário nacional, tampouco o PAC impetrou estratégias claras de reestruturação e consolidação da matriz hidroviária nacional e da infraestrutura logística e portuária do país. Os resultados do PAC na área das hidrovias mostram a concentração de projetos em determinados corredores fluviais e áreas portuárias em detrimento da elaboração e implementação de planos setoriais estratégicos com recortes geográficos adequados. Na opinião de Pompermayer *et al* (2014)⁷⁴², o marco institucional do sistema hidroviário no Brasil é extremamente complexo, já que há conflitos de competências e atribuições de diversos órgãos governamentais e falta de planejamento interinstitucional e alinhamento de programas e ações na área, e a implementação dos planos (e do orçamento) do setor não é efetiva ou não produz os resultados esperados, entre outros motivos. Portanto, os projetos hidroviários permanecem num contexto político-governamental desfavorável e também não são desenvolvidos de forma satisfatória e com o apoio dos setores da sociedade civil organizada e da população.

Nesta ótica, a plataforma do PAC relaciona apenas 02 (dois) projetos fluviais que envolvem os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, a saber: i) Corredor do Paraguai – MS/MT; ii) Corredor do Paraná – GO/MG/MS/PR/SP⁷⁴³. Esses projetos provêm daquelas iniciativas anteriores e têm como objeto os serviços de dragagem, derrocamento e sinalização de trechos fluviais nos rios citados; os projetos estão sob a responsabilidade do DNIT que conduz a execução dos mesmos (MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, 2020)⁷⁴⁴. Logo, inexistem projetos estratégicos para a hidrovia do Paraguai em andamento. Os projetos fluviais e portuários aguardados para o trecho Corumbá e Cáceres resumiram-se a recomendações em instrumentos de planejamento e de gestão governamental. As propostas de melhor utilização dos rios da hidrovia do Paraguai (Cuiabá, Paraguai, Taquari, Negro e Miranda) não prosperaram⁷⁴⁵.

⁷⁴² POMPERMAYER, Fabiano Mezdre; CAMPOS NETO, Carlos Álvares da Silva; PAULA, Jean Marlo Pepino de. **Hidrovias no Brasil: perspectiva histórica, custos e institucionalidade**. Texto para discussão. Brasília. IPEA, 2014.

⁷⁴³ Existe ainda o Projeto Corredor do Mercosul na área da hidrovia Paraguai-Paraná, previsto no PAC.

⁷⁴⁴ MINISTERIO DO PLANEJAMENTO. **PAC. Veja as obras no seu estado**. Disponível em: <http://pac.gov.br/estados>. Acesso em 16.01.2020.

⁷⁴⁵ Cf. MINISTERIO DOS TRANSPORTES. **Plano hidroviário estratégico – PHE. Relatório do Plano 2013**. Brasília. MT, 2013.

As figuras a seguir destacam as principais pontes sobre o Rio Paraguai nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Quadro 80. Pontes sobre o Rio Paraguai em Mato Grosso do Sul e Mato Grosso



Fonte: Autor (2021) e Prefeitura Municipal de Cáceres (2021)⁷⁴⁶.

⁷⁴⁶ PREFEITURA MUNICIPAL DE CÁCERES. **Conheça Cáceres.** Disponível em: <https://www.caceres.mt.gov.br/>. Acesso em 06.11.2021.

O desenvolvimento da hidrovia do Paraguai, incluindo o Alto Paraguai e o Pantanal, pressupõe o enfrentamento de uma questão central ou de um problema - a exploração da hidrovia do Paraguai não deve ignorar as características dos rios e dos biomas. É inadmissível conceber um modelo internacional-regional de exploração da hidrovia no qual todas as sub-bacias possam ser exploradas economicamente da mesma forma – transportando commodities agrícolas e minerais em larga escala para o mercado externo. Sem dúvidas, a insistência nesse modelo para a hidrovia do Paraguai inviabiliza até a discussão acerca da elaboração e implementação de planos setoriais e de projetos de infraestrutura e de transportes. As limitações no trecho Norte da hidrovia do Paraguai são bem conhecidas e já foram expostas, porém, o caso do Rio Cuiabá é igualmente exemplificativo, uma vez que possui limitações na navegação entre trechos fluviais nos municípios de Cuiabá e Rosário Oeste, nas áreas à montante do rio (ANTAQ, 2013)⁷⁴⁷. A ausência de projetos fluviais para a área da sub-bacia do Rio Cuiabá representa um obstáculo a mais para a integração da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá, principal centro urbano do estado de Mato Grosso, com a fronteira Brasil-Bolívia, e para a conservação dos ecossistemas e dos leitos fluviais, uma vez que o uso da hidrovia é uma realidade, um fato incontestável.

Na visão de Schelesinger (2014)⁷⁴⁸, Souza Júnior *et al* (2019)⁷⁴⁹ e Irigaray *et al* (2020)⁷⁵⁰, é necessária uma discussão pública sobre a navegação fluvial na hidrovia e a conservação do pantanal e dos recursos hídricos da região diante do atual cenário, das dinâmicas socioeconômicas, produtivas e logísticas na Bacia do Paraguai (agropecuária, mineração, funcionamento da infraestrutura portuária e energética, pesca e caça predatórias, turismo irregular, utilização indiscriminada da água e poluição dos rios), presentes nos centros urbanos, ecossistemas, bioma e nas áreas de planalto. Esse debate não pode ignorar a interssetorialidade das ações, a avaliação dos impactos dos projetos e empreendimentos e a definição de marcos institucionais para a hidrovia do Paraguai.

⁷⁴⁷ Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ. **Relatório Executivo – Bacia do Paraguai.** Plano Nacional de Integração Hidroviária. Desenvolvimento de Estudos e Análises das Hidrovias Brasileiras e suas Instalações Portuárias com Implantação de Base de Dados Georreferenciada e Sistema de Informações Geográficas. Brasília. ANTAQ, 2013.

⁷⁴⁸ SCHELESINGER, Sérgio. **Pantanal por inteiro, não pela metade. Soja, hidrovia e outras ameaças à integridade do Pantanal.** 1º ed. Mato Grosso. The Ecosystem Alliance, 2014.

⁷⁴⁹ SOUZA JÚNIOR, Wilson Cabral de; GONÇALVES, Demerval Aparecido; RIBEIRO, Thiago Carlos Lopes; SCUR, Ribeiro Mayara Camila. **Nova Hidrovia Paraguai-Paraná: uma análise abrangente. Análise de conjuntura e factibilidade política, econômica, social e ambiental da "nova" proposta da Hidrovia Paraguai-Paraná.** Campo Grande, MS : Mupan, 2019.

⁷⁵⁰ IRIGARAY, Carlos Teodoro José Huguene; CUNHA, Catia Nunes da; JUNK, Wolfgang J. **Pantanal à Margem da Lei Panorama das Ameaças e Perspectivas para a Conservação.** Cuiabá, MT. Mupan, 2020

A Hidrovia Paraguai-Paraná possui acervo técnico com informações, dados e documentos sobre aspectos territoriais, sociais, demográficos, urbanos, produtivos, econômicos, ambientais e logísticos, produzidos por diferentes órgãos da administração pública nos países e por organizações não-governamentais. E o EID Hidrovia Paraguai-Paraná dispõe do mesmo arcabouço e de uma carteira de projetos de infraestrutura na IIRSA/Unasul. Sabe-se que o sistema fluvial e as dinâmicas ecossistêmicas existentes na área da Hidrovia do Paraguai-Paraná demandam atenção político-governamental e social e podem impor restrições à implementação de projetos e ao funcionamento de empreendimentos de infraestrutura. As intervenções na Hidrovia Paraguai-Paraná e/ou no EID homônimo, como as que são propostas pela IIRSA/Unasul, precisam estar previstas num planejamento territorial e regional e se submeter a arranjos de governança e de gestão de projetos, dotados de capacidade técnica e de decisão política e social e de instrumentos de avaliação e de monitoramento de impactos socioambientais de projetos, obras e empreendimentos. A constituição desse ambiente político-governamental-social é tão importante quanto à definição de abordagens sobre os problemas e os objetivos das ações coletivas no território. É preciso superar os diagnósticos estáticos compostos por bancos de dados e de informações, descrições e caracterizações, mapeamentos e cenários, e avançar na formulação de planos estratégicos e multissetoriais e de agendas de trabalho voltadas à concretização das ações.

A experiência do Estado e do governo boliviano no acesso do país à hidrovia Paraguai-Paraná e no desenvolvimento de um pólo produtivo e logístico no sudeste do Departamento de Santa Cruz, no Pantanal boliviano e na fronteira com o Brasil, é um estudo de caso pertinente, pois atesta uma geoestratégia estatal subsidiada por políticas territoriais direcionadas à integração regional e à exploração dos recursos territoriais. A partir da composição da Carteira de Projetos do Grupo 01 do EID Hidrovia Paraguai-Paraná da IIRSA/Unasul, constata-se um conjunto de projetos articulados voltado a formação de um complexo multimodal de transportes e logística na fronteira Brasil-Bolívia, que está associado à estrutura territorial e produtiva da aglomeração urbana e fronteiriça Puerto Suarez e Corumbá/Ladário, isto é, ao polo regional responsável pela produção e circulação de cargas nos sistemas e vias de transportes e pelos fluxos de importação e exportação entre os países, sobretudo de gás, produtos agroflorestais e minérios. Esta iniciativa integracionista e transfronteiriça deve servir de referência para outras propostas similares na fronteira Brasil-Bolívia, nos casos de projetos previstos para áreas no Pantanal mato-grossense e no chaco boliviano.

Após o debate sobre os projetos na hidrovia Paraguai-Paraná inseridos no lado brasileiro da fronteira, cumpre avaliar os projetos do EID no território do país vizinho. Ainda tratando do Grupo 01 do EID Hidrovia Paraguai-Paraná da IIRSA/Unasul, nele há 04 (quatro) projetos de infraestrutura e transportes, situados na Província de German Busch, sudeste do Departamento de Santa Cruz, e na faixa de fronteira com o estado de Mato Grosso do Sul, no Brasil, são eles: i) Conexión Vial - Ferroviaria Motacucito - Mutún - Puerto Busch; ii) Pavimentación Puerto Suarez – Mutún; iii) Construcción de Puerto Busch; iv) Rehabilitación y mantenimiento del Canal Tamengo. O EID Hidrovia Paraguai-Paraná assegurou projetos para melhorar a exploração dos serviços logísticos da hidrovia e para constituir uma infraestrutura adequada para o crescimento do setor mineral da região fronteiriça, marcada pela presença das reservas minerais dos maciços do Urucun e Mútun, no Brasil e na Bolívia, respectivamente. A vista disso, o sistema fluvial e portuário e a extração mineral na região são fatores determinantes no processo de transfronteirização, de “nova” regionalização política, econômica e sociocultural em curso, dissociada dos limites geográficos convencionais, mas vinculada aos arranjos de poder, interesses e ações no(s) território(s).

A propósito do sistema fluvial e portuário dessa região da Bolívia, é importante mencionar, com suporte no diagnóstico hidrográfico do Departamento de Santa Cruz (2011)⁷⁵¹, que a Bacia do Prata, composta por 03 (três) sub-bacias (dos rios Pilcomayo, Bermejo e Paraguai), é uma das 03 (três) bacias hidrográficas do país⁷⁵²; e que na área da fronteira Brasil-Bolívia, entre os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e o Departamento de Santa Cruz, são encontradas as seguintes unidades hidrográficas da sub-bacia do Paraguai: i) Iténez Sur, município de San Ignacio de Velasco; ii) Río Curichi Grande, municípios de San Matías, Puerto Suarez, Puerto Quijarro e outros; iii) Cáceres, municípios de Carmem Rivero, Puerto Suarez e Puerto Quijarro; iv) Rio Tucavaca, municípios de Carmem Rivero, Charagua, Puerto Suarez, Puerto Quijarro e outros. Em tempo, nesse sistema fluvial e portuário transnacional e fronteiriço há portos públicos e terminais privados nas margens do Rio Paraguai⁷⁵³ nas seguintes localidades: i) Cáceres; ii) Corumbá; iii) Ladário; iv) Porto Murtinho; v) Puerto Quijarro; vi) Puerto Suarez (Quadro 81).

⁷⁵¹ GOBIERNO AUTÓNOMO DEPARTAMENTAL DE SANTA CRUZ. **Delimitación y codificación de las unidades hidrográficas del Departamento de Santa Cruz**. Santa Cruz, Bolívia. 2011.

⁷⁵² São 03 (três) as principais bacias hidrográficas do país, assim denominadas: i) Amazônica; ii) Altiplánica; iii) del Plata.

⁷⁵³ A hidrovia do Rio Paraguai no território brasileiro inclui uma área de 328.374 km² e as bacias dos rios Cuiabá, Paraguai, Taquari, Jaurú, São Lourenço e Miranda em Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Quadro 81. Distribuição das instalações portuárias nas margens do Rio Paraguai, na área de fronteira Brasil-Bolívia e na área de estudo (e sob a sua influência)

Localização das instalações portuárias	Nome das instalações portuárias
Província de German Busch, Departamento de Santa Cruz, Bolívia	Complexo Agroindustrial Nutrioil S.A.
	Central Aguirre Portuária S.A.
	Gravetal Bolívia S.A.
Estado de Mato Grosso, Brasil	Porto de Cáceres
Estado de Mato Grosso do Sul, Brasil	Porto de Corumbá
	Terminal de Cimento Itaú Portland S.A.
	Terminal Fluviomar S.A.
	Terminal Portuário Sobramil S.A.
	Porto de Ladário
	Terminal Granel Química
	Porto da Manga
	Porto Gregório Curvo
Porto Murтинho	

Fonte: ANTAQ, 2018-a (*op cit*).

O conjunto de instalações portuárias nos trechos fluviais do Rio Paraguai realça o perfil socioeconômico e produtivo e a estrutura territorial e logística da região. O levantamento da ANTAQ (2018, p. 17)⁷⁵⁴ comprova que “a hidrovia do Paraguai caracteriza-se pelo transporte majoritário de commodities minerais como o minério de ferro e o manganês”; essa mercadoria é embarcada em Corumbá, Ladário e Porto Murтинho, no estado de Mato Grosso do Sul, e segue para os portos da Argentina para exportação. O estudo do governo boliviano sobre a situação econômica e produtiva do departamento de Santa Cruz (2020, p. 37)⁷⁵⁵ assegura que o ferro é um mineral de grande importância e que Santa Cruz é o único produtor nacional, daí a relevância da extração mineral em Mutún, localidade que abriga expressivas reservas de ferro no contexto mundial. Contudo, a diversificação da pauta de transportes de cargas nos portos brasileiros e bolivianos é uma realidade, basta ver os fluxos de exportação no Puerto Aguirre (Central Aguirre Portuária S.A.) na Bolívia e nos Portos de Corumbá e de Porto Murтинho no Brasil. Nesta direção, o Porto de Cáceres, atualmente sob a gestão do Governo de Mato Grosso e reestruturado com apoio da Associação Pró-Hidrovia do Rio Paraguai (APH), deve retomar as suas atividades e ajudar a formar um polo produtivo e logístico na região sudoeste do estado, estimulado pelo crescimento dos setores agropecuário e florestal, construção da Zona de Processamento de Exportação (ZPE) de Cáceres e interesses econômicos com a Bolívia.

⁷⁵⁴ AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUÁVIÁRIOS – ANTAQ. **TKU da navegação interior, de cabotagem e longo curso – 2016**. Brasília. ANTAQ, 2017.

⁷⁵⁵ MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO Y ECONOMÍA PLURAL. **Estado económico productivo del departamento. Santa Cruz**. Bolívia. DAPRO, 2020.

É fato que as intervenções nas vias fluviais e nos portos da hidrovia do Paraguai e o funcionamento do Porto de Cáceres no pantanal mato-grossense despertam forte preocupação socioambiental e discussão sobre a viabilidade econômica dos projetos e dos empreendimentos, justamente porque essas ações impactam no leito e no canal navegável do rio e nos ecossistemas e não há segurança sobre a efetiva integração das áreas produtoras da região e do estado com a hidrovia e os retornos socioeconômicos decorrentes da exploração logística do sistema fluvial e do comércio regional, leia-se das importações e exportações. Por esses motivos, entre outros, o projeto fluvial do Canal Tamengo e os projetos de infraestrutura e transportes na província de German Busch no Pantanal boliviano devem ser conhecidos e avaliados pelos governantes, gestores públicos, setores da sociedade civil e população em geral.

A título de conhecimento, o Canal Tamengo é um canal natural com 10,5km de extensão que se estende da boca da lagoa Cáceres até a sua desembocadura na margem direita do Rio Paraguai; o Canal Tamengo é responsável por abastecer a lagoa Cáceres e por assegurar o acesso do país à hidrovia Paraguai-Paraná (MARINHA DO BRASIL, 2020)⁷⁵⁶. Os planos do governo boliviano⁷⁵⁷ apontam que o projeto de limpeza e dragagem do Canal Tamengo é considerado uma prioridade do setor de transporte do país, pois consiste na única ligação dos portos nacionais para o Rio Paraguai. Conforme o Governo do Departamento de Santa Cruz (2021)⁷⁵⁸, o Canal Tamengo é uma via de entrada e de saída de mercadorias no país, nele estão situados os principais portos de embarque e de desembarque de carga no acesso à hidrovia Paraguai-Paraná; e nas proximidades do Canal Tamengo encontra-se a mina de Mútun a ser melhor explorada com o apoio do Puerto Busch, um dos maiores portos fluviais da Bolívia. Portanto, o Canal Tamengo faz parte do sistema fluvial e portuário boliviano e é fundamental para a conexão do país com os portos brasileiros no oceano Atlântico, funciona como outra saída litorânea para os portos chilenos e peruanos no Pacífico, fornecimento de serviços logísticos e crescimento da produção nacional e do comércio regional e internacional.

⁷⁵⁶ MARINHA DO BRASIL. **Roteiro: hidrovia Paraguai-Paraná. Parte II – de Assunção a Cáceres – Canal do Tamengo.** 2. ed. Niterói – RJ. DHN, 2020.

⁷⁵⁷ Cf. ESTADO PLURINACIONAL DE BOLÍVIA. **Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020. En el marco del desarrollo integral para vivir bien. Rumbo a la Agenda Patriótica 2025.** Bolivia, s.d.; MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, SERVICIOS Y VIVENDA. **Plan Sectorial De Desarrollo Integral Ajustado Para Vivir Bien.** Bolivia, 2019.

⁷⁵⁸ GOBIERNO AUTÓNOMO DEPARTAMENTAL DE SANTA CRUZ. **Plan Departamental. Cartilhas de Ordenamiento Territorial. Pantanal.** Disponível em: http://www.santacruz.gob.bo/sczturistica/medioambiente/ordenamiento_plandptal/contenido/9112/300300. Acesso em 20.01.2021.

Na ficha do projeto do Canal Tamengo no Sistema da IIRSA/Unasul (2021)⁷⁵⁹ consta que o Sistema Tamengo é composto pela Lagoa Cáceres, Canal Tamengo, Rio Paraguai e canais Sicurí y Tuyuyú, que a sua gestão nos trechos iniciais é compartilhada com o Brasil e que a reabilitação e a manutenção do Canal Tamengo permitem a interconexão entre os modais e sistemas de transportes e favorecem a formação dos polos de desenvolvimento de matérias-primas e demais produtos da região. A maior parte da produção que vem de Santa Cruz até a hidrovia do Paraguai é transportada por meio da ferrovia e da rodovia (Corredor Santa Cruz de La Sierra – Puerto Suarez), desembarcada no Puerto Aguirre em Puerto Quijarro e transferida para embarcações que saem do Canal Tamengo para o Porto de Corumbá no Brasil (GOBIERNO AUTÓNOMO DEPARTAMENTAL DE SANTA CRUZ, s.d.)⁷⁶⁰. O referido projeto visa a manutenção do Canal Tamengo para a navegação nacional e internacional e encontra-se em fase de pré-execução (COSIPLAN, 2021)⁷⁶¹, ou melhor, em fase de estudos de pré-investimento, conforme documento do governo boliviano da área de planejamento de transportes (MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, SERVICIOS Y VIVENDA, 2019)⁷⁶².

Inserido numa infraestrutura multimodal de transportes e de logística, o projeto de construção do Puerto Busch, localizado em Puerto Suarez, é um empreendimento portuário destinado a estimular os fluxos comerciais e a dinamizar as economias locais e sub-regionais do Oriente boliviano. Segundo os relatórios da IIRSA/Unasul (2021)⁷⁶³, o projeto de construção do Puerto Busch foi concluído em 2015, todavia, a entidade não detalha a execução do projeto nem os seus resultados. Puerto Busch é uma alternativa aos problemas de navegabilidade no Canal Tamengo e dos portos em Puerto Quijarro no período das secas, quando há necessidade de transporte das cargas por rodovias até o Porto de Corumbá, que detém a infraestrutura portuária para escoamento da produção dos países pela hidrovia Paraguai-Paraná. Puerto Busch proporciona o acesso autônomo do país ao Rio Paraguai e em melhores condições de navegabilidade e de exploração logística, e impulsiona novos investimentos nos setores de infraestrutura e transportes (conexões viárias e ferroviárias) e nos polos produtivos e industriais da região.

⁷⁵⁹ COSIPLAN. **Ficha de proyecto. Rehabilitación y mantenimiento del Canal Tamengo.** Disponível em: http://www.cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1328. Acesso em 20.01.2021.

⁷⁶⁰ GOBIERNO AUTÓNOMO DEPARTAMENTAL DE SANTA CRUZ. **Meta Plan del Corredor Bioceánico.** Disponível em: <http://santacruz.gob.bo/>. Acesso em 20.01.2021.

⁷⁶¹ *Ibidem.*

⁷⁶² MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, SERVICIOS Y VIVENDA. **Plan Sectorial De Desarrollo Integral Ajustado Para Vivir Bien.** Bolivia, 2019.

⁷⁶³ COSIPLAN. **Ficha de proyecto. Construcción de Puerto Busch.** Disponível em: http://www.cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1477. Acesso em 20.01.2021.

Quadro 82. Vistas do Porto Geral de Corumbá e do Canal Tamengo (e de portos privados ao fundo no lado boliviano da fronteira) e de um de seus acessos em Puerto Quijarro no país vizinho



Fonte: Autor (2021).

Nessa direção, o projeto de construção do trecho viário e ferroviário Motacucito – Mutún – Puerto Busch busca facilitar o transporte de produtos e cargas diversas entre os direntes modais de transportes até o Puerto Busch na hidrovía Paraguai-Paraná, e está dividido nos seguintes produtos e serviços: realização de estudos de pré-investimento e construção de ferrovias e de instalações portuárias nas localidades situadas na área de influência do projeto (COSIPLAN, 2021)⁷⁶⁴. Os instrumentos de planejamento do setor de transportes do país informam que o projeto de construção do Puerto Busch deverá ser iniciado após a realização de gestão do Poder Público para viabilizar a construção do terminal de carga e a sua articulação com o sistema fluvial de transportes e outros modais; e que o projeto de construção do trecho ferroviário Motacucito – Mutún – Puerto Busch, ligado ao desenvolvimento da indústria siderúrgica nacional por meio da implantação e operação de plantas industriais em Mútun, deverá ter estudos de pré-factibilidade, melhorias na rede ferroviária que o abriga, e ter sua execução iniciada assim que possível; estas previsões constam no Plano Estratégico Institucional 2016-2020 do Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda (2019)⁷⁶⁵.

Com suporte no estudo da WWF, coordenado e produzido por Halloy *et al* (2005)⁷⁶⁶, o projeto da construção de Puerto Busch é uma proposta do setor privado para desenvolvimento de uma instalação portuária (Puerto Busch) próxima da ferrovia na localidade de Motacucito, da conexão viária entre Motacucito – Mútun – Puerto Suárez e da reserva mineral de Mútun, que implica severas intervenções no pantanal boliviano e altos custos para o país. O estudo avaliou os projetos fluviais e portuários do Canal Tamengo (Sistema Cáceres-Tamengo) e do Puerto Busch e apontou que a ampliação e a modernização da gestão do Sistema Cáceres-Tamengo mediante investimentos na infraestrutura fluvial, portuária e logística nos municípios de Puerto Suárez e Puerto Quijarro podem propiciar aumento das exportações, vantagens e redução dos custos de infraestrutura e transportes, manutenção do Canal Tamengo como uma saída estratégica para o mar, utilização adequada dos recursos naturais, proteção das áreas ambientais especiais e possibilidade de exploração de novos nichos de mercado no complexo logístico e produtivo regional, inclusive nos portos já existentes (*ibidem*).

⁷⁶⁴ COSIPLAN. **Ficha de proyecto. Conexión vial - ferroviaria Motacucito - Mutún - Puerto Busch.** http://www.cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=660. Acesso em 20.01.2021.

⁷⁶⁵ MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, SERVICIOS Y VIVENDA. **Plan Estratégico Institucional 2016-2020.** Bolivia, 2019.

⁷⁶⁶ HALLOY, Stephan; SEIMON, Anton; SANDBU, Martin; FRANCO, Guillermo. **Estudio Puerto Busch. Opciones para la ubicación de un puerto soberano de Bolivia en el Sistema Paraguay-Paraná.** Santa Cruz, Bolivia. WWF, 2005.

A despeito dos benefícios socioeconômicos e geopolíticos dos projetos fluviais na Bolívia, o Relatório do Foro Boliviano para Meio Ambiente e Desenvolvimento (2005)⁷⁶⁷ resgata o contexto dos projetos de infraestrutura e de transportes no país, a implementação das políticas e ações governamentais afetas às concessões públicas para exploração das reservas minerais (Mutún) e da infraestrutura portuária (Puerto Busch). Continuando, o Relatório da entidade aponta os problemas e os desvios do Estado na exploração dos setores econômicos envolvidos e nas permissões para atuação das empresas privadas interessadas, faz questionamentos sobre as iniciativas e os processos de desenvolvimento do complexo mineral e siderúrgico, inclusive em Corumbá, e de implementação do Projeto Ferroportuário Motacucito – Puerto Busch (*ibidem*). O Foro Boliviano para Meio Ambiente e Desenvolvimento, organização não-governamental, manifesta firme entendimento no sentido de que os projetos de infraestrutura e de transportes nessa região promovem a privatização dos recursos territoriais e naturais do país e danos socioambientais gravosos nos ambientes, especialmente no pantanal, em detrimento de outras iniciativas mais adequadas aos interesses locais e nacionais e ao desenvolvimento sustentável (*ibidem*; FOBOMADE, IUCN, 2004⁷⁶⁸).

Em obra recente sobre os portos nacionais e internacionais que impulsionam o comércio exterior na Bolívia, Torrico (2017, p. 62-63)⁷⁶⁹ afirma que o projeto de construção do Puerto Busch despertou interesse de empresa internacional para efetivar a adequação e a modernização do empreendimento portuário retrocitado, mas aguarda respaldo do Estado boliviano, outrossim, o projeto de conexão intermodal entre Mutún – Motacucito – Puerto Busch foi igualmente postergado e também depende de ações do governo nacional. Na visão de Torrico (*ibidem*), o acesso soberano da Bolívia às águas internacionais que confluem para o Atlântico é um privilégio do setor exportador do país e os embaraços a esta situação devem ser resolvidos mediante a análise minuciosa do projeto de desenvolvimento de Puerto Busch. Depreende-se que os projetos de construção do Puerto Busch e de Conexão Intermodal Motacucito - Mutún - Puerto Busch precisam ser retomados pelo governo boliviano, todavia, isso demandará o envolvimento da sociedade e a participação do setor privado.

⁷⁶⁷ FORO BOLIVIANO SOBRE MEIO AMBIENTE Y DESARROLLO - FOBOMADE. **Informe Mutún - Puerto Busch. Consideraciones sobre la licitación internacional para la explotación del Mutún y el proyecto ferroviario Motacucito - Puerto Busch.** Bolivia. FOBOMADE, 2005.

⁷⁶⁸ FOBOMADE; IUCN. **El Gran Sistema Pantanal en Bolivia.** La Paz, Bolivia. FOBOMADE, IUCN, 2004.

⁷⁶⁹ TORRICO, P. Ihandira. **Puertos para el comercio exterior boliviano. Alternativas y desafíos para el empresario nacional.** Bolivia. CNC, 2017.

Enquanto isso, o projeto de construção de uma estrada entre Puerto Suarez - Mutún para transporte dos produtos minerais encontra-se em execução, e há previsão para que este trecho seja estendido até Puerto Busch, de acordo com a ficha do projeto em questão no Sistema da IIRSA/Unasul (2021)⁷⁷⁰. Este projeto junto com os demais (Reabilitação e manutenção do Canal Tamengo, Construção do Puerto Busch e Conexão Intermodal entre Motacucito – Mutún – Puerto Busch) são prioridades do governo nacional boliviano (MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, SERVICIOS Y VIVIENDA, 2019)⁷⁷¹. Aliás, o conjunto desses projetos lembra iniciativa anterior dos governos locais e do Departamento de Santa Cruz denominada “Proyecto de Desarrollo del Sudeste Boliviano”, composta pelos seguintes projetos: i) Projeto Siderúrgico de Mutún; ii) Projeto Bioceânico - Conexão Viária Atlântico - Pacífico; iii) Carretera (Estrada) Transpantanal, conexões viárias entre as províncias German Busch e Ángel Sandoval e a Chiquitania com a Hidrovia Paraguai-Paraná e a fronteira com o Brasil; iv) Projetos energéticos, Parque Industrial e Zona Franca; v) Planos de Ordenamento Territorial e Cadastro Urbano (GOBIERNO AUTÓNOMO DEPARTAMENTAL DE SANTA CRUZ, s.d.)⁷⁷². Devido à falta de documentos disponíveis sobre esse plano de desenvolvimento do sudeste boliviano não é possível fazer maiores comentários, se bem que a situação dos principais projetos de interesse da região foi devidamente explicitada.

Diferentes contextos e realidades podem ser observados nas áreas da hidrovia Paraguai-Paraná, especialmente na fronteira Brasil-Bolívia. Enquanto a área fronteiriça Corumbá – Puerto Suarez é beneficiada com projetos de infraestrutura e de transportes, incluindo projetos fluviais e portuários nas margens do Rio Paraguai, as áreas na fronteira entre o estado de Mato Grosso e a Província de Ángel Sandoval, os municípios de Cáceres e San Matías, não possuem perspectivas de investimentos ou projetos previstos pela IIRSA/Unasul. Ainda assim, e sem negligenciar que o fator ambiental é fundamental na gestão desse território, a hidrovia do Paraguai, desde que comprometida com um modelo adequado de gestão e inserida num sistema multimodal transnacional de transportes racional e sustentável, constitui uma condição geográfica para a formação de complexo bio-logístico sul-americano e uma plataforma de oportunidades para o desenvolvimento regional.

⁷⁷⁰ COSIPLAN. **Ficha de proyecto. Pavimentación del tramo Puerto Suárez – Mutún.** Disponível em: http://www.cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=662. Acesso em 21.01.2021.

⁷⁷¹ *Op cit.*

⁷⁷² GOBIERNO AUTÓNOMO DEPARTAMENTAL DE SANTA CRUZ. **Prefectura lanza en Puerto Suárez el Proyecto de Desarrollo del Sudeste Boliviano.** Disponível em: <http://www.santacruz.gob.bo/sczprensa/notas/contenido/1174/901>. Acesso em 21.01.2021.

3.1.4 Os demais projetos voltados à integração regional e fronteiriça e inseridos na IIRSA/Unasul com foco no EID Interoceânico Central e nos biomas do pantanal e do chaco: os estudos e os projetos para as zonas de controle fronteiriço

A IIRSA e a Unasul construíram política ou programa de integração territorial e regional fundamentado em princípios, diretrizes, objetivos e conceitos próprios, cumpre destacar: os princípios da responsabilidade social e ambiental, os 09 (nove) EID's⁷⁷³, os 07 (sete) PSI's⁷⁷⁴ e as 04 (quatro) metodologias de planejamento territorial e avaliação de projetos⁷⁷⁵. A aplicação desses instrumentos pode ser feita a partir de combinações diversas entre os mesmos e os resultados provenientes desta operação nem sempre são possíveis de serem mensurados ou só podem ser observados em casos concretos. Isto implica dizer que um determinado EID (e grupo de projeto e/ou projeto prioritário ou individual) pode ter um ou mais PSI's associados e pode utilizar várias ferramentas de planejamento e gestão de projetos. Em que pese às dificuldades de desenvolvimento dos instrumentos retrocitados, é incontestável que a política ou programa de integração territorial e regional da IIRSA e da Unasul adotou o planejamento e a gestão de projetos (de infraestrutura e de prestação de serviços) como princípio e base de sustentação das ações dos atores governamentais e não governamentais envolvidos e/ou interessados na temática da integração sul-americana.

Por conseguinte, o entendimento a respeito dos EID's, das dinâmicas territoriais e da implementação dos projetos de infraestrutura previstos na IIRSA e na Unasul dependem da formulação de estudos de caso e da definição de áreas geográficas e de temas, como os que estão indicados neste estudo: o EID Interoceânico Central, a sua interface com o EID Hidrovia Paraguai-Paraná e a fronteira Brasil-Bolívia. Tendo em conta que já foram feitas as análises sobre os EID's Interoceânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná com foco nas estratégias territoriais de integração regional-continental e na situação dos projetos de infraestrutura e de transportes, cabe avançar na discussão sobre os problemas da integração sul-americana e a fronteira Brasil-Bolívia (vide Figura 55).

⁷⁷³ Cabe recordar que os EID's são: i) Amazonas; ii) Andino; iii) Capricornio; iv) del Sur; v) Escudo Guayanés; vi) Hidrovía Paraná-Paraguay; vii) Interoceânico; viii) Mercosur – Chile; ix) Perú – Bolivia – Brasil.

⁷⁷⁴ Os PSI's são: i) Transporte de Carga y Logística; ii) Integración Aérea; iii) Integración através de Puertos e Hidrovías; iv) Integración Ferroviaria; v) Telecomunicaciones; vi) Planificación para la Integración y Desarrollo de Fronteras; vii) Integración Comercial por Envíos Postales para MiPymes.

⁷⁷⁵ As metodologias de planejamento territorial e de avaliação de projetos são: i) Programas Territoriales de Integración; ii) Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico; iii) Metodología de Integración Productiva y Logística; iv) Metodología para Incorporar la Gestión de Riesgos de Desastres.

Figura 55. Áreas de trânsito fronteiriço entre Corumbá, Puerto Quijarro e Puerto Suarez e entre Cáceres e San Matías



Fonte: Autor (2021) e SESP-MT (2021)⁷⁷⁶.

⁷⁷⁶ SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA – SESP-MT. **GEFRON**. Disponível em: <http://www.sesp.mt.gov.br>. Acesso em 06.11.2021.

A preocupação com as fronteiras internacionais esteve sempre presente na IIRSA e depois na Unasul, aliás, o PSI chamado “Pasos de Frontera” (zona fronteiriça ou passagens na fronteira em português) foi um dos primeiros mecanismos da política de integração regional sul-americana. O PSI Pasos de Frontera prometia reduzir as limitações à circulação de pessoas e mercadorias entre os países e estabelecer marcos regulatórios para os distintos controles praticados nas áreas de fronteira (migração, tributos, regras sanitárias e ambientais, entre outras). O GTE do PSI Pasos de Frontera realizou diversos estudos e diagnósticos acerca das áreas fronteiriças do continente e destacou a importância do comércio regional, da infraestrutura, das redes geográficas e das normas para padronizar os procedimentos administrativos e legais efetuados pelos países nas suas fronteiras. Logo após o início das atividades da IIRSA, o GTE do Pasos de Frontera confeccionou o documento-marco “Facilitación del transporte en los pasos de frontera” e se propôs a elaborar Plano de Trabalho para subsidiar as suas ações nos países (GTE PASOS DE FRONTERA, 2003)⁷⁷⁷.

O GTE do PSI Pasos de Frontera recorreu às abordagens contextualizadas sobre as áreas fronteiriças e às metodologias e técnicas de pesquisa que priorizam a realização de estudos de caso e de trabalho de campo e de escritório e que propõem a definição de estratégias para resolução dos problemas encontrados. O GTE do PSI Pasos de Frontera desbravou a situação das fronteiras e defendeu a necessidade de modernização das zonas e controles fronteiriços no continente, daí a proposta do “Programa de Projetos Pilotos” para as áreas fronteiriças (*ibidem*). Cabe acrescentar que o documento de referência do PSI Pasos de Frontera descrevia e estabelecia relações entre as dinâmicas socioeconômicas e comerciais dos países, a infraestrutura regional de transportes, a rede viária nacional e internacional e as zonas fronteiriças. Dito isso, GTE do PSI Pasos de Frontera constatava que a relação Brasil e Bolívia era marcada por assimetrias e que a Bolívia tinha maiores problemas e dificuldades para avançar na integração territorial e regional: rede viária nacional com baixa densidade e com estradas em condições irregulares e/ou precárias e a área fronteiriça Puerto Suarez (BO) e Corumbá (MS) tinha expressividade comercial e regional, mas carecia de “controles integrados”⁷⁷⁸.

⁷⁷⁷ GTE PASOS DE FRONTERA. **Proceso sectorial. Facilitación de Pasos de Frontera**. III Reunión de Coordinadores Nacionales. Buenos Aires 18 al 20 de noviembre de 2003. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfr%20baires03%20presentaci%C3%B3n%20pasos%20de%20frontera.pdf. Acesso em 25.01.2021.

⁷⁷⁸ CF. IIRSA. GTE PASOS DE FRONTERA. **Facilitación del transporte en los pasos de frontera**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfd_ftpf_completo.pdf. Acesso em 25.01.2021.

O Programa de projetos-piloto da IIRSA para as áreas fronteiriças compreendia a realização de seminários regionais (tallers), organizados em torno de blocos de países pertencentes à CAN e ao Mercosul, a elaboração e a execução de projetos para as zonas de fronteira, incluindo a obtenção de recursos financeiros e a contratação terceirizada de serviços técnicos. Na primeira aproximação do GTE sobre o PSI Paso de Frontera foi definido que 05 (cinco) áreas fronteiriças seriam contempladas na IIRSA, 02 (duas) delas vinculadas à CAN⁷⁷⁹ e 03 (três) delas associadas ao Mercosul⁷⁸⁰, e que 02 (duas) áreas inter-regionais seriam objeto do mesmo trabalho numa segunda fase, entre elas a área fronteira Puerto Suarez e Corumbá, que era considerada prioridade por envolver países do CAN e do Mercosul, Bolívia e Brasil, respectivamente (IIRSA, 2004-a)⁷⁸¹. Este programa contava com a participação dos quadros técnicos da IIRSA e dependia do envolvimento de setores governamentais e não-governamentais e dos indivíduos nos países na formação de grupos de trabalho binacionais, e tinha o objetivo de produzir projetos técnicos financiáveis para desenvolvimento de zonas e controles fronteiriços integrados baseadas na ideia da modernização do trânsito aduaneiro internacional, logo, o foco do programa era a facilitação do comércio regional.

Logo após os primeiros eventos do GTE do PSI Paso de Frontera, teve início a segunda fase do Programa de Projetos-Piloto nas áreas de fronteira que mostrava os resultados das atividades desenvolvidas. Em 2005, o documento “Facilitación del transporte en los pasos de frontera de Sudamérica - Programa de Proyectos Piloto en Pasos de Frontera - Fase II” reportava o trabalho feito em 04 (quatro) áreas fronteiriças: i) Complexo Cristo Redentor (Argentina - Chile); ii) Ciudad del Este e Foz do Iguaçu (Paraguai - Argentina); iii) Cúcuta e San Antonio/Ureña (Colômbia - Venezuela); iv) Fray Buentos e Puerto Unzué (Uruguai - Argentina)⁷⁸². A IIRSA tentava estimular e difundir essa metodologia de estudos fronteiriços pautada em diagnósticos dos problemas e em recomendações e intervenções nas zonas e controles fronteiriços.

⁷⁷⁹ Na primeira fase do Programa foram definidas essas áreas fronteiriças na CAN: Desaguadero (BO-PE) e Cúcuta - San Antonio e Ureña - Villa del Rosario (CO-VE). E nas próximas fases do Programa estavam previstas essas áreas fronteiriças: Santa Elena de Uairén - Boa Vista (BR-VE), Rumichaca (CO-EC), Paraguachón (CO-VE), Tambo Quemado (BO-CH).

⁷⁸⁰ Na primeira fase do Programa foram definidas essas áreas fronteiriças no Mercosul: Ciudad de Leste -Foz do Iguaçu (PA-BR), Cristo Redentor (AR-SH) e Fray Bentos - Puerto Unzué (UR-AR). E nas próximas fases do Programa estavam previstas essas áreas fronteiriças: Chui-Chuy (BR-UR), Iñapari (BR-PE), Boa Vista - Santa Elena (BR-VE), Clorinda - Puerto Falcón (PA-AR), Rivera - Santana do Livramento (BR-CH) e Salvador Mazza - Yacuiba (AR-BO).

⁷⁸¹ *Op cit.*

⁷⁸² BID. CAF. FONPLATA. **Facilitación del transporte en los pasos de frontera de Sudamérica. Programa de Proyectos Piloto en Pasos de Frontera - Fase II.** Buenos Aires, Argentina, BID, CAF, FONPLATA, 2005.

Neste contexto, é interessante observar que, desde o final dos anos 1990 e início dos anos 2000, o Brasil havia retomado o debate das políticas territoriais e regionais e da problemática da fronteira no país, comprovam esse fato a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), proposta em 2003, institucionalizada em 2007, reformulada em outros momentos e atualmente em execução sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Regional⁷⁸³, a definição de subsídios para a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) associada com a proposição de políticas territoriais e instrumentos congêneres⁷⁸⁴ e o Programa de Desenvolvimento de Faixa de Fronteira (PDFF) e outras iniciativas de cunho regional ligadas inclusive à PNDR.

No entanto, as políticas territoriais, regionais e fronteiriças não estabeleceram relações diretas e factíveis com a política de integração regional sul-americana pautada na implementação de projetos de infraestrutura e de transportes, construída pela IIRSA e Unasul. Nos documentos de referência da PNDR, PNOT e do PDFF são escassas as citações à IIRSA e à Unasul. A PNOT sequer “saiu do papel” e a PNDR privilegiou temas (arranjos produtivos locais, APL's), regiões (espaços sub-regionais prioritários para ação) e estratégias políticas (planos de desenvolvimento regional, programas governamentais, financiamento por meio de fundos públicos, reestruturação de órgãos regionais e de arranjos de gestão)⁷⁸⁵. O PDFF foi embasado por documentos acadêmico-científicos e políticos que proveram metodologias, técnicas e referencial adequados para o tratamento da questão fronteiriça e o entendimento dos múltiplos aspectos da faixa de fronteira e da situação dos municípios limítrofes e lindeiros e das cidades gêmeas (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005⁷⁸⁶; GRUPO DE TRABALHO INTERFEDERATIVO DE INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA, 2010⁷⁸⁷).

⁷⁸³ Cf. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR (Sumário Executivo)**. Brasília, DF. MI, s.d.

⁷⁸⁴ Cf. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Anais da oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, realizada em Brasília, em 13-14 de novembro de 2003. Brasília, DF. MI, 2005; MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Documento base para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT (Versão preliminar)**. Brasília, DF. Ministério da Integração Nacional, 2006.

⁷⁸⁵ Cf. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e olhar pós 2010**. Brasília, DF. MI, 2010; MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. Texto de referência (Resumo executivo)**. Brasília, DF. MI, 2012.

⁷⁸⁶ MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Bases de uma Política Integrada de Desenvolvimento Regional para a Faixa de Fronteira. Brasília, DF. MI, 2005.

⁷⁸⁷ GRUPO DE TRABALHO INTERFEDERATIVO DE INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA. **Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira**. Brasília, DF. Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça, 2010.

O Governo Federal instituiu um “novo” marco conceitual para o tema, realizou um completo levantamento sobre a faixa de fronteira do país (área, características geoeconômicas, dinâmicas territoriais e transfronteiriças, ações governamentais, fontes de apoio e financiamento, relações internacionais, arcabouço normativo e gestão pública) e apresentou um estatuto geográfico e jurídico-político para as cidades gêmeas contendo critérios e explicações a respeito dessas áreas, seus atributos e interações transfronteiriças⁷⁸⁸. Mas o PDFF, inserido na PNDR, tinha algumas áreas fronteiriças consideradas prioritárias⁷⁸⁹, nenhuma delas no chamado Arco Central – faixa de fronteira dos estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul – e nem na fronteira entre Brasil-Bolívia. Então, o PDFF fornecia subsídios para o conjunto das políticas públicas implementadas na faixa de fronteira Brasil-Bolívia, mas dificilmente trazia projetos concretos, a exceção dos projetos da carteira do Ministério da Integração Nacional.

O PDFF foi estruturado com a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) e propôs a consolidação dos planos de desenvolvimento e de integração das faixas de fronteira e dos arranjos de governança fronteiriça, mas não se consolidou como um programa governamental estratégico para as fronteiras (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2011⁷⁹⁰; MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2017⁷⁹¹), tampouco esteve ligado aos trabalhos da IIRSA e da Unasul. Além disso, os avanços da PNDR na II Fase e a sua reformulação em 2019 não trouxeram mudanças significativas para a política nacional regional nem para o “programa fronteiriço” (PDFF). A PNDR manteve o foco na manutenção da estrutura da administração pública federal voltada ao desenvolvimento regional e no planejamento integrado e seus instrumentos (planos regionais e sub-regionais, pactos de metas, carteiras, orçamento e políticas públicas), contudo, é possível que a PNDR inove ao adotar outra abordagem territorial, novos recortes geográficos com áreas prioritárias nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ainda não definidos (BRASIL, 2019)⁷⁹².

⁷⁸⁸ MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Faixa de Fronteira. Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDFF**. Brasília. Ministério da Integração Nacional, 2009.

⁷⁸⁹ São elas: Alto Solimões (AM), Vale do Rio Acre (AC e AM), Grande Fronteira do Mercosul (PR, SC e RS) e Metade Sul do Rio Grande do Sul (RS).

⁷⁹⁰ MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **PNDR. Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, DF. Ministério da Integração Nacional, 2011.

⁷⁹¹ MINISTERIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Fronteira. Consolidação dos Planos de Desenvolvimento e Integração das Faixas de Fronteira**. Brasília, DF. Ministério da Integração Nacional, 2017.

⁷⁹² BRASIL. **Decreto Nº 9.810, de 30 de maio de 2019. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9810.htm. Acesso em 02.02.2021.

É curioso observar que o PDFF (na PNDR) estimulou a cooperação fronteiriça com a criação de órgãos e arranjos de governança fronteiriça e a elaboração de planos fronteiriços, e até incorporou um dos principais instrumentos da política fronteiriça da IIRSA/Unasul – a criação de cidades gêmeas. Os estados de Mato Grosso do Sul e de Mato Grosso utilizaram os insumos do PDFF e da PNDR e confeccionaram os seus Planos de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2017⁷⁹³). Se bem que o estado de Mato Grosso do Sul fez melhor aproveitamento destes expedientes e adotou medidas em prol da integração e do desenvolvimento fronteiriço, incentivado por um ambiente favorável às articulações intergovernamentais e interinstitucionais⁷⁹⁴. A propósito disso, o estado de Mato Grosso do Sul foi beneficiado com 02 (dois) importantes projetos internacionais referentes a sua área de fronteira, são eles: i) Mato Grosso do Sul sem fronteiras (BID, SEBRAE-MS, 2010)⁷⁹⁵; ii) Projeto Cidades Gêmeas - Bolívia-Brasil (CAF, 2013)⁷⁹⁶.

As publicações do IPEA acerca das fronteiras brasileiras ressaltam as políticas públicas com impactos fronteiriços e as regiões fronteiriças e as suas dinâmicas (Arco Norte, Arco Central e Arco Sul), além disso, aqueles documentos ratificam os diferentes níveis de integração territorial e regional e de desenvolvimento fronteiriço, inclusive no Arco Central e nas áreas de fronteira entre Brasil e Bolívia: Corumbá/Ladário - Puerto Suarez/Puerto Quijarro e Cáceres - San Matías (OLIVEIRA, 2019)⁷⁹⁷. Só recentemente, e após forte atuação do Governo do Estado de Mato Grosso e de suas instituições, sobretudo da Universidade Estadual de Mato Grosso (UNEMAT), o Governo Federal, mediante a produção de estudo-parecer técnico do IPEA (2020)⁷⁹⁸ e portaria do Ministério do Desenvolvimento Regional (2019)⁷⁹⁹, avançou no reconhecimento da fronteira Cáceres - San Matías como “cidades gêmeas”, um instituto jurídico-político do PDFF e da PNDR ainda a ser implantando, respaldado pela política da IIRSA/Unasul.

⁷⁹³ *Op cit.*

⁷⁹⁴ GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. **Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira - MS**. Campo Grande. Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, 2012.

⁷⁹⁵ BID; SEBRAE-MS. **Mato Grosso do Sul sem fronteiras: características e interações territoriais. Brasil, Bolívia e Paraguai**. 1 ed. Campo Grande, MS. SEBRAE-MS, 2010.

⁷⁹⁶ CAF. **Informe anual 2012**. Disponível em: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/319>. Acesso em 02.02.2021.

⁷⁹⁷ OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. **A fronteira do arco Central e sua realidade econômica e social**. In: PÊGO, Bolívar (coord); *et al.* Fronteiras do Brasil: uma avaliação do Arco Central. Rio de Janeiro. IPEA, 2019.

⁷⁹⁸ BOLÍVAR, Pêgo (coord); *et al.* **Estudo técnico sobre a viabilidade de criação da “cidade gêmea” Cáceres (Brasil) - San Matías (Bolívia)**. Brasília. MDR, IPEA, 2020.

⁷⁹⁹ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Portaria n.º 1.080, de 24 de abril de 2019**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n%C2%BA-1.080-de-24-de-abril-de-2019-85673267>. Acesso em 13.02.2021.

Retomando os avanços da política fronteiriça alvitada pela IIRSA/Unasul, foram realizados diversos seminários regionais sobre o PSI Pasos de Frontera, eventos conduzidos pelo BID e destinados à formação de recursos humanos e à preparação de projetos para as áreas fronteiriças nos países⁸⁰⁰. Essas atividades da IIRSA apregoavam que as melhorias nas zonas e controles fronteiriços necessitavam de vontade política, compromisso dos governos nacionais e subnacionais, participação social e da iniciativa privada, amplo diálogo, inovação administrativa, capacidade de gestão público-privada, reestruturação de órgãos públicos de diferentes setores, modernização dos serviços de controle fronteiriço, instituição de marcos regulatórios em diversas áreas, padronização e integração dos controles aduaneiros e incremento à competitividade, à infraestrutura logística e à integração territorial e regional (BID-INTAL, 2010)⁸⁰¹. A IIRSA apoiava a intervenção nas áreas fronteiriças a partir de um processo estruturado desta forma: i) visão (contexto, instituições, usuários); ii) organização dos processos e dos controles fronteiriços; iii) propostas; iv) desenho do controle fronteiriço desejado (*ibidem*).

Mesmo sem avançar o suficiente no próprio programa e na implementação de projetos-piloto para as áreas fronteiriças do continente, a IIRSA concebeu, pouco antes da sua incorporação à Unasul, esses conceitos-instrumentos: “integração fronteiriça” e “desenvolvimento fronteiriço”. Por meio de consultoria da CAF (2010)⁸⁰², a IIRSA entendia que a livre circulação de pessoas e bens entre os países (facilitação fronteiriça) era uma condição para integração e desenvolvimento das fronteiras sul-americanas, por este motivo os controles fronteiriços deveriam ser racionais, eficientes e adequados às necessidades dos usuários e dos países. Outrossim, a IIRSA defendia o planejamento, a gestão e o aproveitamento comum dos recursos locais (integração fronteiriça) e o desenvolvimento das fronteiras como patrimônio dos países, efetivado por meio de políticas públicas transversais e multi-escalares (desenvolvimento fronteiriço) e da cooperação (fronteiriça) entre governos e instituições internacionais.

⁸⁰⁰ Os eventos foram assim denominados pela IIRSA: i) Taller interno del Banco Interamericano de Desarrollo sobre Pasos de Frontera IIRSA-PM em setembro de 2010, Washington DC, EUA; ii) Taller Regional sobre Pasos de Frontera e Integración Fronteriza em novembro de 2010, Buenos Aires, Argentina; iii) GTE/ Taller sobre Pasos de Frontera em novembro de 2011, Buenos Aires, Argentina; iv) Taller Regional sobre Pasos de Frontera em dezembro de 2012, Tumbes, Peru; entre outros.

⁸⁰¹ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Intervención en Pasos de Frontera Terrestre. Aproximación y abordaje al tema.** Buenos Aires, Argentina. BID-INTAL, 2010. Disponível em: <http://iirsa.org/Event/Detail?Id=166>. Acesso em 28.01.2021.

⁸⁰² CAF. **El desarrollo y la integración fronteriza regional.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfr_bsas2010_taller_regional_pasos.pdf. Acesso em 28.01.2021.

A IIRSA não abandonou o pragmatismo político na gestão das áreas fronteiriças, logo, mantinha a ideia estruturante e modernizante afeta à implementação de um sistema de monitoramento do tráfego regional e internacional (das entradas e saídas dos países) e ao tema dos “Centros de Controles Integrados”. Porém, a IIRSA impulsionou a criação de programas internacionais para cooperação fronteiriça, dotados de objetivos integracionistas mais ampliados e diversificados, como os que foram construídos pela CAF: “Programa de Apoyo al Desarrollo e Integración Fronteriza – PADIF e Fondo De Cooperación e Integración Fronteriza – COPIF (CAF, 2010)⁸⁰³. Esses programas da CAF reiteravam as múltiplas funções e dimensões das fronteiras e do desenvolvimento fronteiriço, ainda assim, priorizavam o apoio a projetos fronteiriços com impactos socioeconômicos, ambientais, culturais e políticos (COPIF) e a planos binacionais de desenvolvimento e integração de zonas fronteiriças (PADIF)⁸⁰⁴.

O GTE do PSI Paso de Frontera expos por diversas vezes os estudos de casos e os processos de melhorias dos controles fronteiriços e tentou articular as suas ações com a API da Unasul. Numa relatório resumido sobre as experiências fronteiriças, o GTE Paso de Frontera mencionou que a área fronteiriça Puerto Suárez - Corumbá, incluída no Corredor Bioceânico entre Chile - Bolívia - Brasil, possuía um acordo binacional específico a ser atualizado e retomado junto uma proposta de constituição de uma “Área de Controle Integrado” (ACI), instrumento previsto no Mercosul (GTE PASOS DE FRONTERA, 2011)⁸⁰⁵. Desta forma, o GTE do PSI Paso de Frontera acompanhava a situação das áreas fronteiriças e fazia recomendações para o Cosipan e a Unasul, como a necessidade de estabelecer planos binacionais de implementação de zonas e controles fronteiriços por meio da API e de revisar acordo binacional para uma ACI em Puerto Suárez e Corumbá (*ibidem*). Os trabalhos do GTE do PSI Paso de Frontera superaram as fases de diagnósticos, definição de cenários e preparação de projetos para chegar a etapa de parametrização dos controles fronteiriços – planejamento, gestão e monitoramento de indicadores da operação de controles fronteiriços e de eficiência dos serviços prestados (GTE PASOS DE FRONTERA, 2012)⁸⁰⁶.

⁸⁰³ *Op cit.*

⁸⁰⁴ *Op cit.*

⁸⁰⁵ GTE PASOS DE FRONTERA. **Reunion del grupo técnico ejecutivo sobre pasos de frontera.** 9 de Noviembre de 2011. Buenos Aires, Argentina. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfr_baires11_notas_gte_pasos_de_frontera.pdf. Acesso em 29.01.2021.

⁸⁰⁶ GTE PASOS DE FRONTERA. **Taller Regional sobre Pasos de Frontera.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfr_tumbes12_notas.pdf. Acesso em 29.01.2021.

A reunião do GTE do PSI Pasos de Frontera em abril de 2013, realizada em Buenos Aires, Argentina, apresentou e consolidou a proposta denominada “Estándares e Indicadores de Gestión para Pasos de Frontera”, um quadro de referência para as zonas e controles fronteiriços apoiado nos seguintes fatores: i) rede viária; ii) infraestrutura; iii) aspectos técnicos e tecnológicos; iv) aspectos operacionais e administrativos; v) prestação de serviços; vi) controles fronteiriços e áreas de entorno; vii) cooperação (GTE PASOS DE FRONTERA, 2013-a)⁸⁰⁷. A proposta de gestão das áreas fronteiriças abrangia a seleção de padrões e de critérios para os controles fronteiriços, descrição do funcionamento desses controles e comparação dos mesmos por meio de indicadores de resultados (GTE PASOS DE FRONTERA, 2013-b⁸⁰⁸; GÓMES, 2013⁸⁰⁹). A IIRSA e a Unasul miravam a constituição, a integração e a modernização das zonas e controles fronteiriços com a adoção de tecnologias e inovações nos processos e instituição de padrões internacionais de prestação de serviços e de satisfação de usuários.

Após 2014, e já sob a denominação GTE de Integração e Facilitação Fronteira, o referido grupo de trabalho concentrou os seus esforços na elaboração de uma “agenda pró-fronteiras” para o Cosiplan e a Unasul. Os estudos teóricos sobre as fronteiras não foram preteridos pela instituição e por suas unidades, mas o GTE fazia repercutir as experiências desenvolvidas e coletava novas áreas de trabalho e de ação para a gestão integrada das fronteiras sul-americanas. Na reunião do GTE de Integração e Facilitação Fronteira de outubro de 2014, em Buenos Aires, Argentina, o representante do BID assinalava que o PSI Facilitación de Pasos de Frontera havia sido incorporado no Plano de Ação Estratégico da Unasul 2012-2022 e existia a expectativa de implementação de projetos prioritários nas fronteiras sul-americanas – de áreas de controle integrados – AIC (GTE DE INTEGRACIÓN Y FACILITACIÓN FRONTERIZA, 2014)⁸¹⁰.

⁸⁰⁷ GTE PASOS DE FRONTERA. **Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo sobre Pasos de Frontera**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfr_buenosaires13_notas.pdf. Acesso em 29.01.2021.

⁸⁰⁸ GTE PASOS DE FRONTERA. **Propuesta de estándares e indicadores de gestión para pasos de frontera**. Consultora: Hilda M Gómez. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfr_buenosaires13_estandares_e_indicadores_ppt.pdf. Acesso em 29.01.2021.

⁸⁰⁹ GÓMES, Hilda M. **Estándares e indicadores de gestión para pasos de frontera**. IIRSA, UNASUL, 2013. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfr_buenosaires13_estandares_indicadores.pdf. Acesso em 29.01.2021.

⁸¹⁰ GTE DE INTEGRACIÓN Y FACILITACIÓN FRONTERIZA. **Informe de la reunión**. 16 y 17 de octubre de 2014. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfr_buenosaires14_informe_de_la_reunion.pdf. Acesso em 29.01.2021.

As iniciativas de integração das zonas e controles fronteiriços avançaram no Chile e na Argentina, já os programas nacionais para as áreas fronteiriças foram sendo implementados em alguns países, como o Brasil, que tinha instituído e colocado em funcionamento a política e a estrutura de gestão e governança da faixa de fronteira do país (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2014)⁸¹¹. Embora as instituições e as autoridades políticas e os representantes dos órgãos públicos tenham participado das discussões sobre as fronteiras no âmbito da IIRSA e da Unasul, especialmente as que foram conduzidas pelo GTE especializado, as políticas e as ações governamentais nesta área não são desdobramentos efetivos das propostas daquelas entidades. Dito isso, os países sul-americanos, exceto o Brasil, demonstravam mais afinidades com as políticas e os programas vinculados à IIRSA/Unasul e geridos pelas organizações internacionais (BID, CAF e FONPLATA); seguramente, a experiência nacional não estava dissociada das iniciativas regionais e fronteiriças do continente, mas tinha bases e políticas e instrumentos próprios⁸¹².

A guinada da IIRSA e da Unasul no tema “fronteiras”, de “Pasos de Frontera” para “Integración y Facilitación Fronteriza”, veio acompanhada de um arsenal de conceitos e instrumentos a serem aprimorados e da consequente necessidade de criar um marco conceitual e um arcabouço para o “Planejamento Territorial Fronteiriço” ou “Planejamento de Integração Territorial Transfronteiriço” contendo arquitetura e arranjos de gestão, mecanismos operacionais, ferramentas de financiamento e de cooperação e planos (GTE DE INTEGRACIÓN Y FACILITACIÓN FRONTERIZA, 2015-a)⁸¹³. Essas atividades e os seus produtos deveriam subsidiar a elaboração de um Plano de Trabalho específico e a atuação do Cosiplan, responsável por articular os projetos de infraestrutura e os projetos nas fronteiras em prol da integração territorial e regional. A integração fronteiriça, resultado da infraestrutura e da conectividade dos países, se firmava como um tema-instrumento do planejamento da Unasul.

⁸¹¹ MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira - CDIF**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfr_buenosaires14_anexo4_brasil.pdf. Acesso em 30.01.2021.

⁸¹² Cf. BID. **Importancia y retos de la gestión coordinada de fronteras en la región**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfr_buenosaires14_anexo14_marquez_bid.pdf. Acesso em 29.01.2021; GTE DE INTEGRACIÓN Y FACILITACIÓN FRONTERIZA. **Integración y Desarrollo Fronterizo en América Latina: el aporte de CAF**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfr_buenosaires14_anexo15_rodriguez_caf.pdf. Acesso em 29.01.2021.

⁸¹³ GTE DE INTEGRACIÓN Y FACILITACIÓN FRONTERIZA. **Agenda de la reunión**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/gte_iff_Buenos%20Aires15_agenda.pdf. Acesso em 29.01.2021.

Em 2015 o GTE de Integração e Facilitação Fronteiriça endossou a ideia de que a integração fronteiriça pertencia ao planejamento territorial e regional da IIRSA e que seu objetivo, enquanto uma linha de ação da Unasul, era identificar e promover planos, programas e projetos direcionados a intensificar a integração e o desenvolvimento dos territórios fronteiriços e a facilitar os fluxos de bens e pessoas entre os países integrantes da Unasul (GTE DE INTEGRACIÓN Y FACILITACIÓN FRONTERIZA, 2015-a⁸¹⁴ e 2015-b)⁸¹⁵. Para a IIRSA/Unasul e o GTE retocitado, a integração fronteiriça deveria proporcionar a harmonização dos diferentes processos de integração (territorial, regional e fronteiriça), estar amparada por planos de integração transfronteiriça e mecanismos de apoio técnico e financeiro, e acompanhar a situação das fronteiras por meio de um observatório (*ibidem*). O PSI Integração Fronteiriça incorporou esses objetivos e propôs um Plano de Trabalho visando o desenvolvimento do “Marco Conceitual da Integração Territorial Transfronteiriça”, de metodologias de caracterização de áreas fronteiriças e identificação de projetos, sobretudo para a Carteira do Cosiplan e da Unasul, de elaboração de planos de integração territorial transfronteiriça, de um sistema de gestão da informação sobre as fronteiras e de mecanismos de cooperação, entre outros produtos (GTE DE INTEGRACIÓN Y FACILITACIÓN FRONTERIZA, 2015-b)⁸¹⁶.

Em 2016 as reuniões do GTE de Integração e Facilitação Fronteiriça deram sequência aos debates sobre modelos e padrões de funcionamento de controles fronteiriços, planejamento e gestão territorial de zonas fronteiriças e seus entornos, e planos de integração fronteiriça à luz de marcos institucionais e conceituais (GTE DE INTEGRACIÓN Y FACILITACIÓN FRONTERIZA, 2016-a)⁸¹⁷. Certo é que o GTE de Integração e Facilitação Fronteiriça conhecia muito bem as realidades das fronteiras sul-americanas e tinha clareza em suas recomendações e sugestões, como: a necessidade de gestão coordenada, integrada, informatizada e padronizada dos controles fronteiriços, de readequação das estruturas logísticas e administrativas das zonas de fronteiras e de compatibilização de normas e de procedimentos aduaneiros (*ibidem*).

⁸¹⁴ *Op cit.*

⁸¹⁵ GTE DE INTEGRACIÓN Y FACILITACIÓN FRONTERIZA. **Planificación de la integración territorial transfronteriza en el COSIPLAN. Proyecto de lineamientos para un Plan de Trabajo.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/gte_iff_Buenos%20Aires15_PROYECTO_LINEAMIENTOS_IFF_Anexo11.pdf. Acesso em 30.01.2021.

⁸¹⁶ *Op cit.*

⁸¹⁷ GTE DE INTEGRACIÓN Y FACILITACIÓN FRONTERIZA. **Informe final.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/GTE_Integraci%C3%B3nyFacilitaci%C3%B3nFronteriza_Agosto2016_InformeFinal.pdf. Acesso em 30.01.2021.

No ano seguinte (2017) o Foro Técnico da IIRSA e o GTE sobre Planejamento para Integração e Desenvolvimento de Territórios de Fronteira avaliaram uma proposta para a implementação de um sistema e uma plataforma virtual, a ser administrada pelo Cosiplan, para acompanhamento das políticas públicas, projetos de infraestrutura e zonas e controles fronteiriços, disponibilização de informações acerca das fronteiras (territórios, populações, ambiente etc) e difusão das normas de circulação de pessoas e cargas entre os postos de fronteira (GTE SOBRE PLANIFICACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN Y DESARROLLO DE TERRITORIOS DE FRONTERA, 2017)⁸¹⁸. Em que pese à pertinência da proposta mencionada, era incerta a sua execução; as discussões no GTE reuniam muitos temas e experiências, o que dificultava o alinhamento dos países em torno do planejamento e gestão das fronteiras e da adoção de sistemas e ferramentas operacionais padronizadas internacionalmente. Aliás, o GTE se viu obrigado a retornar às atividades iniciais da IIRSA (diagnóstico das fronteiras e dos controles fronteiriços) para preparar as informações, documentos e processos do pretense sistema de gestão de fronteiras, ainda assim, a possibilidade de montar um sistema integrado de fronteiras e de controles fronteiriços no continente mostrava-se interessante e animadora. A plataforma digital sobre as fronteiras sul-americanas prometia ser um excelente recurso para realização de estudos fronteiriços e projetos de infraestrutura e transportes (sistemas multimodais e corredores bioceânicos, inclusive).

O GTE de Integração e Facilitação Fronteiriça foi muito dinâmico e produtivo tendo em conta as suas atividades e os seus produtos técnicos (reuniões de trabalho, seminários, apresentações, documentos de referência sobre o tema) e a sua persuasão junto à Unasul que resultou na incorporação do tema “Integração Fronteiriça” no planejamento da entidade e na inserção de projetos fronteiriços na API. Excetuando os estudos de casos e os projetos-piloto nas fronteiras, não foi produzido material mais específico e direcionado para aproximadamente 118 zonas e controles fronteiriços no continente. As áreas fronteiriças entre Brasil e Bolívia foram analisadas e descritas em alguns documentos da IIRSA e da Unasul (Facilitación del transporte en los pasos de frontera de Sudamérica, API e Caracterização dos EID’s), que mantinham os subsídios técnicos para elaboração de projetos para a Carteira da Unasul. O Quadro 83 expõe os dados resumidos e atualizados das fronteiras.

⁸¹⁸ GTE SOBRE PLANIFICACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN Y DESARROLLO DE TERRITORIOS DE FRONTERA. **Informe, 12 y 13 de septiembre de 2017.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/frontera_BuenosAires17_Informe.pdf. Acesso em 30.01.2021.

Quadro 83. Fronteiras entre Brasil e Bolívia: características e aspectos geográficos

Fatores	Bolívia	Brasil	Bolívia	Brasil
Unidades político-administrativas	Departamento de Santa Cruz	Estado de Mato Grosso do Sul	Departamento de Santa Cruz	Estado de Mato Grosso
Localidades na fronteira	Puerto Suárez, Puerto Quijarro e El Mútun	Corumbá e Ladário	San Matías, San Rafael e San Ignacio	Cáceres
Rede urbana e fronteira	Área urbana e fronteira conurbada e articulada com outros centros urbanos, pólos regionais e capitais estaduais		Área urbana e fronteira não conturbada e com fraca articulação com outros centros urbanos, pólos regionais e capitais estaduais	
Infraestrutura e integração territorial	Integração por meio de estrada, ferrovia e hidrovia		Integração por meio de estrada pavimentada no lado brasileiro e não pavimentada no lado boliviano	
Controles fronteiriços	Controles fronteiriços com certa integração nas seguintes áreas: Aduana, Segurança, Migração e Fiscalização Fitossanitária		Controles fronteiriços não integrados nas seguintes áreas: Aduana, Segurança, Migração e Fiscalização Fitossanitária	
Tráfego fronteiriço	Intenso tráfego de entrada e de saída de pessoas e de mercadorias que, por sua vez, concentra e expressa a maior dinâmica de fluxos entre os países		Menor tráfego de entrada e de saída e de pessoas que reflete menores (mas não desprezíveis) inter-relações entre as localidades fronteiriças	
Principais produtos escoados	Soja e derivados, grãos, minérios, madeira e produtos florestais e agroquímicos		Soja e derivados, grãos, madeira e produtos florestais	

Fonte: COSIPLAN-UNASUR, 2016⁸¹⁹, organização do autor.

O chamado “PSI das Fronteiras” (Postos de Frontera, Integração Fronteira, Planejamento para Integração e Desenvolvimento de Fronteiras) influenciou na execução de projetos na fronteira entre Brasil e Bolívia cujos objetivos eram a adequação e a ampliação da infraestrutura existente e disponível nos centros de controle fronteiriço daqueles países (COSIPLAN, 2021)⁸²⁰.

A fronteira Puerto Suarez – Corumbá foi objeto do projeto – “Área de Controle Integrado Puerto Suárez – Corumbá” destinado à implementação de uma área de controle integrado entre os países. Esse projeto foi inserido no projeto prioritário da API “Melhoramento da conectividade viária do EID Interoceânico Central” e encontra-se concluído com a construção de um posto de fronteira no lado brasileiro da fronteira para controle aduaneiro bilateral e para armazenamento de cargas e mercadorias (*ibidem*). A imagem a seguir mostra a área fronteira e a localização do projeto, senão vejamos.

⁸¹⁹ UNASUR-COSIPLAN. **Caracterización socioeconómica y ambiental. Eje Hidrovía Paraguay-Paraná**. UNASUR-COSIPLAN, 2016.

⁸²⁰ Cf. COSIPLAN. **Ficha de proyecto**. Área de Control Integrado Puerto Suárez – Corumbá. Disponível em: http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=231. Acesso em 30.01.2021.

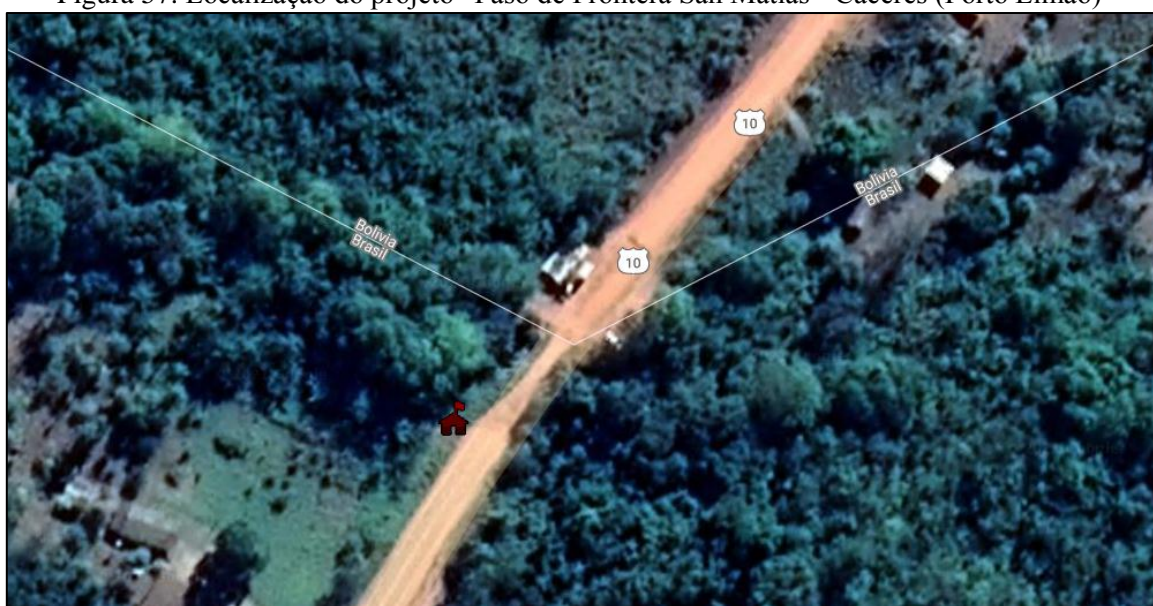
Figura 56. Localização do projeto “Área de Control Integrado Puerto Suárez – Corumbá”



Fonte: COSIPLAN, 2021 (*op cit*).

A fronteira San Matías – Cáceres recebeu projeto similar denominado “Controle de Fronteira San Matías - Cáceres (Porto Limão)” voltado à implementação de um projeto-piloto de um posto fronteiriço com controles integrados diversos. A propósito, a fronteira Cáceres - San Matías apresenta algumas iniciativas de controle fronteiriço, merecem destaque as ações de cooperação das forças armadas e de segurança pública que atuam em combate ao crime e a reestruturação do Grupo Especial de Fronteira (GEFRON) em Cáceres e da “Estación Policial Integral” em San Matías.

Figura 57. Localização do projeto “Paso de Frontera San Matías - Cáceres (Porto Limão)”



Fonte: COSIPLAN, 2021 (*op cit*).

Os projetos de integração de controles fronteiriços mencionados não dispõem de relatórios e de diagnósticos disponíveis nas bases de dados da IIRSA/Unasul. Além disso, tais projetos, embora importantes para as políticas locais e fronteiriças, parecem não ter deixado um marco institucional significativo. Isto implica dizer que essas experiências podem ter produzido bons resultados, contudo, não se constata novos avanços nessa área. Com a suspensão da plataforma da Unasul dos “pasos de frontera”, uma iniciativa internacional de integração de fronteiras sul-americana pode ter se perdido ou restar prejudicada. Contudo, a integração de controles fronteiriços é apenas uma modalidade de facilitação da circulação e de integração na fronteira.

É difícil mensurar a variedade de fluxos e a intensidade de fluxos na fronteira. Já foi dito que os estudos do IPEA das fronteiras do país têm produzido trabalhos de referência nessa temática. Relatório de trabalho de equipe multidisciplinar do IPEA (2019)⁸²¹ demonstra que as interações fronteiriças entre Corumbá/Ladário e Puerto Suarez/Puerto Quijarro estão apoiadas em maior nível de articulação das instituições dos países e de contato entre as populações locais e na formação de centralidades e aglomerações urbanas nos seus respectivos territórios. Esse arranjo fronteiriço está estruturado em várias redes geográficas dotadas de variada gama de relações socioespaciais (deslocamentos populacionais, comércio transnacional, cooperação e relações internacionais). Nessa direção, os projetos do IPEA e da Universidade do Estado de Mato Grosso do Sul (UEMS) avançam nas leituras da integração sul-americana com foco na ligação entre Mato Grosso do Sul e o Pacífico (BARROS et al, 2020)⁸²².

No que importa à integração fronteiriça entre Cáceres e San Matías há poucas novidades para além dos documentos já citados. A expectativa é que os estudos do IPEA com as universidades locais em parceria com o Governo do Estado de Mato Grosso (e o Departamento de Santa Cruz) consigam, pelo menos, instituir um regime diferenciado para as relações fronteiriças com foco nas cidades gêmeas. As políticas territoriais e regionais integradas permanecem indefinidas (LIMA, 2012)⁸²³, apesar das articulações dos governos e dos atores sociais nos níveis locais e regionais na fronteira e das experiências obtidas no plano internacional.

⁸²¹ PÊGO, Bolívar; MOURA, Rosa. **Apresentação da atividade: o arco Central, a pesquisa Fronteirase o trabalho em grupo.** In: PÊGO, Bolívar (coord); *et al.* Fronteiras do Brasil: uma avaliação do Arco Central. Rio de Janeiro. IPEA, 2019.

⁸²² BARROS, Pedro Silva *et al.* **Corredor bioceânico de Mato Grosso do Sul ao pacífico: produção e comércio na rota da integração sul-americana.** Campo Grande, Brasília. UEMS, IPEA, 2020.

⁸²³ LIMA, Diogo Marcelo Delben Ferreira de Lima. **Desenvolvimento regional e políticas territoriais: estruturas produtivas regionais no pantanal brasileiro.** Dissertação (Mestrado em Geografia). Cuiabá. UFMT, 2012.

Considerações finais

Este trabalho abordou a integração sul-americana e fronteiriça (Brasil e Bolívia), as políticas e as organizações regionais (IIRSA e UNASUL) e os instrumentos de planejamento territorial e regional e de gestão de projetos de infraestrutura adotados no período de 2000 a 2020 com foco na execução dos projetos de transportes na fronteira e na região caracterizada pelos biomas do pantanal e do chaco, estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso e departamento de Santa Cruz. O conhecimento da evolução das localidades, da infraestrutura física e logística, das redes geográficas e dos estágios de desenvolvimento das comunidades envolvidas, bem como dos desafios impostos pelas relações local-global e pelo paradigma da sustentabilidade, capacita o indivíduo, o cidadão, o professor, o geógrafo e o pesquisador na compreensão da organização e da produção dos diferentes espaços e dos seus elementos constitutivos e das realizações humanas e sociais. Compreender os fatores geográficos envolvidos nas dinâmicas socioespaciais da fronteira Brasil-Bolívia e do Sistema Chaco Pantanal é uma atividade acadêmica e científica importante e necessária que assinala os processos e os caminhos da integração sul-americana, do planejamento territorial e regional, das políticas, ações e projetos de infraestrutura.

A geografia humana é competente para conhecer, identificar, descrever, explicar e sintetizar os aspectos políticos, econômicos, socioculturais e ambientais afetos à integração sul-americana e à configuração dos espaços na fronteira Brasil-Bolívia e no Sistema Chaco-Pantanal. Certo é que as geopolíticas e as geoestratégias elaboradas e implementadas pelos Estados-nacionais corroboram para a definição dos rumos da integração e do desenvolvimento dos países sul-americanos e das políticas regionais e territoriais de alcance continental. As relações internacionais, observadas a partir da ocorrência de diversos eventos, documentos, acordos e iniciativas firmados entre os países, comprovam o estabelecimento de interesses comuns e de responsabilidades entre as nações. A América do Sul vivenciou um período expressivo de intensificação das relações internacionais e de construção de agenda integracionista com fundamentos (geo)políticos e (geo)econômicos consistentes e objetivos estatais e governamentais bem delimitados e com notável alinhamento na política e no planejamento territorial e regional que contou com a criação e a atuação de organizações internacionais relevantes (IIRSA e a Unasul) e com a adoção de medidas efetivas em prol do planejamento territorial e regional e da gestão de projetos de infraestrutura e de transportes.

A IIRSA representou uma macropolítica para a integração física do território e para a concretização dos projetos de infraestrutura necessários à formação de redes geográficas, setores estratégicos, eixos de integração e desenvolvimento, corredores de transportes e complexos logísticos e de prestação de serviços terciários modernos. Apoiada numa estrutura institucional técnica gerida por organizações internacionais com apoio dos representantes dos governos nacionais, a IIRSA conseguiu construir e por em funcionamento um sistema de planejamento territorial e regional e de gestão de carteiras de projetos de infraestrutura e de transportes que pode ser considerado um marco na política integracionista e na história da teoria e da prática no planejamento na América do Sul. A IIRSA definiu unidades de referência para o planejamento territorial e regional e para a gestão de projetos de infraestrutura e de transportes, notadamente os EID's Interocânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná, objetos desse estudo, e propôs carteiras de projetos para viabilizar a integração física e impulsionar o desenvolvimento dos territórios e das comunidades locais. A IIRSA oportunizou um espaço de alto nível para formatação e efetivação de projetos internacionais e transfronteiriços caros às estruturas produtivas, aos arranjos locais e sub-regionais e às economias nacionais. As atividades e os documentos adotados pela IIRSA permitem a visualização de uma política de integração territorial que contemplou a fronteira Brasil e Bolívia e as regiões do pantanal e do chaco.

As propostas integracionistas na América do Sul avançaram com o passar dos anos e com a aproximação entre os países e os governos nas primeiras décadas dos anos 2000, ou melhor, até o aparecimento dos cenários de deterioração da situação política, econômica e social dos países sul-americanos e das relações internacionais e regionais. Em que pese às dificuldades e às severas críticas que lhe foram impostas, a Unasul ambicionou uma política de integração regional plural e progressista consubstanciada numa variada gama de políticas temáticas e numa estrutura institucional arrojada composta por instâncias políticas e técnicas (os conselhos) dotadas de mecanismos administrativos para formulação e implementação de iniciativas de interesse comum dos países e fundamentais para a integração regional sul-americana. A Unasul aproveitou o histórico e a plataforma da IIRSA e consolidou o planejamento territorial e regional e a gestão de projetos de infraestrutura como meios para a integração física (territorial) e regional no continente. A Unasul revelou a importância geopolítica da integração sul-americana e os potenciais das políticas territorial e regionais nos países e na região.

Tanto a IIRSA quanto a Unasul consistem em marcos e progressos notórios da integração sul-americana, apesar dos seus problemas e das descontinuidades dessas iniciativas no continente. A IIRSA e a Unasul aprofundam um processo histórico de boas relações internacionais, de proposição de políticas territoriais e regionais, de valorização do planejamento e da gestão de projetos de infraestrutura e de execução de ações conjuntas em áreas estratégicas e fundamentais ao bem estar e ao progresso da região. Isto significa que a existência e a atuação das organizações internacionais (IIRSA e Unasul), por si só, podem ser consideradas medidas efetivas da integração regional sul-americana. A falta dessas organizações, como se vê nos tempos de perda de importância da América do Sul e de descomprometimento dos países e dos governos com as grandes questões e projetos da região, expõe uma miséria política e empurra as nações e os povos para incertezas no tocante ao aproveitamento das oportunidades da integração sul-americana, e agrava os problemas socioambientais, políticos e culturais já existentes. Outrossim, a IIRSA e a Unasul cumpriram o objetivo da integração sul-americana de criar um sistema de planejamento e de gestão de projetos de infraestrutura voltados aos seus fins. Com efeito, é preciso distinguir o planejamento das ações e dos seus resultados. Diante disso, a IIRSA e a Unasul seriam bem sucedidas na política de integração sul-americana independentemente dos resultados concretos das políticas, das ações e da execução dos projetos de infraestrutura e de transportes.

Ainda assim, para além do planejamento territorial e regional e da gestão das carteiras dos projetos de infraestrutura e de transportes, é possível reconhecer que a IIRSA e a Unasul contribuíram de modo satisfatório para a implementação de ações relevantes para a integração sul-americana, inclusive na viabilização e concretização dos projetos de infraestrutura e de transportes. Os documentos técnicos da IIRSA e da Unasul atestam que as organizações internacionais trabalharam com afinco na elaboração, acompanhamento, fiscalização e execução das carteiras de projetos e na adoção dos mecanismos de avaliação dos projetos e que os portfólios dos EID's tiveram bons indicadores afetos à viabilização e à execução de projetos de infraestrutura e de transportes. A evolução das carteiras de projetos dos EID's, incluindo dos EID's Interoceânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná, assinala a preocupação daquelas instituições com o apoio técnico e financeiro dos projetos e com a manutenção de planos viáveis e promissores na integração física do território (e das fronteiras). Os problemas decorrentes da efetivação das carteiras de projetos de infraestrutura e de transportes decorrem da complexidade da temática e não da atuação da IIRSA/Unasul.

A análise conjunta dos EID's Interoceânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná e das suas carteiras de projetos com ênfase no setor de transportes e na fronteira Brasil e Bolívia corroborou para uma visão completa da questão da integração (física) na área de estudo. Constatou-se a inserção de geopolíticas e de geoestratégias na política de integração sul-americana baseadas na situação geográfica das áreas fronteiriças de Brasil e Bolívia e dos biomas e regiões do pantanal e do chaco. Essas geopolíticas e geoestratégias foram alocadas – sem maior rigor teórico e conceitual – nos instrumentos políticos e de planejamento territorial e regional e na gestão de projetos de infraestrutura e de transportes, sendo apontadas pelas organizações internacionais e pelos Estados mediante os seus representantes nas instituições. Depreende-se que os projetos de transportes (rodoviários, ferroviários, hidroviários) e fronteiriços foram concebidos e implementados com base nas realidades e nas expectativas das áreas de estudo: fronteira entre o estado de Mato Grosso do Sul e o departamento de Santa Cruz, e as localidades de Corumbá, Puerto Suarez e Puerto Guijarro; fronteira entre o estado de Mato Grosso e o departamento de Santa Cruz, e as localidades de Cáceres e San Matías. Os projetos de transportes e fronteiriços têm sido mais efetivos na fronteira com melhor infraestrutura e com mais intercâmbios socioeconômicos (Mato Grosso do Sul e Santa Cruz, Corumbá, Puerto Suarez e Puerto Guijarro), aliás, os projetos de integração nessa região avançam para iniciativas mais complexas e arrojadas na integração física e no crescimento de polos produtivos, complexos logísticos, sistemas de transportes e redes geográficas transnacionais.

O estudo dos projetos de transportes rodoviários, ferroviários, hidroviários e fronteiriços detalhou as principais infraestruturas e corredores de integração física, fronteira, territorial e regional envolvendo Brasil e Bolívia e o Sistema Chaco-Pantanal. Nota-se uma vinculação entre os sistemas de transportes transnacionais e nacionais e a necessidade de convergência dos marcos regulatórios no setor, bem como da importância de estudos técnicos especializados na identificação dos vetores de crescimento das atividades produtivas e econômicas e da estruturação das bases e dos centros prestadores de serviços logísticos nas localidades e nas regiões afetadas. Há certa diversidade de projetos de transporte na área de estudo, que possuem distintos níveis de impacto espacial, socioeconômico e ambiental, o que dificulta a realização de avaliações objetivas sobre os mesmos. No mais, restou claro que a integração regional e territorial sul-americana é indissociável das políticas, do planejamento, da gestão de projetos nos diferentes espaços, como a fronteira Brasil-Bolívia e o pantanal e o chaco.

Referências

AB'SABER, Aziz N. **Os domínios morfoclimáticos na América do Sul. Primeira aproximação.** In: Geomorfologia. v. 52. p. 1-22, 1977.

AB'SABER, Aziz N. **Os domínios da natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas.** São Paulo. Ateliê Editorial, 2003.

AB'SABER, Aziz N. Brasil. **Paisagens de exceção: o litoral e o pantanal mato-grossense – patrimônios básicos.** Cotia, SP. Editorial, 2006.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ, UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ – UFPR. **Estudo da prática regulatória, vantagens competitivas e oferta e demanda de carga entre os países signatários do Acordo da Hidrovia Paraguai-Paraná.** Brasília. ANTAQ, UFPR, 2018-a.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ. **Vias economicamente navegadas.** Brasília. ANTAQ, 2018-b.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT. **Proposições para solução de conflitos ferroviários urbanos.** Brasília. ANTT, 2014.

ALMEIDA, Fernando F. M. **Geologia da Serra da Bodoquena (Mato Grosso).** Rio de Janeiro, DNPM-MME (Divisão de Geologia e Mineralogia, 219), 1965.

ALMEIDA, Roberto Schmidt. **A Geografia e os geógrafos do IBGE no período 1938-1998.** Rio de Janeiro. IBGE, 2000.

AMORIM, Celso. **A integração sul-americana.** In: DEP: Diplomacia, Estratégia e Política/Projeto Raúl Prebisch n. 10 (outubro/dezembro 2009). Brasília: Projeto Raúl Prebisch, 2009.

ANDRADE, Manuel Correia de. **A terra e o homem no Nordeste.** São Paulo: Brasiliense, 1963.

ANDRADE, Manuel Correia de. **Espaço, polarização e desenvolvimento (a teoria dos polos de desenvolvimento e a realidade nordestina).** Recife. Centro Regional de Administração Municipal, 1967.

ANDRADE, Manuel Correia de. **Geografia econômica.** São Paulo: Atlas, 1973.

ANDRADE, Manuel Correia de. **Geografia econômica.** 9 ed. São Paulo. Atlas, 1987.

ANDRADE, Manuel Correia de. **Caminhos e descaminhos da geografia.** Campinas, SP. Papyrus, 1993.

ANDRADE, Manuel Correia de. **Uma geografia para o século XXI.** Campinas, SP. Papyrus, 1994.

ANDRADE, Manuel Correia de. **Geografia: ciência da sociedade.** Recife. Ed. Universitária da UFPE, 2008.

ANZAI, Leny Caselli (Org.); MARTINS, Maria Cristina Bohn (Org.). **Histórias coloniais em áreas de fronteiras: índios, jesuítas e colonos.** São Leopoldo: Oikos: EDUNISINOS; Cuiabá: EDUFMT, 2008.

ARAUJO, Izan Reis de. **A projeção geopolítica do Brasil na América Latina e os desafios da integração sul-americana.** Dissertação de Mestrado (Geografia Humana). São Paulo. FFLCH-USP, 2018.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO – AL/MT; COOTRADE. **A fronteira Brasil Bolívia**. Cuiabá. AL/MT, COOTRADE, 2018.

ASOCIACIÓN LATINO-AMERICANA DE INTEGRACIÓN - ALADI. COMUNIDAD ANDINA - CAF. **Análisis comparativo de las normas sobre transporte internacional terrestre de carga y pasajeros y de tránsito aduanero. Vigentes en el ámbito de la Aladi y de la Can, en el marco de una posible armonización**. Montevideo, Uruguay e Lima, Perú. ALADI, CAF, 2017.

AZEVEDO, Aroldo de. **Regiões e paisagens do Brasil**. São Paulo. Ed. Nacional, 1952.

AZEVEDO, Aroldo de. **A geografia a serviço da política**. In: Boletim Paulista de Geografia, n.º 21, 1955. pp 42-68.

AZEVEDO, Aroldo de (org). **Brasil: a terra e o homem**. São Paulo. Cia. Ed. Nacional, 1968.

AZEVEDO, Daniel Abreu de; CASTRO, Iná Elias de; RIBEIRO, Rafael Winter (orgs). **Os desafios e os novos debates da geografia política contemporânea**. Rio de Janeiro. Terra Escrita, 2021.

BACKHEUSER, Everardo. **A geopolítica geral e do Brasil**. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1932.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID; SEBRAE-MS. **Mato Grosso do Sul sem fronteiras. Características e interações territoriais: Brasil, Bolívia e Paraguai**. Campo Grande, MS. BID, SEBRAE-MS, 2010.

BARROS, Pedro Silva *et al.* **Corredor bioceânico de Mato Grosso do Sul ao pacífico: produção e comércio na rota da integração sul-americana**. Campo Grande, Brasília. UEMS, IPEA, 2020.

BARROS, Pedro Silva; PADULA, Raphael; SEVERO, Luciano Wexell; SAMURIO, Sofia Escobar; GONÇALVES, Julia Borba. **Documentos de trabalho. Corredor Rodoviário Bioceânico: caminho do Mato Grosso do Sul à Àsia Pacífico**. ALADI, CAF e CEPAL, 2020.

BAUMANN, Renato (org). **Mercosul - avanços e desafios da integração**. Brasília. IPEA, CEPAL, 2001.

BAUMANN, Renato. **Integração regional teoria e experiência latino-americana**. Rio de Janeiro. LTC, 2013.

BECKER, Bertha K. **Geopolítica da Amazônia: a nova fronteira de recursos**. Rio de Janeiro. Zahar Ed., 1982.

BECKER, Bertha.K. **A geografia e o resgate da geopolítica**. In: Revista Brasileira de Geografia, v.50, n.2, 1988.

BECKER, Bertha K. **Amazônia**. São Paulo: Ática, 1990.

BECKER, Bertha K. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

BECKER, Bertha K. **A urbe amazônida: a floresta e a cidade**. 1 ed. Rio de Janeiro. Garamond, 2013.

BECKER, Bertha K. STENNER, Claudio. **Um futuro para a Amazônia**. São Paulo. Oficina de Textos, 2008.

- BECKER, Bertha. K. (coord); COSTA, Francisco de Assis. COSTA, Wanderley Messias da. **Um projeto para a Amazônia no século 21: desafios e contribuições**. 1. ed. Brasília: CGEE, 2009.
- BECKER, B. K., EGLER, C. A. G. **Brasil: uma nova potência regional na economia mundial**. Rio de Janeiro: Bertrand-Brasil, 1993.
- BERNARDES, Nilo. **Iniciação à geografia**, Rio de Janeiro. IBGE, 2021.
- BID. **Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur**. BID, 2000.
- BID. CAF. FONPLATA. **Facilitación del transporte en los pasos de frontera de Sudamérica. Programa de Proyectos Piloto en Pasos de Frontera - Fase II**. Buenos Aires, Argentina, BID, CAF, FONPLATA, 2005.
- BID; SEBRAE-MS. **Mato Grosso do Sul sem fronteiras: características e interações territoriais. Brasil, Bolívia e Paraguai**. 1 ed. Campo Grande, MS. SEBRAE-MS, 2010.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (Brasília, DF). **Plano de Conservação da Bacia do Alto Paraguai (Pantanal) – PCBAP**. Brasília. Programa Nacional do Meio Ambiente. Projeto Pantanal, 1997.
- BRICEÑO-RUIZ, José. **O regionalismo latino-americano depois do regionalismo aberto: novos eixos, novas estratégias, modelos diversos**. In: CARMO, Corival Alves do (org). *Relações internacionais: olhares cruzados*. Brasília. FUNAG, 2013.
- BOLÍVAR, Pêgo (coord); *et al.* **Estudo técnico sobre a viabilidade de criação da “cidade gêmea” Cáceres (Brasil) - San Matías (Bolívia)**. Brasília. MDR, IPEA, 2020.
- BNDES *et al.* **Corredor bioceânico ferroviário: estudos técnicos referentes ao Eixo de Capricórnio : relatório consolidado**. Brasília. BNDES, 2011.
- BRUNHES, Jean. **Geografia humana**. Rio de Janeiro. Fundo de Cultura, 1962.
- CAF. **Vías para la integración**. Acción de la CAF en la infraestructura sostenible de Suramérica. CAF, 2000.
- CAMARGO, Pedro de. **O papel da circulação terrestre na integração econômica e territorial da América do Sul**. Tese de Doutorado (Geografia Humana). São Paulo. FFLCH-USP, 1999.
- CAMPOS, Rui Ribeiro de. **Breve histórico do pensamento geográfico brasileiro nos séculos XIX e XX**. Jundiaí. Paco Editorial, 2011.
- CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva; PÊGO FILHO, Bolivar; ROMMINGER, Alfredo Eric; FERREIRA, Iansã Melo; VASCONCELOS, Leonardo Fernandes Soares. **Gargalos e demandas da infraestrutura ferroviária e os investimentos do PAC: mapeamento IPEA de obras ferroviárias**. Texto para discussão N.º 1465. Brasília. IPEA, 2010.
- CAPEL, Horacio. **Geografía humana y ciencias sociales: una perspectiva histórica**. Barcelona, Montesino, 1989.
- CARVALHO, Delgado de. **Le Brésil méridional: étude économique sur les états du sud S. Paulo, Paraná, Santa-Catharina et Rio-Grande-do-Sul**. Paris, Publications Périodiques, 1910.
- CARVALHO, Delgado de. **Evolução da geografia humana**. In: *Revista Brasileira de Geografia*. Abril-Junho de 1941. pp. 422-431.

CARVALHO, Delgado de. CASTRO, Therezinha de. **Atlas de relações internacionais**. Rio de Janeiro. IBGE, CNG, 1960.

CARVALHO, Delgado de. CASTRO, Therezinha de. **Geografia humana (política e econômica)**. Rio de Janeiro. CNG, 1963.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e política. Território, escalas de ação e instituições**. 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CASTRO, Therezinha de. **África: geohistória, geopolítica e relações internacionais**. Rio de Janeiro. Biblioteca do Exército, 1981.

CASTRO, Therezinha de. **Nossa América: geopolítica comparada**. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Colégio Pedro II, 1992.

CLAVAL, Paul. **Evolución de la geografía humana**. Barcelona. Oikos-tau, 1974.

CLAVAL, Paul. **História da geografia**. Lisboa. Edições 70, 2015.

CIC PLATA. **Análise Diagnóstico Transfronteiriço da Bacia do Prata - ADT**. - 1a ed revisada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata - CIC ; Estados Unidos : Organización de los Estados Americanos - OEA, 2017.

CONTRERAS, Manuel A. **El desarrollo del transporte en Bolivia, una aproximación al impacto económico y social de los ferrocarriles y carreteras 1900-2015**. In: TORRICO, Napoleón Pacheco; VELÁSQUES-CASTELLANOS, Iván (coords). Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015). Tópicos de historia económica. Tomo I. La Paz. Konrad Adenauer Stiftung, 2017.

CONTRERAS, Manuel A. **El desarrollo del transporte en Bolivia, una aproximación al impacto económico y social de los ferrocarriles y carreteras 1900-2015**. In: TORRICO, Napoleón Pacheco; VELÁSQUES-CASTELLANOS, Iván (coords). Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015). Tópicos de historia económica. Tomo I. La Paz. Konrad Adenauer Stiftung, 2017.

COSTA, Maria de Fátima. **A história de um país inexistente: pantanal entre os séculos XVI e XVIII**. São Paulo. Estação Liberdade, Kosmos, 1999.

COSTA, João Craveiro. **A conquista do deserto ocidental: subsídios para a história do território do Acre**. 4 ed. Rio Branco. Fundação Cultural do Acre, 1998.

COSTA, Wanderley Messias da Costa. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo, SP. Editora Contexto e Editora da Universidade de São Paulo, 1988.

COSTA, Wanderley Messias da Costa. **Geografia política e geopolítica: discursos sobre o território e o poder**. São Paulo. HUCITEC/EDUSP, 1992.

COSTA, Wanderley Messias da Costa. **O Brasil e América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração**. In: OLIVEIRA, E. R. Segurança e defesa nacional: da competição à cooperação regional. São Paulo. Fundação da América Latina, 2007.

COSTA, Wanderley Messias da Costa. **Crise da integração e tendências geopolíticas na América do Sul**. In: COSTA, Wanderley Messias da Costa; VASCONCELOS, Daniel Bruno (orgs). Geografia e geopolítica da América do Sul. São Paulo. Humanitas, 2018.

COSTA, Wanderley Messias da. BECKER, Bertha K. ALVES, Diógenes Salas (Org.). **Dimensões humanas da biosfera-atmosfera na Amazônia**. São Paulo: EDUSP, 2007.

- COSTA, Wanderley Messias da Costa; VASCONCELOS, Daniel Bruno (orgs). **Geografia e geopolítica da América do Sul**. São Paulo. Humanitas, 2018.
- COUTO E SILVA, Golbery. **Geopolítica do Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro. Livraria José Olympio Editora, 1967.
- COUTO E SILVA, Golbery. **Conjuntura nacional, poder executivo e geopolítica do Brasil**. 3 ed. Rio de Janeiro. Livraria José Olympio Editora, 1981.
- CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2 ed. Porto Alegre. Arimed, 2007.
- CRUZ, Bruno de Oliveira; FURTADO, Bernardo Alves; MONASTERIO, Leonardo; JÚNIOR, Waldery Rodrigues (orgs). **Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil**. Brasília. IPEA. 2011.
- DEFFONTAINES, Pierre. **Geografia humana do Brasil**. In: Revista Brasileira de Geografia. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1939_v1_n1.pdf. Acesso em 16/10/2021.
- DEFFONTAINES, Pierre. **Geografia humana do Brasil**. Rio de Janeiro. Livraria Editora da Casa do Estudante do Brasil, 1952.
- DEMO, Pedro. **Metodologia em ciências sociais**. 3 ed. rev. ampl. São Paulo. Atlas, 1995.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES – DNIT. **Atlas de infraestrutura ferroviária**. Brasília. DNIT, 2019.
- DESIDERÁ NETO, Walter Antonio (org). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro. IPEA, 2014.
- DINIZ, Osório da Rocha. **A política que convém ao Brasil**. Rio de Janeiro. Ed. Nacional, 1937.
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLÍVIA. **Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020. En el marco del desarrollo integral para vivir bien. Rumbo a la Agenda Patriótica 2025**. Bolivia, s.d.
- FOLMERT, Ivano; MEURER, Ane Carine; ARAÚJO, Gilvan. C. C; SUZUKI, Júlio César (orgs). **Geopolítica: poder e território**. São Paulo. FFLCH/USP, 2021.
- FORO BOLIVIANO SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO. **El Pantanal boliviano y los proyectos de desarrollo**. La Paz. FOBOMADE, s.d.;
- FORO BOLIVIANO SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO; IUCN. **El Gran Sistema Pantanal en Bolivia**. La Paz. FOBOMADE, IUCN, 2004.
- GADELHA, Regina Maria A. F.. **Mercosul à Unasul - avanços do processo de integração**. São Paulo. EDUC, 2013.
- GARCIA, Tatiana de Souza Leite. **Desafios da integração sul-americana: as políticas de meio ambiente e de transportes no MERCOSUL (2009-2019)**. Tese de Doutorado (Geografia Humana). São Paulo. FFLCH-USP, 2019.
- GARCÍA-GÓMES, Vincent. **Corredores interoceánicos e integración en la economía mundial**. Bolivia ante los desafíos de la globalización económica, la competitividad internacional y el desarrollo humano sostenible. UDAPEX, ILDIS, 1997.

- GEIGER, Pedro Pinchas. **Evolução da rede urbana brasileira**. Rio de Janeiro. CBPE, 1963.
- GEIGER, Pedro P. **Regionalização e divisão regional do Brasil**. Rio de Janeiro. IBGE, 1967.
- GEIGER, Pedro. P. **Notas autobiográficas e reflexões (dedicado a Regina Rochefort)**. In: GEOSUL. N.º 17. Ano IX. 1º semestre de 1994. pp. 124-150.
- GEORGE, Pierre. **Os métodos da geografia**. São Paulo. Difusão Europeia do Livro, 1972.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo. Atlas, 2008.
- GUIMARÃES, Fábio Macedo Soares. **O Pensamento de Fábio Macedo Soares Guimarães: uma seleção de textos**. Rio de Janeiro. IBGE, 2006.
- GOES FILHO, Synesio Sampaio. **As fronteiras do Brasil**. Brasília. FUNAG, 2013.
- GOMES, Paulo César da Costa. **Geografia e modernidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.
- GOMES, Maria Terezinha Serafim; SPOSITO, Eliseu Savério (orgs). **Questões regionais e a geografia econômica: perspectivas e desafios contemporâneos**. Curitiba. CRV, 2020.
- GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Amazônia, Amazônia**. São Paulo. Contexto, 2001.
- GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. **Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira - MS**. Campo Grande. Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, 2012.
- GUIMARÃES, Fábio de Macedo Soares. **Divisão regional do Brasil**. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro. IBGE, v. 3, n. 2, p. 318-373, abr./jun. 1941.
- HALLOY, Stephan; SEIMON, Anton; SANDBU, Martin; FRANCO, Guillermo. **Estudio Puerto Busch. Opciones para la ubicación de un puerto soberano de Bolivia en el Sistema Paraguay-Paraná**. Santa Cruz, Bolívia. WWF, 2005.
- IBGE. **Biomass e sistema costeiro-marinho do Brasil: compatível com a escala 1:250 000**. Rio de Janeiro. IBGE, 2019.
- IBGE. **Contas de ecossistemas. O uso da terra nos biomas brasileiros: 2000- 2018**. RJ. IBGE, 2020.
- IBGE. **Contas de ecossistemas. Condição dos corpos hídricos. 2010-2017**. RJ. IBGE, 2021.
- IBISCH, P. I.; MERIDA, G. **Biodiversidad: la riqueza de Bolivia. Estado de conocimiento y conservación**. Santa Cruz de la Sierra. Editorial FAN, 2003.
- IIRSA. **IIRSA 10 anos depois. Suas conquistas e desafios**. 1ª edição. Buenos Aires, Argentina. BID-INTAL, 2011.
- IRIGARAY, Carlos Teodoro José Huguene; CUNHA, Catia Nunes da; JUNK, Wolfgang J. **Pantanal à Margem da Lei Panorama das Ameaças e Perspectivas para a Conservação**. Cuiabá, MT. Mupan, 2020.
- JORGE, Arthur Guimarães de Araújo. **Rio Branco e as fronteiras do Brasil: uma introdução às obras do Barão Rio Branco**. Brasília. Senado Federal, 1999.

- KOCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica. Teoria da ciência e iniciação à pesquisa.** Petrópolis, RJ. Vozes, 2011.
- LA BLACHE, Paul Vidal. **Princípios de geografia humana.** 2. ed. Lisboa: Kosmos, 1921.
- LA BLACHE, Paul Vidal de. **Princípios de geografia humana.** Lisboa. Ed. Cosmos, 1954.
- LAFER, Celso. **Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira. Pensamento e ação. Volume 2.** Brasília. FUNAG, 2018.
- LIMA, Diogo Marcelo Delben Ferreira de Lima. **Desenvolvimento regional e políticas territoriais: estruturas produtivas regionais no pantanal brasileiro.** Dissertação (Mestrado em Geografia). Cuiabá. UFMT, 2012.
- LIMA, Diogo Marcelo Delben Ferreira de Lima. **Tutela internacional das áreas úmidas sul-americanas: instrumentos de proteção do pantanal e do chaco.** Dissertação (Mestrado em Direito Agroambiental). Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso. Cuiabá. UFMT, 2014.
- MARCONI, Maria de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 5 ed. São Paulo. Atlas, 2013.
- MARTIN, André R. **Fronteiras e nações.** 1 ed. São Paulo. Contexto, 1992.
- MARTIN, André R. **Brasil, Geopolítica e Poder Mundial: o anti-Golbery.** 1. ed. São Paulo: HUCITEC, 2018.
- MATTOS, Carlos de Meira. **Brasil: geopolítica e destino.** Rio de Janeiro. Biblioteca do Exército, 1975.
- MATTOS, Carlos de Meira. **Geopolítica e as projeções de poder.** Livraria José Olympio Editora, 1977.
- MATTOS, Carlos de Meira. **Brasil: geopolítica e destino.** 2 ed. Rio de Janeiro. Livraria José Olympio Editora, 1979.
- MATTOS, Carlos de Meira. **Uma geopolítica pan-amazônica.** Rio de Janeiro. Biblioteca do Exército, 1980.
- MATTOS, Carlos de Meira. **Geopolítica e trópicos.** Rio de Janeiro. Biblioteca do Exército, 1984.
- MATTOS, Carlos de Meira. **Geopolítica e teoria de fronteiras: fronteiras do Brasil.** Rio de Janeiro. Biblioteca do Exército, 1990.
- MATTOS, Carlos de Meira. **Política, relações internacionais e estratégia.** São Paulo. Mackenzie, 1999.
- MATTOS, Carlos de Meira. **Geopolítica e modernidade: geopolítica brasileira.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2002.
- MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público.** 8ª. ver. atual. ampl. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2014.
- MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Por um tribunal de justiça para UNASUL.** A necessidade de uma corte de justiça para a América do Sul sob os paradigmas do Tribunal de Justiça da União Europeia e da Corte Centro-Americana de Justiça. Brasília. Senado Federal, 2015.

- MENDONÇA, Renato. **História da política exterior do Brasil: do período colonial ao reconhecimento do império (1500-1825)**. Brasília. FUNAG, 2013.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, SERVICIOS Y VIVENDA. **Plan Sectorial De Desarrollo Integral Ajustado Para Vivir Bien**. Bolivia, 2019.
- MONBEIG, Pierre. **Ensaio de geografia humana brasileira**. São Paulo. Ed. Martins, 1940.
- MONBEIG, Pierre. **O Brasil**. São Paulo. Difusão Européia do Livro, 1954.
- MONBEIG, Pierre. **Novos Estudos de Geografia Humana Brasileira**. São Paulo. Difusão Européia do Livro, 1957.
- MONTEIRO, Carlos Augusto de Figueiredo. **A geografia no Brasil (1934-1977): avaliação e tendências**. São Paulo. IGEOG-USP, 1980.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. **Geografia: pequena história crítica**. São Paulo. Hucitec, 1981.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. **Ideologias geográficas: espaço, cultura e política no Brasil**. São Paulo. Hucitec, 1988.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. **A gênese da Geografia Moderna**. São Paulo: Hucitec, 1989.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. **Ratzel. Geografia**. São Paulo. Ática, 1990.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. **Bases da formação territorial do Brasil: o território colonial brasileiro no longo século XVI**. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo. USP, 1991.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. **Meio ambiente e ciências humanas**. São Paulo: Hucitec, 1994.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. **Bases da formação territorial do Brasil: o território colonial brasileiro no longo século XVI**. São Paulo: Hucitec, 2000.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. **Geografia: pequena história crítica**. 20 ed. São Paulo. Annablume, 2005.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. **Território e história no Brasil**. São Paulo: HUCITEC/Annablume, 2002.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. **Geografia histórica do Brasil: capitalismo, território e periferia**. São Paulo: Annablume, 2011.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia crítica: a valorização do espaço**. São Paulo. HUCITEC, 1984.
- MOREIRA, Ruy. **O pensamento geográfico: as matrizes brasileiras**. Volume 3. São Paulo. Contexto, 2010.
- OLIVEIRA, Floriano Godinho de; OLIVEIRA, Leandro Dias de; Regina Helena Tunes; PESSANHA, Roberto Moraes. **Espaço e economia: geografia econômica e a economia política**. Rio de Janeiro. Consequência, 2019.
- OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. **A fronteira do arco Central e sua realidade econômica e social**. In: PÊGO, Bolívar (coord); *et al.* Fronteiras do Brasil: uma avaliação do Arco Central. Rio de Janeiro. IPEA, 2019.

- PASSOS, Thaís Virga. **A importância da integração física internacional para o desenvolvimento intrarregional da Amazônia: um olhar ao Eixo Amazonas.** Dissertação de Mestrado (Integração da América Latina). São Paulo. FFLCH-USP, 2015.
- PECEQUILO, Cristina; CARMO, Corival Alves do. **O Brasil e a América do Sul. Relações regionais e globais.** Rio de Janeiro. Alta Books, 2015.
- PENHA, Bruna; DESIDERÁ NETO, Walter Antonio; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **O Mercosul e as regiões de fronteira.** Rio de Janeiro. IPEA, 2017.
- PENHA, Eli Alves. **Geografia política e geopolítica: os estudos e proposições de Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro.** In: Santos, Marco Aurélio Martins (org). Geografia e geopolítica. A contribuição de Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro. Rio de Janeiro. IBGE, 2009.
- PEREIRA, Sérgio Nunes. **Introdução: Nilo Bernardes e a trajetória densa de um manuscrito inacabado.** In: BERNARDES, Nilo. Iniciação à geografia. Nilo Bernardes. Rio de Janeiro. IBGE, 2021.
- PETRONE, Pasquale. **Baixada da ribeira: estudo de geografia humana.** 1961. Tese (Doutorado em Geografia). Departamento de Geografia. Universidade de São Paulo, São Paulo.
- PETRONE, Pasquale. **Aldeamentos paulistas e sua função de valorização da região paulistana: estudo de geografia histórica.** 1966. Tese (Livre Docência). Departamento de Geografia. Universidade de São Paulo, São Paulo.
- PNUMA. Panorama ambiental global GEO-6. **Avaliação regional da América Latina e do Caribe.** Nairóbi, Quênia. PNUMA, 2016.
- POMPERMAYER, Fabiano Mezadre; CAMPOS NETO, Carlos Álvares da Silva; PAULA, Jean Marlo Pepino de. **Hidroviás no Brasil: perspectiva histórica, custos e institucionalidade.** Texto para discussão. Brasília. IPEA, 2014.
- RICHARDSON, Roberto. Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** São Paulo. Atlas, 1999.
- ROCHEFORT, M. **Geografia da América do Sul.** São Paulo. Difusão Europeia do Livro, 1968.
- RODRIGUES, Juliana Nunes. MONTEIRO, Lício Caetano do Rego Monteiro (orgs). **Crise e reinvenção dos espaços da política.** Rio de Janeiro. Consequência, 2020.
- RODRIGUES, Lysias Augusto. **Geopolítica do Brasil.** Rio de Janeiro. Ministério da Guerra, 1947.
- ROSEIRA, Antonio Marcos. **Nova ordem sul-americana: regionalização geopolítica do espaço mundial e projeção internacional do Brasil.** Tese de Doutorado (Geografia Humana). São Paulo. FFLCH-USP, 2011.
- ROSEIRA, Antonio Marcos. **A geopolítica econômica do Brasil na América Latina: estratégias regionais de comércio e investimento (2003-2015).** In: GOMES, Maria Terezinha Serafim; SPOSITO, Eliseu Savério (orgs). **Questões regionais e a geografia econômica: perspectivas e desafios contemporâneos.** Curitiba. CRV, 2020.
- ROSS, Jurandyr. **Os fundamentos da geografia da natureza.** In: ROSS, Jurandyr (org). Geografia do Brasil. 5 ed. rev. ampl. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

- ROSS, Jurandyr. **O relevo brasileiro no contexto da América do Sul.** In: Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro. v. 61, n. 01, p. 21-58. Jan/jun, 2016. p. 23.
- RUCKERT, Aldomar Arnaldo; SILVA, Augusto César Pinheiro da. SILVA, Gutemberg de Vilhena (orgs). **Geografia política, geopolítica e gestão do território: a integração sul-americana e a inserção das regiões periféricas.** Porto Alegre. Editora Letra 1, 2018.
- SANTOS, Milton. **O trabalho do geógrafo no terceiro mundo.** São Paulo. Hucitec, 1978-a.
- SANTOS, Milton. **Por uma geografia nova.** São Paulo. Hucitec-UFPE, 1978-b.
- SANTOS, Milton. **Economia espacial: críticas e alternativas.** São Paulo. Hucitec, 1978-c.
- SANTOS, Milton. **A pobreza urbana.** São Paulo. Coleção Estudos Urbanos, Hucitec-UFPE, 1978-d.
- SANTOS, Milton. **A urbanização desigual.** São Paulo. Vozes, Petrópolis, 1980.
- SANTOS, Milton. **Manual de geografia urbana.** São Paulo. Hucitec, 1981.
- SANTOS, Milton. **Ensaio sobre a urbanização latino-americana.** São Paulo: Hucitec, 1982-a.
- SANTOS, Milton (orgs). **Novos rumos da geografia brasileira.** São Paulo. Hucitec, 1982-b.
- SANTOS, Milton. **Espaço e método.** São Paulo. Nobel, 1985.
- SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional.** São Paulo. Hucitec, 1994.
- SANTOS, Milton. **Natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção.** São Paulo. Hucitec, 1996.
- SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização. Do pensamento único à consciência universal.** São Paulo. Record, 2000.
- SANTOS, Milton. SOUZA, Maria Adélia A. de. SCARLATO, Francisco Capuano. ARROYO, Mônica (orgs). **Fim de século e globalização.** Hucitec-ANPUR, São Paulo, 1993-a.
- SANTOS, Milton. SOUZA, Maria Adélia A. de. SCARLATO, Francisco Capuano. ARROYO, Mônica (orgs). **Natureza e sociedade de hoje. Uma leitura geográfica.** Hucitec-ANPUR, São Paulo, 1993-b.
- SANTOS, Milton. SOUZA, Maria Adélia A. de. SCARLATO, Francisco Capuano. ARROYO, Mônica (orgs). **Globalização e espaço latino-americano.** Hucitec-ANPUR, São Paulo, 1993-c.
- SANTOS, Milton. SOUZA, Maria Adélia A. de. SILVEIRA, Maria Laura (orgs). **Território: globalização e fragmentação.** Hucitec-ANPUR, São Paulo, 1994.
- SANTOS, Milton. SOUZA, Maria Adélia A. de. SCARLATO, Francisco Capuano. ARROYO, Mônica (orgs). **Problemas geográficos de um mundo novo.** Hucitec-ANPUR, São Paulo, 1995.
- SANTOS, Milton. SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no século XXI.** Rio de Janeiro. Record, 2001.

SCHELESINGER, Sérgio. **Pantanal por inteiro, não pela metade. Soja, hidrovía e outras ameaças à integridade do Pantanal.** 1º ed. Mato Grosso. The Ecosystem Alliance, 2014.

SILVA, César Pinheiro da (org). **Geografia política, geopolítica e gestão do território: racionalidades e práticas em múltiplas escalas: contribuições do I CONGEO para a pesquisa geográfica no Brasil.** Rio de Janeiro. Gramma, 2016.

SILVA, Eliezer Batista da. **Infraestrutura para desenvolvimento sustentado e integração da América do Sul.** Rio de Janeiro. Editora Expressão e Cultura, 1997.

SILVA, José Borzacchiolo da. **França e a escola brasileira de geografia: verso e reverso.** Fortaleza: Edições UFC, 2012.

SILVA, J. dos S. V. da; ABDON, M. de M. **Delimitação do Pantanal brasileiro e suas sub -regiões.** Pesquisa Agropecuária Brasileira, Brasília, v. 33, p. 1703-1711, out., 1998.

SILVA, Paulo Fernando Jurado. SPOSITO, Eliseu Savério. SANTANA, Mateus Ubirajara Silva (orgs). **Geografia e economia: relações e interfaces.** Dourados, MS. Editora UEMS, 2020.

SIMÕES, Antonio José Teixeira. **Integração: sonho e realidade na América do Sul.** Brasília. FUNAG, 2011.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. **Eu sou da América do Sul.** Brasília. FUNAG, 2012.

SIMÕES, Tales Henrique Nascimento. **Liderança regional em questão: o Brasil sob a ótica dos países sul-americanos.** Dissertação de Mestrado (Geografia Humana). São Paulo. FFLCH-USP, 2019.

SOUZA-HIGA, Tereza Cristina Cardoso de (org). **Estudos regionais sul-americanos: sociocultural, economia e dinâmica territorial na área central do continente.** Cuiabá. Ed UFMT, 2008.

SOUZA JÚNIOR, Wilson Cabral de; GONÇALVES, Demerval Aparecido; RIBEIRO, Thiago Carlos Lopes; SCUR, Ribeiro Mayara Camila. **Nova Hidrovía Paraguai-Paraná: uma análise abrangente. Análise de conjuntura e factibilidade política, econômica, social e ambiental da "nova" proposta da Hidrovía Paraguai-Paraná.** Campo Grande, MS : Mupan, 2019.

SPOSITO, Eliseu Savério. **Geografia e filosofia: contribuição para o ensino do pensamento geográfico.** São Paulo: EdUNESP, 2004.

SPOSITO, Eliseu Savério (org). **Glossário de geografia humana e econômica.** São Paulo. Editora Unesp Digital, 2017.

STEFANI, Celia Regina Baider. **O sistema ferroviário paulista - um estudo sobre a evolução do transporte de passageiros sobre trilhos.** 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SUERTEGARAY, Dirce Maria Antunes. **Notas sobre a epistemologia da geografia.** In: Cadernos Geográficos. Florianópolis, n.º 11, Maio-2005.

SUERTEGARAY, Dirce Maria Antunes; PAULA, Cristiano Quaresma de; PIRES, Claudia Luisa Zeferino; SILVA; Charlei Aparecido da (orgs). **Orlando Valverde: o geógrafo e sua obra.** Porto Alegre. IGEO/UFRGS, 2017.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. **Perspectivas para la integración de América Latina.** Brasília. IPEA, CAF, 2012.

THE NATURE CONSERVANCY. WWF BRASIL. **Análise de Risco Ecológico da Bacia do Rio Paraguai:** Argentina, Bolívia, Brasil e Paraguai/ Petry, Paulo; Rodrigues, Sidney...[et al.]; The Nature Conservancy; WWF-Brasil. Brasília, DF: The Nature Conservancy do Brasil, Outubro de 2011.

TORRICO, P. Ihandira. **Puertos para el comercio exterior boliviano. Alternativas y desafíos para el empresario nacional.** Bolivia. CNC, 2017.

TRAVASSOS, Mario. **Projeção continental do Brasil.** São Paulo. Cia. Ed. Nacional, 1935.

TRAVASSOS, Mario. **Projeção continental do Brasil.** 3 ed. São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e Porto Alegre. Cia. Ed. Nacional, 1938.

UN-WATER. WWAP. **La Plata Basin Case Study. Final Report.** Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001512/151252e.pdf>. Acesso em 13 de março de 2018.

WALTER, Heinrich. **Vegetação e zonas climáticas: tratado de ecologia global.** São Paulo. EPU, 1986.

VALVERDE, Orlando. **Geografia agrária do Brasil.** Rio de Janeiro. Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, Ministério da Educação e Cultura, 1964.

VALVERDE, Orlando. **Estudos de geografia agrária brasileira.** Petrópolis. Vozes, 1984.

VESENTINI, José William. **A Capital da geopolítica.** São Paulo/ Rio de Janeiro: Ática, 1986.

VESENTINI, Jose William. **Geografia crítica.** Sao Paulo/ Rio de Janeiro: Ática, 1991.

VESENTINI, Jose William. **Nova ordem mundial.** São Paulo. Atica, 1996.

VESENTINI, Jose William. **Novas geopolíticas: as representações do século XXI.** São Paulo. Contexto, 2000.

VESENTINI, Jose William. **Nova ordem, imperialismo e geopolítica global.** Campinas : Papyrus, 2003.

VILLAR, Leandro Badini; MARCHETTI, Dalmo dos Santos. **Dimensionamento do potencial de investimentos.** BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 24, p. 261-290, set. 2006.

VITTE, Claudete de Castro Silva. **Integração da infraestrutura produtiva na América do Sul sob a coordenação do Cosiplan/Unasul: financiamento e planejamento territorial.** In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 51-67.

VITTE, Claudete de Castro Silva. **Financiamento e projetos prioritários do Cosiplan/Unasul e sua articulação com projetos nacionais sul-americanos.** GOMES, Maria Terezinha Serafim; SPOSITO, Eliseu Savério (orgs). **Questões regionais e a geografia econômica: perspectivas e desafios contemporâneos.** Curitiba. CRV, 2020.

YEGROS, Ricardo Scavone. BREZZO, Liliana M. **História das relações internacionais do Paraguai.** Brasília: FUNAG, 2013.

ZOOK JR., David H. **La conducción de la guerra del chaco.** Paraguai: El Lector, 1997.