

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina

BIANCA DE OLIVEIRA JESUS  
Integração da infraestrutura de transportes na América do Sul: a atuação e os desafios da  
IIRSA/COSIPLAN nos Eixos de influência do MERCOSUL

VERSÃO CORRIGIDA

São Paulo

2022

BIANCA DE OLIVEIRA JESUS

Integração da infraestrutura de transportes na América do Sul: a atuação e os desafios da  
IIRSA/COSIPLAN nos Eixos de influência do MERCOSUL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo para obtenção do Título de Mestre em Ciências.

Linha de Pesquisa: Práticas Políticas e Relações Internacionais

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Amalia Ines Geraiges de Lemos

São Paulo

2022

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

J58i      Jesus, Bianca de Oliveira  
            Integração da infraestrutura de transportes na  
            América do Sul: a atuação e os desafios da  
            IIRSA/COSIPLAN nos Eixos de influência do MERCOSUL /  
            Bianca de Oliveira Jesus; orientadora Amalia Ines Geraiges  
            de Lemos - São Paulo, 2022.  
            215 f.

            Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós-Graduação  
            Interunidades em Integração da América Latina. Área de  
            concentração: Integração da América Latina.

            1. América do Sul. 2. Integração Econômica. 3. IIRSA.  
            4. MERCOSUL. 5. Infraestrutura de Transportes.  
            I. Lemos, Amalia Ines Geraiges de, orient. II. Título.



Universidade de São Paulo – Prolam USP  
Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina



## ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE

### Termo de Ciência e Concordância da orientador(a)

Nome do(a) aluno(a): Bianca de Oliveira Jesus

Data da defesa: 24/08/2022

Nome do orientador(a): Prof(a). Dr(a). Amalia Ines Geraiges de Lemos

Nos termos da legislação vigente, declaro ESTAR CIENTE do conteúdo deste EXEMPLAR CORRIGIDO elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me plenamente favorável ao seu encaminhamento e publicação no Portal Digital de Teses da USP.

São Paulo, 29 de dezembro de 2022



Prof.ª Dr.ª Amalia Inês Geraiges de Lemos

Assinatura do(a) orientador(a)

## AGRADECIMENTOS

À Deus, por ter me ajudado a escrever esta dissertação e pela oportunidade de concluir o mestrado na Universidade de São Paulo.

À minha família, Maria José, Domingos e Beatriz, por todo apoio que recebi ao longo desta jornada e por sempre acreditarem em mim. Eu amo muito vocês e sou grata por tudo.

À CAPES, pela concessão da bolsa, que me possibilitou a dedicação exclusiva ao mestrado e pelo apoio institucional que recebi do PROLAM.

À minha orientadora, Prof. Dr. Amalia Ines Geraiges de Lemos, pela confiança, ensinamentos, reflexões, aprendizados acadêmicos e também pessoais, carinho e paciência que teve comigo durante todo o tempo de escrita da dissertação.

À Tatiana de S. L. Garcia e ao Peterson F. da Silva, meus professores da graduação que são referências para mim e sempre me deram todo apoio ao longo da minha vida acadêmica.

Aos Professores Dr. João Paulo C. Veiga, Dr. Wanderley Messias da Costa, Dr. Pedro F. Ribeiro pelas aulas ministradas em 2019 e suas valiosas contribuições que muito me ajudaram na pesquisa.

Ao Prof. Dr. César Ricardo Simoni, com quem tive a oportunidade de realizar o estágio docência na disciplina Geografia da Metrópole, por todo aprendizado, contribuições em minha pesquisa e por sua disponibilidade em ajudar e compartilhar suas experiências como professor.

Às minhas amigas queridas, Camila, Carolina, Francielly e Kellen, por todo apoio emocional, conversas, orações e incentivos que recebi de vocês.

Ao Mauricio Mesquita Moreira, Economista Chefe do setor de Integração e Comércio para a América Latina e Caribe do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que gentilmente aceitou me conceder entrevista para este trabalho.

À Professora Karina L. P. Mariano do Programa de Pós-graduação San Tiago Dantas, por me permitir participar como aluna ouvinte da disciplina de Regionalismo na América Latina.

À professora Carmen Fonseca, da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa em Portugal, pelos comentários sobre minha pesquisa e apresentação na *International Studies Association Annual Convention (ISA)* em 2021.

Agradeço também a todos aqueles que, apesar da distância, sempre me ajudaram e me incentivaram de diversas formas: Lucas Oliveira, Pedro Teixeira, Mário Vinícius, Eduardo Maia, Pedro Rocha, Thiago Neto, Pedro Junior, João Estevam, Daniel, Gustavo, Reinaldo, Bárbara, Aline, Julia, Cinthia, Giovanna, Juliana e Ana Carolina.

## RESUMO

JESUS, Bianca de Oliveira. **Integração da infraestrutura de transportes na América do Sul: a atuação e os desafios da IIRSA/COSIPLAN nos Eixos de influência do MERCOSUL**. 2022. 215 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

O desenvolvimento de uma rede transnacional de transportes é imprescindível para a superação de barreiras geográficas, circulação de diferentes fluxos, aproximação de mercados regionais e internacionais e ganhos de competitividade, e fundamental para qualquer processo de integração regional. Como consequência da intensificação de movimentos de regionalismo que se sucedeu no século XX, o problema da falta de conexão física entre os países sul-americanos ficou cada vez mais evidente, sobretudo com o desenvolvimento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Neste contexto, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) foi criada nos anos 2000 para servir como principal lócus de diálogo e execução de projetos de infraestrutura física, destacadamente para a área de transportes em escala regional, a qual, posteriormente, foi incorporada pelo Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). O objetivo desta pesquisa é analisar o papel da IIRSA/COSIPLAN, os principais projetos e desafios para viabilizar a fluidez pelos territórios dos Estados Partes do MERCOSUL que correspondem aos seguintes Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs): MERCOSUL-Chile, Hidrovia Paraguai-Paraná e Capricórnio. Como metodologia, empregou-se a pesquisa bibliográfica, documental e aplicação de entrevista semiestruturada. Foi possível verificar que existe uma concentração de projetos de infraestrutura nos EIDs de influência do MERCOSUL, que possuem fundamento econômico e estão localizados em áreas estratégicas para a integração física, sobretudo em faixas de fronteira. Além de ser uma região de grande dinamismo econômico e performance no comércio regional e internacional da América do Sul, é possível observar que as negociações e acordos de cooperação estabelecidos entre os Estados Partes do MERCOSUL, construídas graças ao fim das antigas disputas geopolíticas na Bacia do Prata, exerceram força de atração e concentração de projetos da IIRSA/COSIPLAN nesta porção austral do subcontinente. No entanto, mesmo com o estabelecimento de arranjos institucionais como o MERCOSUL, e a participação de Instituições Financeiras Regionais (IFRs), a IIRSA/COSIPLAN enfrentou e ainda enfrenta uma série de obstáculos que impossibilitam que a integração física em escala regional obtenha resultados mais concretos e efetivos. Dentre eles, destacam-se a dependência de recursos públicos na execução dos projetos que, por sua vez, está condicionada às restrições orçamentárias dos países; a falta de participação privada e parcerias público-privadas (PPPs) em decorrência das diferenças no quadro jurídico-regulatório sobre esta modalidade de financiamento na América do Sul; a falta de harmonização regulatória em matéria de infraestrutura de transportes regional e ambiental; a ausência de estudos de impacto ambiental (EIA) completos e holísticos; o déficit no que tange à participação social nos projetos de infraestrutura; e a falta de autonomia decisória dos organismos regionais. Apesar do esvaziamento dos processos de integração regional, observa-se que o tema da infraestrutura física transfronteiriça ainda persiste na agenda dos países sul-americanos, sobretudo no que tange às obras dos corredores bioceânicos; mas carece de coordenação, esforços conjuntos e visão de longo prazo.

Palavras-chave: IIRSA. MERCOSUL. Integração física. Transportes. América do Sul.

## ABSTRACT

JESUS, Bianca de Oliveira. **Integration of transport infrastructure in South America: the role and challenges of IIRSA/COSIPLAN in MERCOSUR's Hubs of influence.** 2022. 215 f. Dissertation (Masters) - Postgraduate Program in Integration of Latin America, University of São Paulo, São Paulo, 2022.

The development of a transnational transport network is essential for overcoming geographical barriers, circulation of different flows, bringing regional and international markets closer, and competitiveness gains, and it's fundamental for any regional integration process. As a result of the intensification of regionalism movements that took place in the 20th century, the problem of lack of physical connection between South American countries became increasingly evident, especially with the development of the Southern Common Market (MERCOSUR). In this context, the Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA) was created in the 2000s to serve as the main locus for dialogue and execution of physical infrastructure projects, especially for the area of transport on a regional scale, which later was incorporated by the Council of Infrastructure and Planning (COSIPLAN) of the Union of South American Nations (UNASUR). The objective of this research is to analyze the role of IIRSA/COSIPLAN, the main projects and challenges to enable fluidity through the territories of the MERCOSUR States Parties that correspond to the following Integration and Development Hubs (IDHs): MERCOSUR-Chile, Paraguay-Paraná Waterway and Capricorn. As a methodology, bibliographic and documentary research and the application of semi-structured interviews were used. It was possible to verify that there is a concentration of infrastructure projects in the Hubs of MERCOSUR influence, which have an economic basis and are located in strategic areas for physical integration, especially in border areas. In addition to being a region of great economic dynamism and performance in regional and international trade in South America, it's possible to observe that the negotiations and cooperation agreements established between the MERCOSUR States Parties, built thanks to the end of the old geopolitical disputes in the La Plata River Basin, exerted force of attraction and concentration of IIRSA/COSIPLAN projects in this southern portion of the subcontinent. However, even with the establishment of institutional arrangements such as MERCOSUR, and the participation of Regional Financial Institutions (RFIs), IIRSA/COSIPLAN faced, and still faces, a series of obstacles that make it impossible for physical integration on a regional scale to obtain more concrete, and effective results. Among them, we highlight the dependence on public resources in the execution of the projects, which, in turn, is conditioned to the budgetary restrictions of the countries; the lack of private participation, and public-private partnerships (PPPs) due to differences in the legal and regulatory framework on this type of financing in South America; the lack of regulatory harmonization in terms of regional and environmental transport infrastructure; the absence of complete and holistic environmental impact assessments (EIA); the deficit in terms of social participation in infrastructure projects; and the lack of decision-making autonomy of regional bodies. Despite the emptying of regional integration processes, the issue of cross-border physical infrastructure persists on the agenda of South American countries, especially concerning the projects of bioceanic corridors, but lacks coordination, joint efforts, and a long-term vision.

Keywords: IIRSA. MERCOSUR. Physical Integration. Transport. South America.

## RESUMEN

JESUS, Bianca de O. **Integración de la infraestructura de transporte en América del Sur: el rol y los desafíos de IIRSA/COSIPLAN en los Ejes de influencia del MERCOSUR.** 2022. 215 f. Disertación (Maestría) - Programa de Posgrado en Integración de América Latina, Universidad de São Paulo, 2022.

El desarrollo de una red de transporte transnacional es fundamental para superar las barreras geográficas, circular diferentes flujos, acercar los mercados regionales e internacionales y ganar competitividad, y es fundamental para cualquier proceso de integración regional. Como consecuencia de la intensificación de los movimientos de regionalismo ocurridos en el siglo XX, el problema de la falta de conexión física entre los países sudamericanos se hizo cada vez más evidente, especialmente con el desarrollo del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En este contexto, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) fue creada en la década del 2000 para servir como principal locus de diálogo y ejecución de proyectos de infraestructura física, especialmente para el área de transporte a escala regional que, posteriormente, fue incorporada por el Consejo de Infraestructura y Planificación (COSIPLAN) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). El objetivo de esta investigación es analizar el rol de IIRSA/COSIPLAN, los principales proyectos y desafíos para viabilizar la fluidez a través de los territorios de los Estados Partes del MERCOSUR que corresponden a los siguientes Ejes de Integración y Desarrollo (EIDs): MERCOSUR-Chile, Hidrovía Paraguay-Paraná y Capricornio. Como metodología se utilizó la investigación bibliográfica y documental y la aplicación de entrevista semiestructurada. Se pudo verificar que existe una concentración de proyectos de infraestructura en los EIDs de influencia del MERCOSUR, los cuales tienen una base económica y están ubicados en zonas estratégicas para la integración física, especialmente en zonas de frontera. Además de ser una región de gran dinamismo económico y desempeño en el comercio regional e internacional en América del Sur, es posible observar que las negociaciones y acuerdos de cooperación establecidos entre los Estados Partes del MERCOSUR, construidos gracias al fin de las viejas disputas geopolíticas en cuenca del Plata, ejercieron fuerza de atracción y concentración de proyectos IIRSA/COSIPLAN en esta porción sur del subcontinente. Sin embargo, aún con el establecimiento de arreglos institucionales como el MERCOSUR, y la participación de las Instituciones Financieras Regionales (IFRs), IIRSA/COSIPLAN enfrentó y enfrenta una serie de obstáculos que imposibilitan que la integración física a escala regional logre resultados más concretos y efectivos. Entre ellos, destacamos la dependencia de recursos públicos en la ejecución de los proyectos, la cual, a su vez, está condicionada a las restricciones presupuestarias de los países; la falta de participación privada y de asociaciones público-privadas (APPs) debido a las diferencias en el marco legal y regulatorio sobre este tipo de financiamiento en América del Sur; la falta de armonización regulatoria en términos de infraestructura de transporte regional y ambiental; la ausencia de estudios de impacto ambiental (EIA) completos y holísticos; el déficit en términos de participación social en proyectos de infraestructura; y la falta de autonomía de decisión de los órganos regionales. A pesar del vaciamiento de los procesos de integración regional, se observa que el tema de la infraestructura física transfronteriza aún persiste en la agenda de los países sudamericanos, especialmente en lo que se refiere a las obras de los corredores bioceánicos; pero le falta coordinación, trabajo conjunto y una visión de largo plazo.

Palabras clave: IIRSA. MERCOSUR. Integración física. Transporte. América del Sur.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Iniciativas de regionalismo e integração regional pelo mundo .....	40
Figura 2 - Estrutura Institucional da IIRSA .....	51
Figura 3 - Eixos de troca com potencial de crescimento sul-americano .....	53
Figura 4 - Fluxos, Redes, Corredores e Eixos .....	55
Figura 5 - Eixos de Integração e Desenvolvimento da IIRSA .....	56
Figura 6 - Agenda de Implementação Consensuada (AIC) 2005-2010 .....	64
Figura 7 - Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) .....	73
Figura 8 - IIRSA NORTE.....	82
Figura 9 - IIRSA SUR .....	90
Figura 10 - Corredor Interoceânico Brasil, Paraguai, Argentina e Chile .....	96
Figura 11 - Rede básica de transportes do Cone Sul .....	107
Figura 12 - EID MERCOSUL-Chile e Grupos de Projetos .....	113
Figura 13 - Ponte Internacional Jaguarão - Rio Branco .....	117
Figura 14 - Projeto Otimização do Sistema do Passo de Fronteira Cristo Redentor.....	120
Figura 15 - Túnel Binacional Água Negra .....	121
Figura 16 - EID Hidrovia Paraguai-Paraná e Grupos de Projetos.....	124
Figura 17 - Traçado da HPP pelos países do MERCOSUL .....	125
Figura 18 - Fluxo de mercadorias através da América do Sul .....	128
Figura 19 - Hidrovia Tietê-Paraná.....	130
Figura 20 - EID Capricórnio e Grupos de Projetos .....	135
Figura 21 - Corredor Ferroviário Bioceânico Paranaguá-Antofagasta.....	139
Figura 22 - Esquema da ponte sobre o Rio Paraguai entre Porto Murtinho e Carmelo Peralta .....	155

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade de projetos, grupos de projetos, investimento estimado e setor em cada EID (2010).....	67
Tabela 2 - Projetos estruturados e projetos individuais da API e quantidade de investimento (em milhões de dólares) em cada EID .....	75
Tabela 3 - Número de projetos e investimentos (em milhões US\$) para o setor de transporte sob comando da IIRSA (2010) e do COSIPLAN (2011).....	77
Tabela 4 - Projetos da AIC por EID da IIRSA .....	93
Tabela 5 - Fundos de pré-investimento das IFRs .....	94
Tabela 6 - Andamento dos projetos de infraestrutura de transportes da IIRSA/COSIPLAN para o EID MERCOSUL-Chile.....	123
Tabela 7 - Andamento dos projetos de infraestrutura de transportes da IIRSA/COSIPLAN para o EID Hidrovia Paraguai-Paraná .....	134
Tabela 8 - Andamento dos projetos de infraestrutura de transportes da IIRSA/COSIPLAN para o EID Capricórnio .....	143
Tabela 9 - Diferenças entre AAE e EIA .....	171

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Empréstimos do BID para os projetos da IIRSA em cada EID .....	83
Gráfico 2 - Empréstimos do BID para os projetos da IIRSA em cada setor .....	84
Gráfico 3 - Investimento público em infraestrutura por país (% PIB) (Média 2015-2019) ...	160

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

- AAE - Avaliação Ambiental Estratégica
- ACE - Acordo de Complementação Econômica
- AIC – Agenda de Implementação Consensuada
- ALADI - Associação Latino Americana de Integração
- ALALC - Associação Latino Americana de Livre Comércio
- ALCA - Área de Livre Comércio das Américas
- ALCSA - Área de Livre Comércio Sul-Americana
- API - Agenda de Projetos Prioritários de Integração
- BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BOT - Build, Operate and Transfer
- CAF - Corporação Andina de Fomento
- CAN - Comunidade Andina
- CAP - Capricórnio
- CARICOM - Comunidade e Mercado Comum do Caribe
- CASA - Comunidade Sul-Americana de Nações
- CELAC - Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
- CCM - Comissão de Comércio do MERCOSUL
- CCT - Comitê de Coordenação Técnica
- CDE - Comitê de Direção Executiva
- CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CIC - Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata
- CIH - Comitê Intergovernamental da Hidrovia
- CITEL - Comissão Interamericana de Telecomunicações
- CMBEU - Comissão Mista Brasil-EUA
- CMC - Conselho Mercado Comum
- CN - Coordenações Nacionais
- COSIPLAN - Conselho de Planejamento e Infraestrutura
- CVRD - Companhia do Vale do Rio Doce
- DITIAS - Diagnósticos del transporte internacional y su infraestructura en América del Sur
- DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

EASE - Avaliação Ambiental e Social com Enfoque Estratégico

ECOSOC - Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

EIA - Estudos de Impacto Ambiental

EID - Eixo de Integração e Desenvolvimento

EIU - The Economist Intelligence Unit

FIAP - Fundo de Infraestrutura da Aliança do Pacífico

FIRII - Fundo de Integração

FMI - Fundo Monetário Internacional

FOCEM - Fundo para a Convergência estrutural do MERCOSUL

FONDEPRO - Fundo para o Desenvolvimento de Projetos de Integração Regional

FONPLATA - Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata

FUMIN - Fundo Multilateral de Investimentos

GATT - General Agreement on Tariffs and Trade

GeoSUL - Rede Geoespacial da América do Sul

GMC - Grupo Mercado Comum

GSMA - Global System For Mobile Communications Association

GSMA-LA - Associação Latino-Americana de Operadoras de Telefonia Móvel

GTE - Grupos Técnicos Executivos

GT - Grupo de Trabalho

HPP - Hidrovia Paraguai-Paraná

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICO - Instituto de Crédito Oficial da Espanha

IFR - Instituições Financeiras Regionais

IIRSA - Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

ILAT - Aliança para a Integração e Desenvolvimento da América Latina e Caribe

INTAL - Instituto para a Integração da América Latina e Caribe

IPHAN - pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

IprLg - Metodologia de Integração Produtiva e Logística

MCC - MERCOSUL-Chile

MCCA - Mercado Comum Centro Americano

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

NAFTA - North American Free Trade Agreement

NEPA - National Environmental Policy Act

OBOR - One Belt, One Road

ODS - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

OEA - Organização dos Estados Americanos

ONGs - Organizações não Governamentais

ONU - Organização das Nações Unidas

OPA - Operação Pan-Americana

OVE - Office of Evaluation and Oversight

PAE - Plano de Ação Estratégico

PCT - Programa de Cooperação Técnica

PICE - Programa de Integração e Cooperação Econômica

PPPs - Parcerias Público Privadas

PROINFRA - Fundo de Promoção de Projetos de Infraestrutura

PROSUL - Foro para o Progresso da América do Sul

PSI - Processo Setorial de Integração

RIMA - Relatório de Impacto Ambiental

SGT - Subgrupo de Trabalho

SIGE - Sistema de Informação para Gestão Estratégica

SIP - Sistema de Informação de Projetos do COSIPLAN

SNV - Sistema Nacional de Viação

TEC - Tarifa Externa Comum

TIAR - Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

UNASUL - União das Nações Sul-Americanas

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

ZICOSUR - Zona de Integração do Centro Oeste da América do Sul

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>2. ANTECEDENTES DA INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA SUL-AMERICANA</b> .....	23
2.1 As primeiras iniciativas de integração política e territorial na América do Sul a partir do século XIX.....	24
2.2 Os processos de regionalismo e integração regional na segunda metade do século XX .....	29
2.3 A criação do MERCOSUL: a integração como estratégia de desenvolvimento e inserção internacional.....	36
2.4 Breve discussão sobre os pressupostos da globalização e o conceito de escala .....	40
2.5 O enfoque territorial da integração: a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) .....	45
<b>3. A IMPLEMENTAÇÃO DA IIRSA, SUA INCORPORAÇÃO À UNASUL E O PAPEL DOS MECANISMOS DE FINANCIAMENTO NA INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA SUL-AMERICANA</b> .....	58
3.1 O processo de ordenamento do portfólio de projetos da IIRSA e a criação da Agenda de Implementação Consensuada (AIC).....	59
3.2 A incorporação da IIRSA pela UNASUL e a criação do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) .....	69
3.3 Os mecanismos de financiamento e a atuação do BID, CAF e FONPLATA nos projetos da IIRSA/COSIPLAN.....	78
3.3.1 Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).....	79
3.3.2 Corporação Andina de Fomento (CAF).....	87
3.3.3 Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA).....	91
3.3.4 O papel do BNDES no projeto de integração da infraestrutura sul-americana.....	97
<b>4. A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES NOS EIXOS DE INFLUÊNCIA DO MERCOSUL</b> .....	103
4.1 O tema da infraestrutura de transportes no MERCOSUL e a criação do FOCEM.....	104
4.2 Projetos de infraestrutura de transportes no EID MERCOSUL-Chile.....	112
4.3 Projetos de infraestrutura de transportes no EID Hidrovia Paraguai-Paraná.....	124
4.4 Projetos de infraestrutura de transportes no EID Capricórnio .....	135
4.5 O panorama da infraestrutura de transportes nos EIDs MERCOSUL-Chile, Hidrovia Paraguai-Paraná e Capricórnio .....	143
<b>5. DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES NA AMÉRICA DO SUL</b> .....	157
5.1 O papel do setor público e privado no desenvolvimento da infraestrutura regional.....	158
5.2 A importância das avaliações de impacto ambiental para projetos de infraestrutura e a metodologia EASE-IIRSA .....	168
5.3 O futuro da integração da infraestrutura de transportes diante do esvaziamento de iniciativas regionais .....	179
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	190
<b>7. REFERÊNCIAS</b> .....	197

## 1. INTRODUÇÃO

Após o processo de independência dos países sul-americanos, a preocupação com a integração territorial em escala regional tornou-se recorrente como forma de impedir invasões e dominações externas, apesar das limitações impostas pela própria geografia, a precária rede de circulação e comunicação e as dificuldades para obtenção de recursos. No entanto, em virtude de interesses geopolíticos e geoeconômicos distintos das antigas colônias hispânicas e o Império do Brasil, a ideia de integração como forma de garantir a autonomia da região não encontrou consenso.

Com a definição das fronteiras políticas dos Estados sul-americanos, e a partir da segunda metade do século XX, a integração como preservação de soberania deu lugar à concepção de integração como uma estratégia para promover a industrialização, o comércio e o desenvolvimento econômico regional. Esta estratégia abriu espaço para a criação de iniciativas de regionalismo como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960 que, apesar de não ter alcançado os resultados que se esperava, foi pioneira para diversos projetos de integração que se sucederam com o passar dos anos.

Durante as décadas de 1960 e 1970, os arranjos de cooperação e integração tinham como base o “regionalismo fechado” e a adoção de medidas protecionistas, entre elas, o programa de substituição de importação. Isto, por sua vez, impediu a complementação de parques industriais e houve poucos incentivos para centralizar esforços em temas estratégicos, como a infraestrutura de transportes regional, que era precária e em nada incentivava o aumento da circulação dos fluxos de comércio entre os países.

Por outro lado, neste período, foram celebrados importantes acordos de cooperação na sub-região da Bacia do Prata relacionados à integração física e ao uso compartilhado de seus recursos hídricos, que resultaram no Tratado da Bacia do Prata e na criação do Projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná. As antigas rivalidades geopolíticas entre Argentina e Brasil foram sendo paulatinamente amenizadas, o que propiciou maior convergência entre os dois países e abriu espaço para ações e resoluções de problemas comuns de forma conjunta na região.

Já nas décadas de 1980 e 1990, os reflexos negativos causados pelas crises do petróleo e o aumento exponencial do endividamento externo dos países sul-americanos fizeram com que o programa de substituição de importação começasse a se mostrar insustentável. Com o fim da ordem bipolar e a descentralização do sistema internacional que sucedeu, somado ao avanço do processo de globalização, houve uma disposição mais consistente dos países sul-americanos para a criação de arranjos institucionais e projetos de integração regional, como forma de fazer



frente às novas mudanças que ocorriam na política e economia internacionais. Destaque é dado para a criação da Associação Latino Americana de Integração (ALADI) que, diferente da ALALC, adotou um mecanismo mais flexível para impulsionar a integração comercial: a formação de acordos de liberalização de caráter sub-regionais.

A evolução dos acontecimentos internacionais coincidiu com o fim dos governos militares e a instauração de governos civis eleitos democraticamente na América do Sul, o que propiciou um aprofundamento das relações políticas e comerciais entre Argentina e Brasil a partir de 1985, formalizado com a Declaração de Iguazu. Desde então, uma série de acordos foram celebrados entre esses países, o que culminou na criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em 1991 mediante o Tratado de Assunção, posteriormente, estendido o convite ao Paraguai e Uruguai.

O final do século XX e a formação do MERCOSUL coincidem com a dispersão espacial da organização da atividade econômica produtiva em escala global e a ampliação do espaço econômico na região platina, que tinha como destaque o eixo Rio de Janeiro-São Paulo-Córdoba-Rosário-Buenos Aires. Conforme as negociações e o processo de liberalização comercial no bloco iam se estabelecendo, as trocas comerciais ficaram cada vez mais intensas e traziam à tona o problema da precarização da infraestrutura de transportes regional, que impedia a circulação e fluidez territorial. Este período passou a ser conhecido como “regionalismo aberto”, em que o foco dos países era atender as demandas do mercado internacional, com fortes incentivos aos corredores de exportação.

Embora as iniciativas de regionalismo no século XX tenham apontado para o *déficit* em termos de infraestrutura na América do Sul, o que ocorreu foi a produção de uma série de estudos e diagnósticos sobre transportes e comunicações, sem um compromisso conjunto por parte dos Estados. Entretanto, esses estudos foram essenciais para analisar os principais obstáculos e gargalos no setor, propor medidas concretas para a superação do atraso em termos de integração física na região e identificar projetos estratégicos.

No contexto da integração sul-americana, a promoção de investimentos em infraestrutura serviria como instrumento eficiente para ativar espaços estagnados e que se encontravam aquém dos fluxos regionais, nacionais e continentais. No entanto, a contiguidade geográfica, o adensamento dos fluxos de comércio transfronteiriços e a evolução de sua estrutura institucional, não foram suficientes para que fosse criado no MERCOSUL, em seus primeiros anos de existência, uma instância própria responsável pela integração física sub-regional, embora a coesão territorial se tornasse cada vez mais um imperativo para se obter eficiência logística e maior competitividade no comércio intra/extrarregional.

O consenso que se criou a respeito da baixa qualidade e densidades da infraestrutura regional, sobretudo na porção austral da América do Sul, resultou na criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) no ano 2000, durante a I Reunião de Presidentes da América do Sul realizada em Brasília, a convite do presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso. A IIRSA tornou-se o principal *lócus* de diálogo e execução de projetos de infraestrutura física, notadamente para a área de transportes em escala regional, e por meio do qual o Brasil exerceu grande influência e liderança.

A dimensão geográfica e espacial passou a guiar as políticas de desenvolvimento econômico regional dos países sul-americanos e, a criação da IIRSA, representou uma estratégia e um mecanismo institucional com metas ambiciosas para promover a integração territorial no subcontinente. Já no ano de 2011, a IIRSA foi incorporada como Foro Técnico pelo Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), marcando o início de uma nova fase do processo de integração física regional.

Tanto a IIRSA como o COSIPLAN contaram com a atuação de importantes Instituições Financeiras Regionais (IFRs), como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), ator chave desde o lançamento da Iniciativa, a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA). Além disso, IIRSA/COSIPLAN atuaram sobre os 10 Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) que foram definidos no começo dos anos 2000.

Os EIDs são caracterizados como porções multinacionais de territórios providos de recursos naturais, assentamentos humanos, áreas produtivas e serviços logísticos que, ao serem articulados por infraestrutura de transporte, energia e comunicações, viriam a facilitar a circulação dos diferentes fluxos regionais e extrarregionais. Dentre eles, estão os EIDs MERCOSUL-Chile, Hidrovia Paraguai-Paraná e Capricórnio, que correspondem às faixas de fronteira dos Estados Partes do MERCOSUL.

A partir dessas primeiras considerações, esta pesquisa teve como objetivo principal analisar o papel da IIRSA/COSIPLAN na construção de infraestruturas de transporte regional para viabilizar a fluidez territorial sobre os EIDs MERCOSUL-Chile, Hidrovia Paraguai-Paraná e Capricórnio, bem como identificar os principais obstáculos que ainda impossibilitam que a integração física em escala regional obtenha resultados mais concretos e efetivos. O recorte temporal escolhido é de 2000-2020, período que corresponde à criação da IIRSA, o desenvolvimento de suas metodologias e projetos, sua incorporação pelo COSIPLAN, e as mudanças conjunturais que levaram ao esvaziamento da UNASUL. No entanto, com a

prorrogação da entrega da dissertação, foram inclusos alguns documentos e dados publicados em 2021 e 2022.

A escolha pela escala regional, com foco nas obras da IIRSA/COSIPLAN nos EIDs de influência dos países do MERCOSUL, se dá em virtude desde último ser o principal fórum de diálogo na América do Sul no que tange às tratativas de fluxos comerciais. Logo, a integração da infraestrutura de transportes regional se torna um imperativo para fazer estes fluxos circularem sem barreiras (físicas, normativas e burocráticas), diminuindo os custos logísticos e aumentando os ganhos de competitividade no mercado intra e extrarregional. Nesse sentido, a análise da integração da infraestrutura regional a partir dos EIDs MERCOSUL-Chile, Hidrovia Paraguai-Paraná e Capricórnio pode contribuir para a adoção de medidas que promovam a reativação das economias, a intermodalidade e o desenvolvimento territorial.

As perguntas que guiaram esta pesquisa foram: De que forma a IIRSA/COSIPLAN contribuiu para a integração física nos Eixos que abarcam os territórios dos países membros do MERCOSUL? Por que a IIRSA/COSIPLAN concentrou seus projetos de infraestrutura de transportes na porção austral da América do Sul? Quais são os principais projetos da IIRSA/COSIPLAN nos EIDs MERCOSUL-Chile, Hidrovia Paraguai-Paraná e Capricórnio para viabilizar a circulação dos fluxos regionais? Nestes EIDs, quais modais de transporte ainda enfrentam dificuldades para serem implementados e porquê? Apesar da criação de uma instância regional dotada de um acúmulo institucional e de conhecimento sobre os principais problemas da infraestrutura de transportes sul-americana, além da participação de IFRs, por que a sub-região do MERCOSUL ainda carece de investimentos e projetos efetivos para garantir a fluidez territorial e a integração física?

Para a execução da pesquisa, utilizamos os levantamentos bibliográfico e documental e aplicação de entrevista semiestruturada por videoconferência. Optamos pelo levantamento bibliográfico por “permitir ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto” e “recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta” (FONSECA, 2002, p. 32). Também de acordo com Souza, Oliveira e Alves (2021), a utilização da pesquisa bibliográfica tem como objetivo conhecer melhor o objeto em estudo. O objeto de estudo, neste caso, é a sub-região do MERCOSUL, alvo dos projetos dos EIDs MERCOSUL-Chile, Hidrovia Paraguai-Paraná e Capricórnio da IIRSA/COSIPLAN.

O levantamento do material bibliográfico incluiu livros, artigos científicos, trabalhos acadêmicos (monografias, dissertações e teses) em bases de dados, como os Periódicos da CAPES e o Google Acadêmico, que versassem sobre as seguintes áreas: História das Relações

Internacionais, Regionalismo e Integração Regional na América do Sul, Geografia, Infraestrutura de Transportes e Política Externa Brasileira.

Visto que a leitura se apresenta como principal técnica da pesquisa bibliográfica (LIMA; MIOTO, 2007), tomamos como base as etapas de leitura propostas por Salvador (1986), que inclui: leitura exploratória de reconhecimento, para se obter uma visão geral sobre o que já fora publicado; leitura seletiva, com o objetivo de eliminar o dispensável, focando no que de fato é importante; leitura reflexiva, momento em que demos início ao fichamento dos textos que foram definitivamente escolhidos para compor a pesquisa; e, por fim, a leitura interpretativa, que “implica na interpretação das ideias do autor, acompanhada de uma interrelação destas com o propósito do pesquisador” (LIMA; MIOTO, 2007, p. 41).

A pesquisa documental, que inclui publicações gerais, como: relatórios, jornais e revistas, governamentais (documentos publicados pelos órgãos federal, estadual e municipal) e institucionais (vinculadas a instituições de pesquisa, universidades, organizações não-governamentais, entre outras) (MATTAR, 1999) - e que ainda não receberam tratamento científico -, também foi utilizada nesta pesquisa para coleta de dados. Para obtenção de dados e informações como planos, projetos e investimentos no setor de infraestrutura de transportes no âmbito da IIRSA/COSIPLAN, a pesquisa se concentrou, principalmente, nos sites eletrônicos das seguintes instituições: BID, CAF e IIRSA/COSIPLAN (Sistema de Informação de Projetos - SIP).

Para complementar a pesquisa, foi realizada uma entrevista semiestruturada com o Economista Chefe do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para o setor de Comércio e Integração da América Latina e Caribe. A escolha por esta entrevista se justifica pela importância de coletar dados que preenchessem lacunas e respondessem indagações que foram identificadas ao longo da pesquisa, e que eram essenciais para o objetivo geral do trabalho. Além disso, o BID desde o começo teve um papel ativo no âmbito da IIRSA/COSIPLAN e continua tendo em diversos projetos nos países sul-americanos. A entrevista ocorreu com base em um roteiro previamente formulado e por meio de videoconferência, porque o entrevistado reside em Washington, D.C., EUA, e compõe o último capítulo desta dissertação.

A metodologia de pesquisa empregada para essa dissertação pode ser caracterizada como qualitativa, descritiva e exploratória. A escolha pela abordagem qualitativa se justifica por ter como preocupação básica o mundo empírico em seu ambiente natural e, por ser descritiva, centra-se em descrever os fenômenos por meio dos significados que o ambiente manifesta (BOGDAN apud TRIVIÑOS, 1987). Além disso, na abordagem qualitativa, o objeto

de estudo apresenta algumas especificidades, dentre elas, o fato de ser histórico, ou seja, está localizado no tempo e pode sofrer transformações (LIMA; MIOTO, 2007); e, a pesquisa exploratória, por ter como objetivo constatar algo num organismo ou fenômeno (BAFFI, s.d).

Assim, partindo das definições acima, esta pesquisa mescla estas abordagens para analisar a atuação da IIRSA/COSIPLAN nos EIDs que abarcam os territórios do Estados-Partes do MERCOSUL (espaço) entre os anos 2000-2020 (tempo). Isto, por sua vez, inclui, dentre outros elementos: o resgate histórico acerca da integração territorial na América do Sul, para compreender as raízes deste tema na região e porque somente no começo do século XXI que uma estratégia como a IIRSA fora possível; conhecer o processo de criação, desenvolvimento institucional da IIRSA e sua incorporação ao COSIPLAN, que é marcado por continuidades, mas também por transformações no que tange à concepção e execução dos projetos; a avaliação minuciosa dos projetos estruturantes e individuais das agendas da IIRSA/COSIPLAN; e a constatação dos avanços, incluindo os principais problemas enfrentados de ordem histórico-política, econômico-financeira, ambiental e social que até hoje cercam os projetos de infraestrutura de transportes na porção meridional da América do Sul e impedem a efetiva integração física.

Buscou-se identificar dissertações e teses no *website* do PROLAM que versassem sobre infraestrutura de transportes na América do Sul e no MERCOSUL, bem como a atuação da IIRSA. Porém, não foram encontrados trabalhos que abordassem esses temas, apenas uma pesquisa sobre ferrovias turísticas no Brasil e na Argentina e outra pesquisa sobre transporte metroviário em Buenos Aires e São Paulo. Embora diversos trabalhos no PROLAM abordem o MERCOSUL, eles se concentram nas áreas de educação, comércio, sistema de solução de controvérsias e outras questões mais gerais da integração regional.

Já no Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo, existem alguns trabalhos que versam sobre transportes e integração regional, com destaque para a tese de Garcia (2019), que se concentrou em levantar as principais políticas e normas para facilitação e circulação dos transportes nos territórios dos Estados-partes do MERCOSUL. Apesar de a pesquisadora abordar a IIRSA e o FOCEM no âmbito do bloco, identificou-se uma lacuna no que diz respeito aos principais projetos de infraestrutura de transportes na sub-região da Bacia do Prata e seus respectivos desafios para serem viabilizados, e que este presente trabalho buscou responder. Por outro lado, é preciso destacar que ambas as pesquisas se complementam, pois em se tratando de infraestrutura e transportes, os aspectos normativos são indispensáveis para promover a plena viabilização da integração transfronteiriça.

A realização da pesquisa possibilitou que esta dissertação fosse estruturada em quatro capítulos, que se iniciam com seus respectivos objetivos principais, além desta introdução e considerações finais. O primeiro capítulo expõe um panorama histórico da formação das fronteiras políticas dos países da América do Sul desde o século XIX, período no qual já se suscitava uma integração territorial em escala regional. Também apresentamos as origens e conceituação dos movimentos de regionalismo e integração na América Latina e América do Sul, bem como algumas reflexões a respeito do conceito de escala para a geografia e os estudos de regionalismo. Por fim, descrevemos a formação histórica do MERCOSUL, que se inicia com a reaproximação entre Argentina e Brasil, e como o aprofundamento das relações políticas e comerciais intrarregionais fez com que os países convergissem sobre o problema da falta de infraestrutura de transportes na região e a criação da IIRSA nos anos 2000.

No segundo capítulo buscamos analisar o desenvolvimento da estrutura institucional da IIRSA, suas metodologias e critérios de seleção dos primeiros projetos de infraestrutura, que resultaram na criação da Agenda de Implementação Consensuada (AIC), um conjunto de 31 projetos estratégicos para a integração física. Feito isso, discorremos sobre o processo de incorporação da IIRSA ao COSIPLAN no âmbito da UNASUL, e da nova Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) que substituiu a AIC. Em seguida, foram levantados dados sobre projetos e investimentos durante a IIRSA e o COSIPLAN, que nos possibilitou verificar uma concentração de esforços para os EIDs localizados na porção austral do continente sul-americano e que correspondem aos países membros do MERCOSUL. Destaque neste capítulo é também atribuído ao papel das IFRs BID, CAF, FONPLATA e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no âmbito da IIRSA/COSIPLAN, suas ações, modalidades e capacidades de mobilização de recursos técnicos e financeiros em projetos de infraestrutura de transportes na América do Sul.

No terceiro capítulo examinamos o tema da infraestrutura de transportes, especificamente no âmbito do MECOSUL, desde sua formação até a criação do Fundo para a Convergência estrutural do MERCOSUL (FOCEM), com vistas a apontar sua importância, assim como suas semelhanças e diferenças em relação à IIRSA/COSIPLAN. Em seguida, apresentamos os projetos estruturados e individuais dos EIDs MERCOSUL-Chile, Hidrovia Paraguai-Paraná e Capricórnio que estão inclusos na AIC da IIRSA e API do COSIPLAN. Por meio da pesquisa descritiva e documental, buscamos examinar o caráter estratégico de cada um deles para impulsionar a integração física na região, bem como a fase que cada um se encontra: concluído, execução, pré-execução e perfil, este último que representa a fase de análise de

viabilidade do projeto. Por fim, discorremos sobre a realidade da infraestrutura de transportes nos três EIDs e as dificuldades que cercam cada modal no contexto da integração física regional.

No quarto capítulo damos continuidade aos principais desafios envolvendo a integração física no âmbito da IIRSA/COSIPLAN, por meio do levantamento bibliográfico, documental e aplicação da entrevista semiestruturada. Dentre os demais desafios, este capítulo se concentra na dificuldade dos países em obter investimentos privados e público-privados, em razão de suas restrições orçamentárias e respectivos quadros jurídico-regulatórios distintos sobre Parcerias Público-Privadas (PPPs), além de outras diferenças políticas e econômicas. Em seguida, abordamos a questão ambiental e as críticas envolvendo os projetos de infraestrutura de transportes da IIRSA/COSIPLAN. Por fim, discorremos sobre a tendência do processo de integração física diante do esvaziamento de processos de regionalismo na América do Sul e a criação de novas iniciativas de escopo regional, como o Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL).

## **2. ANTECEDENTES DA INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA SUL-AMERICANA**

Este primeiro capítulo tem como objetivo discorrer sobre a formação territorial e as primeiras iniciativas de integração político-econômica na América do Sul a partir do século XIX, até a criação de um projeto de integração física em escala regional transnacional, por meio da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Partimos do contexto histórico para entender as raízes do tema da infraestrutura no subcontinente, desde a colonização hispano-lusitana até a segunda metade do século XX, período este no qual diversos projetos de regionalismo são criados como forma de fazer frente às transformações do sistema político e econômico internacionais. Dentre estas transformações, destacamos: o fim da Guerra Fria, os efeitos da globalização e a porosidade das fronteiras nacionais dos Estados.

O incremento dos diferentes fluxos intrarregionais como consequência da intensificação de esquemas de regionalização comercial que se sucedeu com o passar dos anos, evidenciou o problema da falta de conexão física entre os países sul-americanos, sobretudo após a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e da Comunidade Andina de Nações (CAN). Diante deste cenário, as deficiências das infraestruturas de transporte na América do Sul passaram a receber maior atenção dos governos, ao convergirem no entendimento de que uma infraestrutura de transporte adequada pode alavancar o desenvolvimento econômico nacional e regional. Isto porque a construção de estradas, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos podem servir tanto à integração interna de uma região quanto ao acesso aos seus recursos por mercados extrarregionais, reduzindo, assim, custos e elevando a competitividade de setores estratégicos.

Porém, foi somente a partir dos anos 2000 que o planejamento das infraestruturas para interconexão territorial na América do Sul tornou-se pauta estratégica na agenda política dos governos, sob forte liderança e atuação do Brasil ao propor a criação da IIRSA. A partir daí, a organização infraestrutural se iniciou no subcontinente, com vistas à criação de uma agenda comum de projetos de integração física em conformidade com o potencial comercial e produtivo, instaurando, assim, uma nova fase da integração pautada no enfoque territorial.



## **2.1 As primeiras iniciativas de integração política e territorial na América do Sul a partir do século XIX**

Até o começo do século XIX, muitos dos países da América do Sul ainda eram colônias das metrópoles europeias, Espanha e Portugal, que exerciam controle e autoridade sobre a configuração política, econômica, social e cultural sobre os territórios conquistados. Os processos de independência foram iniciados após a influência do processo independentista nos Estados Unidos e instabilidade na Europa gerada pelas invasões das tropas de Napoleão Bonaparte na Península Ibérica (DORATIOTO, 2012), criando um ambiente favorável para que as antigas colônias adotassem projetos de administração e ocupação conforme os interesses das elites locais.

A legitimidade das metrópoles europeias passou a ser questionada, visto que suas estratégias políticas e econômicas eram baseadas em experiências suplantadas ou até mesmo em desmantelamento na Europa, sobretudo nas relações de produção e trabalho. As formas de circulação e interações espaciais primitivas do “velho mundo”, de acordo com Souza e Silveira (2019), se chocaram com as do “novo mundo”, gerando uma produção desigual do espaço e graus diferenciados de desenvolvimento econômico e social que se alastraria ainda mais nos séculos posteriores.

Do ponto de vista geográfico, a experiência de ocupação na América do Sul se deu de forma singular na América hispânica e lusa, em virtude de sua geografia física, sua forma de exploração, a objeção de povos originários e “as várias nuances das combinações geográficas”, o que refletiu sobre as formações dos Estados nacionais. Apesar disso, existe uma formação histórica comum aos países da América do Sul em virtude das assimetrias da região com o centro do capitalismo mundial. Este elemento interferiu, por sua vez, na organização do espaço geográfico por meio das redes de transporte e comunicação que foram estabelecidas para servir aos interesses comerciais e políticos das metrópoles europeias (SOUZA; SILVEIRA, 2019).

Após o rompimento com Espanha e com o regime monárquico, os territórios que antes estavam sob seu domínio se dividiram em várias nações independentes. Entretanto, um projeto de unificação política das antigas colônias passou a ser amplamente difundido, para impedir qualquer ameaça de expansão ou reconquista europeia. À frente deste projeto, destaca-se a figura de Simon Bolívar, conhecido por seu engajamento no processo de independência das ex-colônias espanholas, e formulador da crença de que a busca pelo desenvolvimento mais autônomo em relação aos atores externos estaria na integração dos povos latino-americanos e no aprofundamento progressivo de suas relações (BOLÍVAR, 2003), a partir da criação da Grã-

Colômbia, que hoje corresponde aos territórios da Colômbia, Venezuela, Panamá e parte do Equador.

Em 1826, por meio do Congresso Anfictônico do Panamá, Bolívar convidou os representantes das repúblicas recém-independentes e do Império do Brasil para abordar temas como acordo de proteção mútua, formação de exército e o princípio de conciliação e arbitragem para solucionar litígios internacionais, dentre outros temas (CAMPOS, 2007). O Brasil não compareceu ao Congresso, entretanto, este evento ganhou importância histórica e serviu de base para a formulação de ações políticas de alcance regional e de cooperação que seriam propagadas a partir da segunda metade do século XX.

O argumento central para Bolívar era de que governos divididos e sem coordenação são frágeis, ao passo que uma América unida já seria por si só um elemento de dissuasão para aqueles que desejassem reconquistar o domínio sobre as ex-colônias espanholas, e evitaria a balcanização no subcontinente. Esta estratégia se daria por meio da formação de uma extensa nacionalidade geográfica com vistas a promoção da autonomia econômica em relação à Espanha e aos demais países europeus. Porém, de acordo com Ribeiro (2010), a unidade geográfica nunca funcionou como elemento de unificação, pois as diferentes implantações coloniais, das quais nasceram as sociedades na América Latina, “coexistira sem conviver” no decorrer dos séculos.

De acordo com Senhoras (2008), a falta de uma integração física na América do Sul por certo expressa que o sonho de Bolívar com uma América Latina unida fora frustrado pela fragmentação da Grã-Colômbia, em parte em razão da ausência de vias de comunicação provenientes da história da divisão espacial dos antigos vice-reinos espanhóis da América. Entretanto, para o autor, este mesmo argumento não é suficiente para justificar a integridade territorial do Brasil após sua independência, que fora garantida por base econômica escravocrata, política centralizadora e continuidade do Império.

A Coroa espanhola adotou um modelo de colonização com base na criação de vilas e cidades, bem como na concessão de poder à estas e às oligarquias regionais, o que para Cataia (2001, p. 112), “tratava-se de uma presença direta do poder central no local”. Isto gerou uma série de conflitos políticos e comerciais após as guerras de independência quanto às formas de administração e governo, que deveria ser federalista, servindo como um dos fatores que impediu a concretização do projeto de Bolívar. No caso do Brasil Colônia, a presença do poder português se deu de forma indireta. A centralidade do poder foi dificultada em virtude das características geográficas do país, como grandes distâncias sem conexão, terras desconhecidas e problemas de locomoção e comunicação (GALLO, 2006).

O cenário pós-colonial foi marcado pelas iniciativas dos governantes de empreender ações que fortalecessem seus Estados, o que implicou necessariamente na afirmação de uma soberania nacional e de projetos cada vez mais autônomos em relação ao projeto de integração regional (DONGHI, 1975). Isto, por sua vez, resultou em fragmentações territoriais e na formação de novas unidades políticas, colocando fim a um projeto de integração considerado bastante avançado à época. Além disso, não havia interesse por parte da monarquia brasileira na iniciativa de integração proposta por Bolívar.

Ao contrário da América hispânica, a independência do Brasil em 1822 não significou ruptura, mas uma dupla continuidade: de forma de governo, ao manter a monarquia, e de legitimidade, visto que fora o herdeiro do trono português, o Príncipe Pedro de Alcântara, que proclamou o rompimento com Portugal. Desde o processo de independência, o Brasil presenciou a criação de um Estado minimamente organizado, composto por uma estrutura burocrática e forças armadas. Assim, a “continuidade dentro da ruptura”, que representou a independência brasileira, é identificada pela designação Império do Brasil, o que possibilitou “conferir ao novo ente político um centro, o embrião de uma identidade (um nome) e um imaginário territorial” (COSTA, 2005 apud DORATIOTO, 2012).

Sob perspectiva da geografia física, o Império do Brasil era menos heterogêneo que a América espanhola, e se originou em uma nação de proporções continentais, conseguindo manter uma coesão territorial (RANGEL, 1993). Em um primeiro momento, o interesse central dos portugueses foi expor um longo litoral no hemisfério austral, uma diretriz básica da geopolítica lusitana, com vistas a possibilitar um bom controle do Atlântico Sul e, conseqüentemente, do grande eixo de circulação oceânica meridional (MORAES, 2002). Foi somente após a Independência que a organização do Estado se voltou para as questões nacionais internas, que até então estavam centradas somente na não fragmentação territorial e no controle de revoltas locais. Contudo, isso não impediu que no começo fosse fraca a integração das regiões, em virtude da carência de infraestruturas de transportes para circulação.

Após a tentativa frustrada de integração dos territórios recém-independentes, a possibilidade de uma recolonização por parte das metrópoles europeias ainda era real e percebida como uma ameaça tanto para as novas Repúblicas quanto para os Estados Unidos. Diante deste contexto, os Estados Unidos, dois anos antes do Congresso do Panamá, proferiram a Doutrina Monroe (1823), que se tornou a base da política externa norte-americana para o continente, sintetizada pelo lema “A América para os americanos”, que serviu, por sua vez, como uma medida de segurança para evitar intervenções por parte da Europa no continente.

O Império brasileiro apoiou a Doutrina Monroe e, diante deste precedente, o EUA não demorou em reconhecer sua independência em 1824. Assim, por meio da propagação desta Doutrina, nas décadas posteriores, os países recém-independentes puderam empreender ações política, econômica e territorial de seus interesses. Dentre estas ações, a definição das fronteiras nacionais tornou-se um ponto central, associado a interesses geoeconômicos e geoestratégicos, sobretudo para o Império do Brasil e os demais países da região sul do subcontinente americano.

A definição dos limites territoriais na Bacia do Prata se deu em grande medida por meio de contradições e conflitos com Buenos Aires, capital do antigo Vice-Reino do Rio do Prata, e que, após o processo de independência da Espanha, em 1816, passou a ser chamado de Províncias Unidas do Rio da Prata. Neste período, a elite portenha de Buenos Aires deu início a um processo de independência visando à centralização do Estado. Entretanto, ao levar a cabo este projeto, acabou perdendo controle de regiões que antes compunham o Vice-Reino do Rio do Prata, e assistiu suas independências: Paraguai, Alto Peru (Bolívia), e o território a leste do Rio Uruguai, a Banda Oriental (DORATIOTO, 2012).

Estas contradições se deram em decorrência da não aceitação da divisão dos territórios, e pelo fato de os principais rios da Bacia do Prata terem sido utilizados como fronteiras, caso visto no período colonial, quando a política expansionista portuguesa ao sul do subcontinente buscou estabelecer o limite com os territórios de domínio espanhol na “fronteira natural” da margem oriental do Rio da Prata (DORATIOTO, 2012). A estratégia por trás desta política era de se obter fácil acesso ao interior da América do Sul por meio dos rios platinos, para facilitação e comercialização de matérias primas para o mercado internacional.

Os interesses político e econômico que permearam a definição das fronteiras na Bacia do Prata e a utilização de suas vias fluviais para navegação e comércio regional, resultaram em uma série de conflitos. Dentre eles, destacam-se: a Guerra da Cisplatina (1825-1828), que culminou na independência da República Oriental do Uruguai; a Guerra do Prata, ou Guerra contra Oribe e Rosas, um conflito que envolveu a tentativa de expansão e reconquista de antigos territórios por parte da Confederação Argentina a partir de 1835, e que conflitavam com os interesses geoestratégicos do Império do Brasil na região; e a Guerra do Paraguai (1864-1870), a maior já ocorrida na América do Sul (GARCIA; JESUS, 2018).

Com a proclamação da República em 1889 e o fim dos litígios quanto à definição das fronteiras, o Brasil, que até então mantinha fortes relações com a Europa, deu início ao processo de “americanização” de suas relações. A partir daí, começou-se a repensar a inserção internacional do Brasil a partir do continente americano, intensificando suas relações com os países vizinhos e distanciando-se dos traços do Império. Os EUA, no final do século XIX, já

começavam a se configurar como potência mundial, ao serem definidos como primeiro país fabricante do mundo (COMMAGER; MORISON, 1950). Com isso, os EUA passaram a exercer maior influência na América Latina, tornando-a sua área lógica de expansão política e comercial.

Além de modificações geopolíticas, modificações geoeconômicas passaram a ocorrer em todo o continente, gerando uma reorientação no comércio latino-americano, uma vez que os países passaram a optar pelo incremento das relações comerciais com os EUA, e não apenas com a Europa. Com vistas ao aprofundamento dessas relações de comércio, em 1884, o Congresso norte-americano aprovou o envio da Comissão Especial para os países da América Central e América do Sul.

De acordo com Campos (2007), a ideia central era convocar um Congresso Pan-americano, com objetivo de estabelecer e fortalecer um mercado hemisférico, criar uma moeda única e um tratado de reciprocidade comercial para todos os países das Américas. Por meio desta proposta, as ameaças de uma possível recolonização por parte das antigas metrópoles europeias foram descartadas, porém, um cenário de colonização econômica foi iniciado pelos EUA.

A partir da ideia de criação de uma união aduaneira em escala hemisférica, o tema da integração da infraestrutura de transportes começou a ser debatido, visto que o escoamento de produtos e matérias-primas era essencial para a efetividade da proposta de integração comercial. Durante a 1ª Conferência Pan-Americana (1889-1890), os EUA mostraram tal preocupação entre os países latino-americanos, e as discussões se concentraram na possibilidade de criação de uma estrada de ferro panamericana. Para as empresas norte-americanas, esta proposta pareceu ser de grande relevância econômica, visto que apresentavam elevada capacidade e vantagem na construção de ferrovias (DULCI, 2008).

Uma comissão técnica de engenheiros foi estabelecida para realizar um estudo de viabilização a partir do norte da Guatemala até o norte da Argentina. Ao longo da realização deste estudo, se propôs a possibilidade de garantir a viabilização da integração hemisférica por meio da construção de estradas, que serviriam como alternativas aos outros modais se porventura houvesse guerras. Todavia, de acordo com Dulci (2008), estes projetos nunca vieram a se concretizar em virtude de uma série de problemas, entre eles a incapacidade de superar as barreiras físicas, como cadeias de montanhas, a elaboração de estudos conjuntos, visto que a grande maioria dos países não dispunha de comissões técnicas para a realização dos projetos, e o elevado custo de financiamento por parte dos bancos dos EUA.

Neste contexto, havia um forte interesse por parte das repúblicas hispano-americanas em estabelecer comércio com todos os mercados do mundo, sobretudo com a Europa e, mais especificamente com a Inglaterra, pois os ingleses ainda detinham grande parte do comércio com a América Latina. Na Argentina, o advogado e político Roque Sáenz Peña declarou sua oposição ao projeto dos EUA em criar uma união aduaneira em nível hemisférico na Conferência Pan-americana, ao defender o princípio da inviolabilidade dos Estados. Além disso, defendeu a “América para a Humanidade” em detrimento da “América para os Americanos” (ESCUDE et al., 2000 apud SILVA, 2004).

## **2.2 Os processos de regionalismo e integração regional na segunda metade do século XX**

As tentativas de integração no continente americano e a possibilidade de incrementar o comércio internacional latino-americano com os EUA entraram em choque nos anos posteriores, sobretudo a partir da primeira metade do século XX com a crise de 1929. Neste período, o comércio sofreu fortes inflexões e os países passaram a adotar políticas protecionistas para fomentar suas indústrias e fortalecer seus mercados internos, o que comprometeu qualquer esforço de integração política e comercial.

Em virtude do ambiente econômico internacional desfavorável na década de 1930, muitos países latino-americanos deram início à programas de desenvolvimento e estímulo ao nacionalismo, tendo em vista a necessidade de envolvimento das massas na política e no processo de industrialização (PENNA FILHO, 2006). Entretanto, após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), os problemas econômicos e sociais se intensificaram e os países começaram a levar adiante iniciativas de unidade e cooperação em escala regional para lidar com problemas comuns e com os novos desafios do sistema internacional. Dentre estes desafios, destaca-se a redefinição do direito internacional relacionado ao comércio, por meio da criação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio, o GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), em 1947.

É diante deste cenário que, em 1948, por meio do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) se criou a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). A CEPAL foi fundada com o intuito de contribuir com o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos, coordenar ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as demais nações do mundo (CEPAL, 2020).

De modo geral, a CEPAL contribuiu para a elaboração de uma interpretação singular sobre as causas do subdesenvolvimento na América Latina e os caminhos para superá-los, ao

elaborar estudos relacionados à industrialização, comércio e ampliação de mercados. Estes estudos serviram de base teórica e inspiração para as propostas de integração econômica e comercial entre os países da região nas décadas seguintes.

Segundo Briceño Ruiz (2012), a concepção de integração como preservação da autonomia no século XIX se transformou e passou a ser vista como um importante instrumento para o desenvolvimento econômico. Portanto, houve uma virada do pensamento integracionista para o campo da economia e, a América Latina, para contrapor-se às forças externas, deveria modernizar-se e elevar o seu poder econômico. Isso, necessariamente, demandaria um projeto consistente e estratégico, visto que os países latino-americanos se viam atrasados em termos de comércio, e uma das condições necessárias para superação dessa condição seria justamente a integração (BRAGA, 2012).

Além do aspecto econômico e comercial da integração, os temas de segurança e defesa mútua também passaram a entrar em voga na agenda dos países americanos, ao criarem, em 1947, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). No ano seguinte, foi criada a Organização dos Estados Americanos (OEA) na IX Conferência Internacional Americana, ocorrida em Bogotá na Colômbia. A OEA é o mais antigo organismo regional do mundo e sua origem remonta à Primeira Conferência Internacional Americana, realizada em Washington, D.C., de outubro de 1889 a abril de 1890 (OEA, 2020).

A Carta da OEA estipula, em seu 1º Artigo, “uma ordem de paz e de justiça, para promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência”. Os pilares centrais da OEA são a democracia, os direitos humanos, a segurança e o desenvolvimento, e passou a se constituir como o principal fórum governamental político, jurídico e social no Hemisfério (OEA, 2020). A OEA e o TIAR tornaram-se, portanto, mecanismos de regionalismo hemisférico americano, em conformidade com o Capítulo VII da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão, e as organizações de escopo regional e de cooperação com a ONU (BUENO, 2012).

Este período de criação de organismos regionais e internacionais foi marcado pelo começo da Guerra Fria, quando as duas superpotências da época, EUA e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), disputavam a hegemonia mundial. A Europa se encontrava devastada por causa da Segunda Guerra Mundial, e o risco de avanço do comunismo nos países preocupava os EUA que, para trazê-los para sua órbita de influência, deu início ao Plano Marshall (1948-1951) para reconstrução econômica da Europa Ocidental. Isso gerou um descontentamento por parte dos países latino-americanos que, em troca da assinatura de

acordos de cooperação em matéria de segurança hemisférica e afastamento da influência soviética, esperavam o apoio dos norte-americanos em matéria de investimento e desenvolvimento econômico na região (PENNA FILHO, 2006).

Como forma de pressionar os EUA a se voltarem para os problemas econômicos da América Latina e promoverem uma revisão das relações interamericanas, o presidente brasileiro Juscelino Kubitschek propôs a criação da Operação Pan-Americana (OPA), em 1958. A OPA partia da tese de que a estagnação econômica e a miséria social que se alastravam na região se constituíam como potencial para a entrada de ideologias antidemocráticas. Portanto, as propostas de sua criação giravam em torno dos seguintes temas: investimentos em áreas atrasadas no continente; aumento do crédito por parte de organismos internacionais; fortalecimento das economias; formação de mercados regionais; maior acesso e diversificação da assistência técnica; e acesso à capitais públicos voltados para os setores básicos e infraestrutura (BUENO, 2012).

Os resultados da OPA foram limitados, porém, um dos resultados práticos desta política lançada por Kubitschek, foi a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 1959. Embora o BID contasse com um grande volume de capital norte-americano e, forte intervenção dos EUA, ele proporcionou a aceleração do desenvolvimento econômico e das iniciativas de integração regional latino-americanas, ao facilitar o acesso a financiamento na região, tão almejado pelos Chefes de Estado. Assim, a cooperação econômica que se estabelecia na região facilitou a criação da Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960 e, na Aliança para o Progresso em 1961, uma versão estadunidense da OPA, projetada pelo presidente John Kennedy na esteira da crise cubana e avanço do comunismo (BUENO, 2012).

A ALALC, criada a partir do Tratado de Montevidéu, reunia Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, e tinha como principal objetivo a redução de tarifas alfandegárias entre os países e o estabelecimento de uma zona de livre comércio em 12 anos. A partir dessa estratégia, buscavam-se ampliar as trocas comerciais na região, desenvolver novas atividades, aumentar a produção e estabelecer o sistema de substituição de importação para os países que não fossem membros (BUENO, 2012).

A criação de um mercado integrado permitiria a operação das indústrias em escalas de produção mais elevadas, atendendo a mercados regionais mais baixos e, conseqüentemente, com custos mais baixos de produção. Porém, ao voltar-se para o desenvolvimento de suas economias domésticas, os países adotaram uma série de medidas restritivas em relação às



importações, o que, por sua vez, impediu a complementação dos parques industriais latino-americanos, bem como o incentivo para investir em infraestrutura intrarregional (MACHADO, 2000).

Ainda que o resultado não tenha sido o esperado, a partir da ALALC, houve um aprofundamento das relações comerciais entre os países da região, contribuindo para um salto significativo das exportações e das importações. Entre 1962 e 1970, vários países evidenciaram uma correlação positiva entre os saldos da balança comercial com a região e com o resto do mundo, determinados por políticas e tendências de comércio de cada país (ALADI, 1983).

Com a criação da ALALC, outras iniciativas de integração foram paulatinamente se estabelecendo na América Central e na América do Sul, com base nos estudos cepalinos sobre a importância do fomento ao comércio regional e superação do subdesenvolvimento através do processo de industrialização e substituição de importações. Dentre essas iniciativas, destacam-se: a criação do Mercado Comum Centro Americano (MCCA) em 1961, constituído por Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicarágua e El Salvador; a Comunidade Andina (CAN), criada em 1969 por Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru; e a Comunidade e Mercado Comum do Caribe (CARICOM), criada em 1973 e formada por 15 países da região (GARCIA, 2019).

Na América do Sul, a Comunidade Andina, anteriormente chamada de Pacto Andino pelo Acordo de Cartagena, detinha uma autoridade muito maior que a ALALC, e seus objetivos se concentravam em dois tipos: comercial (liberalização de barreiras para o comércio) e de economia política (estabelecimento do mercado comum e da união aduaneira). Dentre as propostas da CAN, os investimentos em infraestrutura também estavam previstos, mas com o passar do tempo, este tema passou a ser uma das razões da perda de dinamismo do bloco. Isto porque, o problema de infraestrutura não pôde ser resolvido, os países não conseguiram superar as barreiras físicas na região em virtude da insuficiência de infraestrutura de transportes e as dificuldades na circulação regional (BRICEÑO RUIZ, 2011).

No caso da ALALC, não havia um objetivo específico de desenvolver a infraestrutura e a regulação do transporte intrarregional, essencial para qualquer projeto de integração. Entretanto, os países logo perceberam a importância de se debater este tema com vistas à intensificação das relações comerciais (CNI, 2015). Com o passar dos anos, representantes e ministros dos países revelaram a intenção de definir uma série de projetos de execução de obras viárias no continente. Tais intenções progrediram para a introdução do conceito de “rede de transportes”, consubstanciando para a identificação de interdependências funcionais no sistema de transporte terrestre regional e na delimitação de projetos considerados relevantes para a integração territorial, sobretudo na América do Sul (SOUZA, 2015).

A importância da ALALC reside no fato de ter sido uma iniciativa pioneira para diversos projetos de integração na América Latina. No entanto, ela fora sucedida pela Associação Latino Americana de Integração (ALADI) em 1980, em um período em que os países latino-americanos se viam diante de uma conjuntura internacional negativa, iniciada na década de 1970, e associada à crise da dívida externa e a ausência de um mecanismo eficiente voltado para amenizar as assimetrias entre as economias. Esses fatores resultaram na criação da ALADI, um projeto de integração considerado mais flexível e pragmático que a ALALC, sem a definição de prazos fixos para a concretização de um mercado comum latino-americano (CNI, 2015).

A ALADI permitia a realização de acordos de alcance parcial, podendo ser celebrados por dois ou mais países, algo que não era possível no âmbito da ALALC. Sua estrutura jurídica passou a abarcar os acordos assinados no continente americano, servindo como uma espécie de “guarda-chuvas” institucional e normativo de integração regional para apoiar e fomentar de forma progressiva a criação de um espaço econômico comum (ALADI, 2020). De acordo com Bueno, Ramanzini Jr e Vigevani (2014), a ALADI passou a ser caracterizada por uma instituição declaradamente técnica e de registro, de cooperação bilateral, trilateral e multilateral.

Os principais acordos de integração física, por exemplo, celebrados com o Brasil, se enquadram nesta modalidade iniciada pela ALADI. Zugaib (2006) elenca algumas das iniciativas na área de infraestrutura que também tiveram alcance restrito neste período: o Tratado da Bacia do Prata, em 1969, em que o projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná está inserido; o Tratado entre Brasil e Paraguai, em 1973, que viabilizou a construção da hidrelétrica de Itaipu; o Tratado de Cooperação Amazônica, em 1978; e, futuramente o Gasoduto Brasil/Bolívia em 1999.

É preciso destacar que os projetos de integração regional durante a década de 1960 e 1970 estavam enquadrados no conceito de “regionalismo fechado”, também conhecido como a primeira fase do regionalismo. Ou seja, para desenvolverem e consolidarem suas indústrias nascentes e incentivarem o comércio regional, os países latino-americanos adotaram uma série de políticas protecionistas, entre elas, o processo de integração baseado em substituição de importações. Essa estratégia foi adotada como forma de diminuir a influência de países desenvolvidos na região, tendo sido dirigida pelos governos e composta somente por países com níveis de desenvolvimento similares (GARCIA, 2019).

Ao longo da década de 1970, uma série de instabilidades econômicas internacionais impactou de forma bastante negativa as economias latino-americanas e, conseqüentemente, as

iniciativas de integração que foram se estabelecendo com o passar dos anos. Em 1973 e 1979 houve a crise do petróleo, o que resultou na elevação de seus preços, no aumento da inflação em nível mundial e no endividamento externo dos países. O resultado desses eventos causou uma severa crise econômica na América Latina e que seria agravada pelas recomendações do Fundo Monetário Internacional (FMI), que receitou uma série de medidas para serem cumpridas como exigência dos países credores: elevação da taxa de juros e de impostos, redução de subsídios, desvalorização real do câmbio, restrição dos investimentos governamentais e redução de salários (MUNHOZ, 1992).

Assim, ao adentrar a década de 1980, os países latino-americanos assistiram ao crescimento exponencial de suas dívidas e o aprofundamento de crises econômicas, fazendo com que este período passasse a ser chamado de “década perdida”, o que inviabilizou a possibilidade de integração na região. Por conseguinte, no plano econômico, o programa de substituição de importações adotado desde a década de 1930 começava a se mostrar insustentável e dava sinais de esgotamento (POCHMANN, 2001). No plano político, de forma gradual, os governos militares começaram a ser substituídos por governos civis e eleitos democraticamente, como é o caso de Argentina e Brasil.

Estes dois países são considerados os eixos geopolíticos da Bacia do Prata (MELLO, 1997) e, por diversas vezes, viveram períodos de tensão e conflito, sobretudo no que tange à utilização dos recursos hídricos da região e seus múltiplos usos. Os demais países - Bolívia, Paraguai e Uruguai - em meio a tensões entre Argentina e Brasil para obtenção da liderança geopolítica no subcontinente, por muitas vezes orbitaram entre a hegemonia argentina e brasileira.

Entretanto, desde a década de 1960, mudanças passaram a ocorrer na conjuntura política regional. Os países platinos optaram por deixar de lado as antigas rivalidades e passaram a unir esforços para promover a integração da infraestrutura no subcontinente e o uso equitativo dos recursos da região. Isto, por sua vez, resultou na criação do Tratado de Bacia do Prata em 1969 e o projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná, já mencionado anteriormente. No caso do Tratado da Bacia do Prata, este se configurou como um acordo-quadro e um instrumento jurídico importante para os cinco países, ao institucionalizar ações conjuntas objetivando, dentre diversos temas, a facilitação da navegação e privilegiando a integração física com o aprimoramento de interconexões rodoviárias, fluviais, aéreas, elétricas e de telecomunicações (VILLELA, 1984).

As relações platinas que até então eram marcadas por tensões quanto à utilização e acesso aos rios, foram gradualmente, de acordo com a conveniência, começando a se voltar

para os aspectos técnicos relativos ao uso compartilhado da bacia hidrográfica. De acordo com Garcia (2019), a cooperação na sub-região da Bacia do Prata serviu em certa medida como uma forma para que outros temas pudessem ser apontados como problemas e solucionados conjuntamente. Isso resultou, na década de 1980, em acordos bilaterais que possibilitaram o arrefecimento das disputas geopolíticas entre Argentina e Brasil.

Em várias partes do mundo, não só na América Latina, o fenômeno do regionalismo se intensificava, configurando uma “Nova Ordem Internacional”. Este fenômeno, de acordo com Richard (2014), “pode ser designado como uma forma de ideologia política, econômica ou gerencial que leva um ator a pensar que sua vizinhança regional deve ser prioridade estratégica de sua ação”. De acordo com o autor, os atores do regionalismo são, em geral, os Estados, que decidem regular e aprofundar as relações com países vizinhos. Com isso, o fenômeno do regionalismo pressupõe a ideia de uma cooperação política reforçada ou coordenada, possivelmente no contexto de um acordo comercial ou política regional. Entretanto, este fenômeno pode ser aplicado a outros atores além dos Estados, como empresas, Organizações não Governamentais (ONGs), redes e atores subnacionais (RICHARD, 2014; GARCIA, 2019).

A partir dos anos 1990, período que corresponde à segunda fase do regionalismo, diversos setores passaram a ser abarcados neste processo, não somente o industrial, e passou a incluir países com diferentes níveis de desenvolvimento, disciplinas comuns para regimes regulatórios e sob liderança de empresas, com vistas à novos mercados para exportação (BHAGWATI et al., 1999). Esta fase também pode ser chamada de “regionalismo aberto”, conceito elaborado pela CEPAL para pensar a inserção da América Latina na economia global por meio da abertura comercial e da implantação de políticas de atração de investimentos.

É nesta segunda onda de regionalismo que os países latino-americanos vão passar a buscar novas formas para reativarem suas economias, por meio da “promoção de associações minilaterais que dinamizem o comércio intrazonal” (ARROYO, 2002). Tendo em vista esta nova conjuntura regional, já na segunda metade da década de 1980, países como Argentina e Brasil começaram a dar os primeiros passos para o que no futuro viria a ser o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), por meio de uma aproximação política e comercial mais intensa.

Em 1985, os dois países assinaram a Declaração de Iguazu, na qual ambos evidenciaram a disposição em acelerar o processo de integração bilateral e, no ano seguinte, assinaram a “Ata para a Integração Brasil-Argentina”, criando o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). O PICE tinha como estratégia central a superação cautelosa do histórico de rivalidade política e econômica entre Brasil e Argentina, através de um programa gradual e equilibrado de abertura comercial e cooperação conjunta, com vistas à promoção do

desenvolvimento industrial e tecnológico destes que são os maiores países da América do Sul (GUIMARÃES, 1999). Além do PICE, outros acordos foram sendo estabelecidos entre os países, como o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento em 1988, que tinha como objetivo fixar uma área de livre comércio no prazo de dez anos. Neste Tratado, foram assinados 24 protocolos sobre vários temas, como: bens de capital, trigo, produtos alimentícios industrializados, indústria automotriz, cooperação nuclear, transporte marítimo e transporte terrestre (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

Em 1990, evidencia-se o auge da relação entre Brasil e Argentina com a assinatura da “Ata de Buenos Aires”, que reduziu o prazo em quatro anos e meio (até dezembro de 1994) e o objetivo dos países passou a ser a criação de um mercado comum. Nesse sentido, em 1991, o MERCOSUL foi estabelecido por meio do Tratado de Assunção, que se estendeu para os demais países da Bacia do Prata, Paraguai e Uruguai, e passou a representar uma tentativa de enfrentamento ao novo contexto internacional por meio da reformulação dos interesses estratégicos dos países no Cone Sul (ONUJI apud VIGEVANI; RAMANZINI JR, 2009).

### **2.3 A criação do MERCOSUL: a integração como estratégia de desenvolvimento e inserção internacional**

O cenário de criação do MERCOSUL coincide com o fim da Guerra Fria que, na visão de Mariano (2015), foi um fator central para uma disposição integracionista na América Latina, pois o fim da ordem bipolar resultou em uma descentralização do sistema internacional e no surgimento de uma nova ordenação propícia para a criação de arranjos e blocos de integração regionais. Além disso, a globalização aumentou a sensação de vulnerabilidade dos países, sobretudo daqueles em situação de subdesenvolvimento, ao mesmo tempo em que a regionalização fornecia uma sensação de proteção contra o isolamento (FAWCETT, 2000).

É importante destacar aqui a diferença entre o conceito de integração regional e regionalização. No campo acadêmico das Relações Internacionais, não existe uma definição clara e comum para abordar o conceito de integração, entretanto, para fins desta pesquisa, seguiremos a definição de Herz e Hoffman (2004, p. 168), que entendem a integração como “um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores, levando à criação de novas formas de governança político-institucional de escopo regional”. Por outro lado, o conceito de integração regional não pode ser confundido com o de regionalização, visto que:

A regionalização tem se tornado um fenômeno centrípeto que envolve o movimento de países em direção a uma maior integração mútua, que tanto pode ser caracterizado por um processo formal, dirigido por forças políticas, motivadas por preocupações

econômicas, de segurança ou quaisquer outras, como também pode resultar de um processo informal, guiado pelas mesmas forças microeconômicas que conduzem ao multilateralismo (SENHORAS, 2008, p. 23).

Para Haas (1971, apud SCHMITTER, 2010), a regionalização é entendida como um processo informal de contato mútuo entre diferentes atores em determinado espaço geográfico, com características econômicas, políticas, sociais e culturais semelhantes, e que tem o plano econômico como predominante. Já a integração regional consiste em um processo formalizado levado à cabo pelos Estados que, de forma voluntária, se mesclam com seus vizinhos regionais de tal forma que perdem determinados elementos factíveis de soberania, tendo em vistas as novas formas técnicas para a resolução de conflitos adquiridas de maneira conjunta.

A integração regional pode ser entendida sob o aspecto político, jurídico, econômico e geopolítico. O plano político é considerado prioridade no processo de integração, no qual está ligado de forma intrínseca à soberania dos Estados; no plano jurídico a integração está relacionada às organizações internacionais, que se condicionam através da cooperação de seus Estados-membros, e às organizações supranacionais, que são relativas à integração econômica. No plano econômico, Bela Balassa (1980) afirma que a integração é um meio de dar fim às discriminações entre os Estados e, para que isso aconteça, eles adotam a cooperação político-econômica. Em se tratando de integração regional e geopolítica, pode-se tomar como referência os projetos e acordos de integração na América do Sul, que a elevaram à posição de região geopolítica, ou seja, “uma entidade política transnacional dotada de unidade mínima e arcabouço institucional baseados em princípios e macro objetivos comuns nas relações internacionais” (COSTA, 2009).

De acordo com Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), o nível de integração dependerá dos setores que se leva em consideração. Os autores entendem que é possível uma alta integração jurídica e econômica, com uma baixa integração política, um caso bastante admissível. Geralmente, a integração econômica e a jurídica são duas disposições que contribuem para a integração política, entretanto, o poder político é a força da integração, sendo que uma de suas primeiras atribuições é justamente tentar promover a integração econômica e política.

Para Lombaerde e Langenhove (2005), a integração no nível dos Estados pode se referir a inúmeros aspectos da cooperação, porém, é utilizada principalmente em um contexto de economia e comércio internacional. Na América do Sul, a cooperação aponta para interesses comuns, entre eles, a inserção no plano internacional e criação de normas e mecanismos regionais que garantam a coordenação de políticas entre os Estados, como resposta às

transformações políticas e econômicas cujos impactos refletem em escala global. Por isso, a visão integracionista sul-americana entende que a ação conjunta é indispensável para aumentar o poder regional.

Assim, a evolução dos acontecimentos internacionais, principalmente a consolidação de grandes espaços econômicos e a importância de alcançar uma inserção internacional adequada para os países da região, atrelado à aproximação entre Brasil e Argentina, consubstanciaram a criação do MERCOSUL, revelando um contexto regional favorável para a integração na sub-região da Bacia do Prata (GARCIA, 2019). A ampliação do espaço econômico na região platina, em razão da contiguidade geográfica, se mostrou muito forte sobretudo no eixo Rio de Janeiro-São Paulo-Córdoba-Rosário-Buenos Aires, que passou a constituir região de maior desenvolvimento no subcontinente (SENHORAS, 2016).

O objetivo inicial dos países era aprofundar a integração regional de forma gradativa, passando de uma zona de livre comércio para uma união aduaneira, com o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC) e a criação de um mercado comum até 1994. Nesse sentido, estabeleceram-se os seguintes objetivos: a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países: o estabelecimento de uma tarifa externa comum; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os membros (comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, transporte e comunicação); e o compromisso de harmonizar as legislações entre os Estados Partes (MERCOSUL, 1991).

É no ano de 1994 que o MERCOSUL adquire personalidade jurídica de Direito Internacional por meio do Protocolo de Ouro Preto, adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do bloco, prevendo um número limitado de órgãos, diferente do modelo de integração europeu. Todavia, aos poucos, o bloco instituiu uma série de organizações regionais, a saber: o Conselho Mercado Comum (CMC), responsável pela condução política do bloco, composto por ministros das relações exteriores e da economia; o Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo do bloco, composto por funcionários e outros ministérios dos Estados Partes; e a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), um órgão decisório técnico responsável por acompanhar o GMC na condução da política comercial do bloco (BAPTISTA, 1996). Com o passar dos anos, uma multiplicidade de órgãos foi sendo estabelecido e, com isso, exigiu-se do bloco uma constante revisão de sua estrutura institucional.

Entre as negociações do Tratado Constitutivo e a inauguração do bloco no ano de 1995, o comércio entre os países membros cresceu de 8% para 20%, permitindo a consolidação de sua estrutura institucional. É preciso destacar que o MERCOSUL representa a união de dois projetos concomitantes: um político, mediante o compromisso democrático de todos os

Estados-Partes; e outro econômico, centrado na liberalização e abertura comercial, baseado nas dinâmicas da economia global. O processo histórico de negociação do MERCOSUL revela que o bloco adotou um programa linear e vertiginoso de liberalização comercial, que se aperfeiçoou por meio da liberalização dos serviços de transporte aéreo, terrestre e multimodal, além da modernização de normas voltadas para o setor de investimento, propriedade intelectual, livre competição e competição desleal (SENHORAS, 2016).

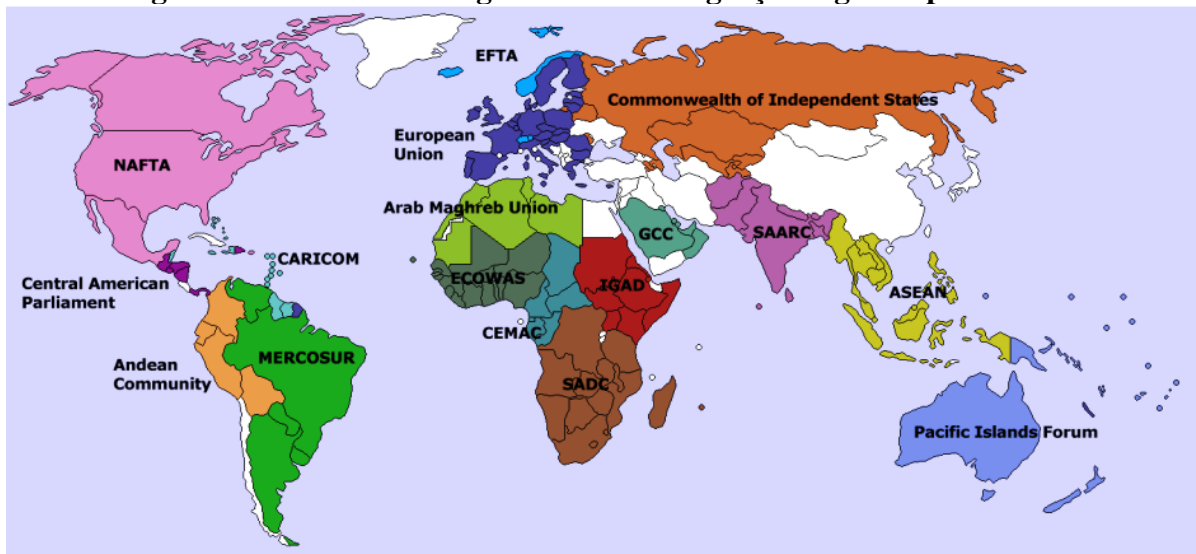
Além dos avanços no comércio intrarregional, o comércio com o Mercado Comum Europeu começou a crescer de forma acelerada, ampliando o comércio e a cooperação em outros temas com o bloco europeu. Por outro lado, os EUA começaram a perder mercado na região, o que evidenciou uma tendência de ampliação de parceiros comerciais para além das Américas, sobretudo no caso do Brasil (SOUZA, 2013).

Como forma de fazer frente e recuperar sua influência econômica, os EUA decidiram incorporar o México e o Canadá ao Acordo de Livre Comércio da América do Norte, o NAFTA (*North American Free Trade Agreement*), um processo de integração que visava a eliminação de barreiras tarifárias entre as três economias a partir de 1994 e a ampliação de seus mercados. Além do NAFTA, os EUA buscaram reconquistar o comércio com os países latino-americanos, sobretudo com o MERCOSUL. Para isso, propuseram a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), buscando criar condições para facilitar as trocas comerciais e os fluxos de investimentos entre os países. No entanto, não havia o interesse em criar um bloco, mas somente constituir mecanismos para garantir melhor acesso à outros mercados, sobretudo para os EUA (MARIANO, 2015).

Para contrapor-se às iniciativas norte-americanas de integração comercial - NAFTA e ALCA - o presidente do Brasil, Itamar Franco, já propunha em 1993 a criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). Esta proposta tinha como objetivo ampliar o MERCOSUL para todo o subcontinente, incluindo os países da CAN e o Chile, exceto os países do Caribe que se encontravam sob influência dos EUA. Entretanto, é preciso reconhecer, de acordo com Garcia (2019), que tanto a ALCA como a ALCSA não vingaram na prática, mas expressaram a insatisfação de países nos arranjos regionais que faziam parte, bem como revelavam a incapacidade do aprofundamento da integração. Este contexto de insatisfação com os velhos processos de integração resultou, a partir da década de 1990, em novos esforços integracionistas não somente no continente americano, mas em outras partes do mundo, como África e Ásia, porém, muito mais focados em temas de comércio do que na instituição de uma supranacionalidade em escala regional (Figura 1).



**Figura 1 -Iniciativas de regionalismo e integração regional pelo mundo**



Fonte: Richard (2014).

No caso da América do Sul, ao fortalecer a atuação dos Estados, o MERCOSUL se tornou uma opção de regionalização transnacional face à globalização, sobretudo para o Brasil e Argentina. Ao enxergar a integração regional como um caminho para lidar com os efeitos da globalização, os Estados teriam maior poder para negociar no cenário internacional e buscar uma inserção menos assimétrica (VAZ, 2002 apud SENHORAS, 2016).

#### **2.4 Breve discussão sobre os pressupostos da globalização e o conceito de escala**

A globalização, caracterizada por um processo de interdependência econômica, cultural e populacional em nível global, ocasionada pelos fluxos transfronteiriços de bens, serviços, pessoas, informações e tecnologias, gerou mudanças estruturais no cenário internacional, sobretudo no pós Guerra Fria. Com isso, o mundo passou a caminhar em uma direção não mais estritamente nacional, mas global.

As mudanças no cenário internacional, impulsionadas pelo fenômeno da globalização, fizeram com que o Estado-nação ganhasse novos contornos e os conceitos de soberania e legitimidade passassem a adquirir novos significados. Os desafios econômicos e políticos evidenciaram a importância da cooperação em nível regional e internacional, em detrimento de tomadas de decisão isoladas por parte dos Estados, em razão do aprofundamento das relações de interdependência.

De acordo com Mariano (2007), a globalização possui uma relação direta e dinâmica com a lógica da regionalização, visto que ela transforma o contexto e as condições da interação e da organização social, resultando em um novo ordenamento das relações entre território e

espaço socioeconômico e político. Além disso, verifica-se que a globalização propiciou uma mudança cognitiva, visto que cada vez mais a população toma consciência de que eventos distantes podem afetar eventos em escalas locais e vice e versa (HELD; MCGREW, 2001).

Para compreender as novas relações entre os Estados e seus territórios com a economia internacional, é necessário também compreender as relações entre as escalas espaciais de análise. A produção capitalista do espaço acabou gerando estilos de desenvolvimento diferenciados e, à vista disso, surge “a necessidade do estudo de suas particularidades e do seu modo diverso de organização em cada contexto histórico, institucional, geográfico etc.” (BRANDÃO, 2008, p. 6).

No campo da Geografia, existe uma multiplicidade de interpretações em relação ao conceito de escala, e não pretendemos entrar no mérito das abordagens teóricas e diferentes usos. Entretanto, fazemos referência à Castro (1995), que afirma que a escala é, na realidade, a medida escolhida que confere visibilidade ao fenômeno e, todo fenômeno, possui uma dimensão de ocorrência, de observação e de análise mais adequada. Logo, a escala é uma medida, porém, não necessariamente do fenômeno, mas aquela selecionada para melhor analisá-lo, dimensioná-lo e avaliá-lo. É, também, uma forma de dividir o espaço, definir uma realidade percebida e/ou concebida, dando a ela um significado.

Os pressupostos gerais sobre o conceito de escala em geografia humana foram questionados por geógrafos preocupados com as transformações econômicas advindas do processo de globalização, com a internacionalização da produção e a reorganização do papel do Estado-nação. Nesse sentido, os avanços teóricos dessas pesquisas foram o entendimento de que inexistem um caráter ontológico em qualquer escala pré-definida e não há requisitos intrínsecos que fazem com que uma escala se torne a mais adequada para um estudo (SHEPPARD; MCMASTER, 2004; BROWN; PURCELL, 2005 apud SILVA, 2017).

No campo da geografia política, diferentes escalas podem ser selecionadas para se analisar um determinado fenômeno, visto que, para Castro (2005):

[...] a escolha de apenas uma escala explicativa para a geografia política resultará numa visão incompleta, uma vez que, de acordo com Cox (1998), a política produz, ela mesma, escalas territoriais que devem ser analisadas enquanto tais. Na realidade, os fenômenos políticos não se confinam a uma ou outra escala, mas ao contrário podem ser, além de globais, também, nacionais, regionais ou locais. Cada uma dessas escalas define recortes significativos para a análise em geografia política. [...] Essa opção de dar visibilidade e consistência explicativa a múltiplas escalas dos fenômenos políticos no espaço reflete o momento epistemológico atual da disciplina, marcado pela superação do que Giddens chama de consenso ortodoxo, dominado por modelos explicativos abrangentes, e a possibilidade de recorrer a outros marcos teóricos mais adequados à complexidade daqueles fenômenos (CASTRO, 2005, p. 86).

Assim, a escala pode ser local, regional, nacional e internacional, mas não se restringe apenas a essas possibilidades, o que evidencia a sua complexidade. Tomando em conta o fenômeno da globalização, Castells (1996, apud HELD; MCGREW, 2001) pondera que houve uma mudança significativa no alcance espacial da ação e da organização social, que se tornaram ações e contatos que se materializam em escala inter-regional e intercontinental. Trata-se, portanto, de uma concepção multidimensional, onde as diferentes particularidades da globalização avançam em ritmos e geografias diferenciados (MARIANO, 2007).

De acordo com Lencioni (2011), não foi mais possível definir uma subordinação de escalas (global, nacional, regional/local) do tipo piramidal, nem mesmo uma hierarquia fixa entre estes domínios, visto que diante desta nova conjuntura as escalas foram alteradas, sobretudo pelo importante papel que a escala urbano-metropolitana adquiriu nos últimos anos e sua capacidade de projeção em nível global. Para a autora, “a integração das escalas local, regional, nacional e global se processa, cada vez mais, de forma anastomoseada, ou seja, se dá por meio de complexas e inúmeras ramificações” (LENCIONI, 2011, p. 147), o que impossibilita o estabelecimento de uma estrutura hierárquica.

Passa-se a vigorar, portanto, uma interdependência entre as diferentes escalas geográficas, na qual diferentes forças (econômica, política e social) passam a se interrelacionar entre elas e a criar sinergias, embora cada escala apresente um caráter particular, produzido a partir de processos sociais e políticos (SILVA, 2017). No debate sobre a construção social das escalas, Marston (2000) entende que a escala é o resultado do contingente de tensões que existe entre as forças estruturais e as práticas dos agentes humanos. No contexto da integração regional e física, este inter-relacionamento e conexão entre as diferentes escalas e agentes políticos, econômicos e sociais presentes em cada uma delas, são vistos, muitas das vezes, como uma das grandes dificuldades no processo, em virtude dos múltiplos interesses vigentes que são passíveis de divergências.

Centrando-se nos aspectos materiais da globalização, na contemporaneidade, o papel do Estado no sistema internacional passou a ser o de liberalizar e incrementar as forças mais dinâmicas da economia mundial, de forma a eliminar entraves nesse processo, entre eles problemas de ordem institucional. Uma das estratégias do Estado foi transferir bens públicos coletivos para o âmbito privado por meio de subsídios estatais, além de tentar garantir um clima interno confiável para fomentar o desenvolvimento de novos negócios e atrair capital financeiro. Desta forma, o Estado tentou garantir a disponibilidade de crédito para financiamento de atividades econômicas nacionais e para captação de recursos voltados para obras de infraestrutura (MARIANO, 2007).

Partindo da perspectiva multidimensional, a relação entre globalização e Estado não se resume ao enfraquecimento deste último e à um novo ordenamento internacional, mas sim, a uma reformulação do papel do Estado, que traz para a escala nacional novos desafios e uma nova lógica de funcionamento. Esta reformulação do papel do Estado envolve um esforço maior em relação à cooperação internacional, visto que a sociedade como um todo está inserida em sistema de redes de contato e interação que implica em mudanças na organização social e em um reordenamento das relações de poder. Além disso, as decisões políticas do Estado passaram a ser fortemente influenciadas por redes transnacionais intergovernamentais, o que exigiu deste ator uma adaptação de suas políticas domésticas em relação às políticas internacionais em diferentes escalas e esferas de poder (regionais, transnacionais ou internacionais) (HERZ, 1999 apud MARIANO, 2007).

Ao abordar o conceito de região, cuja definição se multiplica em razão de sua aplicação em diversos campos da ciência, Lencioni (2009) afirma que se trata de uma instância entre o local e o global com diversas possibilidades de análise. Isto, por sua vez, revela que, em face de fenômenos tais como a reconfiguração do papel do Estado-nação com a porosidade de suas fronteiras e atuação de diversas organizações financeiras e políticas que atuam em escalas mais amplas, é na escala regional que se percebe a espacialidade de processos globais.

A escala regional como uma escala intermediária entre o local e o global, ainda de acordo com Lencioni (2003), permite revelar a espacialidade de diversos processos sociais e de forças políticas que atuam sobre o território. A autora complementa ao apontar que embora o conceito de região tenha papel de destaque na Geografia, pouca atenção foi atribuída na região que especializa a escala entre o local e o global (ou intraestatal), ao inferir que o regionalismo acaba por negar o nacional e a identidade nacional, que foram diluídos pelo fenômeno da globalização e no discurso do enfraquecimento do Estado.

Em Relações Internacionais, de acordo com Richard (2014), o interesse pelo conceito de região é recente, em certa medida, ao servir como suporte nas análises referentes aos processos de regionalismo, regionalização e integração regional. Todavia, o conceito de região neste campo possui uma definição pouco rigorosa, “como um conjunto de Estados vizinhos ligados por acordos regionais” (RICHARD, 2014, p. 9), o que em sua visão causa um problema conceitual adicional, pois, além de exaltar somente o papel dos Estados em detrimento de outros atores, causa ambiguidade entre o que é região e o que é “regional”, considerando o processo de regionalização.

Para o internacionalista sueco Söderbaum, a região tem um papel de destaque principalmente na escala entre o nacional e o local (município). Estas regiões, por sua vez,

podem ser chamadas de microrregiões e podem existir dentro de um Estado ou mesmo terem caráter transfronteiriço. Por outro lado, o conceito de região pode aludir a macrorregiões (regiões do mundo), caracterizadas como subsistemas territoriais de maior proporção, que se encontram entre o Estado e o nível global do sistema. Entre as microrregiões e as macrorregiões, existem ainda as mesorregiões, caracterizadas pelos acordos e os processos intermediários ou não estatais. Porém, é a macrorregião o objeto de análise mais comum nos estudos internacionais (SÖDERBAUM, 2003 apud GARCIA, 2019).

A geografia pode fornecer diversas contribuições para as relações internacionais, sobretudo a geografia política e a análise escalar. Sjoberg (2008 apud LUIGI JUNIOR, 2017) propõe uma abordagem de processos escalares com base nas teorias geográficas, para substituir os infundáveis debates nas relações internacionais a respeito de onde e por que as políticas globais ocorrem com base no nível de análise e do debate “agente-estrutura”. A autora apresenta, portanto, os conceitos de escalas e processos escalares da geografia política para substituir níveis, agentes e estruturas, fornecendo uma compreensão representativa da localização e dos processos da política global.

O diálogo entre os campos da geografia e das relações internacionais pode fazer com que este último se torne mais representativo no que tange à capacidade de explicar a complexidade dos fenômenos do século XXI, sobretudo os processos de integração regional, ao se compreender a perspectiva multiescalar e associativa da região, que gera consequências políticas subnacionais, nacionais, supranacionais e globais (SJOBORG, 2008 apud LUIGI JUNIOR, 2017).

Os processos de abertura de fronteiras dos Estados nacionais por meio da proliferação de acordos e blocos regionais, são interpretados como uma escala intermediária entre a escala nacional e a escala global, que surge de um avanço complementar à escala multilateral para a abertura internacional (SENHORAS; GUZZI, s.d). O MERCOSUL seria, portanto, esta escala intermediária, por meio do qual se buscou melhorar a inserção internacional dos países da América do Sul com vistas ao desenvolvimento regional, bem como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que abordaremos no próximo item. Ambas as iniciativas demonstram uma complexidade de relações na dinâmica regional sul-americana e nas diferentes escalas que atravessam, influenciadas por processos globais, sobretudo na escala regional transfronteiriça, que passou a ter papel estratégico na agenda dos Estados para viabilização de projetos políticos, econômicos, territoriais e sociais.

De acordo com Silva (2017), o desenvolvimento das regiões fronteiriças na América do Sul a partir da década de 1980, passou a ser percebido no sentido exógeno. O fenômeno da

globalização e a difusão de Organizações Internacionais pressionaram pela relativização de fronteiras através do impulso aos fluxos comerciais e de capital, pela criação de corredores econômicos e criação de projetos de integração regional. Como resultado da intensificação dos fluxos de comércio intrarregional, estimulou-se uma série de projetos estruturais de integração da infraestrutura física que, por sua vez, afetaram de forma direta estas regiões no subcontinente, ao alterar suas organizações territoriais.

Em meio à intensificação do processo de globalização e das mudanças no cenário econômico internacional no século XX, o planejamento e a ampliação da infraestrutura de transportes passaram a ter um papel estratégico e de destaque na agenda dos países sul-americanos. Contudo, a discussão sobre a importância e viabilidade da integração física em escala regional transnacional só ocorreu ao adentrar o século XXI, por meio da criação da IIRSA.

## **2.5 O enfoque territorial da integração: a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)**

Em qualquer processo de integração, a infraestrutura de transportes é tida como fundamental para promoção do desenvolvimento socioeconômico de uma cidade, região ou continente, para atender as demandas referentes à comercialização de produtos, serviços e circulação de pessoas (VIRGA, 2019).

O cenário de criação do MERCOSUL, coincidiu com a dispersão espacial da organização da atividade econômica produtiva no final do século XX, bem como a expansão das fronteiras agrícolas para exportação, escoamento e abastecimento interno, demandando maiores investimentos no setor de infraestrutura. Isto porque a infraestrutura é entendida como ativadora da atividade econômica e capital básico a partir do qual os setores produtivos podem operar (HIRSHMAN, 1961 apud COUTO, 2012). Entretanto, neste contexto, os assuntos referentes à realidade da infraestrutura dos países do bloco foram pouco ponderados.

A dispersão e especialização da produção em diferentes escalas apontou para o problema das longas e cada vez maiores distâncias entre portos e centros de processamento, trazendo à tona o *déficit* em termos de infraestrutura de transportes na América do Sul. É importante destacar que a geografia do subcontinente americano não é uma das mais propícias em termos de interconexão física, o que se associa à dificuldade em relação aos custos de comunicação e livre circulação de bens e pessoas. Dentro do contexto geográfico sul-americano, existem características que podem facilitar ou dificultar os processos de integração da infraestrutura na região, dentre elas, estão incluídas: as regiões da Amazônia, da Cordilheira dos Andes, do

Chaco, do Pantanal, dos Pampas, da Bacia do Prata, da Patagônia, do Orenoco, do Planalto das Guianas e dos desertos andinos (ROCHEFORT 1968 apud FORTI NETO; FRANCO, 2011).

A análise relativa às características geográficas da América do Sul associada aos processos de integração em voga seria, portanto, um dos caminhos para a promoção do desenvolvimento econômico e social na região. De acordo com Barat (2007), a importância de processos eficientes de integração física deveria perpassar as seguintes fases: coleta e estocagem, escoamento multimodal, distribuição interna e embarque para exportação do produto e seus derivados. Assim, tornou-se primordial uma nova visão do papel das infraestruturas de transporte e logística no subcontinente em um contexto de integração regional, para viabilizar a conectividade e a circulação no MERCOSUL e em outros processos de integração regional e atrair novos investimentos.

Os investimentos em infraestrutura na América do Sul no período dos governos militares, eram planejados e conduzidos pelo governo central e com recursos estatais. Com isso, os projetos de infraestrutura se desenvolveram com base em interesses geopolíticos, enfatizando a ocupação territorial e autossuficiência econômica em nível nacional (BATISTA, 1996). Contudo, a partir da década de 1990, houve uma mudança em relação ao entendimento da infraestrutura física regional nas agendas governamentais. O interesse dos países passou a se concentrar em projetos de transportes que promovessem a intensificação dos fluxos comerciais e a eficiência econômica em escala regional transnacional.

Nesse sentido, a América do Sul começou a ser percebida como unidade territorial geoeconômica, em um contexto de impulso quantitativo e qualitativo ao intercâmbio de bens e serviços com o resto do mundo e da busca pela competitividade internacional. Em relação à influência geopolítica da América do Sul, Castro (1999) destaca o Atlântico Sul como um ponto de estratégia geográfica e econômica para os países da região que o acessam, em virtude de sua ampla comunicação marítima e comercial com países da África e da Europa, sobretudo para o Brasil, maior país do Atlântico Sul. Para a autora, a dinâmica geopolítica da América do Sul, se pensada de forma integrada, pode favorecer as potencialidades de desenvolvimento regionais, bem como ampliar sua importância política no mundo.

Grande parte das iniciativas de integração sul-americana no século XX teve forte protagonismo por parte do Brasil e, do ponto de vista da integração territorial, teve um papel estratégico e ativo diante da formulação da infraestrutura física compartilhada e transnacional na região. O país visava consolidar sua projeção como líder regional e passou a direcionar sua política externa para trazer os países do subcontinente para sua órbita de influência, visando à expansão geográfica continental e intensificação do processo de integração, como forma de

impulsionar o desenvolvimento, superar as assimetrias entre os países e melhorar suas condições de competitividade, atuando de forma mais ativa no sistema internacional. Em outras palavras, a América do Sul se tornou plataforma para a inserção internacional do Brasil (DESIDERÁ NETO et al., 2015).

Entre instituições burocráticas brasileiras e elites em geral, evidenciou-se a crença de que o país estaria assim destinado, em função de suas características continentais, a exercer o papel de liderança na América do Sul e mesmo em outros temas da política internacional ao final do século XX, a exemplo da integração regional promovida no âmbito do MERCOSUL<sup>1</sup>. Visando expandir sua influência e espaço por meio do bloco, o Brasil, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), distanciou-se de seu tradicional aliado, os EUA, visto que os norte-americanos passaram a impor barreiras às exportações do Brasil.

Este cenário culminou na percepção brasileira de que poderia criar um espaço de convergência e apoio aos seus interesses e estratégias desenvolvimentistas na América do Sul, eventualmente assumindo posição de liderança regional. Este interesse brasileiro em se projetar como líder no subcontinente evidenciou-se pela sua ação exitosa em retardar e optar pela não criação da ALCA, no começo dos anos 2000 (VIGEVANI; MARIANO, 2005).

A estratégia de FHC baseava-se na possibilidade de um incremento do mercado regional, passando a enxergar seus vizinhos sul-americanos como primordiais para o fortalecimento nacional e regional (PECEQUILO, 2008), visto que, caso os interesses dos EUA prevalecessem sobre a região, haveria uma série de custos políticos em virtude do forte poder de atração que a economia norte-americana exerce em diversos setores. Assim, durante o governo FHC, o Brasil buscou fortalecer sua imagem como *global player* na arena internacional, utilizando a América do Sul como estratégia e plataforma para robustecer sua liderança por meio do MERCOSUL (SARAIVA, 2010).

O MERCOSUL, portanto, tornou-se o principal canal de relações do Brasil com os demais países da região nos governos de FHC, que conseguiu impulsionar o comércio intrarregional até 1998. Entretanto, em virtude da crise cambial asiática em 1999 e os impactos negativos na economia do Brasil e da Argentina, com a desvalorização de suas moedas, o aprofundamento institucional do bloco se tornou inviável, sobretudo após as medidas restritivas argentinas ao comércio com o Brasil como resposta à crise. A falta deste aprofundamento no plano político-normativo, entretanto, acarretou dificuldades econômicas e assimetrias na

---

<sup>1</sup> Sobre a liderança e projeção regional do Brasil, sob uma perspectiva da geopolítica, recomenda-se a dissertação de mestrado de Tales Henrique Nascimento Simões (2019) e a tese de doutorado de Antonio Marcos Roseira (2011).



coordenação de políticas gerais e setoriais, de natureza macroeconômica e de desempenho regional, como baixo crescimento, oscilações econômicas e financeiras e baixos investimentos em infraestrutura física para integração (SENHORAS, 2016).

O grande ponto de inflexão no curso do regionalismo sul-americano se deu a partir dos anos 2000, quando todos os 12 países do subcontinente se reuniram para a I Reunião de Presidentes da América do Sul, em Brasília, a convite de FHC. A importância desta Reunião repousa no fato de que foi a partir dela que se lançou as bases para outros processos de integração, como a IIRSA, visando uma aproximação efetiva entre os países da região, principalmente no âmbito do MERCOSUL, e a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) (HONÓRIO, 2013).

A I Reunião de Presidentes da América do Sul reuniu, pela primeira vez, todos os Chefes de Estado da América do Sul para discutir e encontrar soluções para temas relacionados à dilemas comuns dos países, como: democracia; comércio; infraestrutura de integração; drogas ilícitas e delitos conexos; informação, conhecimento e tecnologia. O interesse primordial dos governos era robustecer e intensificar as relações em escala regional, criando uma identidade sul-americana própria (BANDEIRA, 2008), por meio da cooperação em uma série de temas estratégicos.

O tema que mais apresentou consenso e se destacou frente às possibilidades de inserção da América do Sul na dinâmica econômica internacional fora o da integração física, que antes era limitado às fronteiras nacionais dos Estados na região. Este consenso também se sustentou pois, no entendimento dos Chefes de Estado, o impulso da integração transfronteiriça se fortalece em virtude da aproximação geográfica, da identidade cultural e consolidação de valores comuns e, deste modo, as fronteiras sul-americanas deveriam constituir um elo para a circulação de bens e pessoas (MRE, 2000).

Ao longo da segunda metade do século XX, embora as organizações internacionais de integração latino-americanas tenham produzido uma série de estudos e diagnósticos sobre transportes e comunicações, não houve um compromisso de fato pelo tema por parte dos governantes da época (SOUZA, 2019). Este cenário passa a mudar a partir da década de 1990, quando o tema da integração física ganha visibilidade e propostas como parte da busca pela formulação de um plano estratégico de reorganização do território para dar sustentação à proposta da ALCA, que não se concretizou.

Mesmo assim, o problema da falta de infraestrutura apropriada persistia diante do cenário internacional, marcado pela intensificação das trocas comerciais e formação de blocos geoeconômicos regionais e, de acordo com o BID, este desafio deveria receber atenção

estratégica por parte dos países para se obter melhorias em relação à competitividade regional e internacional:

O aumento do comércio entre os países vizinhos após a formação de acordos regionais faz crescer a demanda por uma integração maior da infraestrutura. Na América Latina, sérios gargalos causados pelo maior volume de comércio precisam ser eliminados [...]. No centro da questão existe o problema das externalidades. Os projetos de infraestrutura regional têm custos e benefícios que ultrapassam as fronteiras dos países [...]. No contexto de um processo descentralizado de tomada de decisões, essas externalidades resultarão naturalmente numa provisão deficiente de infraestrutura regional. A questão fundamental é como fazer para que esses projetos se concretizem e estabelecer formas de tomadas de decisões coordenadas, que internalizem as externalidades e, ao mesmo tempo, superem outros riscos políticos e normativos que possam surgir devido ao caráter multinacional dos projetos. (BID, 2000).

É diante deste contexto que o presidente FHC, em parceria com o BID, apresentou na I Reunião de Presidentes o documento “Um Novo Impulso à Integração Regional na América do Sul” com aporte técnico da firma de consultoria Booz, Allen & Hamilton. Neste documento, foram apontados os principais entraves que impediam a plena circulação de bens e mercadorias pela região, bem como os caminhos para sua viabilização, tendo como principal objetivo garantir a competitividade das economias sul-americanas no mercado internacional (BID, 2000). Além disso, o documento serviu de apoio para orientar os países sul-americanos no projeto de integração física, e deu base para a criação do “Plano de Ação para a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura da América do Sul”, que foi recebida por todos os governantes da região.

O Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul foi elaborado pelo BID e contou com o apoio da Corporação Andina de Fomento (CAF) e de outros organismos regionais. Nele continham sugestões e propostas para ampliar e modernizar a infraestrutura no subcontinente em um período de dez anos nos setores de energia, transporte e comunicação através do mecanismo que viria a se chamar Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Na I Reunião de Presidentes, ficou acordado que haveria uma reunião em nível ministerial a ser realizada em dezembro de 2000 em Montevideu, no Uruguai, para aprovação do Plano de Ação, visando a consolidação de uma visão regional integrada sobre linhas de atuação para ampliação e modernização da infraestrutura sul-americana.

É importante destacar dois componentes que marcam o Plano de Ação da IIRSA: o marco programático, que se fundamentou em 10 princípios básicos que deveriam guiar todos os projetos de infraestrutura; e o plano operacional, caracterizado pela criação de mecanismos para sua execução.

Os 10 princípios básicos são: Projetar uma visão abrangente a respeito da infraestrutura na região, incorporando todos os seus componentes e sinergias; Delimitar os projetos dentro de um planejamento estratégico, estruturado a partir de Eixos de Integração e Desenvolvimento regionais sul-americano; Reorganizar e atualizar sistemas e instituições reguladoras para o uso das infraestruturas nacionais; Fortalecer as capacidades dos Estados no que diz respeito à formulação de políticas, planos e marcos regulatórios; Harmonizar políticas, planos e quadros regulatórios e institucionais entre os Estados; Privilegiar a dimensão ambiental e social dos projetos de infraestrutura; Certificar que os projetos de integração promovam melhorias na qualidade de vida e oportunidades para as populações locais; Incorporar mecanismos de participação e consenso; Desenvolver novos mecanismos regionais voltados para a programação, execução e gestão de projetos de interconexão física; e Aprimorar o uso das fontes de financiamento através do desenvolvimento de estratégias comuns (IIRSA, 2011).

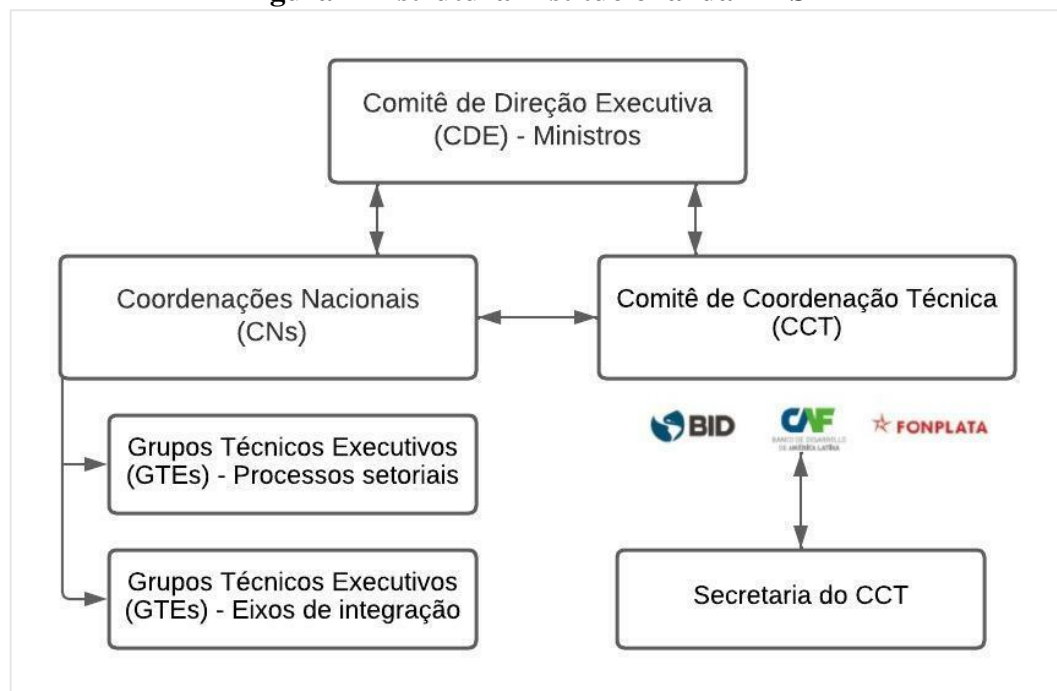
Estes princípios demonstram o quão abrangente é a estratégia de integração da infraestrutura no subcontinente, que não se resume somente à execução de projetos físicos, mas se estende às legislações, normas e regulamentos nacionais. Além disso, inclui a desburocratização de áreas como o comércio exterior com vistas à facilitação na circulação de mercadorias. Contudo, estes princípios foram apresentados como ideais que os governos sul-americanos buscam alcançar por meio da iniciativa de integração física, mas grande parte deles receberam pouca atenção por motivos políticos e/ou econômicos, sendo os temas ambientais e sociais os que menos receberam a atenção devida. O foco era o caráter econômico ligado à infraestrutura, que nascera do interesse dos países em participarem cada vez mais da economia global.

Em relação ao plano operacional, estabeleceu-se que as ações de acompanhamento de projetos de infraestrutura na América do Sul deveriam ser levadas a cabo por um mecanismo de perfil técnico e político, cujo desenho institucional se fundamentou em cinco premissas, que são: Evitar a criação de novas instituições, dispondo dos recursos humanos e financeiros de organismos nacionais, regionais e multilaterais já existentes; Garantir o compromisso máximo e contínuo político de alto nível no mecanismo, que estejam próximos do processo decisório das instituições financeiras e que viabilize a capacidade interna de gestão por parte dos governos; Assegurar a plena participação de todos os governos sul-americanos e o alcance das decisões acordadas entre as partes; Facilitar a tomada de decisão por parte dos governos sul-americanos através de um processo de interação ágil e flexível entre organizações regionais e multilaterais de assessoramento técnico especializado; e Contar com um cronograma de

trabalho pré-estabelecido, composto por objetivos sequenciais e atividades específicas para os diferentes núcleos que compoñham a estrutura de funcionamento (IIRSA, 2011).

Seguindo todas estas premissas, foram estruturados mecanismos de acompanhamento do Plano de Ação, um esquema do que viria a se tornar a estrutura institucional da IIRSA: o Comitê de Direção Executiva (CDE), os Grupos Técnicos Executivos (GTEs), Comitê de Coordenação Técnica (CCT), as Coordenações Nacionais (CNs) e a Secretaria do CCT (Figura 2).

**Figura 2 -Estrutura Institucional da IIRSA**



Fonte: Elaboração própria com base em dados da IIRSA (2011).

O CDE foi estabelecido como a principal instância diretiva da IIRSA, sendo composto por representantes de alto nível dos governos da América do Sul e de entidades nacionais consideradas relevantes, normalmente ministros no âmbito de infraestrutura e planejamento. Este órgão deveria se reunir uma vez por ano para discutir e avaliar as ações realizadas no contexto da IIRSA e definir o plano de trabalho a ser desempenhado no ano seguinte (IIRSA, 2011).

Os Grupos Técnicos Executivos (GTEs) foram constituídos como nível de trabalho técnico da IIRSA, compostos por funcionários e especialistas designados pelos governos para cada Eixo de Integração e Desenvolvimento (EID) e para cada Processo Setorial de Integração (PSI), os dois pilares da IIRSA, com vistas à analisar temas específicos entre os países, como obstáculos de tipo normativo e institucional.

O Comitê de Coordenação Técnica (CCT) formado por integrantes do BID, da CAF, e do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) ficou responsável por dar assistência aos governos da região na implementação e monitoramento do Plano de Ação em áreas como identificação, avaliação de projetos e mobilização de recursos financeiros, atuando como facilitador do processo.

As Coordenações Nacionais (CNs) se configuraram como o ponto focal de cada país para a IIRSA e lideraram a execução de seu plano de trabalho, tendo sido implementado em dezembro de 2005 na VII Reunião do CDE em Assunção. Este órgão deveria estar presente em cada país visando a melhor administração e coordenação nacional com órgãos de outros países da América do Sul, catalisar a participação de diferentes órgãos governamentais, além de coordenarem as relações com o setor privado e a sociedade civil. As CNs também deveriam elaborar, juntamente com o CCT, a agenda e a documentação necessária para a reunião anual do CDE.

Subordinado ao CCT está sua Secretaria, exercida pelo Instituto para a Integração da América Latina (BID/INTAL), que tem como função intermediar o diálogo entre o CCT, a presidência CDE e as CNs. A Secretaria também deveria realizar trabalhos de organização e logística relacionados com o desenvolvimento do programa anual da IIRSA.

Deste modo, é possível analisar que a estrutura institucional da IIRSA nasceria com o desafio de lidar com uma agenda complexa que exigia, além da busca pelo consenso entre os governos sul-americanos, a instrumentalização das decisões no interior dos espaços institucionais característicos de cada país. Além disso, no que tange à organização da IIRSA, conforme o seu Plano de Ação, ficaria decidido que a Iniciativa se apoiaria nas organizações nacionais já existentes para atuar em espaços *ad hoc*, de forma ágil, flexível, pouco onerosa e que facilitasse a tomada de decisão e a interação entre governos e órgãos financeiros multilaterais (IIRSA, 2011).

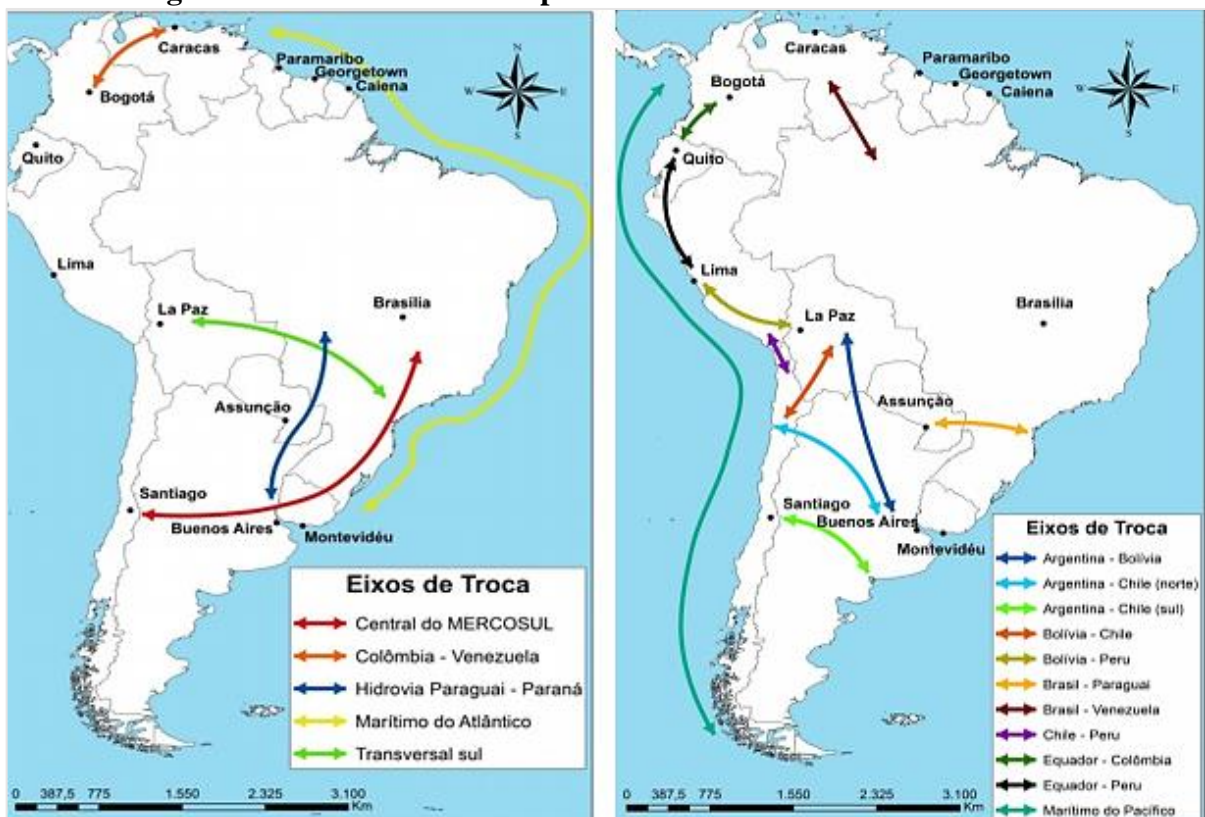
O documento elaborado pelo BID e apresentado na I Reunião de Presidentes, apontou que os principais problemas envolvendo a infraestrutura de transporte na América do Sul naquele período, eram, em relação ao transporte rodoviário: capacidade insuficiente em alguns tramos, a travessia dos Andes no eixo MERCOSUL, problemas físicos em passagens de fronteira, problemas de segurança rodoviária, padrões e geometria e situação das estradas; em relação ao transporte ferroviário: restrições para a operação de trens de grande porte, diferença nas medições, falta de ligações multimodais e baixa velocidade permitida; em relação ao transporte aéreo: problemas de capacidade insuficiente de alguns terminais, falta de equipamentos para garantir confiabilidade e segurança operacional; e em relação ao transporte

hidroviário: correção de passagens críticas e ajuda de navegação para garantir a navegabilidade e falta de conexões multimodais com transporte terrestre (BID, 2000).

Os entraves relacionados aos marcos regulatórios de transporte no subcontinente, eram, em relação ao transporte rodoviário: reservas de carga que requerem transbordo, atrasos e custos substanciais em passagens de fronteira, assimetrias fiscais e requisitos de qualificação díspares; em relação ao transporte ferroviário: atrasos em passagens de fronteira e dificuldades para a troca de material de rolamento; em relação ao transporte aéreo: reservas de mercado; e, em relação ao transporte hidroviário: reservas de carga e regulamentos de segurança com custos excessivos (BID, 2000).

Além dessas principais barreiras em relação à situação dos transportes na América do Sul, o estudo do BID identificou os eixos de maior fluxo de troca no subcontinente (Figura 3), por meio da análise de fluxos significativos de comércio (baixo e alto valor agregado), de energia elétrica, gás natural, transporte aéreo de passageiros e telecomunicações. A identificação destes eixos e fluxos foram importantes para definir os EIDs do Plano de Ação da IIRSA.

**Figura 3 -Eixos de troca com potencial de crescimento sul-americano**



Fonte: BID apud SILVA (2013).

Os EIDs podem ser caracterizados como porções multinacionais de territórios dotados de recursos naturais, assentamentos humanos, áreas produtivas e serviços logísticos que

articulados por uma infraestrutura de transporte, energia, e comunicações facilitam os fluxos de bens, serviços, pessoas e informações para dentro e fora deles. A identificação dos EIDs sul-americanos realizado pelo BID teve como base o estudo do engenheiro brasileiro Eliezer Batista da Silva, ex-presidente da Companhia do Vale do Rio Doce (CVRD), intitulado “Infraestrutura para o Desenvolvimento Sustentado e Integração da América do Sul”, de 1995.

A ideia dos eixos de integração e desenvolvimento apresentada no estudo de Eliezer, se configura como uma metodologia de planejamento territorial e foi utilizada como subsídio para a elaboração do Plano Plurianual do governo brasileiro para o período 2000-2003. Por meio da IIRSA, o Brasil exportou esta metodologia com foco na integração física em escala regional transnacional, mediante a construção e aprimoramento da infraestrutura, como forma de tornar possível a fluidez na circulação de bens, pessoas, serviços e tecnologias e ampliar as vantagens comparativas e a inserção competitiva da região no mercado mundial.

O que se verifica, portanto, nos estudos do BID e do engenheiro Eliezer Batista é a relação indivisível entre fluxos e fixos por todo o subcontinente, com vistas à superação dos gargalos infraestruturais e a implantação de uma extensa rede de circulação. Com isso, buscava-se aproveitar a antiga e precária rede de circulação macro regional, sobretudo em sua porção meridional, e as redes nacionais disponíveis nas demais escalas dos países que compunham a IIRSA.

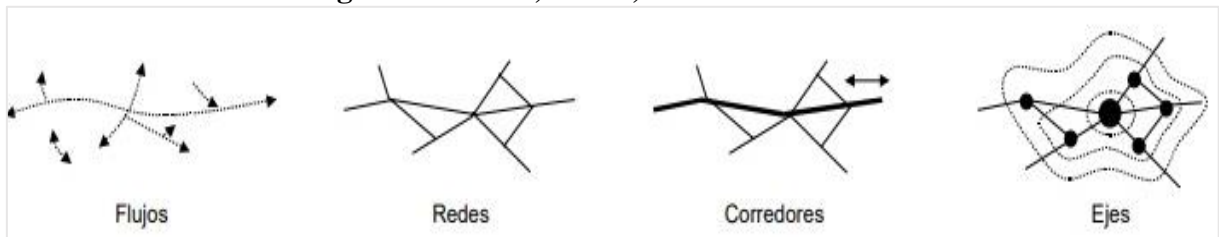
Ao abordar as transformações do espaço em suas obras, Milton Santos utiliza os conceitos de fixos e fluxos para compreender de que forma eles podem ser agentes desta transformação. Os fixos podem ser caracterizados pelos objetos materiais, aquilo que passou por um processo de transformação para adquirir uma função ou sentido, e o espaço é construído por estes fixos, como casas, portos, armazéns, plantações, fábricas, entre outros. Os fluxos, por sua vez, dizem respeito ao movimento, a força que dinamiza e permite o desempenho dos fixos (SANTOS, 2007). Ambos, porém, interagem e atuam de forma sinérgica e expressam a realidade geográfica.

Para Santos (1985), os fixos como instrumentos de trabalho criam massas, porém não basta criá-las, é preciso fazer com que se movam. A interação espacial dá lugar à fluxos que não circulam livremente pelo espaço a não ser através de redes de infraestrutura, que necessitam estar localizadas em pontos específicos e estratégicos possibilitando a formação de corredores. Isto porque a mera existência de redes de infraestrutura dispersa sobre o território não é sinal de garantia de conectividade entre os diferentes mercados.

Em uma escala regional, esses corredores favorecem o desenvolvimento econômico e social nas áreas que perpassam, porém acentuam ainda mais as desigualdades entre os lugares.

Apesar disso, é muito provável a conversão destes corredores em eixos de integração e desenvolvimento, constituindo uma ferramenta de organização do território (Figura 4), ao diferenciá-lo por suas características particulares de desenvolvimento, estratégias comerciais, de investimento e complementariedade produtiva nos fluxos de suas relações comerciais e exportadoras.

**Figura 4 - Fluxos, Redes, Corredores e Eixos**



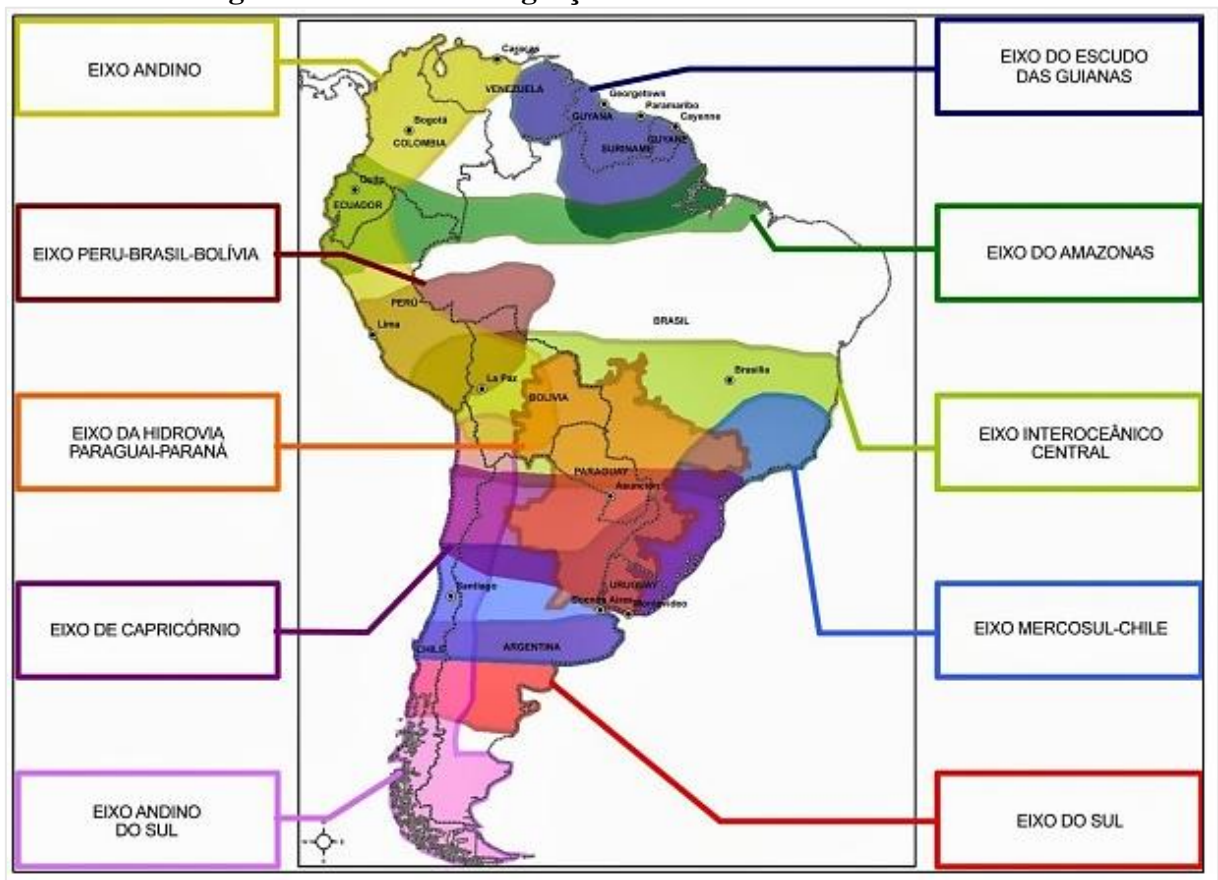
Fonte: BID (2000).

A diferença entre eixo de integração e desenvolvimento para corredores de transporte e redes de infraestrutura está na noção de “porção territorial” ou “conjunto de sub-regiões”. Nesse sentido, o conceito de eixo de integração e desenvolvimento tende a ser mais amplo que o de corredor e rede, ao caracterizar-se não somente a partir das conexões dentro de um sistema territorial, mas do território em si. Essas conexões estão inseridas na concepção de EID e, no que diz respeito à relevância da integração física, entende-se que é a deficiência ou a limitação dessas conexões que impedem o aproveitamento das potencialidades dos eixos. Portanto, as conexões por si só não constituem um eixo, e sim as conexões acrescidas ao seu território, ou sua área de influência (SCHEIBE, 2013).

Partindo destes princípios e do estudo elaborado pelo BID, o Plano de Ação da IIRSA definiu em um primeiro momento 12 EIDs, levando em conta a geografia das regiões, os aspectos geoeconômicos e ambientais, o nível de integração já alcançado, regiões com potencial de expansão de sua produção e regiões que exigiam maior cooperação político-social à infraestrutura existente. Após a submissão destes eixos a novos estudos e análises de dificuldades e potencialidades de cada região, ficou decidido em 2003 pela definição de 10 EIDs, sendo eles: o Eixo Andino, Eixo Peru-Brasil-Bolívia, Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná, Eixo de Capricórnio, Eixo Andino do Sul, Eixo do Escudo Guianês, Eixo do Amazonas, Eixo Interoceânico Central, Eixo Mercosul-Chile e Eixo do Sul (Figura 5).



**Figura 5 - Eixos de Integração e Desenvolvimento da IIRSA**



Fonte: IIRSA (2011).

O Plano de Ação da IIRSA definiu ainda 7 PSIs, constituindo o segundo pilar de atuação da IIRSA juntamente com os EIDs, visando promover ações de integração em aspectos regulatórios e institucionais que inibiam o desenvolvimento e operacionalidade da infraestrutura, são eles: Instrumentos de financiamento de projetos de integração física regional; Integração energética; Facilitação de passos de fronteira; Tecnologias da informação e das comunicações; Sistemas operacionais de transporte aéreo; Sistemas operacionais de transporte marítimo; e Sistemas operacionais de transporte multimodal (IIRSA, 2011).

Em dezembro do ano 2000, o Plano de Ação para o desenvolvimento da IIRSA foi aprovado na I Reunião de Ministros de Transportes, Telecomunicações e Energia dos 12 governos sul-americanos em Montevidéu, definindo, assim, a estrutura organizacional e as estratégias que seriam utilizadas nos anos posteriores.

A partir daí, ao adentrar o século XXI, o tema da infraestrutura tornou-se prioridade na agenda dos países sul-americanos e a IIRSA passou a representar um mega projeto territorial de integração física e um mecanismo institucional de coordenação de ações intergovernamentais. O interesse principal passou a se concentrar em obras de infraestrutura

nos setores de transporte, energia e telecomunicações, com vistas à criação de grandes canais multimodais compartilhados de fluxos no âmbito de uma agenda de integração comercial que tem impulso relacionado a disposições históricas e geográficas de aproximação entre o MERCOSUL e a CAN (SENHORAS; MOREIRA; VITTE, 2009).

### **3. A IMPLEMENTAÇÃO DA IIRSA, SUA INCORPORAÇÃO À UNASUL E O PAPEL DOS MECANISMOS DE FINANCIAMENTO NA INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA SUL-AMERICANA**

Este capítulo tem como objetivo analisar os primeiros anos de atuação da IIRSA e os esforços para implementação de seu Plano de Ação, por meio da elaboração de um Portfólio de Projetos e da formulação de uma Agenda de Implementação Consensuada (AIC), que buscava dar visibilidade aos principais projetos considerados estratégicos para a integração física sul-americana. Nesse sentido, realizamos uma análise quantitativa e bibliográfica dos projetos e dos investimentos direcionados para os setores de transporte, energia e telecomunicações em cada EID, e verificamos a predominância de projetos e investimentos voltados para o setor de transportes, sobretudo o rodoviário, em regiões que contam com uma predisposição articuladora em relação às demais na América do Sul, como é o caso do MERCOSUL.

Feita esta análise do avanço e da seleção dos projetos da IIRSA, partimos para entender como se deu sua incorporação pela UNASUL como fórum técnico do Conselho de Planejamento e Infraestrutura (COSIPLAN), e as mudanças e continuidades em relação aos projetos e investimentos em infraestrutura. Esta mudança no processo de integração territorial pode apontar para algumas premissas, entre elas, o reconhecimento da importância da IIRSA e da agenda de infraestrutura regional pelos países. Por outro lado, também aponta para a tentativa dos governos de dotar o processo de integração física de caráter político e de desvincular o processo de integração física da lógica predominante ao lançamento da IIRSA, o regionalismo aberto.

Por fim, analisamos o papel das instituições financeiras regionais (IFRs) BID, CAF, FONPLATA e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no âmbito da IIRSA/COSIPLAN, e as ações exercidas por estas instituições para se fazer avançar os projetos de infraestrutura na América do Sul. Ressaltamos que o financiamento provido por estas IFRs visam a interconexão regional, que podem levar os países a aprofundar suas relações política e econômica, mas não o processo de integração em si. Por outro lado, discorreremos sobre a capacidade mobilizadora de seus recursos técnicos e financeiros para fazer com que os países sul-americanos levassem adiante ações nesses dois campos, em obras inseridas e não inseridas na carteira IIRSA/COSIPLAN.

### **3.1 O processo de ordenamento do portfólio de projetos da IIRSA e a criação da Agenda de Implementação Consensuada (AIC)**

Nos primeiros anos do século XXI, vários governos da América do Sul passaram a convergir em relação ao fortalecimento das iniciativas de integração regional e a incentivar o consenso entre os mandatários da região, sobretudo por parte do Brasil. Este cenário estava associado aos descontentamentos em relação à ALCA, a entrada do México ao NAFTA e a influência econômica dos EUA nos países da América Central, o que colaborou para uma reorientação geopolítica e geoeconômica da estratégia de integração sul-americana. A IIRSA, neste aspecto, teve um papel de destaque, sendo umas das iniciativas na América do Sul que mais contribuiu para uma convergência política no subcontinente, no que diz respeito à instauração de uma agenda de projetos de integração física em escala regional transnacional.

A intenção de fortalecer os processos de integração em curso na região foi outra vez reafirmada na Segunda Reunião de Presidentes da América do Sul em 2002, no Equador, onde os presidentes assinaram o Consenso de Guayaquil, reforçando questões como a importância da criação de um espaço comum e o avanço para uma integração mais ampla entre MERCOSUL, CAN, Chile, Guiana e Suriname. Dentre os temas discutidos nesta Segunda Reunião, a infraestrutura regional ganhou mais uma vez a atenção, ao reiterar a importância e a vigência da IIRSA para os anos seguintes.

Sob a égide da IIRSA, o continente sul-americano passou a atuar de forma nunca antes vista como uma unidade geoeconômica integrada, o que resultou na criação de uma Carteira de Projetos direcionada para os setores de infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações. A criação desta Carteira foi possibilitada e estruturada tendo como base a aplicação da Metodologia de Planejamento Indicativo (materializados nos EIDs da Iniciativa), com um horizonte de dez anos para a execução dos projetos de infraestrutura, de acordo com o Plano de Ação da IIRSA.

Este período pode ser dividido em duas etapas diferentes. A primeira é conhecida pela etapa de ordenamento do território sul-americano (de 2003 a 2004) e inclui duas fases: a fase da montagem do Portfólio de Projetos a partir da identificação dos grupos de projetos de cada EID; e a fase de estabelecimento dos fatores de análise e avaliação dos grupos de projetos. Já a segunda etapa é conhecida pela implementação e consolidação da IIRSA (de 2005 a 2010).

Na primeira etapa, até o ano de 2004, os governos sul-americanos selecionaram 335 projetos com investimento estimado de US\$ 37,4 bilhões. Porém, estes projetos apresentavam diferentes estágios de maturação, bem como diferentes possibilidades de implementação em

curto, médio e longo prazo nos diferentes EIDs que, por sua vez, é a principal estratégia da IIRSA para desenvolver economicamente as áreas que perpassam, estruturando e organizando o território para a funcionalidade dos diferentes fluxos e incorporando áreas isoladas da América do Sul à dinâmica do mercado global.

Assim, na primeira fase da etapa de ordenamento do território sul-americano, se buscou elaborar um agrupamento de projetos em cada EID. Em outras palavras, esses grupos dividem os EIDs em parcelas menores, e cada grupo possui uma finalidade diferente voltada para o cumprimento de uma etapa importante para o desenvolvimento de um determinado EID. Todos os EIDs foram abarcados neste primeiro momento, com exceção dos EIDs Hidrovia Paraguai-Paraná e Andino do Sul que, por conseguinte, não foram incluídos na Carteira de Projetos da IIRSA em 2004.

Entretanto, a partir de 2005, os países membros da IIRSA deram início à avaliação das possibilidades de negócios no EID Hidrovia Paraguai-Paraná, definindo um primeiro portfólio de projetos a partir da formação de seu primeiro GTE. O EID Andino do Sul não foi contemplado com visões de negócios, tendo em vista a espera do resultado do estudo de conectividade entre os países que o integram, Argentina e Chile, para definir sua agenda de trabalho (IIRSA, 2010). É importante destacar que, a princípio, este EID não seria incorporado à IIRSA, mas foi formulado a pedido dos dois países, pois trata-se de uma área de importância geopolítica. No entanto, sua densidade econômica e demográfica é baixa, o que refletiu no baixo interesse no que tange à finalização dos estudos de conectividade e de uma agenda de trabalho para o EID (SOUZA, 2019).

Diante disso, é possível verificar que os 10 EIDs da IIRSA apresentam características e capacidades distintas, e alguns se destacaram em termos de fluxos econômicos existentes, concentração populacional e existência de uma infraestrutura de integração com relativa qualidade, como é o caso dos EIDs MERCOSUL-Chile e Andino, conhecidos como eixos centrais e que estão atrelados aos processos de integração regional estabelecidos na região. Os EIDs Capricórnio, Hidrovia Paraguai-Paraná e Interoceânico Central podem ser considerados eixos emergentes centrais, pois se destacam em razão de seu caráter complementar, representado pela sobreposição de suas áreas de influências que se estendem aos países membros do MERCOSUL. Já os EIDs Amazonas, Escudo Guianês, Peru-Brasil-Bolívia, Sul e Andino do Sul são considerados eixos emergentes periféricos, pois ainda precisam superar barreiras físicas importantes e que implicam na construção de novas infraestruturas.

Em virtude do grande número de projetos selecionados pelos governos (335), a IIRSA realizou um processo de hierarquização das obras que tivessem boa possibilidade de execução

e maior impacto na promoção da integração física continental, tendo como base a viabilização de sinergias por meio do estabelecimento de um Projeto Âncora, ou seja, um projeto que dá sentido à formação do grupo de projetos. O Projeto Âncora não necessariamente é o projeto de maior porte, ele é identificado como o gargalo ou o elo faltante na rede de infraestrutura, que impede o aproveitamento ótimo dos efeitos combinados do grupo de projetos em prol do desenvolvimento econômico e social (IIRSA, 2011).

Já na segunda fase desta etapa de ordenamento do território, se buscou estabelecer os principais fatores de análise e avaliação dos grupos de projetos. Para isso, foram identificadas duas dimensões estratégicas pelos países sul-americanos para cada grupo de projetos: impactos no desenvolvimento sustentável, em seu aspecto econômico, social e ambiental; e a viabilidade da implantação dos projetos, tendo como base a viabilidade técnica, a capacidade de captação de recursos de diferentes fontes e convergência política (IIRSA, 2011). Nessa fase, evidenciou-se a adoção de uma metodologia multicriterial, com vistas à realização de estudos e possíveis implicações transnacionais das obras da IIRSA.

No plano econômico, foram analisados os impactos dos projetos em relação aos fluxos de comércio de bens e serviços pela América do Sul, a atratividade de investimentos privados em setores produtivos nas regiões de influência dos projetos e o impacto no aumento da competitividade da produção em escala regional. No plano social, levou-se em conta os impactos na geração de emprego e renda e melhoria nas condições de vida das populações influenciadas diretamente pelos projetos de infraestrutura. Já no plano ambiental, buscou-se analisar os impactos sobre os recursos naturais das regiões abarcadas por cada grupo de projetos. Além dos impactos no plano econômico, social e ambiental, outros elementos de viabilidade para a criação dos grupos de projetos foram observados, entre eles, a harmonização de temas de natureza regulatória e normativa entre os países (COUTO, 2006).

Todo esse processo conhecido como a etapa de planejamento e ordenamento da IIRSA, resultou na elaboração da Agenda de Implementação Consensuada (AIC) pelo GTE da Iniciativa, e foi apresentada na Terceira Reunião de Presidentes no ano de 2004 em Cuzco, no Peru. Os governos sul-americanos entraram em consenso a respeito dos projetos prioritários para a integração física continental e divulgaram 31 projetos para compor a AIC, o que na visão de Couto (2006) representou um marco nos trabalhos da IIRSA, pois ao firmar consenso em torno desta agenda, evidenciou-se uma coesão em torno de prioridades comuns para o desenvolvimento regional.

Para a conclusão dos 31 projetos da AIC, os países estabeleceram o período entre 2005 e 2010, que se configura como a segunda etapa, conhecida como o período de implementação

e consolidação da IIRSA. Ao focar em um número limitado de projetos, acreditava-se que haveria maior possibilidade de execução das obras e facilitaria o estabelecimento de prioridades por parte dos governos sul-americanos. Além disso, a AIC visava contribuir para melhorar a percepção da sociedade em relação à capacidade da integração regional em produzir efeitos concretos, ou seja, garantir a credibilidade do processo de integração física e motivar os países a seguirem avançando com os projetos (IIRSA, 2010).

A escolha dos projetos que iriam compor a AIC teve como base os mesmos critérios da fase de ordenamento da Carteira de Projetos da IIRSA, porém, deveriam seguir outras orientações, tais como: os projetos escolhidos deveriam fazer parte da Carteira da IIRSA, com forte apoio político interno dos países envolvidos e que contassem com a participação econômico-financeira dos governos, assegurando prioridade estratégica; preferência para Projetos Âncora, ou aqueles com grande impacto e visibilidade; projetos com boa perspectiva de financiamento e execução em curto prazo; e projetos dos grupos de cada EID mais bem avaliados até 2004. Não foram incluídos na AIC os EIDs Sul, Andino do Sul e Hidrovia Paraguai-Paraná.

Nesse primeiro momento, é possível analisar que a motivação da IIRSA para a elaboração da AIC estava em divulgar as suas ações, como forma de legitimação e atração de investimentos no futuro, sobretudo privado, sendo retratada como uma espécie de “vitrine”. Isto porque alguns projetos considerados históricos e que até então não conseguiam impulso para serem realizados, poderiam, por meio da AIC, receber o devido apoio para saírem do papel (IIRSA, 2010).

De acordo com Souza (2013), a IIRSA buscou atender em grande parte reivindicações antigas de pelo menos três décadas, sobretudo de áreas economicamente dinâmicas do subcontinente, onde as grandes corporações demandam maior fluidez territorial. Contudo, é preciso destacar que existem na América do Sul espaços dinâmicos, equipados com sólidas redes e malhas de infraestrutura que convivem com espaços lentos, os quais apresentam, ainda que de forma mínima, os primeiros sinais de produção além da subsistência, mas que permanecem aquém dos serviços básicos fornecidos pelos Estado.

Este é o caso dos eixos emergentes periféricos, em contraposição aos eixos centrais ou emergentes centrais, pois conectam territórios relativamente isolados, pontos de maior concentração populacional em uma região cuja população é mais dispersa, às regiões dinâmicas economicamente e com maior índice populacional, localizadas em um dos extremos do eixo. Nesse sentido, os eixos emergentes periféricos visam a ligação de um ponto interior com

condições precárias de integração física ao respectivo território nacional, aos portos mais dinâmicos do Pacífico e do Atlântico.

Para melhorar a fluidez territorial na América do Sul e alcançar os mercados doméstico e internacional, é preciso unir as áreas economicamente dinâmicas e agregar as exigências das novas áreas ocupadas, se considerarmos, por exemplo, o caso da expansão da fronteira agrícola para o Oeste brasileiro e para o Norte argentino. Entretanto, mesmo que as *commodities* tenham como destino, em sua grande maioria, o mercado internacional, e em geral inexistem ferrovias em boas condições para realizar o trajeto, as cargas são transportadas pelo modal rodoviário, o que implica, obrigatoriamente, na travessia de regiões mais densas e ocupadas do subcontinente para conseguirem chegar aos portos e seguirem seu destino de exportação (SOUZA, 2013).

Dessa forma, para que haja o desenvolvimento desses espaços, é necessária a atuação do Estado no que tange à oferta de infraestrutura, visto que nem sempre são elegíveis para o setor privado (COUTO, 2012), que tende a centralizar os investimentos em espaços densificados, como uma forma de reduzir custos no que tange a circulação. Esses espaços economicamente dinâmicos na América do Sul e com maior fluxo, ampliam cada vez mais suas demandas por transportes pois, com o tempo, ocorre o desgaste da infraestrutura, que pode resultar em inacessibilidade de certos trechos e em custos mais elevados no futuro para sua readequação.

Com relação à AIC, dentre os 31 projetos, 28 eram voltados para o setor de transportes, 1 voltado para o setor de energia e 2 voltados para PSIs. A distribuição dos projetos para o setor de transporte e energia se deu da seguinte forma: 16 rodoviários, 5 pontes, 2 ferrovias, 3 postos de fronteira, 1 hidroviário, 1 portuário e 1 gasoduto. Os 2 projetos voltados para PSI foram: o projeto de Exportação por Remessas Postais para Médias, Pequenas e Microempresas e o Acordo *Roaming*<sup>2</sup> da América do Sul, sendo que estes não se restringem a um determinado EID em específico, mas visam beneficiar todos em conjunto. Todos estes projetos se dividiram de maneira distinta entre os EIDs, sendo 7 destinado ao EID MERCOSUL-Chile; 7 ao EID Interoceânico Central; 4 ao Escudo Guianês; 4 ao EID Amazonas; 3 ao EID Andino; 2 ao Eixo Peru-Brasil-Bolívia; 2 ao Capricórnio; e os 2 PSI que abarcam todos os EIDs (Figura 6) (IIRSA, 2010).

---

<sup>2</sup> O *roaming* se configura como um serviço que permite que os usuários continuem utilizando seus dispositivos móveis e seus serviços disponibilizados (Voz, SMS, E-mail, Internet e Aplicativos) de seu país de origem enquanto visitam outro país.



**Figura 6 - Agenda de Implementação Consensuada (AIC) 2005-2010**



Fonte: IIRSA (2010).

Embora os projetos da AIC contassem com 16 investimentos nacionais, partia-se do pressuposto de que seus impactos extrapolariam as fronteiras dos países sul-americanos. Por outro lado, os demais projetos envolviam mais de um país, o que aponta para a concordância entre os governos em relação às obras priorizadas, e um maior incentivo ao desenvolvimento do aparato normativo voltado para o financiamento conjunto.

Assim, a IIRSA passou a abarcar dois documentos para nortear o planejamento territorial na América do Sul: o Portfólio de Projetos e a AIC. Para Souza (2019), embora a AIC tenha sido utilizada como *marketing* institucional da IIRSA, o que lhe garantiu maior visibilidade e passou a ser alvo de investigações acadêmicas da Iniciativa, o Portfólio de Projetos, documento negligenciado pela academia, não é menos importante. Isto porque somente pela análise do Portfólio é possível ter uma visão da totalidade para se compreender as dimensões da robustez do projeto de integração física. A AIC é, portanto, a expressão do conjunto desta integração.

Os projetos da AIC não foram concluídos até 2010, embora houvesse a expectativa de conclusão. Somente 2 dos 31 projetos foram concluídos, entre eles: a construção da ponte estaiada em concreto protendido sobre o rio Acre, pertencente ao EID Peru-Brasil-Bolívia, que

foi inaugurada em janeiro de 2006 com investimento de US\$12 milhões; e a construção da ponte sobre o rio Takutu, pertencente ao EID Escudo das Guianas, que foi inaugurada em setembro de 2009 com investimento de US\$10 milhões (IIRSA, 2021).

O primeiro projeto tem como objetivo impulsionar os vínculos entre Brasil e Peru no setor de transporte, nas localidades de Assis (Brasil) e Iñapari (Peru), e foi construída por meio de um convênio firmado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) brasileiro e o Governo do Estado do Acre. O segundo projeto tem como objetivo unir Bonfim, no estado de Roraima no Brasil, a Lethem, na Guiana, com vistas ao desenvolvimento da interconexão dos sistemas viários dos dois países e atender às necessidades de tráfego e de intercâmbio comercial entre eles (IIRSA, 2021).

Atualmente, segundo o Sistema de Informação de Projetos<sup>3</sup> da IIRSA, os projetos da AIC que foram integral ou parcialmente concluídos depois de 2010 são: a duplicação da Rodovia 14 entre Paso de Los Libres e Gualaguaychú, a adequação do Corredor Rio Branco-Montevideú-Colonia-Nueva Palmira, a Rodovia Internacional CH-60 (Setor Valparaíso-Los Andes) que fazem parte do EID MERCOSUL-Chile; a construção da Rodovia Pailón- San José- Puerto Suarez, a passagem de fronteira Infante Rivarola-Cañada Oruro, a Rodovia Toledo-Pisiga, a pavimentação e melhoramento da Rodovia Iquique-Colchane, e a construção da Rodovia Cãada Oruro-Villamontes-Tarija-Estación Abaroa (1º fase)<sup>4</sup> que fazem parte do EID Interoceânico Central; a Rodovia Paita-Tarapoto-Yurimaguas e Portos<sup>5</sup> que fazem parte do EID Amazonas; a Pavimentação Iñapari-Porto Maldonado-Inambari-Juliaca/ Inambari-Cusco que faz parte do EID Peru-Brasil-Bolívia; a Rodovia Boa Vista-Bonfim-Lethem-Georgetown<sup>6</sup> que faz parte do EID Escudo Guianês; e a 1º fase da implantação do Acordo *Roaming* na América do Sul.

Com relação ao desenvolvimento dos PSIs, o PSI Exportações por Envios Postais para Micro, Pequenas e Médias Empresas, tem como objetivo auxiliar os países sul-americanos na inserção de empresas do setor no mercado internacional por meio da implantação de um sistema de exportação simplificado, utilizando a plataforma logística postal “Exporta Fácil” de experiência brasileira, e foi adotado pelos países da IIRSA a partir de 2007. Até o ano de 2011,

---

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://iirsa.org/proyectos/>> Acesso em: 17 abri. 2021.

<sup>4</sup> Este projeto se encontra em fase de Execução, segundo o último Relatório de Projetos de 2017.

<sup>5</sup> Este projeto também conta com a construção de Portos Logísticos e, embora a Rodovia tenha sido concluída, a construção dos Portos ainda se encontra em fase de perfil segundo o último Relatório de Projetos de 2017.

<sup>6</sup> A interconexão Boa Vista-Georgetown é composta por dois trechos distintos de rodovia: (I) a estrada Georgetwn-Linden, que é pavimentada e pode acomodar o tráfego de acordo com os padrões internacionais; e (II) a estrada Linden-Lethem, que é uma estrada que ainda necessita de pavimentação e substituição das pontes de madeira por pontes de concreto, segundo o Informe da Carteira de Projetos do COSIPLAN de 2017.

havia se iniciado em 7 dos 11 países previstos, além do Brasil. Atualmente, a solução está implementada na Colômbia, no Equador, no Peru e no Uruguai.

O PSI Implementação do Acordo *Roaming* na América do Sul, por sua vez, visa integrar os países sul-americanos por meio do *roaming* internacional, criando condições favoráveis para as operadoras de telefonia celular na região. Trata-se de um setor incorporado à AIC da IIRSA que conta com diversas etapas a serem concluídas desde 2005, por se tratar de um tema de complexidade técnica e institucional e que demanda esforços para a conciliação de aspectos regulatórios, tributários e participação do setor privado. A primeira fase deste PSI, envolvia estudos e diagnósticos do setor e análise das experiências internacionais, e seguia com apresentação de propostas para melhoria do serviço em escala regional. Atualmente, existem alguns acordos de *roaming* entre os países da América do Sul, entre eles, o acordo firmado em 2013 entre Brasil e Peru iniciado no âmbito da IIRSA.

De modo geral, pode-se dizer que a decisão tomada na Reunião de Cusco de se concentrar inicialmente em projetos prioritários, foi interpretada como uma maneira pragmática de fortalecer a credibilidade da IIRSA. Apesar de ter estabelecido uma agenda mais compacta, a Iniciativa teve dificuldades para implementar os projetos no tempo delimitado e diversos imprevistos no decorrer da execução das obras contribuíram não só para o atraso, mas também para a elevação dos custos dos empreendimentos. No entanto, de acordo com Relatório de Avaliação da IIRSA de julho de 2010 sobre a AIC, o critério de tempo de execução dos projetos não foi o principal, e sim o seu caráter prioritário (IIRSA, 2010).

Se por um lado a AIC era composta por um número limitado de projetos entendidos como prioritários, os demais projetos que faziam parte do Portfólio da IIRSA, conforme atualizações, foram aumentando até 2010, chegando a contar com 524 projetos, sendo que 451 eram voltados para o setor de transporte, 64 para o setor de energia e 9 para o setor de comunicações. Esse aumento no número de projetos se deu a partir de 2005, quando a IIRSA passou a focar no aprofundamento e no salto de qualidade no planejamento das infraestruturas, por meio da incorporação de novas ferramentas de análise e metodologias de planejamento territorial, considerando fatores ambientais, sociais, logísticos e geoespaciais. Dentre estas ferramentas destacam-se: Avaliação Ambiental e Social com Enfoque Estratégico (EASE); Metodologia de Integração Produtiva e Logística (IprLg); Sistema de Informação para Gestão Estratégica (SIGE); Banco de Dados dos Projetos; e Rede Geoespacial da América do Sul (GeoSUL).

A EASE toma como unidade de análise a área de influência dos grupos de projetos do Portfólio, a fim de verificar qualquer ação complementar que possa potencializar, do ponto de

vista social, ambiental e cultural, os efeitos positivos dos projetos e minimizar seus efeitos negativos. Esta metodologia também é aplicável para diferentes escalas e níveis de análise, visando contribuir para o fortalecimento institucional dos países através da participação de governos nacionais e subnacionais, indicados para fazerem parte das equipes de trabalho. Já o IprLg tem como objetivo avaliar o potencial da integração produtiva e o desenvolvimento da logística na área de influência de um grupo de projetos.

O SIGE foi criado com o objetivo de gerar mecanismos de informação, cooperação e monitoramento dos projetos nas mais altas instâncias governamentais. O Banco de Dados dos Projetos reúne as informações básicas de cada projeto da Carteira IIRSA. E o GeoSUL, por sua vez, visa disponibilizar mapas e dados geoespaciais da América do Sul para fins técnicos e de trabalho.

Todas essas metodologias e ferramentas técnicas elaboradas e utilizadas pelo CCT da IIRSA foram reivindicadas pelos governos sul-americanos para ajudar na identificação de projetos com capacidade de integração. Entretanto, de acordo com Padula (2010), a disponibilização dessas ferramentas pela IIRSA aos países resultou em um “inchamento” de sua Carteira de Projetos, pois a maioria das obras era de caráter nacional sem nenhum cunho integracionista. A real intenção por trás desta seleção era, de acordo com o autor, uma forma de se conseguir o “selo IIRSA”, visando aumentar as chances de financiamento destes projetos.

O aumento na quantidade de obras nos EIDs da IIRSA não se deu de forma homogênea em todos os EIDs, assim como a quantidade de grupos de projetos e montante de investimento, conforme os dados da tabela (Tabela 1).

**Tabela 1 - Quantidade de projetos, grupos de projetos, investimento estimado e setor em cada EID (2010)**

Eixos de Integração e Desenvolvimento	Projetos	Grupos de Projetos	Investimento estimado	Setores da IIRSA		
				Transporte	Energia	Comunicações
Amazonas (AMA)	58	7	US\$ 5.4009	51	6	1
Andino (AND)	64	10	US\$ 7,4780	49	13	2
Capricórnio (CAP)	72	5	US\$ 9,4214	68	4	0
Escudo Guianês (GUY)	25	4	US\$ 1,6949	18	6	1
Hidrovia Paraguai-Paraná (HPP)	95	5	US\$ 6,6774	85	7	3
Interoceânico Central (IOC)	55	5	US\$ 5,5251	51	2	2
MERCOSUL-Chile (MCC)	107	6	US\$ 35,8362	90	17	0
Peru-Brasil-Bolívia (PBB)	23	3	US\$ 21,4023	17	6	0

Do Sul (SUL)	27	2	US\$ 2,7130	24	3	0
<b>Total</b>	<b>524</b>	<b>47</b>	<b>US\$ 96,1192</b>	<b>451</b>	<b>64</b>	<b>9</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da IIRSA (2010).

A soma do número de projetos por EID da tabela acima não condiz com o total de projetos, pelo fato de 2 projetos serem compartilhados por 2 eixos diferentes. Estes projetos são chamados de “projetos-rótula”, por apresentarem intersecção entre eixos ou vincularem diferentes grupos de projetos dentro de um único eixo, como é o caso da Passagem de fronteira Pircas Negras, que pertence de forma simultânea aos EIDs Capricórnio e MERCOSUL-Chile; e o trecho entre Cascavel e Foz do Iguaçu, ambas em território brasileiro, do Corredor Bioceânico, que pertencem aos EIDs Capricórnio e Hidrovia Paraguai-Paraná (IIRSA, 2010).

A análise da tabela nos permite verificar a assimetria entre o número de projetos e grupos de projetos em cada EID, a exemplo do EID Peru-Brasil-Bolívia que possui 23 projetos e o EID MERCOSUL-Chile que possui 107, além da concentração de projetos no setor de transportes. Entretanto, a forma como os dados estão distribuídos não nos permite uma análise crítica dos EIDs da IIRSA. É preciso destacar que cada grupo de projetos é estabelecido conforme uma finalidade específica, para que, de forma conjunta, se articulem e colaborem para o desenvolvimento do EID que estão incluídos. Com isso, o número de projetos em cada grupo será definido conforme a necessidade para a execução do objetivo estabelecido pelo EID. No que tange à necessidade de melhorias e/ou novas construções, há diferenças em razão da estrutura física preexistente no espaço que o grupo corresponde.

Outros fatores como montante de investimento dos projetos, zonas de influência, extensão geográfica e peso populacional também precisam ser levados em conta, para que se compreenda os métodos utilizados pela IIRSA para alcançar seus objetivos de integração física na América do Sul. Ao considerarmos os setores de transporte e energia, é possível verificar que o montante de investimentos não variou da mesma forma que o número de projetos. De acordo com a Carteira de Projetos 2010, para os 451 projetos voltados para o setor de transporte, o montante de investimentos estimado era de US\$ 55, 3901 bilhões, enquanto que para os 64 projetos voltados para o setor de energia o montante era de US\$ 44,6844 bilhões (IIRSA, 2010).

Com relação à diferença entre as zonas de influência dos EIDs MERCOSUL-Chile e Peru-Brasil-Bolívia, o primeiro possui uma extensão de 3,2 milhões de km<sup>2</sup> enquanto que o segundo possui 1.1 milhões de km<sup>2</sup> de extensão. No entanto, a diferença maior entre eles está no peso populacional pois, até o ano de 2010, eram 107 projetos de infraestrutura para uma área

que acomodava uma população de 137,3 milhões de habitantes; e 23 projetos de infraestrutura para uma área de que acomodava 10,2 milhões de habitantes (IIRSA, 2010).

Assim, os dados apresentados apontam para uma proporção de mais de um milhão de habitantes por projeto no EID MERCOSUL-Chile e menos de meio milhão de habitantes por projeto no EID Peru-Brasil-Bolívia. Ademais, é possível verificar que neste período o montante de investimento nos dois EIDs pouco se distanciava: para o maior EID, o montante era de US\$35,8362 bilhões, enquanto que para o segundo o montante era de US\$ 21,4023 bilhões (IIRSA, 2010).

Scheibe (2013) aponta para a importância de se levar em consideração outras variáveis importantes ao se analisar o montante de investimentos da IIRSA para os EIDs, e que não devem ser ignorados, como: (I) variação nos valores previstos, para mais e para menos, de um ano para o outro; (II) certos valores fazem referência somente aos estudos de factibilidade do projeto que se referem; e (III) alguns projetos ainda não possuem um montante de investimento definido, apesar de constarem na Carteira de Projetos. Contudo, não se pode desconsiderar o fato de que os EIDs MERCOSUL-Chile, Hidrovia Paraguai-Paraná e Capricórnio correspondem à porção meridional da América do Sul, conhecida por ser uma sub-região com uma predisposição integradora e que foi materializada com a criação do MERCOSUL. Esta também é uma variável importante, e que deve ser considerada ao analisar os EIDs da IIRSA.

Em tese, a concretização dos projetos da IIRSA evoluiu de forma gradual desde a criação da primeira Carteira de Projetos em 2004, visto que eles dependem de fatores como financiamento, estudos de factibilidade para sua execução e longo prazo para sua conclusão. De acordo com Neves (2019), muitos projetos iniciados em 2004 foram concluídos entre 2009 e 2010, e diversos projetos iniciados nestes dois anos foram concluídos anos depois, não mais sob a direção institucional da IIRSA, mas pela UNASUL por meio do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), o que resultou em uma reorientação dos projetos de integração física no subcontinente.

### **3.2 A incorporação da IIRSA pela UNASUL e a criação do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN)**

A primeira década do século XXI foi marcada por diversas críticas ao modelo econômico liberal adotado pelos países durante década de 1990, o que impulsionou uma mudança na percepção regional sobre o processo de integração, sobretudo na postura brasileira em relação à atuação da IIRSA. Diante desta conjuntura e de forma gradual, foi sendo formulado um novo projeto que passou a privilegiar a soberania sobre recursos, diminuição das

assimetrias regionais e questões sociais, e que culminou na criação da UNASUL (PADULA; FIORI, 2016).

A UNASUL remonta a antiga Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) criada em 2004 na III Reunião de Presidentes em Cuzco, no Peru. O projeto de formação da CASA, de iniciativa brasileira, buscou fortalecer o processo de integração regional sul-americano pautado não apenas em interesses meramente econômicos e comerciais, utilizando-se das estruturas já existentes como MERCOSUL, CAN e IIRSA.

Em 2007, durante a I Reunião Energética da América do Sul realizada na Venezuela, os governos decidiram adotar o nome de União de Nações Sul-Americanas no lugar de CASA, fazendo referência ao elevado grau de compromisso que se pretendiam alcançar por meio da integração. Em 2008, os doze países da América do Sul assinaram o Tratado Constitutivo da UNASUL, tendo como objetivo, de acordo com seu o Artigo 2º:

“Construir, de forma participativa e consensual, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, dando prioridade ao diálogo político, às políticas sociais, à educação, à energia, à infraestrutura, ao financiamento e ao meio ambiente, entre outros, visando eliminar a desigualdade socioeconômica, obter a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias dentro do marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados” (TRATADO CONSTITUTIVO DA UNASUL, 2008).

Nas palavras de Vigevani e Ramanzini Jr (2014, p. 519), a UNASUL buscou “fortalecer os mecanismos de cooperação regional, articular um espaço econômico e político sul-americano, preservando os espaços nacionais de formulação política”, representando o compromisso político de todos os doze países em um processo de integração mais amplo nos mais diversos campos. A conformação institucional da UNASUL, portanto, demarcou um processo inédito na história do regionalismo. Para o Brasil, notadamente, representou a expansão e a consolidação da liderança brasileira na América do Sul, baseado em seu protagonismo na criação do novo organismo internacional de natureza regional e na definição de suas instâncias, em um contexto cujo foco estava na ação multilateral e na priorização do subcontinente (SIMÕES, 2019).

Entre 2008 e 2012, a UNASUL abriu espaços de diálogo e superou alguns obstáculos no que tange à cooperação, ampliando o alcance temático da integração regional. Para isso, foram estabelecidos diversos Conselhos Ministeriais setoriais em sua estrutura, voltados para áreas como: energia, saúde, defesa, infraestrutura e planejamento, desenvolvimento social, narcotráfico, eleições, educação, tecnologia, ciência e inovação. Dentre estes conselhos, foi criado no ano de 2009 o COSIPLAN, na ocasião da Cúpula de Quito, com objetivo de

estabelecer um mecanismo que fosse capaz de conceder maior coordenação e respaldo político aos projetos de infraestrutura na América do Sul, indo além de questões meramente técnicas (BARROS; PADULA; SEVERO, 2011).

No ano de 2011, a IIRSA foi incorporada ao COSIPLAN como seu Fórum Técnico, passando a fazer parte da estrutura institucional da UNASUL e a seguir a mesma lógica do bloco, de incentivar uma integração que buscasse reduzir as assimetrias e promover a equidade social e econômica entre os países sul-americanos. A incorporação da IIRSA pelo COSIPLAN representou a importância dada à Iniciativa e ao projeto de integração física pelos governos da região, e revelou o consenso entre eles para darem continuidade ao tema da infraestrutura, mesmo que em outra instância regional (HONÓRIO, 2013).

A decisão de criar um novo mecanismo regional responsável pela coordenação dos projetos de infraestrutura na América do Sul é motivo de alguns debates, dentre eles, o descontentamento em relação à dinâmica de trabalho da IIRSA por parte de países bolivarianos e pelo Brasil. Durante o governo Lula da Silva, a crítica era de que os projetos de infraestrutura estavam atreladas à lógica do “regionalismo aberto” em que o foco estaria em atender as demandas do mercado internacional por meio da criação de corredores de exportação, e não no desenvolvimento regional (RAMANZINI JR; MARIANO, 2016).

Nesse sentido, após a inserção da IIRSA ao COSIPLAN, a competitividade, considerada crucial no regionalismo aberto, e o interesse de inserir a região como importante ator econômico no mundo globalizado, passou a não ser mais o elemento norteador da integração física. De acordo com Costa e Gonzalez (2014), expressões como “cooperação para o desenvolvimento” no lugar de “competição” ganhou mais primazia no novo projeto da UNASUL. Por outro lado, os princípios centrais da IIRSA como os EIDs e o apoio de instituições multilaterais para financiamento não se alteraram. No entanto, para Santos (2016), esta situação se tornou algo paradoxal, no sentido de que a IIRSA passou a fazer parte de um projeto de integração cujas premissas eram inversas às aquelas que orientavam seu projeto original no começo dos anos 2000.

Outra discussão a respeito da incorporação da IIRSA à estrutura institucional da UNASUL por meio do COSIPLAN, diz respeito à influência dos bancos de fomento que compõem o CCT (BID, CAF e FONPLATA) nos rumos da Iniciativa. A tentativa por meio do COSIPLAN era de diminuir a influência destas instituições que, baseadas em uma lógica estritamente mercadológica, impediam obras que de fato tivessem impactos para a integração regional, porém pouco rentáveis (PADULA, 2014; SANTOS, 2016). Assim, o interesse primordial do COSIPLAN foi trazer o tema da integração física regional para a arena intergovernamental, concedendo-lhe um caráter político estratégico, com maiores chances de



financiamento através do amparo político e econômico dos países e com um maior número de atores participando do processo.

O COSIPLAN reconheceu os avanços da IIRSA desde sua criação, como a aplicação da metodologia de Planejamento Territorial Indicativo, materializado nos EIDs, que resultou na organização da Carteira de Projetos e na elaboração da AIC (2005-2010), o desenvolvimento dos PSIs e a aplicação das demais metodologias e ferramentas técnicas pelo CCT. Em geral, o COSIPLAN absorveu a base de conhecimento da IIRSA sobre a integração da infraestrutura sul-americana, reiterando a decisão de aprofundar e perfeição os avanços obtidos no que tange à identificação, avaliação e implementação dos projetos.

Já sob o marco do COSIPLAN, os países entraram em consenso sobre a importância de priorizar o desenvolvimento interno regional por meio do fortalecimento do vínculo entre eles. Nesse sentido, houve uma ampliação do conceito de EIDs, com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável e endógeno regional, redução das assimetrias e melhores condições de vida para a população existente nas áreas de influência dos projetos de infraestrutura, principalmente em faixas de fronteira. (COSIPLAN, 2011).

Para alcançar esses objetivos, o COSIPLAN promoveu algumas revisões e atualizações nos projetos de infraestrutura iniciados pela IIRSA. O novo Conselho estabeleceu o Plano de Ação Estratégico 2012-2022 (PAE), outra vez num marco temporal de dez anos, com o objetivo de renovar a carteira de projetos estabelecida até então pela IIRSA, incorporando grande parte de suas obras, exceto aquelas comprovadas por estudos que não seriam executadas, e inserindo novos projetos (NEVES, 2019). O resultado foi o estabelecimento de um novo portfólio composto por 531 projetos e com investimento estimado em US\$ 116.120,6 milhões (SOUZA, 2013).

Por meio do PAE, o COSIPLAN estabeleceu seus principais princípios de ação, como: a complementariedade de políticas, programas e projetos de infraestrutura regional tendo como base o desenvolvimento sustentável; a participação cidadã no projeto de integração física e respeito à diversidade étnica, cultural e linguística dos diferentes povos; a flexibilidade e gradualidade dos projetos considerando as diferentes realidades nacionais; e maior cooperação na avaliação e priorização dos projetos de integração física (COSIPLAN, 2011).

O PAE foi aprovado na II Reunião de Ministros do COSIPLAN em novembro de 2011, bem como a nova Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), que substituiu a AIC da IIRSA, composta por 31 projetos estruturados e 88 projetos individuais. Os projetos estruturados consolidam redes de conectividade física de alcance regional visando potencializar

sinergias, sendo compostos por um ou mais projetos do portfólio do COSIPLAN, denominados, de acordo com a finalidade da API, como projetos individuais.

De acordo com o COSIPLAN (2011, p.17), a API se configura como “um conjunto limitado de projetos estratégicos e de alto impacto para a integração física e o desenvolvimento socioeconômico da região”, e foi derivada do conjunto de projetos da carteira da IIRSA e da tendência em priorizar um grupo de projetos para servir como uma “vitrine”, como foi a antiga AIC (Figura 7).

**Figura 7 - Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API)**



Fonte: COSIPLAN (2011).

De acordo com Honório (2013), a diferença principal entre a AIC e a API está na metodologia adotada, visto que, enquanto na primeira agenda os projetos eram “quebrados” em suas partes nacionais, o que dificultava a implementação completa das obras, na segunda agenda, os projetos e suas etapas eram vistos em conjunto e em sua totalidade, o que incentiva os países a avançarem na harmonização de normas e leis para a execução dos projetos de infraestrutura.

Alguns projetos da AIC continuaram a fazer parte da API, desde que atendessem aos novos critérios estabelecidos em consonância com os objetivos da UNASUL. Para a seleção dos projetos da API, foram estabelecidos por consenso entre os países sul-americanos quatro critérios: I) o projeto precisa estar dentro do Portfólio de Projetos do COSIPLAN, por ser de conhecimento de todos os governos envolvidos quanto o impacto da obra; II) o projeto dispõe de estudos de viabilidade e o país possui verbas para dar início à execução; III) o projeto interliga redes com extensão regional e favorece a cooperação transfronteiriça; IV) existe a possibilidade de criar um programa de ações complementares para maximizar o impacto da infraestrutura no progresso dos países envolvidos, levando em conta os aspectos sociais, econômicos e ambientais (IIRSA, 2011).

Na API, 8 EIDs foram contemplados, ficando de fora os eixos Do Sul e Andino do Sul, e o eixo Hidrovia Paraguai-Paraná passou a fazer parte da Agenda, visto que não fora contemplado na antiga AIC da IIRSA. Nesse sentido, a API corrigiu uma das falhas averiguadas na AIC, ao incluir os projetos referentes ao EID Hidrovia Paraguai-Paraná, cuja extensão compreende metade do território da América do Sul, e que entre o século XVI e primeira metade do século XX foi um meio de transporte fundamental para a região (ARAUJO JR, 2009).

Cada EID foi contemplado na API com pelo menos um projeto, sendo distribuídos da seguinte forma: 6 no EID MERCOSUL-Chile, 5 no EID Andino; 5 no EID Capricórnio; 4 no EID Interoceânico Central; 4 no EID Hidrovia Paraguai-Paraná; 3 no EID Amazonas; 3 no EID Escudo Guianês; e 1 no EID Peru-Brasil-Bolívia. Todavia, deve-se ressaltar que a maior parte dos projetos se voltou novamente para o setor de transportes, mais especificamente o transporte rodoviário (rodovias, acessos e pontes), seguido dos projetos voltados para ferrovia, gasoduto, projetos multimodais e energia (SOUZA, 2013).

No que tange aos projetos individuais (88), a divisão entre os EIDs de seu da seguinte forma: Amazonas (25), Capricórnio (18), Hidrovia Paraguai-Paraná (15), Andino (11), MERCOSUL-Chile (7), Interoceânico Central (7), Escudo Guianês (4) e Peru-Brasil-Bolívia (1). Entretanto, ao analisarmos o montante de investimento até 2011, o eixo que ocupa a primeira posição é o Andino, seguido do Amazonas e do MERCOSUL-Chile, visto que, mesmo tendo uma quantidade de projetos menor, eles são considerados obras de grande porte em regiões com elevada concentração populacional. O montante de investimento estimado em US\$ 13.652,7 da API representava 11,8% do total de projetos do Portfólio do COSIPLAN em 2011 (US\$ 116.120,6 milhões) (Tabela 2).

**Tabela 2 - Projetos estruturados e projetos individuais da API e quantidade de investimento (em milhões de dólares) em cada EID**

<b>Eixo</b>	<b>Projetos Estruturados</b>	<b>Projetos Individuais</b>	<b>Investimentos</b>
Andino	5	11	3.673,0
Amazonas	3	25	3.203,8
MERCOSUL-Chile	6	7	2.218,0
Capricórnio	5	18	1.765,6
Hidrovia Paraguai-Paraná	4	15	1.230,8
Escudo Guianês	3	4	1.030,8
Interoceânico Central	4	7	411,7
Peru-Brasil-Bolívia	1	1	119,0
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>88</b>	<b>US\$ 13.652,7</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do COSIPLAN (2011).

Padula e Fiori (2016) destacam que os projetos mais importantes da API em cada EID são: o projeto do acesso norte-oriental ao rio Amazonas, envolvendo Brasil-Colômbia-Chile-Peru no EID Amazonas; o corredor ferroviário bioceânico Paranaguá-Antofagasta envolvendo Argentina-Brasil-Paraguai-Chile, a conexão viária Foz do Iguazu-Ciudad Del Este-Assunção-Clorinda, a linha de transmissão 500kv Itaipu-Assunção-Yacyretá no EID Capricórnio; a reabilitação da rodovia Manaus-Caracas no EID Escudo Guianês, que já fora concluída; o melhoramento da navegabilidade dos rios da Bacia do Prata envolvendo Brasil-Argentina-Paraguai-Uruguai-Bolívia e a interconexão ferroviária Paraguai-Argentina-Uruguai no EID Hidrovia Paraguai-Paraná; o tramo boliviano do corredor ferroviário bioceânico central no EID Interoceânico Central; o túnel binacional Água Negra e a otimização do sistema do posto de fronteira Cristo Redentor no EID MERCOSUL-Chile, que são passagens de grande importância para a conexão da região que busca uma saída para o oceano Pacífico, mas que também atraem interesses externos de países do Leste Asiático, sobretudo da China, que almeja ter acesso facilitado aos países do MERCOSUL para importar bens primários, bem como exportar seus bens manufaturados.

É possível analisar que as ligações interoceânicas, a integração das faixas de fronteira e o acesso às margens opostas do subcontinente americano passaram a ter ainda mais ênfase no âmbito do COSIPLAN. A importância das interligações bioceânicas foi amplamente discutida em encontros oficiais dos presidentes sul-americanos, sobretudo por parte do governo brasileiro desde 2004 na III Reunião de Presidentes da América do Sul, quando foi anunciada a Rodovia

Interoceânica, também chamada de Estrada do Pacífico, pertencente ao EID Brasil-Peru-Bolívia, uma estrada que liga o Noroeste do Brasil (estado do Acre) ao litoral Sul do Peru e que fora inaugurada em 2010.

O argumento utilizado para a construção de interligações bioceânicas na América do Sul baseou-se na premissa de que, as vias paralelas bioceânicas, ao cruzarem diferentes regiões dentro dos países, promoveriam a integração de suas economias e mercados, tornando-se um agente promissor à integração do comércio intracontinental e à formação de cadeias produtivas regionais, impulsionando o desenvolvimento socioeconômico dos países. Diante de um processo de integração regional, as vias bioceânicas também podem atuar em favor da autonomia estratégica e domínio político dos espaços geográficos do continente, além de articular de forma mais eficiente seus recursos naturais ao mercado internacional (CGEE, 2013).

Considerando a situação de países que sofrem com a falta de integração de seus próprios territórios, especialmente os menores, as vias transversais também seriam uma alternativa para superar os gargalos infraestruturais. Além disso, possibilitariam acesso facilitado, rápido e eficiente ao interior da América do Sul, principalmente aos países sem acesso ao mar como Bolívia, Paraguai e regiões como o Centro-Oeste brasileiro (PADULA; FIORI, 2016).

Ao integrar os oceanos Atlântico e Pacífico, estas regiões mediterrâneas passariam a incrementar suas economias por meio de uma maior participação no comércio internacional, o que, por sua vez, ocasionaria uma descentralização do desenvolvimento no continente. Para os países da costa do Pacífico, existe uma possibilidade de valorização de sua posição geográfica estratégica como um elemento de competitividade internacional, sobretudo para grupos econômicos voltados para a exploração de recursos naturais e agropecuária, e aqueles voltados para interesses externos. Nesse sentido, o interesse desses países seria, além de constituir uma interconexão eficiente do transporte com os países do MERCOSUL, por meio da superação de barreiras naturais para ter acesso aos portos da costa do Atlântico, servir como interposto comercial e plataforma de serviços logísticos entre os países sul-americanos e os países da Ásia-Pacífico, podendo conferi-los maior protagonismo econômico regional (DUARTE, 2012).

Assim como a IIRSA, a maior parte das obras da Carteira de Projetos do COSIPLAN se concentrou no setor de transportes. Como informado anteriormente, no ano de 2010, ainda sob a direção da IIRSA, dentre os 524 projetos, 451 era voltados para o setor de transportes, o que corresponde a cerca de 86% do total de projetos. Já em 2011, no âmbito do COSIPLAN, este cenário não se altera, visto que o número de projetos voltados para o setor de transportes aumentou para 461, o que representa 86,8% do total de projetos.

O mesmo ocorre em relação ao montante de investimento para o setor durante a IIRSA e após sua incorporação ao COSIPLAN, quando em ambos os casos o setor de transportes concentrou a maior parcela dos investimentos. E, dentre os diferentes modais, o rodoviário se destaca em termos de projetos e investimento, por ser o mais utilizado no continente sul-americano e por ser aquele que mais exerce *lobby* na região (Tabela 3).

**Tabela 3 - Número de projetos e investimentos (em milhões US\$) para o setor de transporte sob comando da IIRSA (2010) e do COSIPLAN (2011)**

Setor	2010 - IIRSA		2011 - COSIPLAN		2010 - IIRSA		2011 - COSIPLAN	
	Nº	%	Nº	%	US\$	%	US\$	%
Rodoviário	207	39	210	46	32.991,1	34	39.506,6	61
Ferrovário	61	12	61	13	12.746,9	13	10.784,3	16,5
Fluvial	74	14	75	16	2.837,4	3	2.778,7	4
Marítimo	31	6	32	7	3.391,2	3	7.885,6	12
Aeroviário	24	6	28	6	2.690,3	3	3.273,6	5
Multimodal	15	3	14	3	0,4397	0	549,9	1
Passagens de fronteira	39	7	41	9	293,5	0	365,9	0,5
<b>Totais</b>	<b>451</b>	<b>86</b>	<b>461</b>	<b>86,8</b>	<b>55.390,1</b>	<b>57</b>	<b>65.144,6</b>	<b>56,1</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da IIRSA (2010) e COSIPLAN (2011).

No que tange ao financiamento dessas obras, é importante destacar que a característica multiescalar da IIRSA/COSIPLAN permite uma facilitação na atração de recursos e, os projetos que não sejam viáveis em escala local, podem ser favorecidos por investimentos maiores, considerando objetivos em escala nacional e regional. Isto porque a IIRSA deu início a um processo inovador de integração com potencial de intervir diretamente em diferentes pontos da malha territorial, impactando em territórios múltiplos com diferentes atores e interesses.

Desde o início a IIRSA buscou soluções para o financiamento das obras de infraestrutura nacionais e transfronteiriças, por meio da gestão compartilhada de riscos de investimento entre poder público e privado, em virtude das reduzidas possibilidades de financiamento por alguns países da região. Entretanto, embora interesses públicos e privados estejam entrelaçados no processo de integração física, o financiamento público foi o que mais predominou, mesmo após a incorporação da IIRSA pelo COSIPLAN, revelando a baixa participação do setor privado nos investimentos em infraestrutura na região. Isso, por sua vez, refletiu em entraves na execução dos projetos.

### **3.3 Os mecanismos de financiamento e a atuação do BID, CAF e FONPLATA nos projetos da IIRSA/COSIPLAN**

A busca por fontes de financiamentos e soluções financeiras em parceria com o setor privado foi amplamente almejada pela IIRSA desde o ano 2000 em seu Plano de Ação. É importante destacar que a IIRSA não se caracteriza como fonte de recursos, mas sim de um locus institucional para coordenação de projetos e intercâmbio de informações em matéria de infraestrutura regional entre os países sul-americanos e as instituições financeiras regionais (IFRs): BID, CAF e FONPLATA (FRANCO, 2012).

A participação do BID, da CAF e do FONPLATA foi aprovada pelo Comunicado de Brasília e fez parte da estratégia da IIRSA de utilizar as estruturas multilaterais de governança já existentes na região para apoiá-la não somente em termos técnicos e operacionais, mas na alocação de recursos financeiros para a elaboração de estudos e metodologias (COSTA; GONZALEZ, 2014). Estas instituições financeiras, por sua vez, não necessariamente fazem parte ou têm vínculos obrigatórios com os blocos de integração regional, porém, consideram a integração (infraestrutural) um compromisso primordial que precisa ser fortalecido.

É importante ressaltar que existe uma diferença entre a integração como um processo de associação entre países que se estende para vários campos, não apenas comercial, mas também político, produtivo e cultural, e as interconexões infraestruturais. Apesar dessas interconexões serem importantes para possibilitar uma integração entre os países, é preciso frisar que eles não são sinônimos (GUDYNAS, 2008).

Ao invocar o conceito de integração, estas instituições na realidade centralizam suas ações sobretudo no financiamento de conexões entre infraestruturas (estradas, hidrovias e gasodutos), com vistas a viabilizar as condições físicas para o aumento da interdependência em escala regional e a capacidade competitiva dos países na economia globalizada. Nesse sentido, a ação das IFRs responde a uma visão em que a inserção no mercado global é o foco principal e, para isso, deve-se gerar maior acessibilidade entre as diferentes regiões e facilitar o escoamento de produtos intrarregionais para os mercados extrarregionais (GUDYNAS, 2008).

O interesse das IFRs, portanto, é o financiamento de projetos que promovam a interconexão regional, e não o processo de integração em si. Esses projetos se referem, notadamente, àqueles ligados à IIRSA e ao incremento do comércio internacional. Com esse intuito, conforme Gudynas (2008), o BID, a CAF e o FONPLATA desenvolveram uma visão particular sobre a integração na América do Sul, orientada pelos seguintes princípios: regionalismo aberto, EIDs, sustentabilidade econômica, social, ambiental e político-

institucional, aumento do valor agregado da produção, tecnologias da informação, convergência normativa e coordenação público-privada.

De acordo com Padula (2010), no caso da CAF e do FONPLATA, o fortalecimento patrimonial bem como a capacidade de emprestar destas instituições financeiras deve muito à implementação da IIRSA, pois ao coordenarem no âmbito da Iniciativa suas ações junto ao BID, elas obtiveram o fortalecimento de seus indicadores patrimoniais, como ativo e carteira de empréstimos. Isto, por sua vez, contribuiu para um robustecimento das decisões privadas de investimento, ao sinalizar a confiança para investidores privados com relação à viabilidade dos projetos, sobretudo megaprojetos de infraestrutura.

As atividades envolvendo estudos, pesquisas, construção de estradas e interconexões e exportação de *commodities*, podem se dar com financiamento dessas IFRs com recursos dos tesouros dos países. As IFRs participam de diversas fases dos projetos de infraestrutura apoiando estudos de viabilidade e pré-investimento e financiando sua execução, por vias diretas, como empréstimos e apoio às garantias nacionais, ou por vias indiretas (como é o caso do BNDES), além de apoiarem empresas voltadas para a exportação (GUDYNAS, 2008; PADULA, 2010).

Um dos argumentos favoráveis à atuação das instituições financeiras regionais e sub-regionais, diz respeito ao fato de que os países elegíveis para receber recursos financeiros têm mais voz e voto para intervir nas políticas e instrumentos destas instituições, como a CAF e o FONPLATA, se comparado com as instituições de caráter global. De acordo com Titelman (2006), é possível verificar maior agilidade por parte das IFRs para desembolsar recursos de forma oportuna, cujas condicionalidades, em muitos casos, se ajustam às necessidades e realidades dos países. Portanto, aos se sentirem mais representados pelas IFRs, os países tendem a cumprir, em maior grau, os compromissos financeiros estabelecidos com estas instituições. A seguir, abordaremos o papel do BID, da CAF e do FONPLATA no âmbito da IIRSA e suas contribuições para o fomento de projetos de interconexão física na América do Sul.

### **3.3.1 Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)**

O BID, criado em 1959, é uma instituição financeira internacional com sede em Washington, nos EUA, e tem como um de seus objetivos apoiar e financiar projetos de desenvolvimento sustentável na América Latina e Caribe, concentrando esforços em programas sociais, competitividade empresarial, produtividade e inovação, liberalização do comércio, infraestrutura e integração econômica regional (BID, 2021).



De acordo com Neves (2020), o BID é formado por 22 países que não usufruem de seus recursos, sendo eles: EUA, Canadá, Japão, Israel, Coreia do Sul, China, Áustria, Bélgica, Croácia, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Holanda, Noruega, Portugal, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça e Reino Unido. Na América Latina e Caribe existem 26 países-membros mutuários que usufruem de seus recursos e são considerados mais vulneráveis, incluindo: Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Suriname, Trindade e Tobago e Uruguai. Os demais membros mutuários são: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru e Venezuela.

A atuação do BID na região desde sua criação até os anos 2000, se deu por meio de financiamentos para o setor de infraestrutura, sobretudo na forma de cooperação técnica e estudos de factibilidade. Em relação à IIRSA, o BID foi um dos principais organismos que contribuiu para a definição de suas diretrizes e estrutura institucional.

Até os anos 2000, já se tinha conhecimento sistematizado a respeito das redes de transportes para a integração, bem como trabalhos comuns no setor de conexão energética. Entretanto, o que não havia era experiência de como estruturar, com uma visão territorial e multissetorial, a integração da infraestrutura de transporte, energia e comunicações na região. Diante deste cenário, o BID foi convidado para auxiliar no nascimento da IIRSA, tendo dois papéis importantes: apoiar integralmente os países no desenvolvimento da Iniciativa; e financiar a Carteira de Projetos com aportes de conhecimento, instrumentos de análise e recursos para dar suporte ao processo de diálogo e cooperação entre os governos sul-americanos (BID, 2010).

Durante a primeira etapa da IIRSA, foram contratados gerentes para cada EID que atuavam mutuamente com os responsáveis técnicos de cada país. O objetivo era identificar os principais projetos de integração física que, por sua vez, eram classificados de acordo com a situação e a viabilidade. Além disso, os gerentes elaboraram visões de negócios para cada EID, identificando as atividades econômicas e suas potencialidades. Ainda nesta primeira etapa, o BID teve um papel importante na contratação de estudos de diagnósticos para os PSIs da IIRSA, isto é, questões de marco regulatório e normativo para facilitar o funcionamento e operação das infraestruturas de transportes (BID, 2010).

Até o ano de 2004, alguns países sul-americanos enfrentavam limitações fiscais e restrita capacidade de endividamento público, bem como baixa participação do setor privado em obras de infraestrutura, o que impossibilitava a execução dos mais de 335 projetos identificados neste mesmo ano. Diante desse contexto, o BID teve uma participação decisiva na seleção dos 31 projetos da AIC da IIRSA, dentre os quais, 15 foram apoiados pelo banco na forma de

financiamento e estudo para sua preparação e/ou assistência técnica. Já na segunda etapa da IIRSA (2005-2010), como já abordamos anteriormente, conhecida como etapa de implementação, o BID também contribuiu de maneira significativa em relação ao financiamento das obras, por meio da criação do Fundo de Integração (FIRII), que tinha como objetivo financiar em termos não reembolsáveis os estudos para a preparação dos projetos de integração física (RODRIGUES, 2012).

O FIRII abarcava um recurso no valor de US\$ 40 milhões, por meio do qual o BID financiou entre 2006 e 2010 um total de 15 estudos concernente à AIC e à Carteira de Projetos da IIRSA no valor de US\$ 12.618 milhões. O cenário econômico neste período, marcado pela melhora dos indicadores das contas externas dos países sul-americanos e o *boom* das *commodities*, criou um ambiente favorável para os investimentos, sobretudo para investimentos públicos. Por outro lado, com a melhora da conjuntura econômica a partir da segunda metade dos anos 2000, os países optaram por aplicar as cotas de financiamento no BID e nas demais organizações financeiras em projetos de caráter nacional, e em menor número em projetos localizados na escala regional transfronteiriça (HONÓRIO, 2013).

Até o ano de 2010, 43,5% dos 524 projetos da IIRSA estavam concluídos (10,1%) e/ou em execução (33,4%) enquanto os demais se encontravam em fase de elaboração. Cerca de 84% do investimento total foram provenientes de recursos públicos e de algumas parcerias público-privadas, sendo que a maior parte dos empréstimos do BID foi direcionada para projetos IIRSA do setor público. Caso diferente ocorre em relação à Concessionária IIRSA Norte<sup>7</sup> no Peru, uma empresa estabelecida em 2006 que tem como subcontratada a empresa Odebrecht Peru Operações e Serviços S.A.C., voltada à operação, manutenção e reabilitação da Rodovia do Eixo Multimodal do Norte Amazônico (Rodovia Paita-Tarapoto-Yurimaguas que faz parte da AIC da IIRSA), por meio da qual o BID outorgou uma garantia de US\$60 milhões em uma associação público-privada (BID, 2010) (Figura 8).

---

<sup>7</sup> Concessionária IIRSA Norte. Disponível em: <<https://www.iirsanorte.com.pe/>>. Acesso em 12 jun. 2021.

**Figura 8 - IIRSA NORTE**



Fonte: IIRSA NORTE (2021).

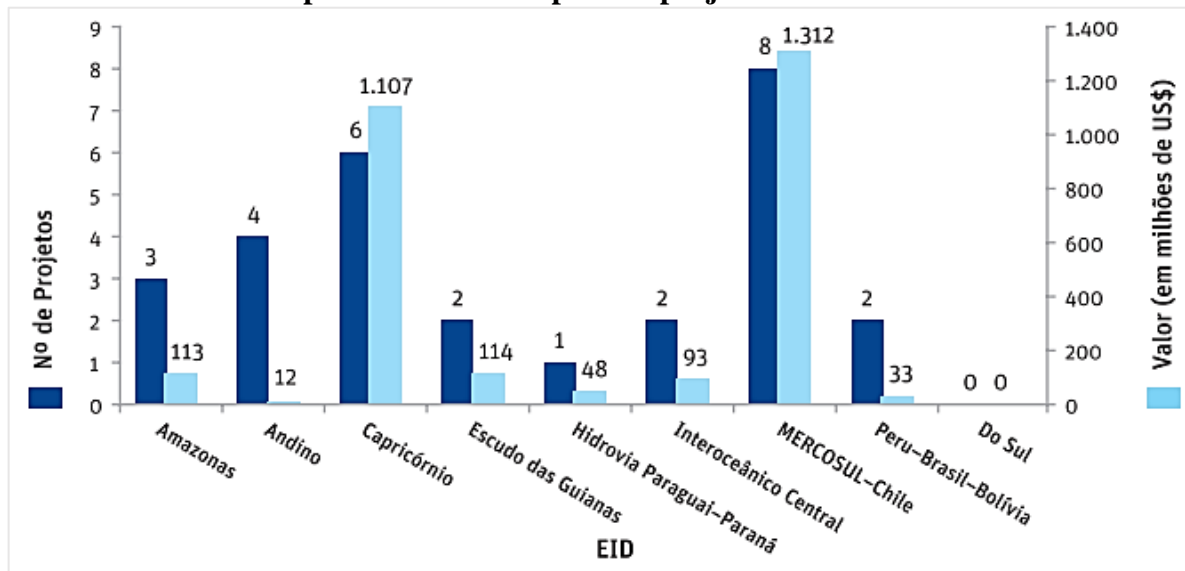
O valor disponibilizado pelo BID serve de garantia e apoio aos pagamentos feitos anualmente, e que foram adiados pelos governos à Concessionária IIRSA Norte durante um período de 25 anos, e que pode ser convertida em dívida soberana caso o governo deixe de cumprir com seus compromissos. Essa nova modalidade exigiu do BID novas formas de estruturar sua participação financeira na região e criar uma nova documentação legal, além de aumentar a concorrência no processo de licitação para selecionar a concessionária privada (BID, 2010).

Vale ressaltar, ainda, que o BID teve um papel importante no desenvolvimento das metodologias já mencionadas, dentre elas a metodologia IprLg, o SIGE e no apoio concedido à CAF na criação da EASE. A aplicação destas metodologias, bem como de *workshops* regionais de capacitação, se deu por meio de recursos de cooperações técnicas administradas pelo Instituto para a Integração da América Latina e Caribe (INTAL).

A INTAL foi criada em 1965 com sede em Buenos Aires e faz parte do Setor de Integração e Comércio do BID, atuando na preparação de estudos de diagnóstico e factibilidade de projetos nos setores de energia, portos, ferrovias e rodovias, mas também de outros temas na agenda de integração. A atuação da INTAL no BID se dá desde 2013, quando o instituto passou a fazer parte da nova estrutura regional de integração física, porém, sua atuação é destacada desde os anos 2000 no que tange à participação empresarial nos esforços de integração na América do Sul (BID, 2021). Ademais, é importante destacar que o CCT era a única instância da IIRSA que possuía endereço físico, localizado na sede da INTAL, em Buenos Aires.

Os empréstimos do BID para os projetos nos EIDs não se deram de forma igualitária, de modo que os que mais receberam contribuições foram: MERCOSUL-Chile, Capricórnio e Andino, conforme se pode ver no gráfico (Gráfico 1).

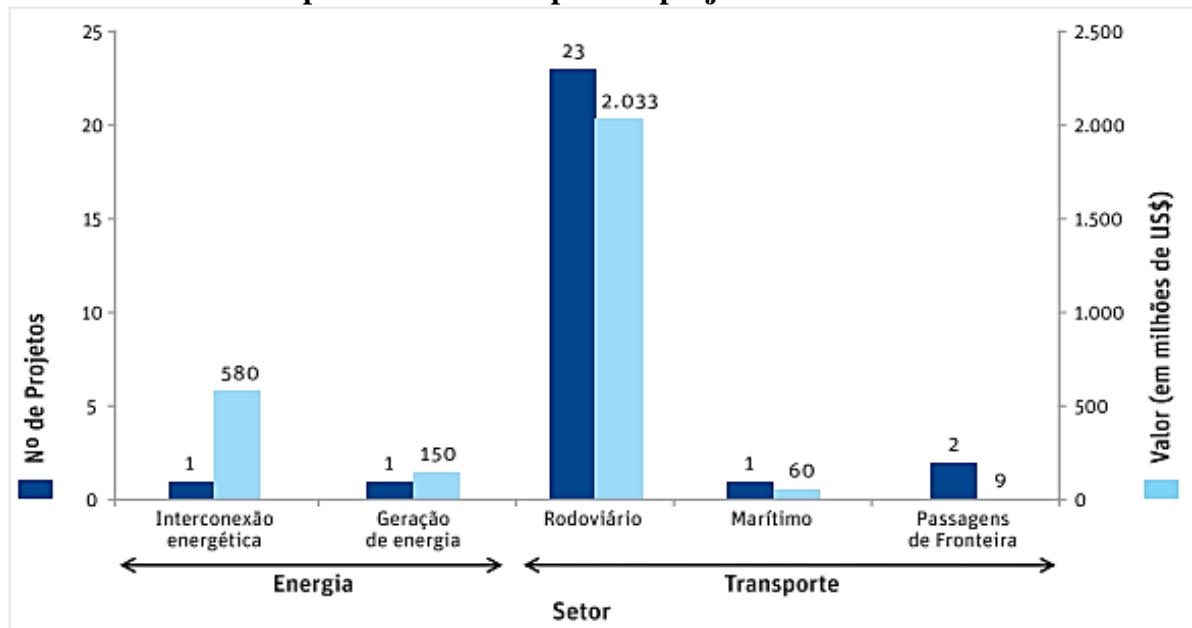
**Gráfico 1 - Empréstimos do BID para os projetos da IIRSA em cada EID**



Fonte: BID (2010).

O estudo do BID nos anos 2000 aponta as principais vias comerciais na América do Sul, cujo o destaque, de forma não coincidente, aponta a região que compreende o MERCOSUL, onde já se buscava, desde o lançamento da IIRSA, modernizar os corredores de transportes entre os países do bloco para impulsionar o intercâmbio comercial. Dentre os setores voltados para a infraestrutura de transportes, é possível analisar que os empréstimos do BID se voltaram, em sua maioria, para estudos e projetos do setor rodoviário (Gráfico 2).

**Gráfico 2 - Empréstimos do BID para os projetos da IIRSA em cada setor**



Fonte: BID (2010).

É importante destacar que o BID auxiliou os países no reconhecimento de ações que visassem melhorar postos de fronteira, com ênfase na Passagem de fronteira Cristo Redentor, entre Argentina e Chile, e que faz parte da API do COSIPLAN no Eixo MERCOSUL-Chile, a fim de promover a integração transfronteiriça entre eles e entre Colômbia e Equador.

A atuação do BID no projeto de integração física sul-americano se estendeu também para o desenvolvimento de aspectos regulatórios, operacionais e institucionais por meio dos PSIs, juntamente com as demais instituições financeiras que compõem o CCT, por meio da realização de uma série de estudos e diagnósticos que serviria de base para a discussão entre os países. Dois PSIs voltados para comunicação e que integravam a AIC da IIRSA foram promovidos pelo BID, sendo eles: “Exportação por Envios Postais para Pequenas e Médias Empresas” e “Acordo *Roaming* Sul-Americano”.

O primeiro PSI visa promover a inserção de empresas no mercado internacional através de um processo facilitado de exportações e redução dos custos, fazendo uso da plataforma dos Correios, que tem como base a bem sucedida experiência brasileira lançada em 1999, designada “Exporta Fácil”. As exportações por envios postais no Brasil, de acordo com o BID, registraram um crescimento significativo em 2009, chegando a quase US\$ 200 milhões, enquanto que no lançamento da IIRSA, em 2000, esse valor era de quase US\$ 13 milhões. Esse cenário despertou o interesse dos demais países sul-americanos em implementarem o modelo brasileiro no âmbito da IIRSA (BID, 2010).

Segundo dados de 2010, o BID, por meio de seu Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN), que é o principal fornecedor de assistência técnica para o setor privado na América

Latina e Caribe, ajudou países como Chile, Colômbia, Equador, Paraguai e Peru por meio de uma cooperação técnica não reembolsável no valor de US\$1,5 milhão voltado para este PSI.

O Segundo PSI tem como objetivo harmonizar e estimular o mercado sul-americano de serviços de *roaming*, visando promover a integração no campo das telecomunicações móveis, por meio da facilitação do serviço aos usuários e ao setor privado. Entretanto, à medida que o mercado sul-americano vai se desenvolvendo, novas barreiras técnicas e estruturais surgem e precisam ser superadas, como a dupla taxação, combate às fraudes e liberalização de *gateways*<sup>8</sup> internacionais (GSMA, 2012).

Mesmo com os esforços da IIRSA, por meio do BID, em ajudar a remover a dupla taxação por meio de regulamentações, o problema ainda persiste. Além disso, outro problema que também pode afetar os usuários é o *roaming* acidental e de fronteira. Segundo a *Global System For Mobile Communications Association* (GSMA), uma organização que representa os interesses de operadoras de redes móveis em nível mundial, a IIRSA, em um relatório de 2010, informou que menos de 4% da população vive em zonas a poucos quilômetros de fronteiras internacionais e, em vários casos, as diferenças de frequência utilizadas para dispositivos móveis ou obstáculos geográficos existentes eliminaram situações de *roaming* acidental (GSMA, 2012).

Por outro lado, onde a fronteira é separada por uma rua ou um rio é bem mais difícil a eliminação dessa situação. As faixas de fronteira são caracterizadas por constante intercâmbio de bens e pessoas, assim como por imigração temporária da população que trabalha de um lado para o outro da fronteira. Segundo dados da GSMA, as principais cidades de fronteira são: Cúcuta na Colômbia, Assunção no Paraguai, Posadas na Argentina, Foz do Iguaçu no Brasil, Ciudad del Leste no Paraguai e Tacna no Peru (GSMA, 2013).

As operadoras móveis continuam investindo em medidas técnicas e no desenvolvimento de ofertas para atender aos diferentes perfis de usuários que vivem em fronteiras internacionais ou que precisam dos serviços no exterior. Porém, a padronização de medidas regulatórias almejada no âmbito da IIRSA é complexa, e pode impactar de diferentes formas tanto o mercado como o valor pago pelos usuários. Isto porque existem diferenças nas condições do mercado entre os países e o peso da regulamentação pode ocorrer de forma desigual e desproporcional aos países menos desenvolvidos, representando maior encargo financeiro.

O BID desde o início contribuiu com esse projeto por meio do financiamento do estudo denominado “Diagnóstico do Mercado Regional de Serviços de *Roaming*”, que possibilitou

---

<sup>8</sup> Trata-se de meios através dos quais as chamadas internacionais são enviadas ou recebidas. É utilizado para fazer a conversão de tecnologias ou ligar uma operadora à outra por meio de interconexões específicas.

identificar oportunidades e falhas do serviço e estabelecer as bases de um plano de ação para sua melhoria. Além disso, por meio de cooperação técnica, o BID passou a apoiar os países no Plano de Ação do projeto *Roaming* Sul-Americano debatido no CCT da IIRSA e em outros fóruns regionais voltados para o setor, como a Comissão Interamericana de Telecomunicações (CITEL) e a Associação Latino-Americana de Operadoras de Telefonia Móvel (GSM-LA) (BID, 2010).

Visto que o interesse dos países é garantir maior eficiência regional, redução de custos e aprofundamento dos fluxos de bens e pessoas para assegurar a competitividade regional e internacional, o tema de *roaming* internacional continuou a ser pauta importante, sobretudo nos países do MERCOSUL nos anos seguintes. Como resultado, diversos acordos entre operadoras na região foram assinados, bem como o desenvolvimento de projetos inovadores como preços de *roaming* para diferentes pacotes, promoções e planos para diferentes usuários e passageiros (GSMA, 2013).

Embora seja evidente a participação ativa do BID na condução dos projetos da IIRSA e na tentativa de regulamentação de certos setores, ao longo dos dez anos da Iniciativa, sua participação passou a não ser vista de maneira positiva pelos países da região, sobretudo a partir de 2005. Países bolivarianos eram críticos à atuação do BID, ao afirmarem que os projetos de infraestrutura eram inclusos de acordo com os interesses da instituição e de interesses externos, como dos EUA, e os projetos não condiziam com a vontade soberana dos Estados e os afastavam da IIRSA (PADULA, 2010).

A partir de 2006, as coordenações nacionais passaram a ter um papel mais ativo na IIRSA, com isso, as linhas dos projetos passaram a ser discutidas sem a presença do CCT e, conseqüentemente, do BID. Nesse sentido, é possível analisar que o papel do BID foi se alterando conforme a evolução da IIRSA, não podendo afirmar que a atuação do banco foi de caráter impositivo ao longo do processo (COUTO, 2010).

De fato, muito pouco se avançou em questões regulatórias e normativas para melhorar a integração nos setores de transportes, energia e telecomunicações no âmbito da Iniciativa, mesmo com o apoio do BID e das demais instituições que compõem o CCT. Apesar disso, não se pode negar que a capacidade mobilizadora de recursos técnicos e financeiros do BID foi fundamental para que os países sul-americanos pudessem levar adiante ações nesses dois campos (RODRIGUES, 2012).

Com a incorporação da IIRSA pelo COSIPLAN, o novo órgão renovou, junto ao BID e as demais instituições financeiras, a cooperação institucional que estas mantiveram durante o

período de vigência da IIRSA. De acordo com Franco (2012), o processo de financiamento não teve muitas alterações, assim como não houve maior participação do setor privado.

### **3.3.2 Corporação Andina de Fomento (CAF)**

A CAF, também conhecida como Banco de Desenvolvimento da América Latina, foi fundada em 1966 com objetivo de servir como uma instituição financeira multilateral capaz de fomentar o processo de integração andino, antecedendo a criação da CAN e dos demais bancos de financiamento regional. A instituição iniciou suas atividades em 1970 e possui como acionistas 17 países da América Latina e Espanha, além de 15 bancos privados na região andina (GUNYDAS, 2008; BIANCARELLI, 2008).

Dentre os objetivos da CAF, está a concessão de empréstimos e linhas de crédito a corporações, instituições financeiras e ao sistema bancário público e privado para o financiamento do comércio exterior e de operações que utilizam capital de giro. Além disso, a CAF dispõe ao setor financeiro créditos globais e linhas de crédito para orientar projetos em diversos setores produtivos, e oferece aos governos e suas organizações financiamento de projetos voltados sobretudo para infraestrutura e integração, entre outras funções (TITELMAN, 2006).

Juntamente com o BID, a CAF se tornou uma das maiores financiadoras da IIRSA desde o seu lançamento, e também teve papel importante na elaboração do Plano de Ação da Iniciativa, na condução de vários projetos na América do Sul e na elaboração de metodologias de análise ambiental e social, como a EASE (CAF, 2010). Os empreendimentos de infraestrutura mais comuns financiados pela CAF se concentram em água e saneamento, interconexões entre os países, e sobretudo aqueles ligados à IIRSA (áreas de fronteira, aduanas, portos, aeroportos, rodovias entre outros), com foco na região que compreende os países do MERCOSUL-CAN, tendo em vista o aumento gradual das aprovações de créditos aos governos desses dois blocos econômicos para desenvolvimento e incremento do comércio sul-americano. O MERCOSUL foi incluso entre os países acionistas mutuários da CAF em 2007, o que representou o caráter multilateral do banco, bem como o aumento de seu capital e de sua capacidade emprestadora (WEGNER, 2018).

No ano de 2007, a CAF apoiou 46 projetos da IIRSA com um total de US\$ 4.493 milhões, o que representava no mínimo 35% dos custos totais desses projetos, os quais tinham como foco os corredores continentais centrais, envolvendo Bolívia, Peru e Brasil. No caso da Bolívia, 33% dos desembolsos da CAF estavam orientados para infraestrutura de transporte, com foco em obras viárias e construção de pontes, como as estradas de Puerto Suarez a Santa



Cruz (obra pertencente ao EID Interoceânico Central) e as conexões da cidade com Cochabamba e Sucre (GUDYNAS, 2008).

De acordo com o economista Enrique García, presidente da CAF de 1991 a 2017, a integração da infraestrutura na América do Sul visa instituir mecanismos para suplantar os entraves ao crescimento e estimular o desenvolvimento e a integração regional através de inovações metodológicas e financeiras, para o estabelecimento de conexões de transporte, energia e telecomunicações entre mercados e áreas com alto potencial de crescimento ou regiões isoladas, e que apresentem vantagens comparativas de ordem social, natural e/ou cultural (GARCÍA, 2007). Portanto, a CAF apresenta-se como uma das IFRs para solucionar problemas de interconexão e fragmentação territorial em escala continental, visto que a concessão de empréstimos está atrelada principalmente aos setores de infraestrutura e sua integração (WEGNER, 2018).

Segundo Wegner (2018), a outorga de empréstimos acontece por meio da observância do tipo de risco, ou seja, riscos soberanos (sob garantia de governos nacionais) e riscos não soberanos (para setores empresariais e financeiros, sem garantia de governos nacionais) voltados para o setor de infraestrutura produtiva. Trata-se, portanto, de um banco institucionalmente diversificado no que tange aos instrumentos oferecidos aos seus acionistas.

O relatório de avaliação interna do BID divulgado em 2008 por meio de seu Escritório de Avaliação e Supervisão (*Office of Evaluation and Oversight – OVE*) e intitulado “*Evaluation of the IDB Action in the Initiative for Integration of Regional Integration of Infrastructure in South America (IIRSA)*”, analisa tanto a atuação do BID na IIRSA como a Iniciativa em si, e apontou que a CAF se configurou como a mais bem sucedida instituição financeira de caráter sub-regional, sobretudo em relação ao seu engajamento na IIRSA, tanto por meio de financiamento, quanto encarregando-se de riscos com o objetivo de responder de forma mais ágil as demandas de seus países clientes. De acordo com o relatório do OVE, o banco se capitalizou de forma mais assertiva a respeito das oportunidades financeiras em ascensão e trouxe novos programas estratégicos, iniciativas e mecanismos para responder os assuntos referentes à IIRSA (BID, 2008 apud PADULA, 2010).

Assim como o BID, a CAF também criou um fundo não reembolsável para viabilizar a cooperação técnica voltada para a preparação de projetos de infraestrutura, chamado de Fundo de Promoção de Projetos de Infraestrutura (PROINFRA). De acordo com a CAF (2010), este fundo destina recursos para financiar estudos de diagnóstico da problemática setorial, opções tecnológicas adequadas e estudos de pré-investimento de projetos de integração física priorizados pelos países.

No âmbito da IIRSA, a CAF destinou recursos principalmente ao setor de transportes e, de acordo com o Informe Anual de 2010, o banco apoiou com US\$ 200 milhões a finalização das obras faltantes nos Trechos 2, 3 e 4 do Projeto Corredor Viário Interoceânico Peru-Brasil (IIRSA SUR) e de um programa de mitigação dos possíveis impactos ambientais e sociais do projeto. A IIRSA SUR<sup>9</sup> é a concessionária a cargo da operação, manutenção e reabilitação dos trechos 2 e 3 da Rodovia Interoceânica Sul, desde Urcos em Cusco no Peru, até Iñapari na fronteira com o Brasil. Sua operação se deu a partir de 2006, período no qual a Rodovia teve seus trechos 2 e 3 concessionados por 25 anos.

Este esquema de concessão é conhecido como BOT (*Build, Operate and Transfer*), Constrói, Opera e Transfere em sua tradução, e pode ser aplicável a qualquer tipo de empreendimento em infraestrutura. Nesse sentido, a concessionária se responsabiliza pelo financiamento e encarrega-se de realizar a construção e operação das obras, de modo que haja o retorno do investimento realizado e, uma vez terminado o prazo de concessão, o concessionário deve entregar a infraestrutura ao Estado em condições de uso.

Por se tratar de um projeto cuja modalidade de concessão é cofinanciada, ou seja, requer aportes financeiros do setor público ou garantias públicas, o governo peruano precisa financiar o valor não coberto pela arrecadação dos postos de pedágio ao longo da vigência do contrato. Contudo, mesmo com o crescimento do tráfego na rodovia após a finalização das obras, existe o comprometimento com a ampliação da circulação de veículos para que haja o devido retorno dos investimentos. Assim, a solução identificada foi fomentar novos projetos de desenvolvimento econômico com financiamento do BID e da CAF nos arredores da Rodovia, com vistas à ampliação das receitas (OSITRAN, 2016).

A Rodovia IIRSA SUR faz parte do EID Peru-Brasil-Bolívia da IIRSA e conecta os portos marítimos peruanos San Juan de Marcona, Matarani e Ilo com as cidades de Arequipa, Puno e Cuzco, e através do Departamento de Madre de Dios cuja capital é Puerto Maldonado, com Iñapari e a tríplice fronteira do Peru, Brasil e Bolívia, permitindo o acesso aos portos do Atlântico e do Pacífico (CAF, 2010). Trata-se do maior projeto viário da história do Peru em virtude de sua magnitude, 1.009 km de extensão (trechos 2, 3 e 4), e 2.620 km se contados os cinco trechos que conectam Iñapari aos três portos do oceano Pacífico (Figura 9).

---

<sup>9</sup> Concessionária IIRSA SUR. Disponível em: <<https://www.iirsasur.com.pe/>>. Acesso em: 03 jul. 2021.

Figura 9 - IIRSA SUR



Fonte: CUSCO (2014).

De acordo com a ex-coordenadora nacional da IIRSA no Peru, Rosário Santa Gadea, um ponto importante deste projeto que contou com aporte financeiro da CAF diz respeito ao desenho estratégico da Rodovia, analisado em três níveis. O primeiro nível é o local, onde o projeto visa promover o desenvolvimento sustentável fronteiriço das regiões de Madre de Dios no Peru, no estado do Acre no Brasil e no departamento de Pando na Bolívia. O segundo nível do desenho estratégico diz respeito à relação Peru-Brasil a nível regional, visto que as exportações peruanas para o Brasil têm sido direcionadas principalmente para a região sudeste do país, que possui maior dinamismo econômico. O terceiro nível, por sua vez, nas palavras de Gadea é “*seguir trabajando para convertir al Perú en puente de la relación comercial del Asia-Pacífico com el interior del continente sudamericano*” (SANTA GADEA, 2012, p. 139).

Nos últimos 22 anos, a CAF financiou um total de 78 projetos de integração física na América do Sul, divididos por EIDs da IIRSA. Embora o foco principal fossem os projetos voltados para construção e melhoria do modal rodoviário, a CAF também atuou em outros setores, como portos e aeroportos. O banco seguiu de perto a evolução conceitual e patrocinou

um estudo para avaliar a qualidade dos serviços prestados pelos 17 portos sul-americanos mais importantes, por meio do qual foi possível revelar a ineficiência das cadeias logísticas portuárias que tinham capacidade de anular as vantagens competitivas dos países da região. Este estudo apontou para a necessidade de criar estratégias que melhorassem a competitividade portuária, procedendo de auditoria técnica e avaliação de processos logísticos. Nesse sentido, a CAF passou a apoiar temas relacionados, como a navegação a curta distância, as aberturas únicas ao comércio exterior, as relações entre os portos e as cidades, os impactos ambientais destas atividades, entre outros temas, além de assessorar os governos no processo de concessão de infraestrutura portuária (CAF, 2010).

Em relação aos aeroportos, a CAF segue uma estratégia parecida que se iniciou no começo dos anos 2000 com um estudo dos aeroportos da sub-região andina e com estudos setoriais dentro da IIRSA. No primeiro caso, os sete aeroportos mais importantes dos países andinos passaram por estudos para introduzir as dimensões legais, fiscais e de satisfação dos usuários. As recomendações ao final do estudo foram entregues aos governos e, a partir delas, foram estabelecidas iniciativas tanto de cooperação técnica como de financiamento. No segundo caso, no âmbito da IIRSA, foi realizado um estudo das barreiras legais e institucionais ao fluxo de pessoas e mercadorias pelo modal aéreo. Nesse contexto, foram iniciadas conversações com as autoridades do Peru com o objetivo de examinar a implantação dos programas de qualidade de serviços dentro do setor aéreo, bem como realizar projetos de concessão e financiamento de infraestruturas aeroportuárias (CAF, 2010).

A atuação da CAF na América do Sul tem tido papel importante em países como Colômbia, Peru, Equador, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, tendo em vista o crescimento gradual da aprovação de crédito para estes governos. No entanto, assim como o BID, a CAF atua de maneira alternativa e complementar à sua participação na IIRSA/COSIPLAN. Isto porque, os países beneficiados no âmbito deste projeto de integração física, não o são da mesma forma na carteira direta do banco, em que Argentina e Bolívia se destacam nos setores financeiro e agroindustrial aportados pela CAF (NEVES, 2019).

### **3.3.3 Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA)**

O FONPLATA se constitui como um banco de menor tamanho em comparação ao BID e à CAF, e foi criado em 1974 com o objetivo de atuar como órgão financeiro do Tratado da Bacia do Prata, mas começou suas operações em 1977 com um capital inicial de US\$160 milhões. Com sede em Santa Cruz, na Bolívia, o principal objetivo desse banco de caráter sub-

regional é financiar a realização de estudos, projetos, programas e obras, visando a promoção do desenvolvimento econômico e a integração física da Bacia do Prata em áreas consideradas vulneráveis, como faixas de fronteira e áreas rurais, com foco na superação de desigualdades físicas, econômicas e sociais, sobretudo para o setor de transportes. Por outro lado, não dispõe de aportes significativos para a construção de grandes obras de infraestrutura (TITELMAN, 2006; GARCIA; JESUS, 2021).

O Tratado da Bacia do Prata entrou em vigor em 1970 e é fruto do desenrolar das tratativas sobre o uso cooperativo dos recursos hídricos da região que se iniciou em 1967 na I Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata, e em 1968 quando houve a criação do Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata (CIC). O foco principal dos países nesse período era reforçar a cooperação regional com vistas ao desenvolvimento harmônico e a integração física (GARCIA; JESUS, 2021).

O FONPLATA, neste contexto, passou a se configurar como um dos órgãos permanentes do Sistema do Tratado da Bacia do Prata para apoiar o cumprimento de seus objetivos. Além de fazer parte do CCT da IIRSA, o Fundo integra duas principais comissões que também apoiam a Iniciativa: o CIC e o Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná (CIH), sendo que com este último é mantida uma relação estreita, pois trata-se de um dos EIDs da IIRSA. Todas estas comissões estão envolvidas de forma direta com os temas de integração física. Ademais, o FONPLATA apoia o projeto Aquífero Guaraní, que tem como objetivo promover a gestão compartilhada de suas águas subterrâneas de caráter transfronteiriço entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (GUDYNAS, 2008).

O EID Hidrovia Paraguai-Paraná se configura como uma importante região geoeconômica e geopolítica, porém sua entrada no Portfólio da IIRSA não se deu de forma imediata à sua criação. Para Neves (2019), a importância da região platina pelo FONPLATA de certa forma justifica sua entrada tardia na IIRSA, pois além do EID Hidrovia Paraguai-Paraná não ter sido incluso no primeiro Portfólio de Projeto ele também não o foi na AIC da Iniciativa (Tabela 4).

**Tabela 4 - Projetos da AIC por EID da IIRSA**

EID	Número de projetos	(%)	US\$ milhões	(%)
Mercosul-Chile	7	23	8.135,00	58
Capricórnio	2	6	103,00	1
Interoceânico Central	7	23	1.635,00	12
Andino	3	10	117,50	1
Amazônico	4	13	2.510,80	18
Peru-Brasil-Bolívia	2	6	1.396,30	10
Guianês	4	13	119,10	1
Hidrovia Paraná-Paraguai	0	0	-	0
Setoriais	2	6	6,30	0
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>100</b>	<b>14.023,00</b>	<b>100</b>

Fonte: Costa e Gonzalez (2014).

Este argumento pode se basear no fato de que todo esforço de atuação e financiamento do FONPLATA é voltado para esta região, que é evidenciado pelo seu alinhamento com as agendas de desenvolvimento de seus países membros, a proximidade com a tomada de decisões e a especialização de projetos de pequeno e médio porte nas áreas geográficas platinas de menor desenvolvimento relativo. Deste modo, é provável que o FONPLATA tenha optado por abordar as tratativas referentes à Hidrovia Paraguai-Paraná em seu âmbito mesmo após a criação da IIRSA, em razão da possibilidade de intervenções de outros órgãos e chancelarias. Além disso, naquele período, a área de influência da Hidrovia ainda precisava ser amparada por uma série de estudos para viabilidade de projetos de integração física.

Com isso, destaca-se que neste primeiro momento as dificuldades para viabilizar os projetos do modal hidroviário no contexto sub-regional também pesaram na decisão final da IIRSA, e emperraram o andamento de projetos voltados para o EID Hidrovia Paraguai-Paraná. O elemento de maior complexidade é o ambiental, pois se trata de uma região rica em biodiversidade e ecossistemas, e qualquer intervenção nos rios ou em seus entornos precisam ser amparados por estudos de viabilidade completos e minuciosos (JESUS; GARCIA, 2019).

Assim como o BID e a CAF, o FONPLATA também contribuiu para a elaboração do Plano de Ação da IIRSA e criou um fundo não reembolsável chamado Fundo para o Desenvolvimento de Projetos de Integração Regional (FONDEPRO) para a elaboração de estudos e iniciativas que promovessem o desenvolvimento da integração regional de seus países membros. Por meio desse fundo, estudos são realizados para dar base à projetos de portos, aeroportos, rodovias, hidrovias, estradas de ferro, passagens de fronteira e integração transfronteiriça, com objetivo de se fazer avançar em projetos mais complexos como os de integração. Entretanto, desde sua criação, o FONDEPRO teve poucas operações e as

cooperações técnicas aprovadas foram relativamente baixas se comparado com os das demais IFRs até junho de 2010 (Tabela 5).

**Tabela 5 - Fundos de pré-investimento das IFRs**

INSTITUIÇÃO E FUNDO ESPECÍFICO	COOPERAÇÕES TÉCNICAS APROVADAS		
	Número de operações	Custo total	Montante do fundo
BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (FIRII)	15	17.243	12.618
CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO (PROINFRA -FAT)	15	11.515	4.572
FONPLATA (FONDEPRO)	5	4.031	3.327

Fonte: IIRSA (2010).

Segundo um Relatório da IIRSA, até o ano de 2010 o Fundo ainda não era operacional como mecanismo financeiro. Nesse sentido, o custo e o montante indicados na tabela correspondem ao financiamento de estudos de projetos do Portfólio IIRSA pelo FONPLATA, por meio de cooperações técnicas reembolsáveis e de recuperação contingente (IIRSA, 2010). Atualmente, o que existe no âmbito do FONPLATA é o Programa de Cooperação Técnica (PCT), um fundo criado por meio da transformação e do repasse de recursos do FONDEPRO, que também visa financiar estudos, troca de conhecimentos técnicos e apoio a outras iniciativas.

De acordo com Neves (2019), ao longo dos 10 anos da IIRSA, não houve nenhum projeto que tenha sido inteiramente financiado pelo FONPLATA. Foi somente em 2017, já sob comando do COSIPLAN, que o Fundo financiou o estudo de otimização do trecho Ñeembucú-Rio Bermejo entre Argentina e Paraguai que faz parte do EID Capricórnio, uma obra no valor de US\$ 503 mil. Além disso, a participação do FONPLATA, se comparada ao BID e à CAF, se apresentou menor, bem como teve o maior número de ausências nas reuniões do COSIPLAN.

Fora da Carteira IIRSA/COSIPLAN, o Fundo realiza aportes diferentes em cada país da Bacia do Prata, atuando em diferentes seguimentos, entre eles: empréstimos, com vistas a financiar estudos de factibilidade, programas de obras voltadas para apoiar a integração entre os países acionistas nos setores de infraestrutura física regional, produção, desenvolvimento ambiental e social; cooperações técnicas, que são oferecidas através de serviços de assessoria, visando a transferência de conhecimentos e experiências para fortalecer a preparação de projetos de investimento, além de oferecer capacitação gerencial para gestão de projetos;

Programa Global de Obras Múltiplas, que tem como objetivo financiar duas ou mais obras semelhantes em um determinado período de tempo, sendo que o tempo normal de desembolso é de quatro anos e todas as obras contempladas no programa devem ser iniciadas no prazo máximo de três anos, a partir da data de vigência do contrato de empréstimo; Programa para Financiamento Proporcional de Investimentos, que é utilizado para o financiamento parcial de um programa de investimento em um setor ou subsetor específico, também dentro de um tempo limitado; e linhas de crédito, que visa alocar recursos destinados ao financiamento de projetos de características semelhantes através de empréstimos individuais, sujeitos a critérios específicos de elegibilidade (FONPLATA, 2021).

Embora a participação do FONPLATA na IIRSA tenha sido baixa, o Fundo dispõe das modalidades de financiamento citadas que beneficiam seus países membros na execução de diversas obras e projetos, a saber: para faixas de fronteira e melhoria da conectividade digital na Argentina; para melhoria da infraestrutura viária na Bolívia; para o desenvolvimento de cidades de médio e grande porte no interior dos estados do Centro e do Sul do Brasil; para melhoria da infraestrutura viária e fortalecimento dos corredores de integração no Paraguai; e para melhoria da infraestrutura rodoviária e conectividade regional no Uruguai.

Até 2010, Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai eram os únicos países acionistas responsáveis pelos recursos financeiros do FONPLATA. No entanto, decidiram-se pela definição de diferentes fontes como emissão de bônus, financiamentos com bancos multilaterais ou obtenção de recursos junto aos agentes privados, sendo que esta estratégia se deu conforme o aumento da carteira de empréstimos, de patrimônio líquido e de ativo. No ano de 2011, a Assembleia de Governadores do Fundo autorizou a compra de títulos da dívida do BID e da CAF, além de alocar recursos em títulos do Tesouro Nacional dos EUA (WEGNER, 2018).

Desde então, o FONPLATA tem buscado diversificar suas fontes de recursos com outros bancos de desenvolvimento voltados para melhoria da infraestrutura na sub-região da Bacia do Prata. Em 2018, o Fundo assinou outra modalidade de financiamento por meio de um contrato com o Instituto de Crédito Oficial da Espanha (ICO), voltado para a implementação de linha de crédito para facilitar o financiamento de empréstimos a seus países membros. Este crédito no valor de US\$ 15 milhões visa facilitar o financiamento dos empréstimos cujos os beneficiados locais tenham “interesses espanhóis” em contratos assinados entre janeiro de 2017 e dezembro de 2020 (FONPLATA, 2021).

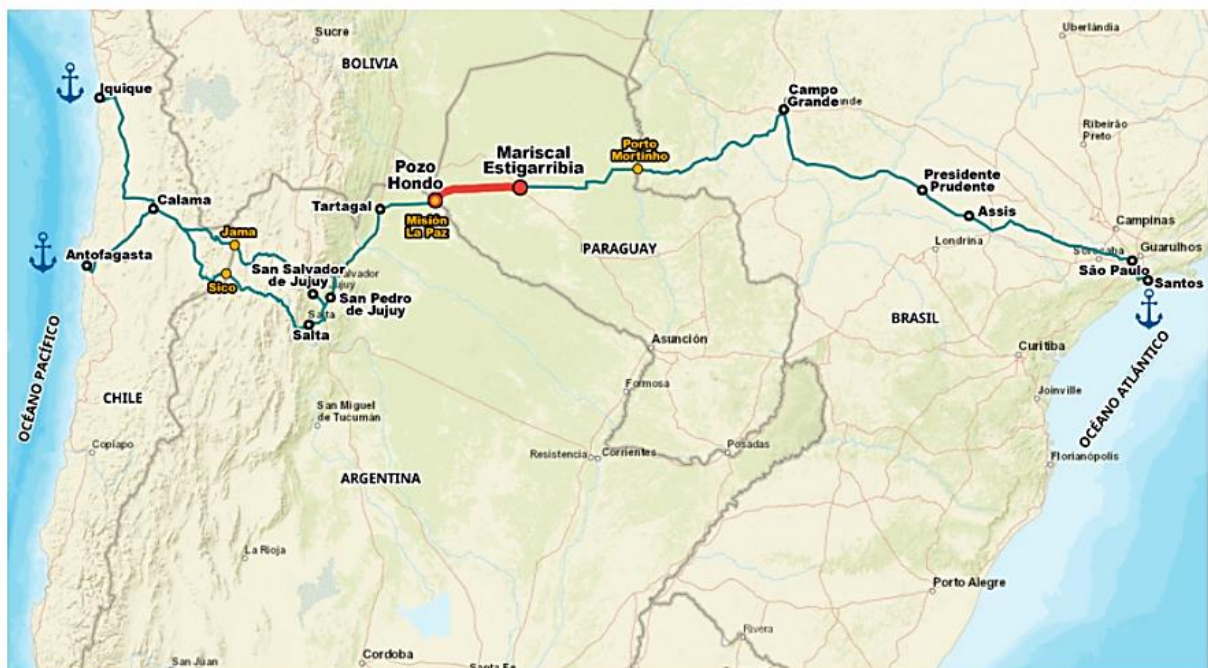
Esses interesses, de acordo com o Fundo, se expressam de duas formas: quando a participação, direta ou indireta, da empresa espanhola no capital do tomador de recursos



garantido é de no mínimo 30% do seu capital; ou os fornecimentos, obras ou serviços fornecidos por empresas espanholas representam no mínimo 30% do investimento total do projeto. Assim, os projetos realizados nos países membros do FONPLATA, respeitando as normas socioambientais e de aquisições do ICO, são elegíveis para obter esta linha de crédito. O primeiro investimento fora realizado em 2019 e poderá beneficiar os projetos de Construção e Melhoria dos Sistemas de Saneamento em Localidades da Bacia Hidrográfica do Rio Santa Lucia, no Uruguai, e o Equipamento do Aeroporto Internacional Alcantarí em Chuquisaca, na Bolívia (FONPLATA, 2021).

Atualmente, o maior empréstimo financiado pelo FONPLATA para a integração física na Bacia do Prata é destinado ao “Projeto melhoria e pavimentação da estrada PY-15, trecho Mariscal Estigarribia-Pozo Hondo e acesso a Mariscal Estigarribia no Departamento de Boquerón, República do Paraguai”, uma obra dentro do EID Capricórnio que completa o corredor interoceânico estratégico Campo Grande–Porto Murtinho (Brasil)–Carmelo Peralta–Mariscal Estigarribia–Pozo Hondo (Paraguai)–Misión La Paz–Tartagal–Jujuy–Salta (Argentina)–Sico–Jama–Portos de Antofagasta–Mejillones–Iquique (Chile) (Figura 10).

**Figura 10 - Corredor Interoceânico Brasil, Paraguai, Argentina e Chile**



Fonte: FONPLATA (2020).

Este é um investimento total que ultrapassa o valor de US\$ 354 milhões, e corresponderão integralmente a recursos próprios do FONPLATA concedidos em três etapas. Trata-se, portanto, da maior operação da história do Fundo, cujas obras incluem a construção de uma estrada pavimentada de 227,6 km, sendo que 219,5 km se referem à melhoria e à

pavimentação do trecho da Estrada Nacional PY-15 entre as áreas citadas, abrangendo sua manutenção ao longo dos primeiros oito anos, a partir do momento que as obras estiverem finalizadas (FONPLATA, 2020).

O projeto envolve também a construção e instalação do Centro de Fronteira em Pozo Hondo, dois postos de pesagem e pedágios. Sendo assim, o trecho da estrada irá possibilitar uma nova ligação viária interoceânica para o Paraguai, o que facilitará o comércio exterior ao conectá-lo ao Brasil por meio do Porto Murтинho em Mato Grosso do Sul e, a partir dali, em direção ao oceano Atlântico, bem como à Argentina, através de Misi3n La Paz na Província de Salta, chegando, por fim, ao Chile e aos portos do oceano Pacífico (FONPLATA, 2020).

Uma das principais obras deste corredor bioceânico rodoviário envolve a construção da ponte do tipo estaiado sobre o Rio Paraguai, que já foi autorizada e ligará os municípios de Porto Murтинho no Brasil e Carmelo Peralta no Paraguai. A obra que terá um custo de US\$ 102,6 milhões será construída pela Itaipu Binacional e será fundamental para o avanço do cronograma de implementação do corredor, que aponta para oportunidades e alternativas logísticas para atender o mercado regional e internacional, sobretudo o mercado asiático, por meio do barateamento do custo e encurtamento do tempo do transporte (ARM3A, 2021).

### **3.3.4 O papel do BNDES no projeto de integraç3o da infraestrutura sul-americana**

O Banco Nacional do Desenvolvimento Econ3mico e Social (BNDES) se configura como um banco estatal brasileiro criado em 1952 durante o segundo governo de Getúlio Vargas<sup>10</sup>, no âmbito da Comissão Mista Brasil-EUA (CMBEU), em que técnicos brasileiros e americanos se reuniram para formular recomendações para a implementaç3o de projetos prioritários para o desenvolvimento nacional do país. Em um primeiro momento, o banco se concentrou nos investimentos voltados para o setor de infraestrutura e desenvolvimento da industrializaç3o e, a partir de 1965, passou a investir em projetos de iniciativa privada (pequenas e médias empresas) (HIRT, 2013).

O BNDES atuou no processo de internacionalizaç3o de empresas brasileiras e no apoio às suas exportaç3es, sobretudo nos anos 2000, com o aumento contínuo dos aportes feitos pelo Tesouro Nacional. Nesse sentido, o banco passou a ser considerado um dos grandes atores da política externa brasileira para a América do Sul no contexto da integraç3o regional e, em 2004,

---

<sup>10</sup> No governo Vargas, a instituiç3o foi criada inicialmente com o nome Banco Nacional de Desenvolvimento Econ3mico (BNDE), sem o “s” de social. Foi somente em 1982 que o presidente Figueiredo expandiu seu foco de operaç3o adicionando o “social” à sigla do banco.

passou a ser apresentado como uma alternativa ao financiamento de empresas brasileiras em projetos de infraestrutura na região.

Para Gudynas (2008), embora sendo um banco nacional, o BNDES acaba atuando como uma IFR ao apresentar três critérios importantes: possui atuação em uma determinada região ou sub-região; os processos de tomada de decisão são de autoridade dos governos da região; e o foco primordial são os financiamentos convencionais para projetos de infraestrutura e energia, expansão da atividade empresarial ou cooperação técnica.

A atuação do BNDES na América do Sul engloba uma estratégia conjunta com a CAF, com o objetivo de dinamizar o financiamento de infraestrutura na região por meio da ampliação de garantias e o aumento do capital brasileiro neste banco. Isso ocorre, notadamente, em 2007, quando o MERCOSUL também foi incluso aos países acionistas mutuários da CAF. Esse aumento da cota do Brasil no banco foi positivo para os interesses econômicos de seus empresários que atuavam no setor de engenharia e construção civil, visto que o principal objetivo do BNDES se concentra em serviços desta natureza na América do Sul.

Por outro lado, é importante ressaltar que essa atuação conjunta da CAF e do BNDES se dá desde a assinatura do primeiro protocolo de cooperação entre as duas instituições, no ano 2000, em que se tinha como intuito o intercâmbio de informações e a identificação de oportunidades de financiamento conjunto em projetos e a importação de produtos brasileiros por parte dos países acionistas da CAF. Além disso, houve um segundo acordo em 2002 que enfatizava os compromissos do documento anterior, com a inclusão de micro, pequenas e médias empresas no programa. Por fim, no ano de 2005, foi assinado um memorando de entendimento que estabelecia os mecanismos de cooperação entre as duas instituições, tendo como objetivo o cofinanciamento de investimentos nos 17 países membros da CAF, na América Latina e no Caribe, conforme as políticas operacionais de cada instituição (BNDES, 2005).

De acordo com Alves (2008), o BNDES utiliza um viés técnico e pragmático altamente rígido para conceder linhas de crédito, ao levar em conta tanto as conjunturas fiscais do país onde a obra será executada quanto as garantias dos pagamentos. Outro fator importante a ser destacado é que, pelo fato de o BNDES estar condicionado por regras e normas nacionais com marcos que restringem créditos nacionais além das fronteiras do país, a possibilidade de torná-lo um dos bancos financiadores dos projetos IIRSA foi perdendo força nos discursos presidenciais com o passar dos anos. Por conseguinte, a estratégia de aumentar o capital brasileiro na CAF foi apontada como uma forma que o país encontrou para fortalecer a arquitetura financeira sul-americana que não fosse diretamente por meio do BNDES (ALVES, 2011; HONÓRIO, 2013).

A concessão de financiamento por parte do BNDES na região se restringe às empresas e serviços brasileiros. Portanto, as empresas precisam ganhar as licitações das obras, que ocorrem principalmente nos setores de energia, transportes e saneamento, e apresentar os devidos projetos ao Banco que, baseado em suas garantias e interesses financeiros, irá decidir qual empresa ou obra se beneficiará com o financiamento (HIRT, 2013; HONÓRIO, 2013).

Este papel do BNDES junto às empresas brasileiras suscitou argumentos de que, sob o lema da integração regional e sem de fato um compromisso com o processo integracionista, o banco estaria fomentando a atuação destas corporações na região de acordo com seus interesses econômicos internos e visando a projeção brasileira na política regional. Com isso, é possível dizer que o espaço-tempo destas corporações consiste na junção da logística com a geopolítica, ao expandir de forma rápida a produção e as redes de controle e escoamento e estabelecer alianças políticas com outros governos, com vistas a atingirem seus objetivos e possibilitarem a expansão do mercado para o ramo da construção (HIRT, 2013).

Após o ano de 2005, a participação conjunta do BNDES e da CAF nos projetos de infraestrutura fez com que a atuação do BID diminuísse cada vez mais no âmbito da IIRSA. Isto, por sua vez, gerou um ambiente propício para a associação da IIRSA à UNASUL, tendo em vista a crítica que se fazia ao papel do BID, como sendo um meio para que os EUA continuassem a influir nos projetos de integração conforme seus interesses. Apesar de ter sido inserido nas reuniões da IIRSA a partir de 2006, é importante destacar que o BNDES também passou a financiar projetos de infraestrutura fora do escopo da Iniciativa, como estratégia brasileira de política externa para a América do Sul. No ano de 2007, por exemplo, o valor do investimento desembolsado pelo BNDES para obras de infraestrutura só no subcontinente chegou a US\$ 430 milhões (VERDUM, 2008).

Desse modo, pode-se dizer que a IIRSA se tornou uma plataforma pela qual o BNDES foi difundido aos seus vizinhos sul-americanos, entretanto, como propulsor das corporações nacionais brasileiras, e não propriamente da integração física regional, como formulado pela Iniciativa. Este argumento confronta o entendimento que por muito reverberou, de que o BNDES foi a principal fonte de financiamento da IIRSA/COSIPLAN pelo fato do banco e o Brasil serem apontados diversas vezes como os principais atores ativos do processo de integração da infraestrutura na América do Sul (NEVES, 2019).

Não se pode negar o papel do Brasil como o principal articulador da IIRSA e suas características geoeconômicas, dimensão de seu mercado interno e outros atributos de poder que o tornam um ator econômico e político dominante e mais importante da América do Sul. Por outro lado, o BNDES, representando os interesses brasileiros na região, tornou a focar

conforme seu estatuto, no financiamento externo somente de empresas de infraestrutura nacionais, que tem como interesse obter novas saídas e mercados por meio dos projetos bioceânicos nos EIDs. Isto ocorre porque o BNDES possui algumas limitações jurídicas quanto a esse eixo de ações, sendo a principal delas o fato de que inexistia previsão na lei orçamentária para o financiamento de projetos que não sejam de empresas brasileiras (PALOSCHI, 2011).

Na visão de Antunes (2007), ações empresariais do Brasil em outros países são de interesse nacional e, conseqüentemente, formula-se uma política externa que abarque estas ações, pois contribuem para o desenvolvimento econômico do país e fortalecimento de sua posição geopolítica. Contudo, com o passar dos anos, o BNDES não mais convergia com os interesses da IIRSA/COSIPLAN, mesmo havendo a exportação dos serviços das principais empresas para o exterior, em virtude da diferenciação de critérios e a escolha dos projetos entre eles.

Entende-se, portanto, que esta participação do BNDES expõe conseqüências das mais diversas para o processo de integração da infraestrutura sul-americana e para a política externa brasileira. O BNDES serviu como um instrumento de política externa para expandir a atuação e os interesses de grandes grupos privados nos megaprojetos de integração física na América do Sul, atuando como elemento de barganha, o que não contribuiu de forma direta para a Carteira de Projetos da IIRSA (HIRT, 2013). Além disso, a atuação do BNDES na região possibilitou que projetos de integração física fossem levados adiante fora do escopo da IIRSA, se considerarmos que os projetos financiados pelo banco não constavam na AIC e sua implementação não dependia da aprovação ou acompanhamento de seu foro técnico (PALOSCHI, 2011).

Assim, o que se verifica é uma participação do BNDES na IIRSA/COSIPLAN muito baixa à esperada. Embora não se tenha uma precisão de seus financiamentos em virtude dos poucos dados disponibilizados e a alegação de sigilo bancário, no período de 2000 a 2018, de acordo com o último relatório de projetos IIRSA/COSIPLAN de 2017, o BNDES havia financiado apenas 2 projetos de seu Portfólio, ambos de caráter nacional na Bolívia. O primeiro projeto é a pavimentação Potosí-Tarija pertencente ao EID Andino, que se encontra em execução e compõe um dos trechos da Rodovia Panamericana, que visa ligar Bolívia à Argentina. O BNDES concluiu o financiamento do trecho “Chuchu Ingenio-San Lorenzo” no valor de US\$ 90 milhões, por volta de 38% do custo total do investimento. O segundo projeto é a pavimentação Potosí-Tupiza-Villazón pertencente aos EIDs Capricórnio e Interoceânico Central, uma rodovia de ligação do sudoeste da Bolívia que representa uma via alternativa de escoamento de bens para a Argentina. O BNDES desembolsou um financiamento de US\$ 67

milhões, 37% do custo total de investimento do trecho Bella Vista-Vitichi-Cotagaita. Nesse contexto, a estratégia utilizada foi o financiamento público, ou seja, o banco operou junto ao Tesouro Nacional da Bolívia em parceria com a CAF (WEGNER, 2018; NEVES, 2019).

Em contrapartida, de acordo com Neves (2019), BNDES participou de forma direta entre 2000 a 2015 da realização de 485 obras de infraestrutura, totalizando um valor de mais de US\$ 6 bilhões, o que revela a discrepância de sua atuação na IIRSA e fora dela. Diante deste apontamento, é possível verificar que a convergência e a ênfase dada pelos governos ao tema da integração física por meio da IIRSA, nos anos 2000, possibilitou a criação de um terreno fértil para a atuação do BNDES na América do Sul. Esta atuação, por sua vez, se deu de forma paralela à IIRSA/COSIPLAN, ao criar uma carteira de projetos própria.

É possível observar também que a definição de integração física que está presente no BNDES e nas demais IFRs, não se distancia da definição entendida no âmbito da IIRSA, se considerarmos o que se busca em última instância. De acordo com Gudynas (2008, p. 8), o que estas IFRs buscam criar são “condições físicas para o aumento da interdependência econômica em nível regional, em um contexto de abertura e desregulamentação, com a justificativa de aumentar a capacidade produtiva dos países na economia globalizada”.

Com relação ao MERCOSUL, o que pode se ver é que a estratégia de financiamento de projetos de infraestrutura do BNDES tem priorizado os países membros do bloco desde o final do século XX e primeira década do século XXI. Isto porque mais da metade dos US\$ 4,8 bilhões em créditos para exportação de bens e serviços voltados para a América Latina entre 1997 a 2009 foi destinado aos países do MERCOSUL, com destaque para a construção de vários gasodutos na Argentina e de interconexão com o Brasil, e a conexão viária fronteiriça de Pasos de los Libres-Santo Tomé (Argentina). Além disso, em 2009, o BNDES abriu sua primeira representação fora do Brasil em Montevidéu, no Uruguai, onde está localizada a Secretaria do MERCOSUL e diversos centros de decisão relacionados ao bloco, para atuar junto aos sócios numa estratégia brasileira em diminuir as assimetrias entre os países, intensificando os esforços para ampliar o intercâmbio comercial e apoiar os projetos de infraestrutura que tenham impacto regional (BNDES, 2009).

Outro ponto a destacar é que a atuação do BNDES não se deu em conformidade com os objetivos que se buscavam alcançar por meio da integração, lançados a partir da IIRSA, visto que o banco priorizou acordos bilaterais em detrimento do multilateralismo proposto no Plano de Ação da Iniciativa. Em certa medida, isso contradiz a estratégia de atuação regional do Brasil quando propôs a criação da IIRSA, em que se enaltecia a criação de um projeto com amplo protagonismo brasileiro e a importância das iniciativas de integração de escopo regional. No

entanto, para Spektor (2010), o Brasil nunca demonstrou interesse em estabelecer mecanismos regionais autônomos, e isto pode ser demonstrado não somente na IIRSA, mas também no COSIPLAN, no MERCOSUL e na UNASUL, todos de caráter intergovernamental.

Embora o MERCOSUL sofra com uma série de impasses econômicos e políticos desde sua criação, sendo considerado uma união aduaneira incompleta, ainda é a iniciativa de integração mais consolidada da América do Sul. Portanto, após a análise da evolução da IIRSA, do COSIPLAN e o papel das IFRs, é inegável que existe uma concentração não somente de projetos, mas de esforços do ponto de vista político, técnico e financeiro na sub-região do MERCOSUL que, por sua vez, estão sobrepostos os EIDs: MERCOSUL-Chile, Hidrovia Paraguai-Paraná e Capricórnio.

Os países membros do bloco concentram a maior taxa de urbanização no subcontinente, apresentando os melhores índices econômicos bem como exibe melhor performance no comércio internacional intrarregional e extrarregional da América do Sul, fato que se expressa na quantidade de projetos e investimentos (mais de 50%) direcionados para esta região no âmbito da IIRSA/COSIPLAN. Estes projetos são voltados para a concepção de novos usos às hidrovias, reativação de certas vias ferroviárias e, principalmente, desenvolvimento das capacidades das rodovias, e iremos abordá-los no próximo capítulo.

#### **4. A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES NOS EIXOS DE INFLUÊNCIA DO MERCOSUL**

Este capítulo tem como objetivo analisar a evolução do tema sobre integração dos transportes no MERCOSUL e as diferenças existentes entre o Fundo para a Convergência estrutural do MERCOSUL (FOCEM) e a IIRSA, no que tange à implementação de projetos de infraestrutura na sub-região platina. Isto porque, ambas as iniciativas possuem como premissas o impulso à integração física transfronteiriça e a superação de gargalos nos diferentes modais de transporte em seus respectivos países membros, como estratégia para se fazer avançar o desenvolvimento econômico e a integração regional.

Após esta análise, realizamos um diagnóstico dos principais projetos nos EIDs que perpassam os territórios dos países membros do MERCOSUL, Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, sendo eles: MERCOSUL-Chile (MCC), Hidrovia Paraguai-Paraná (HPP) e Capricórnio (CAP). O estudo se concentrou nos projetos inseridos na AIC da IIRSA e na API do COSIPLAN que, como abordamos no capítulo anterior, são projetos estratégicos e de alto impacto para a integração. Para isso, utilizamos como base o último Informe da Carteira de Projetos do COSIPLAN de 2017 e o Sistema de Informação de Projetos do COSIPLAN (SIP), uma plataforma tecnológica que permite analisar cada projeto do Portfólio de forma mais detalhada.

Por fim, ao descrevermos cada projeto prioritário de infraestrutura de transportes nos três EIDs de influência do MERCOSUL, bem como a quantidade de projetos pertencentes ao Portfólio da IIRSA/COSIPLAN, discorreremos sobre o cenário e as condições de cada EID e modal de transporte no contexto da integração física sul-americana. Com isso, foi possível verificar os motivos de ordem histórico-política e econômica pelos quais ainda há forte predomínio do transporte rodoviário e poucos avanços nos modais ferroviário, hidroviário e aéreo na região.



#### **4.1 O tema da infraestrutura de transportes no MERCOSUL e a criação do FOCEM**

Entre os anos de 1970 até o final dos anos 1990, boa parte das infraestruturas de transportes para conectar os países da Bacia do Prata se concentrou na criação de pontes por meio de tratados bilaterais (SCHWEITZER, 2001). A partir da segunda metade do século XX, iniciou-se uma expansão da malha rodoviária sul-americana, porém, as crises que se sucederam a partir da década de 1970 diminuíram gradativamente os investimentos no setor. Esse cenário fez com que a construção de projetos destinados à consolidação de uma rede de transporte e comunicação internacional fosse postergada (SOUZA, 2019).

Com o fim do modelo de substituição de importações que vigorou entre 1930 e 1970 e a ampliação da circulação de mercadorias entre Brasil e os países do MERCOSUL, os investimentos em infraestrutura que antes eram voltados para a integração física em escala nacional passaram a ser orientados para a escala regional/internacional, com o objetivo de garantir maior fluidez territorial para os diferentes fluxos (SOUZA; SILVEIRA, 2011). A necessidade de se investir em modais e infraestrutura de transportes em escala regional está relacionada à possibilidade de articular e integrar os diferentes espaços, bem como garantir que a circulação de fluxos de pessoas, mercadorias, informações e serviços pelos espaços sejam assegurados, e isto se torna ainda mais importante em um contexto de integração econômica.

Para Haas (1970), um dos principais preceitos à integração econômica dos Estados são a aproximação, interação e adensamento nas relações entre os povos por meio das comunicações e dos meios de transporte. Nesse sentido, as condições dos sistemas de transporte (compostos por veículos, organização institucional e infraestruturas técnicas que regem a circulação e os transportes), das redes e da logística de transportes (estratégia, planejamento e gestão da circulação) nos territórios dos Estados são essenciais e podem influenciar a integração em outras áreas, inclusive nas faixas de fronteira (SILVEIRA, 2011; GARCIA, 2019).

É certo que a criação da IIRSA ratificou o esforço entre os países sul-americanos com relação à infraestrutura em escala regional, possibilitando uma maior aproximação entre os países, sobretudo no âmbito do MERCOSUL. Entretanto, não se pode esquecer que a importância da infraestrutura de transportes para a região foi pela primeira vez abordada em 1969 no Tratado da Bacia do Prata, que previa, além da gestão dos recursos hídricos da bacia, a melhoria da integração física.

De acordo com Garcia (2019), o Tratado foi bem sucedido no sentido de possibilitar o fim das rivalidades entre Brasil e Argentina, preparar o caminho para a criação do MERCOSUL, bem como apontar para a necessidade de se investir em conexões físicas na

região. Estas, por sua vez, eram problemáticas, marcadas por comunicações terrestres entre os países pouco desenvolvidas e tráfego ferroviário entre o Atlântico e o Pacífico lento e irregular.

O Tratado de Assunção ratificado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai em 1991 tinha como foco primordial questões predominantemente econômicas. Contudo, embora os assuntos relativos à infraestrutura dos países tenham sido pouco cogitados naquele momento, Argentina e Brasil ao efetivem seus primeiros contatos em meados da década de 1980, deram início às discussões sobre a integração rodoviária no Cone Sul e a concretização de um eixo terrestre (SCHÄFFER, 1996).

Durante o período de consolidação institucional do MERCOSUL (1991-1997), o comércio intrabloco cresceu quatro vezes, indicando uma expansão comercial proporcionalmente maior do que a que se tinha com parceiros extrarregionais, a qual dobrou neste mesmo período e tornou-se o maior mercado regional sul-americano (HOFFMAN; COUTINHO; KFURI, 2008). Esse desempenho do comércio e o avanço da agenda de integração econômica como parte da estratégia de desenvolvimento regional e inserção internacional, colocou em pauta a problemática das ligações de transportes precárias no maior país da América do Sul, o Brasil, e nos países vizinhos.

A criação do MERCOSUL propiciou uma reformulação do comércio regional por meio do aumento das exportações entre os Estados Partes e, com isso, houve uma demanda maior por infraestruturas de transportes adequadas nesta porção austral do continente. Com o aumento do comércio, houve também uma diversificação de agentes e produtos que, de forma gradual, deixaram de ser em sua maioria graneis sólidos (cereais e minérios). Essa diversificação passou a requerer maior agilidade de deslocamento espacial (SCHÄFFER, 1996).

Os estudos realizados no âmbito do bloco para garantir a evolução do comércio intrarregional revelaram a importância da questão espacial no processo de integração, e de unificação de regiões que estão diretamente conectadas, mas que se estendem por uma área muito vasta. Os quatro países signatários do Tratado de Assunção cobrem 12 milhões de km<sup>2</sup>, por isso a dimensão geográfica representa um desafio que não pode ser ignorado, por ser uma variável importante no que tange às políticas de desenvolvimento econômico e social em escala regional.

De acordo com Souza (2019), apesar de a coesão territorial no Cone Sul não ter sido condicionada à criação do MERCOSUL, a institucionalização do bloco com o passar dos anos reverteu-se em esforços para impulsionar a integração física regional. Estes esforços tiveram como resultado uma série de estudos com distintas abordagens, entre elas a de aspecto normativo (leis e tratados) e de enfoque territorial (infraestruturas), para impulsionar a

integração entre os países, não somente no âmbito do bloco, mas por meio de outras instituições de caráter regional, como a INTAL, a ALADI entre outras.

Sobre a estrutura institucional do MERCOSUL, é importante destacar, de acordo com Garcia (2019), que desde a criação do Tratado de Assunção se previa em seu anexo V a criação de Subgrupos de Trabalho (SGTs) para dar apoio técnico e fazer recomendações ao GMC. Nesse sentido, foram criados 10 Subgrupos sobre temas importantes que poderiam avançar no processo de integração e, no que tange aos temas relacionados à transportes, foram criados o SGT N° 5 Transporte Terrestre e SGT N° 6 Transporte Marítimo.

Com o passar dos anos, durante as reuniões do GMC, diversas recomendações dos dois SGTs voltados para transportes foram acatadas, sendo que muitas delas faziam referência à harmonização das regulamentações, padronizações e assuntos portuários. Além disso, outras resoluções foram aprovadas em 1994 voltadas para a circulação de pessoas, mercadorias e modais de transportes. Em 1995, ano em que a União Aduaneira do MERCOSUL entrou em funcionamento, os Estados Partes decidiram alterar as nomenclaturas e funções de alguns SGTs e, com isso, o SGT N° 5 passou a ser chamado de Transporte e Infraestrutura e o SGT N° 6 Meio Ambiente (GARCIA, 2019).

Ainda em 1995, ficou decidido quais seriam as pautas negociadas em cada SGT e, no SGT N° 5, foram definidas responsabilidades voltadas para os temas: Transporte Terrestre (estradas e ferrovias), Transporte Fluvial e Marítimo e Infraestrutura para Transportes. Para este último, os temas abordados foram: Lineamento básico para a integração física dos países do MERCOSUL; Estudos e acompanhamento dos aspectos vinculados à infraestrutura dos países do MERCOSUL; Recopilação e harmonização de normas de desenho para a construção de estradas; e Âmbitos de ação em infraestrutura portuária (MERCOSUL, 1995; GARCIA, 2019).

Ao longo da década de 1990, os Estados Partes do MERCOSUL atribuíram ao bloco uma série de responsabilidades e compromissos que resultaram em uma nova modificação das nomenclaturas e criação de novos SGTs por parte do CMC, mediante a Decisão N° 59/00, com objetivo de reestruturar os órgãos dependentes do GMC e da Comissão de Comércio do bloco. Desse modo, o SGT N° 5 passou a lidar somente com Transportes, enquanto que os temas voltados para a infraestrutura física passaram a ser explorados pela Reunião Especializada de Infraestrutura e Integração, que foi posteriormente desfeita (GARCIA, 2019).

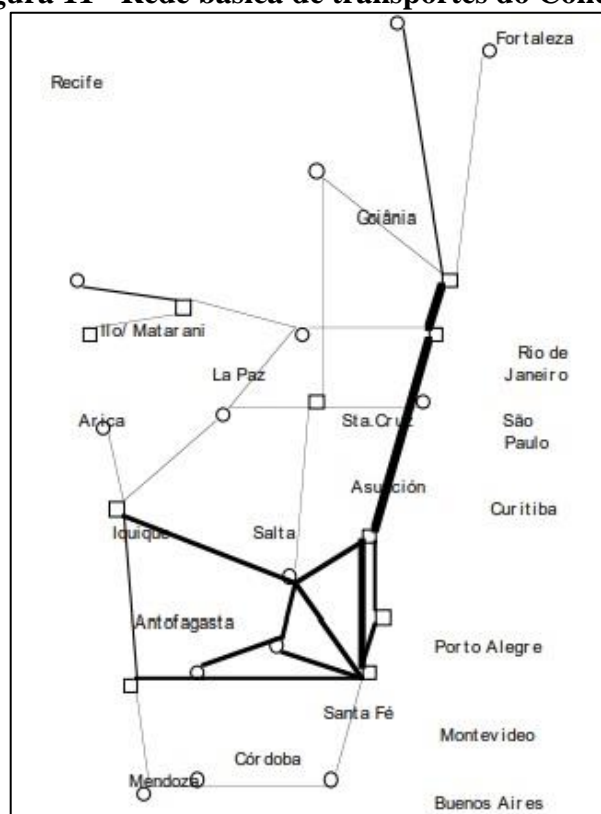
Fora da estrutura do MERCOSUL, alguns estudos foram desenvolvidos e deram base para se pensar uma rede de infraestrutura bem equipada para dar sustentação aos fluxos intrarregionais e extrarregionais. Um desses estudos, intitulado “*Integración Física em el Cono Sur*”, foi realizado em 1997 pela INTAL, que verificou que as barreiras para o planejamento de

um sistema de transporte internacional tinham como origem a falta de centralização de informações de dados, bem como a falta de conhecimento de um país em relação ao seu vizinho.

Por meio deste estudo conduzido pelo pesquisador José Alex Sant’Anna, que tinha como foco central a integração da infraestrutura de transportes terrestres dos membros do MERCOSUL, Bolívia e Chile, foram analisados documentos oficiais e planos de governos destes países que poderiam impulsionar os fluxos de comércio intrarregional associados às potencialidades econômicas da região. Com isso, foram definidas as infraestruturas de transporte, com ênfase em ferrovias, rodovias e portos existentes e com elevado potencial, visando canalizar a maior parte dos fluxos de mercadorias intrarregionais e extrarregionais (SANT’ANNA, 1997).

Tendo como base as considerações em relação à geografia, comércio e economia, foram estabelecidas as ligações para uma rede básica de transporte, onde as ligações identificadas são significativas para o levantamento da infraestrutura e os polos são concentrações de uma área ou sub-região. A pesquisa desenvolvida por Sant’Anna teve como resultado o desenho de um mapa denominado “Rede Básica de Transporte do Cone Sul”, que identificava as conexões entre as cidades mais economicamente dinâmicas da sub-região através das rodovias e que, por sua vez, centralizavam os fluxos de mercadorias e pessoas (Figura 11).

**Figura 11 - Rede básica de transportes do Cone Sul**



Fonte: Sant’Anna (1997).

Em cada um dos países do Cone Sul, além dos centros que são economicamente mais importantes, foram selecionados como nós da rede os principais portos intermodais e cidades. Visto que o estudo desenvolvido considera a área como um todo, cidades comparativamente distantes foram associadas em um único nó, embora seja necessária a consideração de conexões locais, assumindo que cada microrregião está internamente integrada. Esta Rede Básica pensada por Sant'Anna propõe novos traçados na região como rota alternativa, entre elas as conexões de Porto Alegre no Brasil a Antofagasta no Chile, dentre outras. Com isso, foi possível verificar quais eram os principais gargalos de infraestrutura de transporte na região com maior densidade de cargas internacionais e identificar novas alternativas para dinamização dos fluxos (SOUZA, 2019).

Já no ano 2000, no âmbito da ALADI, foram realizados novos estudos, dentre eles “*Diagnósticos del transporte internacional y su infraestructura en América del Sur (DITIAS)*”, que identificou a urgente necessidade de melhorar a competitividade dos fluxos comerciais e de racionalizar o uso dos meios de transporte. Além disso, o documento definiu: a importância de se adotar uma estratégia conjunta de desenvolvimento dos transportes e de sua infraestrutura na América do Sul; a necessidade de estabelecer um sistema de transporte integrado e sustentável na região; a adequação do arcabouço regulatório e operacional que regula o sistema de transporte e fluxos de comércio regional; uma nova visão para a definição e financiamento dos projetos de infraestrutura física e manutenção das redes viárias; e o fortalecimento de mecanismos institucionais na região que atendam ao transporte e infraestrutura. Este fortalecimento institucional apontado no documento, por sua vez, não implicava na formação de novas instâncias, mas em uma otimização das instâncias institucionais já existentes e dos recursos que elas já dispõem, ideia muito semelhante à da IIRSA em seu Plano de Ação.

A precariedade da infraestrutura de transportes que se evidenciava no subcontinente, sobretudo na sub-região dos Estados Partes do MERCOSUL, por meio de todos estes estudos, tornava a coesão territorial um imperativo. Embora o MERCOSUL e a CAN, no decorrer de sua existência tenham promovido alguns debates ou projetos referentes à integração física, não possuem entre suas competências a elaboração de planos de infraestruturas de transporte e comunicações regionais em suas instâncias decisórias. Sendo assim, a ALALC, a ALADI e a CEPAL, foram responsáveis por muitos planos que favoreceram ambas as regiões até o começo do século XXI (SOUZA, 2019).

No entanto, estes e outros planos e estudos serviram para demonstrar as deficiências das infraestruturas de transportes para a integração e deram base para a criação de consenso entre os países e IFRs sobre a necessidade de se pensar novas formas de promover melhorias,

impulsionar obras e projetos voltados para facilitação das exportações intrarregionais e extrarregionais, além de reduzir custos logísticos. Este consenso entre os governos e entidades regionais foi crucial e culminou na criação da IIRSA, como um programa inovador de obras multissetorial, multinacional e multidisciplinar com enfoque específico na promoção da integração física na América do Sul (MOREIRA, 2007).

Apesar de o MERCOSUL não ter criado uma instância ministerial para abordar o tema da infraestrutura na região ou em uma instância nos moldes da IIRSA, os assuntos envolvendo a integração física são tratados no SGT N°5 Transportes, que possui Comissões específicas voltadas para a integração e a harmonização normativa em diferentes modais de transporte; e no Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), que tem como objetivo diminuir as assimetrias infraestruturais em países como Paraguai e Uruguai e promover o desenvolvimento do bloco.

O FOCEM foi criado em 2004 por iniciativa brasileira e entrou em funcionamento em 2007, com intuito de financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade, promover a coesão social, sobretudo das economias menores e regiões menos desenvolvidas, apoiar o funcionamento da estrutura institucional do bloco e o fortalecimento do processo de integração. Os projetos financiados pelo FOCEM são direcionados para diversos setores, entre eles: saneamento de água potável, reabilitação e construção de rodovias, instalação de redes elétricas e estações de alta tensão, melhoramento e ampliação de ambientes escolares, reabilitação de vias férreas, entre outros (MERCOSUL, 2021).

O Brasil é o país que mais contribui para os recursos do FOCEM, cerca de 70%, em seguida a Argentina que contribui com 27%, Paraguai com 1% e Uruguai com 2%, o que consequentemente eleva a posição brasileira de liderança dentro do MERCOSUL. Assim, por meio de plataformas como a IIRSA e o MERCOSUL (por meio do FOCEM), o Brasil buscou se estabelecer como principal líder regional dos processos de integração, entendidos como inovadores e mais consolidados da América do Sul, respectivamente.

De acordo com informações do site do FOCEM, existem 17 projetos voltados para o modal rodoviário, dentre eles, 10 se encontram concluídos e 7 em execução. Para o modal ferroviário existem 2 projetos no Uruguai, sendo que 1 se encontra concluído e o outro em execução (MERCOSUL, 2021). Entretanto, é importante destacar que embora o Fundo tenha como objetivo a redução de assimetrias entre os países membros do bloco por meio de projetos de infraestrutura de transportes, ele não possui os recursos suficientes para promover uma convergência estrutural efetiva na região, e os projetos são voltados em sua maioria para vias

terrestres, como construção ou reabilitação de pontes, rodovias e ferrovias em pontos específicos.

De acordo com Garcia (2019), o FOCEM passou a financiar infraestrutura de rodovias e ferrovias em parceria com outras instâncias dentro e fora do bloco, a exemplo do FONPLATA e do BID. Além disso, o FOCEM também financia obras da IIRSA/COSIPLAN para a sub-região, porém, tratam-se de obras em áreas com baixa densidade econômica, menor nível de desenvolvimento e pouco atraentes para a iniciativa privada, carecendo de financiamentos (SOUZA, 2013).

Segundo o Informe da Carteira de Projetos do COSIPLAN de 2017, nos últimos anos o FOCEM financiou 10 projetos, sendo o 8º maior financiador dos projetos de infraestrutura regional. É importante ressaltar que, tanto o MERCOSUL quanto a UNASUL, por meio do COSIPLAN, possuem em comum projetos como a integração das comunicações através de fibra ótica e melhoria do modal ferroviário. Para este último, destaca-se a existência no âmbito da IIRSA/COSIPLAN de um Grupo de Trabalho voltado para a integração ferroviária, que toma como ponto de partida as ações realizadas por Argentina, Brasil, Chile e Paraguai e conta com um SGT do projeto “Corredor Ferroviário Bioceânico Paranaguá-Antofagasta”, que busca facilitar o escoamento de mercadorias a granel (grãos e minérios) em direção ao Pacífico. Enquanto o FOCEM, por outro lado, financia projetos voltados para o fortalecimento deste meio de transporte no âmbito do bloco.

Uma diferença em relação aos projetos de ambas as iniciativas de integração física é que a IIRSA não segue a mesma lógica do FOCEM de se concentrar somente em projetos de infraestrutura em economias menores. Isto pode ser visto ao analisarmos, por exemplo, a Carteira de Projetos de 2017 para a sub-região, onde o Brasil foi o segundo maior país em número de projetos (89) atrás da Argentina (162), em seguida o Paraguai (64) e o Uruguai (42) (COSIPLAN, 2017).

Em comparação com a IIRSA/COSIPLAN é evidente que, em virtude de seu caráter pragmático, ela possui diferentes fontes de financiamento (em sua maioria, bancos) para alavancar projetos de infraestrutura, podendo adotar o financiamento privado por meio da concessão de obras às empresas por licitação. Diferente do FOCEM, que permite somente o financiamento dos Estados Partes do bloco de forma direta, por meio de contribuição local ou voluntária, ou indireta através de contribuições regulares anuais (DIZ; PAULA; SECHES, 2016). Assim, o impacto e alcance da IIRSA/COSIPLAN é consideravelmente maior quando comparado com o FOCEM na sub-região platina, pois se trata de um programa de integração física muito mais ambicioso que o segundo.

Outro ponto importante a ser destacado é que o FOCEM foi criado em um contexto político que buscava atenuar as assimetrias dentro do bloco e reduzir as desigualdades. Portanto, o tema da integração da infraestrutura necessariamente passará por esta agenda social de diminuição das diferenças entre os Estados Partes, sobretudo para atender as demandas regionais/locais.

A IIRSA, por outro lado, foi criada em um ambiente político e econômico em que a integração física era vista como crucial para atender não somente as demandas regionais de superação de gargalos ao comércio e circulação de fluxos intrarregionais, mas também atores extrarregionais e garantir a participação mais competitiva da região no comércio mundial. Embora a IIRSA tenha buscado priorizar o aspecto social nos projetos de infraestrutura, como se previa em seu Plano de Ação, suas ações se concentraram muito mais em uma agenda econômica e comercial dos projetos em um modelo “voltado para fora”.

Posto que os Estados Partes do MERCOSUL não introduziram a problemática da infraestrutura de transportes nas instâncias técnicas e decisórias do MERCOSUL, desde o começo se reconhecia no bloco a importância dos transportes como elemento chave para sustentar os fluxos de comércio na região. Contudo, segundo Garcia (2019), o bloco se concentrou na harmonização de normas entre os países, a padronização de pesos, medidas, documentos exigidos para apresentação nas fronteiras, placas de veículos, e outros temas voltados para a facilitação da circulação de bens e pessoas, sobretudo pelos modais terrestres.

A solução para a falta de integração física transfronteiriça ao adentrar o século XXI foi buscada primeiramente na IIRSA e, posteriormente, no âmbito do bloco por meio do FOCEM, ainda que em menor escala se comparado com os projetos da Iniciativa. A criação do Fundo com o intuito de diminuir as assimetrias entre os Estados Partes favoreceu o desenvolvimento do processo integracionista na região, bem como projetos de infraestrutura de transportes dentro do escopo institucional do MERCOSUL, porém, não a ponto de promover a conectividade territorial entre os países do bloco. Por outro lado, a criação do FOCEM sinalizou mais uma vez o reconhecimento por parte dos governos de que a infraestrutura regional é essencial para o desenvolvimento econômico do MERCOSUL.

O FOCEM possui um papel importante dentro do bloco, mesmo considerando a existência da IIRSA, visto que os projetos voltados para a redução das assimetrias com foco nas infraestruturas de transporte tendem a centralizar-se em áreas que poderiam não ter a mesma visibilidade e importância geoestratégica para a IIRSA. Em contrapartida, estas obras tendem a priorizar demandas nacionais dos países e não necessariamente àquelas voltadas para a



integração nas faixas de fronteiras, tornando-se insuficientes para resolver problemas econômicos e comerciais nestas regiões (CARNEIRO FILHO, 2013).

O que diferencia a IIRSA do FOCEM e a torna mais eficiente e estratégica para desenvolver economicamente as diferentes regiões do bloco são os EIDs, que visam organizar o território em função dos fluxos de mercadorias e insumos produtivos e incorporar regiões afastadas na América do Sul ao comércio global. Trata-se, portanto, de uma escolha pragmática, uma vez que a Iniciativa não foca apenas em espaços isolados em um determinado país, mas em porções territoriais e projetos que abrangem dois ou mais países em um mesmo EID.

Os EIDs que abarcam os Estados Partes do MERCOSUL se beneficiam do contexto regional do bloco, ao desfrutarem de uma série de acordos em seu escopo, incluindo o FOCEM, e de uma integração comercial mais intensa, além dos projetos de integração da IIRSA na sub-região, que expande as possibilidades de estudos, visões de negócios e financiamento de obras de infraestrutura. Desse modo, é possível dizer que a IIRSA/COSIPLAN agiu como um importante foro de diálogo e construção de políticas de transporte comum visando favorecer a coesão e a fluidez territorial no âmbito do MERCOSUL, ao considerarmos a concentração de projetos e investimentos em torno de grandes centros urbanos regionais (SOUZA, 2019).

A IIRSA/COSIPLAN buscou se estabelecer como um mecanismo efetivo para a consolidação das infraestruturas regionais ao almejar a integração física entre os Estados Partes do MERCOSUL e a contínua ampliação das relações comerciais intrabloco, por meio da redução do “custo transporte”. Além disso, objetivou ampliar as relações comerciais extrabloco, sobretudo com os mercados asiáticos, com destaque para a China, e facilitação do acesso aos portos do Chile; estratégia primordial por meio do EID MERCOSUL-Chile (SOUZA; SILVEIRA, 2011).

#### **4.2 Projetos de infraestrutura de transportes no EID MERCOSUL-Chile**

O EID MERCOSUL-Chile compreende 18% da superfície sul-americana e 35% de sua população, sendo o EID mais populoso da IIRSA ao integrar uma porção importante da Argentina, do Brasil, do Paraguai, do Uruguai em sua totalidade e a zona central do Chile. Este EID possui uma malha complexa e densa de infraestrutura e é considerado o principal centro industrial da América do Sul. Os projetos pensados para o EID são subdivididos em 6 Grupos (Figura 12) (COSIPLAN, 2017).

**Figura 12 - EID MERCOSUL-Chile e Grupos de Projetos**



Fonte: COSIPLAN (2017).

Em termos geopolíticos, o EID MERCOSUL-Chile retoma as aspirações de Barão do Rio Branco na primeira década do século XX, de fortalecer a união entre as três maiores economias do Cone Sul: Argentina, Brasil e Chile (ABC). Neste caso, uma união mais abrangente, ao envolver o Paraguai e o Uruguai. A ideia pretendida por Rio Branco, conhecida como Pacto do ABC, visava criar uma aliança política entre estes países com objetivo de diminuir o recrudescimento da rivalidade regional sul-americana, que se engajava em uma corrida armamentista e ameaçava a estabilidade geopolítica da região.

As principais cidades deste EID são Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA), Córdoba/CB e Mendoza/MZ na Argentina; toda a Região Sul e parte da Região Sudeste do Brasil, incluindo as capitais Porto Alegre/RS, Florianópolis/SC, Curitiba/PR, São Paulo/SP e Belo Horizonte/MG; toda a Região Oriental, no Paraguai; quase a totalidade do Chile; e todo o território do Uruguai. Ao abarcar todas estas cidades e núcleos econômicos mais importantes na região, ocorre no EID MERCOSUL-Chile a concentração de portos, entre eles: Santos e Paranaguá, São Francisco e Porto Alegre no Brasil; Corrientes, Diamante, San Lorenzo e Quéquen na Argentina; Assunção no Paraguai; Montevideu no Uruguai; Valparaíso e Coquimbo no Chile (SOUZA, 2015).

Além dos grandes centros urbanos e portos marítimos localizados neste EID, existem ainda importantes rotas de exportação de mercadorias na escala regional por meio de diversos

postos aduaneiros de fronteira, entre eles: Foz do Iguaçu, Dionísio Cerqueira e Uruguaiana no Brasil; San Javier, Paso de Los Libres, Puerto Unzué, Água Negra, Picas Negra e Cristo Redentor na Argentina; Ciudad del Este no Paraguai; Chuy, Santana, Río Branco no Uruguai; Água Negra, Cristo Redentor e Pehuenche no Chile (SOUZA, 2015).

Dentro desta delimitação regional, que corresponde ao EID MERCOSUL-Chile, está contida aproximadamente 70% de toda a atividade econômica da América do Sul. Esta atividade econômica é diversificada e envolve os seguintes setores: produção agroindustrial, indústrias diversificadas (siderurgia, metalurgia, e alumínio, bebidas e alimentos, química, petroquímica, têxtil, eletrodomésticos e aeronáutica), atividades primárias e indústrias extrativistas (cereais, oleaginosas, hortaliças, frutas, carnes, couro, petróleo, minerais metálicos e não metálicos e gás natural) e serviços (portuários, logísticos, comércio exterior, financeiros, turismo, eletricidade, gás, água, transportes, comunicações e turismo).

De acordo com Mellado e Ali (2011), é por meio deste EID que se busca impulsionar investimentos em transporte, energia e telecomunicações com o intuito de reduzir custos de produção, promover o crescimento econômico sustentável e consolidar um pilar econômico de destaque na América do Sul. Esta é uma ambição político-econômica dos países do MERCOSUL que, ao ser considerado o bloco mais institucionalizado da região, tem evoluído na facilitação de diversos temas importantes para a integração, como a fluidez territorial, o aumento das possibilidades de ganhos e diminuição das assimetrias.

A evolução nos temas da integração discutidos no âmbito do bloco viabiliza maiores investimentos e diferentes oportunidades para a região. Soma-se a isso o Acordo de Complementação Econômica que o MERCOSUL assinou em 1996 com o Chile (ACE-35), que tem como objetivo: estabelecer uma área de livre comércio entre as Partes; criar um espaço econômico ampliado que viabilize a circulação de bens e serviços e a plena utilização dos fatores produtivos; e promoção, complementação e cooperação econômica, energética, científica e tecnológica, o que amplia as possibilidades de negócios e projetos, sobretudo aqueles voltados para corredores bioceânicos. Além do ACE-35, foi assinado entre os países um Protocolo Adicional de Integração Física, que inclui um programa de investimentos para as 13 passagens de fronteira priorizadas por Argentina e Chile, incluindo Paso de Água Negra, importante passagem que conecta os dois países (SISCOMEX, 2021).

Nesse sentido, é possível verificar a importância da região que compreende o EID MERCOSUL-Chile tanto para o MERCOSUL quanto para a IIRSA. Para o bloco, trata-se de um EID cujos projetos perpassam as faixas de fronteira de seus países membros e contribui para

uma maior ênfase no projeto de integração econômica (infraestrutura e atração de investimentos).

De acordo com Giacolone (2011), no MERCOSUL, a IIRSA alcançou avanços substantivos por meio do EID MERCOSUL-Chile, que abrange quase toda a totalidade dos territórios do bloco, pois nele se concentra a maior parte do PIB, da população, dos recursos industriais, de serviços e de agroindústria do bloco. Além disso, o EID MERCOSUL-Chile possui uma infraestrutura de transportes considerada madura, complexa e propícia para estradas, se comparado com outros EIDs da IIRSA, visto que é nesta porção que se identifica o fluxo mais intenso da América do Sul em termos de exportação, que é em direção ao Brasil.

As principais origens das importações brasileiras no MERCOSUL são: Argentina (66%), Paraguai (25%) e Uruguai (9,3%). A Argentina é o terceiro maior parceiro comercial do Brasil, atrás de China e EUA, e os itens mais comprados são automóveis e eletrodomésticos, além do trigo, que é um dos produtos argentinos mais importados pelo país. O Paraguai exporta para o Brasil energia elétrica através da hidrelétrica binacional Itaipu, carnes, roupas e produtos farmacêuticos. O Uruguai, por sua vez, exporta para o Brasil carnes, trigo, arroz, carros, máquinas e derivados do petróleo (BUENO, 2021).

O EID MERCOSUL-Chile tem como um dos principais objetivos desenvolver a infraestrutura e a logística para incrementar o comércio intrarregional e extrarregional e a competitividade das cadeias produtivas existentes, além de diversificar a matriz energética. Alguns projetos deste importante EID foram contemplados na AIC da IIRSA e na API do COSIPLAN que, como retratamos no capítulo anterior, são considerados estratégicos, de maior visibilidade e que promoveriam a integração física entre os países, distribuídos em 5 dos 6 Grupos de Projetos.

#### ***Grupo 1: Belo Horizonte - Fronteira Argentina/Brasil - Buenos Aires***

Este primeiro grupo de projetos do EID MERCOSUL-Chile tem como objetivo alavancar, consolidar e melhorar os padrões de infraestrutura e logística, visando o bom desempenho do intercâmbio comercial e aumento de competitividade em escala regional e global, expandir a participação público-privada e otimizar os fluxos de bens e serviços entre Argentina e Brasil (COSIPLAN, 2017).

O principal projeto deste grupo é a “Duplicação da Rodovia 14, entre Paso de los Libres e Gualeguaychú” que fez parte da AIC da IIRSA e foi concluído em 2013, com objetivo de ampliar a capacidade operacional da rodovia, aumentar a segurança rodoviária e otimizar a circulação dos fluxos entre as cidades fronteiriças de Uruguaiana (BR), Pasos de los Libres (AR), a cidade de Frey Bento (UR) e Gualeguaychú (AR). Estas vias são importantes para

acesso de mercadorias brasileiras e uruguaias em direção à Região Metropolitana de Buenos Aires.

Por meio deste projeto, outros foram sendo estruturados, como a conclusão da Duplicação da BR-381 que conecta Belo Horizonte a São Paulo, também conhecida neste trecho como Rodovia Fernão Dias, sendo a principal ligação entre as duas regiões metropolitanas e um dos mais importantes eixos de transporte de cargas e de passageiros de todo o Brasil. A cidade de Belo Horizonte está localizada no entroncamento de grandes rodovias e, por isso, permite uma integração de Minas Gerais com os demais centros urbanos e principais mercados.

Outro projeto pertencente ao Grupo 1 e que foi incluído na AIC da IIRSA é a “Duplicação do Trecho Palhoça – Osório (BR-101/SC/RS)”, com o objetivo de aumentar a capacidade e a melhoria da segurança viária e o fluxo de cargas e passageiros no Corredor MERCOSUL. A BR-101 já conta com pista duplicada entre Osório (RS) e Palhoça (SC), porém, de acordo com o Sistema de Informação de Projetos (SIP), ele ainda se encontra em execução, pois, embora inaugurada em 2010, o único trecho que ainda não foi duplicado é o da região do Morro dos Cavalos, em Palhoça, onde serão construídos dois túneis (COSIPLAN, 2021).

O Corredor ou Rodovia MERCOSUL compreende o Contorno Leste de Curitiba (BR-116), a BR-376 e a BR-101 e o contorno de Florianópolis, fazendo a conexão da capital paranaense ao município de Palhoça em Santa Catarina, cortando 23 municípios. A BR-101 faz parte do Corredor MERCOSUL, que recebeu este nome por se tratar de uma via estratégica que canaliza o escoamento da produção para exportação em direção aos estados vizinhos (Rio Grande do Sul e Paraná) e para os países membros do MERCOSUL, tornando-se um importante instrumento para promoção do desenvolvimento industrial, do turismo e da integração regional.

### ***Grupo 2: Porto Alegre – Limite Argentina/Uruguai – Buenos Aires***

Este segundo grupo de projetos possui os mesmos objetivos do Grupo 1 para o EID MERCOSUL-Chile, mas se concentra em incrementar os fluxos de bens e serviços entre os centros econômicos de Argentina, Brasil e Uruguai.

O projeto mais importante deste grupo e que foi incluído na AIC da IIRSA é o de “Adequação do corredor Rio Branco – Montevideu – Colonia – Nueva Palmira (Rotas 1, 11,8, 17, 18 e 26, Rotas 23 e 12)”, que se encontra concluído. Este projeto constituiu a primeira etapa de reabilitação do Corredor MERCOSUL-Chile no percurso uruguaio, com o objetivo de melhorar a integração física do bloco econômico por meio deste corredor que liga os grandes centros econômicos do Rio de Janeiro, São Paulo, Buenos Aires, Santiago do Chile e Valparaíso, promovendo o aumento na movimentação internacional de cargas nas passagens de fronteira (COSIPLAN, 2021).

O segundo projeto deste grupo incluso na AIC da IIRSA ainda se encontra em fase de pré-execução, e também foi incluído na API do COSIPLAN. Trata-se de uma segunda ponte sobre o rio Jaguarão entre Brasil e Uruguai, um projeto paralisado há vários anos, com o objetivo de desviar o trânsito comercial da rota Chuí/Chuy visando a preservação da Reserva Ecológica do Taim e aliviar o trecho rodoviário Pelotas/Rio Grande (BR-392/RS). Além disso, o projeto almeja preservar a rota litorânea para o tráfico leve e de turismo, bem como diminuir o percurso no Corredor Montevideu-Porto Alegre, principal rota comercial terrestre entre os dois países e uma das mais importantes do MERCOSUL (Figura 13).

**Figura 13 - Ponte Internacional Jaguarão - Rio Branco**



Fonte: COSIPLAN (2017).

Atualmente, a Ponte Barão de Mauá faz a ligação na fronteira entre Brasil e Uruguai, uma ponte antiga construída no começo do século XX que foi reconhecida como primeiro patrimônio cultural do MERCOSUL e tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Em 2021, os dois países encaminharam um acordo de cooperação para a realização de obras de infraestrutura na fronteira, incluindo a proposta de construção da Ponte Internacional Jaguarão – Rio Branco pelo Ministério da Infraestrutura do Brasil e a restauração da Ponte Barão de Mauá pelo Uruguai. Na visão do ministro da infraestrutura brasileiro, Tarcísio Freitas, este é um projeto para impulsionar as relações entre os dois países

por meio da integração das agendas de infraestrutura, que também busca atrair os demais países na região, Argentina e Paraguai, e fortalecer as economias nas fronteiras (MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA, 2021).

Na API do COSIPLAN, como se pode perceber, existem projetos da AIC da IIRSA que não foram finalizados, como é o caso da Ponte sobre o Rio Jaguarão. Entretanto, ao concluírem os projetos da primeira agenda, outros novos foram sendo inseridos, como é o caso do projeto “Transporte Multimodal no Sistema Lagoa Mirim e Lagoa dos Patos”. A Lagoa Mirim está localizada na fronteira entre o estado do Rio Grande do Sul, no extremo sul do Brasil, com o Uruguai, sendo a segunda maior lagoa do Brasil atrás da Lagoa dos Patos, também localizada no Rio Grande do Sul.

O projeto se justifica pela necessidade de reativação do transporte fluvial e lacustre da hidrovia das Lagoas Mirim e dos Patos e seus afluentes, estabelecido no “Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sobre Transporte Fluvial e Lacustre na Hidrovia Uruguai-Brasil” de 2010, com o objetivo de proporcionar serviços de transporte eficientes, seguros, regulares e apropriados para cargas e passageiros, conforme os requisitos de comércio, desenvolvimento e proteção ambiental para garantir a plena navegação na Hidrovia. Embora previsto em planos e documentos de infraestrutura em ambos os países, o projeto ainda não se encontra concluído, mesmo sendo de grande interesse. Isto porque as obras necessárias para o projeto envolvem: dragagem, sinalização e balizamento das vias navegáveis uruguaias e brasileiras, levantamento hidrográfico conjunto e construção de portos no Uruguai, além de outras ações voltadas para a regulamentação migratória, aduaneira e sanitária, por se tratar de uma hidrovia binacional e que irá refletir no desenvolvimento transfronteiriço.

Em 2020, Brasil e Uruguai sinalizaram acordo para obras de infraestrutura em seus territórios que tem a capacidade de impulsionar a integração na fronteira, dentre elas, os primeiros estudos de impacto para dragagem e sinalização da Hidrovia Uruguai-Brasil na Lagoa Mirim. O DNIT solicitou ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) a renovação da licença para a realização das obras necessárias e, concluído os trâmites, a licitação pode ocorrer em breve. Após a realização do projeto na Hidrovia Uruguai-Brasil, será possível o escoamento do arroz advindo do Uruguai através do Porto do Rio Grande, o que ajudará a movimentar a economia da fronteira sul do Brasil e servirá como hidrovia para o MERCOSUL (MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA, 2020).

Outro projeto do Grupo 2 do EID MERCOSUL-Chile incluso na API do COSIPLAN é o “Corredor Ferroviário Montevidéu – Cacequi” que é composto por dois projetos individuais. O primeiro projeto é a reabilitação da ferrovia entre Montevidéu e Rivera que se encontra em

execução e constitui a reabilitação do corredor MERCOSUL-Chile na passagem pelo Uruguai, com o intuito de melhorar os serviços prestados no trecho, sobretudo em termos de estado, velocidade e segurança para o transporte de mercadorias por ferrovia. O segundo projeto é a Adequação Ferroviária de Bitola Brasileira Rivera – Santana do Livramento – Cacequi, que tem como objetivo reativar o trecho Santana do Livramento – Cacequi para que este se conecte com o trecho Rivera – Montevideú.

De acordo com o SIP do COSIPLAN, este segundo projeto individual de recuperação do trecho ferroviário brasileiro de 158 km entre Cacequi e Santa do Livramento se encontra concluído. Quando ambos estiverem concluídos, por meio do Corredor Ferroviário Montevideú – Cacequi, será possível gerar sinergias nas regiões de fronteira entre Uruguai e Brasil, com base na possibilidade de bitolas compatíveis em cada um deles, fomentando a conectividade e a fluidez da produção regional.

Em virtude da proximidade entre Brasil e Uruguai, existem interesses econômicos semelhantes entre eles, como é o caso da infraestrutura física e logística, e o projeto de reabilitação e adequação da ferrovia para conectá-los faz parte de uma estratégia de integração somada aos projetos de construção da Ponte sobre o rio Jaguarão e as obras na Hidrovia das Lagoas Mirim e dos Patos. Em 2021, o projeto da ferrovia que consta nos planos do governo brasileiro também foi recordado por Tarcísio Freitas, pelo embaixador do Uruguai no Brasil Guillermo Valles Galmés e representantes do estado do Rio Grande do Sul. Ou seja, trata-se de mais um projeto prioritário para as relações bilaterais entre os dois países e para as relações comerciais do MERCOSUL.

### ***Grupo 3: Valparaíso - Buenos Aires***

Este terceiro grupo do EID MERCOSUL-Chile possui os mesmos objetivos do Grupo 1 e 2, mas visa otimizar os fluxos de bens e serviços entre os centros econômicos da Argentina e do Chile e facilitar o fluxo de pessoas entre os países do grupo. Além disso, busca facilitar que o Chile sirva de plataforma logística para que os países abarcados por este EID exportem mercadorias e serviços em direção à Ásia.

O principal projeto da AIC da IIRSA neste grupo é o “Projeto Ferroviário Los Andes-Mendoza”, uma ferrovia inaugurada em 1910 que operou até 1979 e que visa recuperar a ligação ferroviária entre Chile e Argentina, permitindo a conexão ferroviária entre os oceanos Atlântico e Pacífico por meio da conexão entre Lujan de Cuyo em Mendoza (AR) com Los Andes na V Región (CH). Embora não esteja na API do COSIPLAN, entre as obras para reabilitação da ferrovia se prevê a construção de 30 a 50 km de túnel e instalações multimodais nas cabeceiras

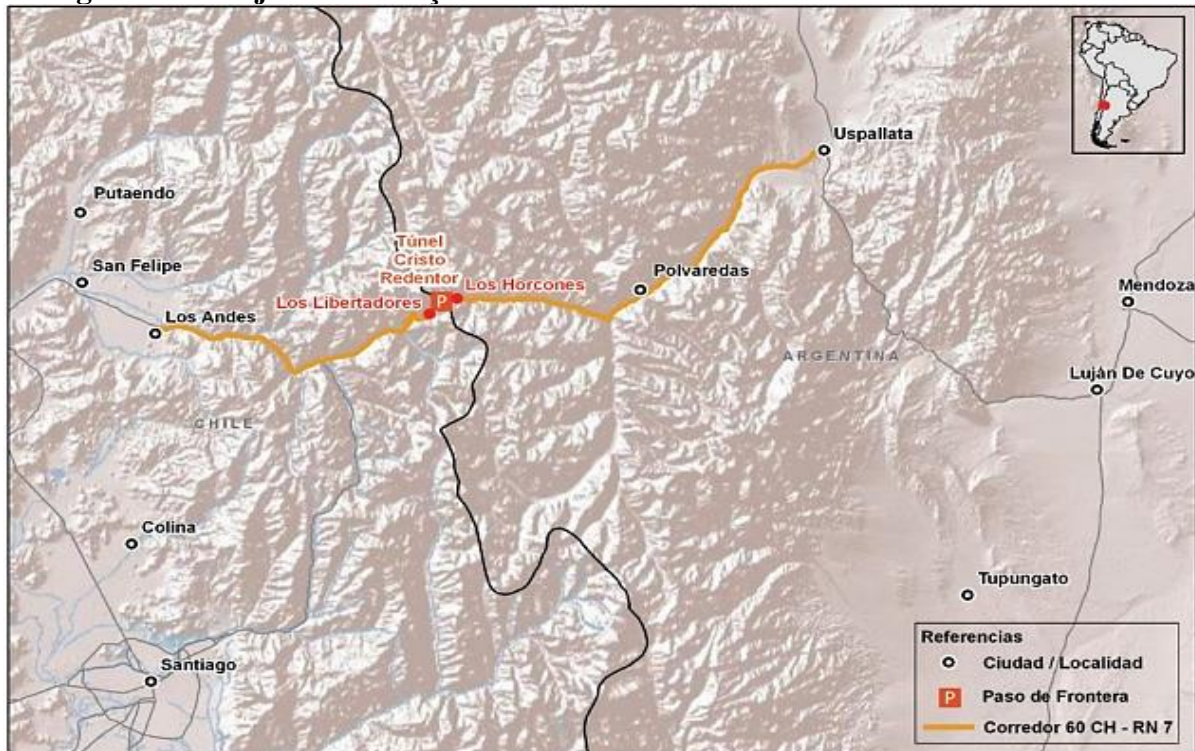


do túnel que irá possibilitar alternativa ao Sistema Cristo Redentor, uma rodovia que interliga a província de Mendoza e Los Andes.

Este projeto também complementarará as rodovias que compõem a “Rota Internacional 60 CH (Setor Valparaíso – Los Andes)”, projeto presente na AIC da IIRSA que se encontra concluído e se inicia na fronteira entre Argentina e Chile, próximo ao Túnel Cristo Redentor, estendendo-se até o porto de Valparaíso. Por este trecho, de acordo com o SIP, movimentam cerca de 5 milhões de toneladas de carga provenientes dos países membros do MERCOSUL.

Foi incluso ainda no Grupo 3, no âmbito da API do COSIPLAN, o projeto “Otimização do Sistema do Passo de Fronteira Cristo Redentor”, de alta prioridade para Argentina e Chile, por se tratar da principal conexão terrestre entre os dois países e do centro de confluência de conexões de um intenso trânsito advindo do MERCOSUL para o Chile e dos mercados de ultramar no oceano Pacífico. De acordo com a última Carteira de Projetos do COSIPLAN (2017), o objetivo deste projeto que está situado na cordilheira dos Andes e que ainda se encontra em fase de pré-execução, consiste em um plano que envolve tanto a infraestrutura como os aspectos tecnológicos e operacionais do Sistema Cristo Redentor, visando a definição de propostas que permitam implantar um melhor sistema de controle fronteiriço e um plano de desenvolvimento por etapas no curto, médio e longo prazo (Figura 14).

**Figura 14 - Projeto Otimização do Sistema do Passo de Fronteira Cristo Redentor**



Fonte: COSIPLAN (2017).

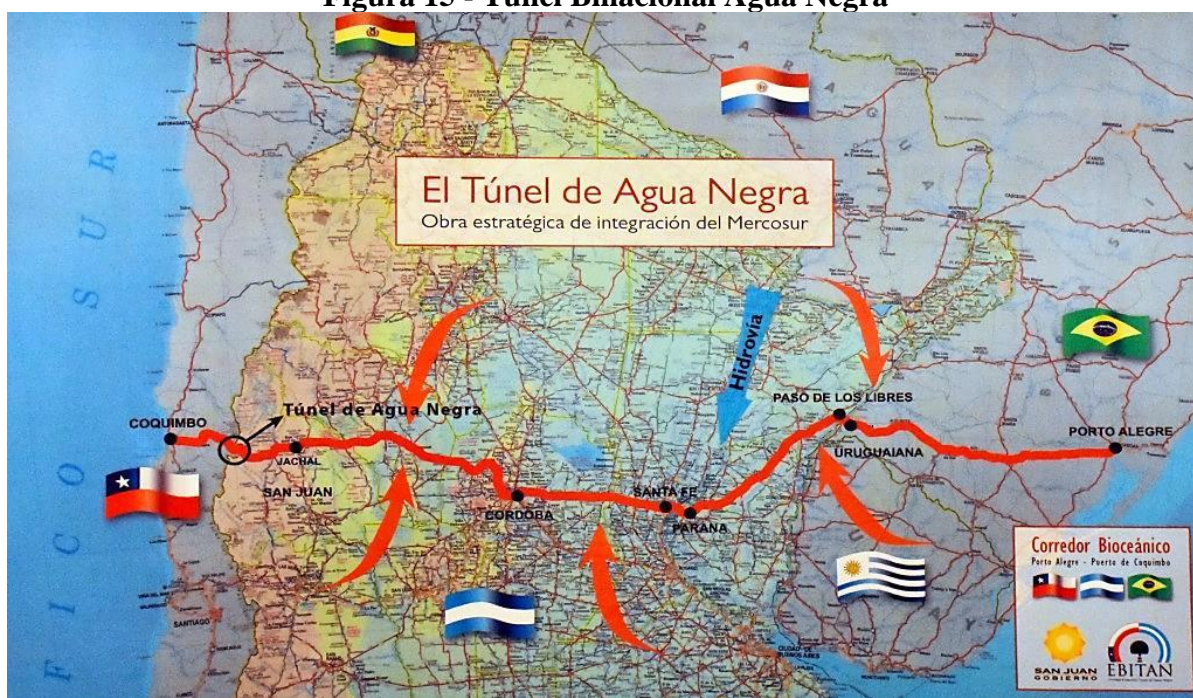
Este projeto se iniciou com a aprovação pelos dois governos de um estudo binacional realizado no âmbito da IIRSA, como programa de cooperação técnica com recursos do BID por meio do FIRII, e inclui ainda diversas obras e projetos individuais que Argentina e Chile precisam realizar.

#### **Grupo 4: Coquimbo - Região Centro Argentina - Paysandú**

Este terceiro grupo de projetos do EID MERCOSUL-Chile abrange todos os países circunscritos (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai), visando otimizar os fluxos de bens e serviços entre eles, bem como articulá-los com o EID Hidrovia Paraguai-Paraná. Além disso, o Grupo 4 tem como objetivo facilitar os fluxos de pessoas, promover o Ecoturismo na região e melhorar as cadeias produtivas regionais.

O principal projeto deste grupo incluso na API do COSIPLAN é o “Túnel Binacional Água Negra”, localizado na província de San Ruan (AR) e na IV Região (CH), e é considerado obra chave do corredor Bioceânico Porto Alegre (BR) - Coquimbo (CH) (Figura 15).

**Figura 15 - Túnel Binacional Água Negra**



Fonte: EBITAN (2016).

O Chile e a Argentina compartilham uma das mais longas fronteiras binacionais do mundo além de um obstáculo físico em comum, a Cordilheira dos Andes, o que torna escassa a comunicação entre eles. O túnel binacional é considerado o mais longo da América Latina e um projeto ambicioso que custará em torno de US\$ 1,5 bilhão aos dois governos e financiamento do BID de US\$ 40 milhões, podendo ficar pronto no período de oito a dez anos. Uma das vantagens deste megaprojeto é o fato de que ele será construído em uma altura inferior à da atual passagem de fronteira na zona conhecida como Paso de Água Negra, que é uma das

13 rodovias que interliga Chile e Argentina (localizada a 4.765 metros acima do nível do mar). Com essa diferença de altura, o novo túnel garantirá um funcionamento ininterrupto mesmo no período de inverno com as intensas nevascas (EBITAN, 2016).

O projeto prevê a construção de dois túneis de aproximadamente 13,9 km (72% em território argentino e 28% em território chileno) com duas pistas cada, que contará com moderno sistema de ventilação, passagens de emergência, verificações sísmicas e maior segurança viária aos usuários. De acordo com a *Entidad Binacional Túnel de Agua Negra* (EBITAN), entidade responsável por conduzir e analisar os estudos e direcionar as etapas referentes à construção do projeto, o Túnel de Água Negra complementar e oferecerá uma nova alternativa ao Túnel Cristo Redentor que cruza a cordilheira e liga os Andes a Mendoza, na Argentina, localizado na região conhecida como Paso Libertadores (EBITAN, 2016).

Existe um forte interesse dos países do EID MERCOSUL-Chile para a conclusão deste projeto que ainda se encontra em processo de licitação, em virtude das vantagens logísticas que podem potencializar a integração do continente e aumentar a capacidade rodoviária para escoamento de bens para a Ásia, assim como pode beneficiar o desenvolvimento do turismo na região. Os países do MERCOSUL visam uma saída para o oceano Pacífico, e por meio dos portos chilenos sai boa parte da produção de soja desta região que é conhecida como “República da Soja”. Nesse sentido, o Chile adquire papel estratégico no desenho de planificação da IIRSA, onde também teve uma participação ativa ao assumir a presidência *pro tempore* e ao levar o tema da integração física a nível político, tanto no Congresso como nas várias comissões da Iniciativa.

#### ***Grupo 5: Grupo Energético***

O quinto grupo do EID MERCOSUL-Chile nomeado de Grupo Energético, não tem as mesmas funções dos demais grupos, pois está voltado para projetos de geração, transmissão e distribuição de energia, gás e diversificação da matriz energética dos países do MERCOSUL.

Está inserido neste grupo o projeto “Gasoduto do Nordeste Argentino”, que também consta na AIC da IIRSA e na API do COSIPLAN. De acordo com o último Informe da Carteira de Projetos de 2017, este projeto se encontra em execução e visa um sistema de transporte de gás partindo da Bolívia e que atravessará as províncias argentinas de Salta, Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes e Entre Rios, chegando até Santa Fé, com o intuito de assegurar o fornecimento de gás natural à toda a região nordeste do país.

#### ***Grupo 6: Pehuenche***

O sexto grupo do EID MERCOSUL-Chile não possui projetos na AIC da IIRSA e nem na API do COSIPLAN, porém, seus projetos visam intensificar os fluxos de bens e serviços

entre os países do MERCOSUL e o Chile, além de desenvolver o turismo integrado na região. A maior parte das obras deste grupo está localizada na Argentina, em sua porção Sul, mas também abarca o território do Chile e, por se tratar de uma região de baixa densidade populacional e dinâmica econômica, vem sendo historicamente rejeitada pelos investimentos públicos (SOUZA, 2015). De um total de 12 projetos, somente dois foram concluídos voltados para o modal rodoviário, os demais ainda se encontram em fase de pré-execução e execução.

De acordo com o último Informe da Carteira de Projetos de 2017, os projetos do Portfólio voltados para a infraestrutura de transportes totalizavam 96, divididos nos subsetores rodoviário (55), ferroviário (6), fluvial (7), marítimo (9), aéreo (8), multimodal (2) e passos de fronteira (9), dos quais boa parte se encontram em fase de pré-execução e em execução, de acordo com o SIP (Tabela 6).

**Tabela 6 - Andamento dos projetos de infraestrutura de transportes da IIRSA/COSIPLAN para o EID MERCOSUL-Chile<sup>11</sup>**

Transporte	Nº de projetos	Perfil	Pré-execução	Execução	Concluídos
Rodoviário	55	1	18	21	15
Ferrovário	6	2	1	1	2
Fluvial	7	0	2	4	1
Marítimo	9	0	2	6	1
Aéreo	8	0	4	3	1
Multimodal	2	0	1	0	1
Passos de Fronteira	9	0	6	1	2
<b>Total</b>	<b>96</b>	<b>3</b>	<b>34</b>	<b>36</b>	<b>23</b>

Fonte: Elaboração própria com base no Informe da Carteira de Projetos do COSIPLAN (2017) e dados do SIP (2021).

O EID MERCOSUL-Chile, de modo geral, visa desenvolver a infraestrutura e a logística para incrementar o comércio intrarregional e extrarregional e a competitividade das cadeias produtivas existentes, além de diversificar a matriz energética. Este objetivo, portanto, é vislumbrado principalmente por meio de investimentos no modal rodoviário, o que justifica a grande quantidade de projetos para este modal, bem como as dificuldades envolvendo projetos nos modais ferroviário, hidroviário e aéreo, que abordaremos mais adiante.

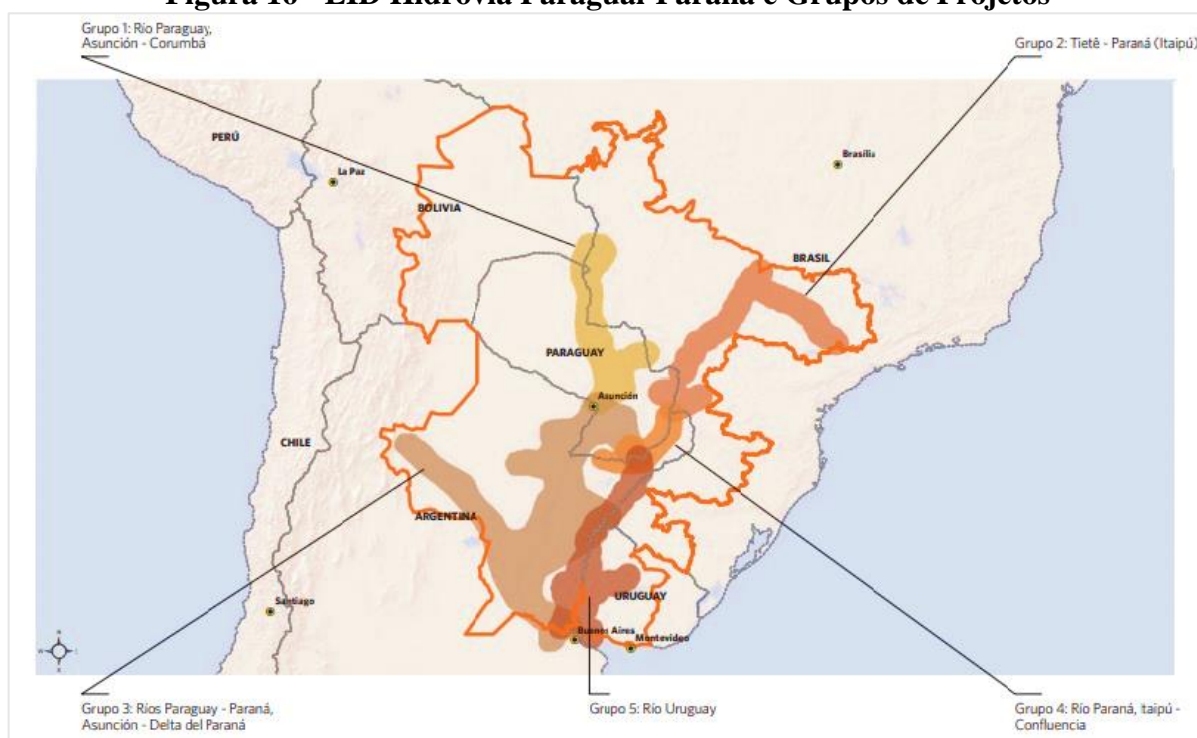
<sup>11</sup> Definição das fases dos projetos classificadas pela IIRSA/COSIPLAN. Perfil: fase em que são realizados os estudos que permitem apontar a viabilidade técnico-econômica do projeto; Pré-execução: fase em que são inclusos os projetos que se encontram nas fases de pré-viabilidade, viabilidade e investimento; e Execução: fase que reúne as atividades necessárias para a construção do projeto e envolve a assinatura de contrato, compras e instalações de máquinas, equipamentos, entre outros (IIRSA, 2011).

### 4.3 Projetos de infraestrutura de transportes no EID Hidrovia Paraguai-Paraná

O EID Hidrovia Paraguai-Paraná é o segundo maior eixo da IIRSA depois do EID Amazonas em termos de extensão (20% da superfície da América do Sul) e de porcentagem de PIB. Além disso, é o terceiro em termos de população depois do EID MERCOSUL-Chile (29% da população sul-americana), pois abrange todos os países membros do MERCOSUL, ligados diretamente aos rios Paraguai, Paraná, Tietê e Uruguai que compõem a grande Bacia do Prata, a segunda maior hidrovia da América do Sul.

A infraestrutura pensada para este EID está estruturada pelos leitos dos rios Paraguai e Paraná que concedem saída para o oceano Atlântico. Logo, os projetos de melhoria e acessibilidade à Hidrovia por meio dos modais rodoviário ou ferroviário estão localizados ao longo e no entorno dessa via (COSIPLAN, 2017). Os projetos voltados para o EID Hidrovia Paraguai-Paraná são subdivididos em 5 Grupos de Projetos (Figura 16).

**Figura 16 - EID Hidrovia Paraguai-Paraná e Grupos de Projetos**



Fonte: COSIPLAN (2017).

Assim como o EID MERCOSUL-Chile, a Hidrovia Paraguai-Paraná (HPP) se enquadra institucionalmente no processo de integração do MERCOSUL e no Tratado de Transporte Fluvial da Hidrovia Paraguai-Paraná, de 1992, em que foi estabelecido o Comitê Intergovernamental da Hidrovia (CIH) entre os cinco países, com o intuito de unir esforços para promover obras e projetos de melhoria da navegabilidade e facilitação de transporte. A HPP

atravessa o continente e une naturalmente os países do MERCOSUL e a Bolívia, conformando a maior artéria fluvial de comunicação e transporte de mercadorias entre os países do bloco. Portanto, trata-se de um EID que está inserido dentro de um sistema de governança regional que reúne múltiplos interesses relacionados à utilização das águas transfronteiriças da Bacia do Prata, entre eles, a navegação pelas vias fluviais, com o objetivo de promover a integração logística e comercial no Cone Sul (Figura 17).

**Figura 17 - Traçado da HPP pelos países do MERCOSUL**



Fonte: IIRSA (2015).

Em 1987, os países platinos entraram em consenso para a criação do Projeto Hidrovia Paraguai-Paraná, com base no Tratado da Bacia do Prata e a importância de obras de infraestrutura para incentivar o desenvolvimento da região. O projeto inicial visava tornar os

rios navegáveis por 24 horas nos 365 dias do ano para garantir o uso pleno de frotas e portos e integrar os países em seu entorno. Entretanto, por diversas vezes este grande empreendimento foi contestado por entidades e ONGs internacionais, que apontavam para sérios impactos ambientais na região caso o projeto fosse levado adiante. Isto porque para tornar a HPP navegável, é necessária uma série de obras de engenharia, tais como derrocamento, dragagem, canalização estrutural de espaços naturais e rurais ao longo do percurso de Cáceres (Mato Grosso-Brasil) até Nova Palmira (Uruguai), construção e adequação de portos e eclusas (JESUS; GARCIA, 2019).

Tendo em vista os embates referentes ao projeto original da HPP no século XX, os estudos de viabilidade que se sucederam reduziram o alcance das obras estruturadas inicialmente pelos governos. Com isso, cada país passou a empreender obras paralelas em seus respectivos territórios, na tentativa de manter boas condições de navegabilidade e segurança para os usuários dos rios, pois reconheciam a importância da integração física transfronteiriça para garantir maior circulação de mercadorias. Esta liberdade dos governos em implementar obras de infraestrutura em seus territórios no âmbito do projeto da HPP se deu em virtude do caráter do Acordo de Transporte Fluvial, que prevê a não limitação das capacidades dos países em razão de sua legislação interna (GARCIA; JESUS 2021).

Ao ser lançada como principal projeto de coordenação da integração física sul-americana nos anos 2000, a IIRSA levou em conta as pressões dos governos para promover o desenvolvimento sustentável na região e reconheceu a importância estratégica da HPP tornando-a um dos EIDs de seu portfólio, apesar de ter demorado para criar grupos de negócios para estruturação dos projetos. Isto se deu em razão da sensibilidade da região no que tange aos aspectos ambientais e os riscos de degradação das obras de infraestrutura, a exemplo da sub-bacia do Alto Paraguai-Pantanal, cujo ecossistema de áreas úmidas têm papel chave na regulação hídrica do conjunto da Bacia do Prata (ZUGAIB, 2006).

A questão ambiental sobre o EID Hidrovia Paraguai-Paraná foi um impeditivo para se pensar obras de infraestrutura naquele momento, que só se tornou viável em 2005, quando uma série de obras foi identificada na região, não somente no modal fluvial, mas rodoviário e ferroviário. No entanto, os projetos da IIRSA/COSIPLAN para o EID Hidrovia Paraguai-Paraná não envolvem obras de engenharia de grande porte, tendo em visto os impactos que poderiam causar no sistema hidrológico da bacia. Assim, as obras para a região abrangem um conjunto variado de investimentos relativamente menor, que apontam para três objetivos: restabelecer as condições de navegação contínua entre Cáceres e Nueva Palmira para

embarcações que sejam compatíveis com o sistema fluvial dos rios; modernizar a infraestrutura portuária; e conectar a HPP com outros meios de transporte (ARAUJO JR, 2009).

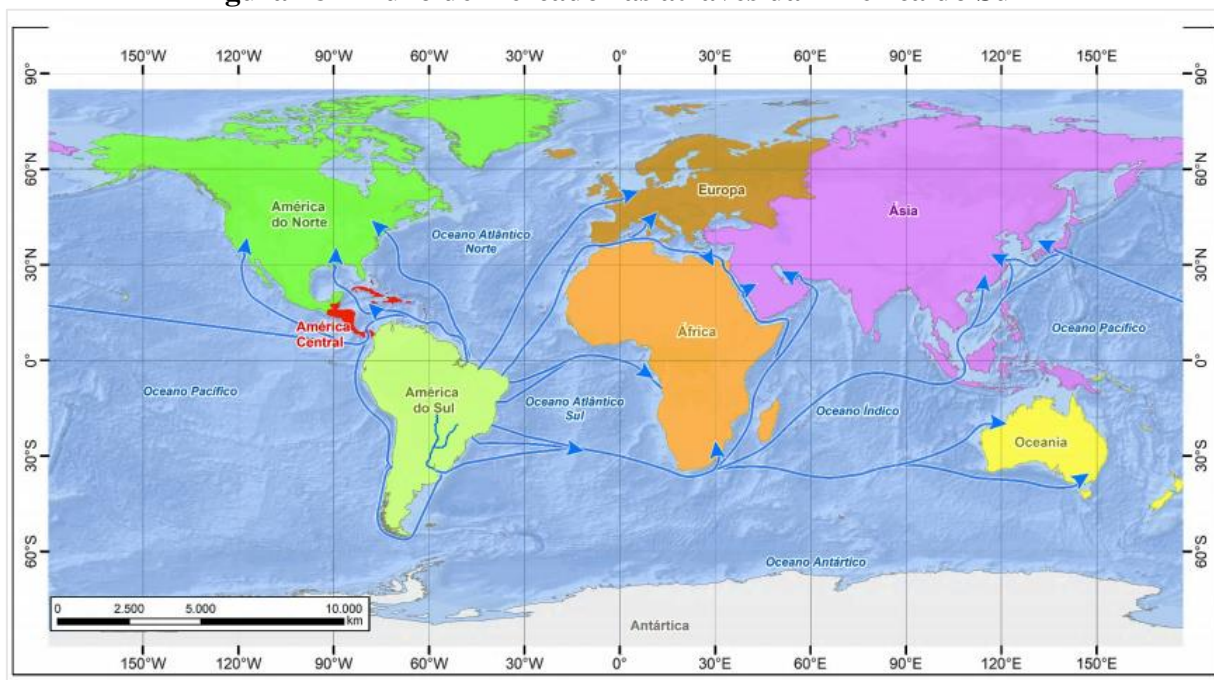
O EID Hidrovia Paraguai-Paraná constitui uma área de importante intercâmbio de bens e riquezas naturais, dos quais se destacam: produção agroindustrial, agropecuária (pecuária bovina e setor agrícola) e indústrias diversificadas de oleaginosas (sobretudo soja), farinhas, cana-de-açúcar, lácteos, milho, arroz, erva-mate, algodão, cítricos (principalmente de laranja) produção têxtil, produção madeireira, minério de ferro, siderurgia, química e petroquímica, automóveis e serviços portuários. Com relação ao intercâmbio comercial na região, Brasil e Argentina se destacam ao concentrarem mais de 77% do que se produz entre os países do EID (COSIPLAN, 2017).

As principais cidades do EID Hidrovia Paraguai-Paraná são: Cuiabá, Campo Grande e Campinas no Brasil; Santa Cruz na Bolívia; Assunção e Cidade del Este no Paraguai, Formosa, Posadas, Resistencia, Corrientes, Rosário, Santa Fé, Paraná (Entre Ríos) e San Nicolás na Argentina; e Colonia no Uruguai. Porém, a área de influência do EID abarca outras mesorregiões do Mato Grosso, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e outros municípios em Buenos Aires e 8 departamentos do Uruguai. Ao abarcar todas estas cidades e núcleos econômicos importantes na região, ocorre no EID Hidrovia Paraguai-Paraná a concentração de 46 portos, dos quais destacam-se: Santos, Paranaguá, San Lorenzo/San Martín, Rio Grande, Almirante Soares Dutra, São Francisco do Sul e Rosário (COSIPLAN, 2017).

Embora a HPP esteja localizada em uma área dotada de governança institucional e de cidades com forte influência econômica, ela não está devidamente ocupada e interligada ao continente, ou mesmo à sua costa. A consolidação do EID por meio de uma série de obras de infraestrutura de transportes fluvial e multimodal busca fortalecer a integração dos países e das regiões que o cercam com os mercados internacionais, por meio de uma conexão eficiente com os oceanos Atlântico e Pacífico (Figura 18) (UFPR/ITTI, 2017).



**Figura 18 - Fluxo de mercadorias através da América do Sul**



Fonte: UFPR/ITTI (2017).

Nesse sentido, todos os projetos de infraestrutura de transportes no EID Paraguai-Paraná têm como intuito estimular a competitividade dos países e de regiões mediterrâneas, como Bolívia e Paraguai, por meio de uma conexão eficiente com os portos do Atlântico, além de fortalecer a integração das cadeias produtivas e de consumo ao longo do EID e facilitar os fluxos de pessoas (COSIPLAN, 2017).

Como apontamos no capítulo anterior, o EID Hidrovia Paraguai-Paraná não foi contemplado na AIC da IIRSA por questões de ordem ambiental, somente na Carteira de Projetos da Iniciativa em 2005. Contudo, a partir da criação do COSIPLAN, quatro projetos de infraestrutura de transportes estratégicos para o EID foram inclusos na API, que se subdividem em projetos individuais nos grupos, são eles: “Melhoramento da navegabilidade dos rios da Bacia do Prata”, “Interconexão ferroviária Paraguai-Argentina-Uruguai”, “Recuperação do ramal ferroviário Chamberlain – Fray Bentos” e “Circunvalação viária de Nueva Palmira e sistema de acessos terrestres ao porto” (IIRSA, 2010).

#### ***Grupo 1: Rio Paraguai, Assunção - Corumbá***

Este primeiro grupo do EID Hidrovia Paraguai-Paraná tem como função estratégica melhorar a integração de regiões do Paraguai, Bolívia e Brasil, facilitar a circulação de pessoas, fortalecer as cadeias produtivas e conceder acesso ao Atlântico às regiões mediterrâneas.

O projeto “Melhoramento da navegabilidade dos rios da Bacia do Prata” possui 10 projetos individuais, todos relacionados à navegação na área de influência da bacia e a maioria

se encontra em fase de execução. Com esses projetos, os países da região buscam reduzir de forma significativa os custos de escoamento dos fluxos internos de tráfegos entre eles, bem como o tráfego extrarregional, gerando maior competitividade aos produtos regionais, sobretudo aqueles advindos de áreas mais distantes dos portos. Além disso, todos eles requerem ações complementares para a preservação do meio ambiente.

Dentre estes projetos, destaca-se o projeto de “Melhoramento da navegabilidade pelo rio Paraguai entre Apa-Assunção” que se encontra em fase de execução e busca manter as condições de navegabilidade 24x365 do rio Paraguai no trecho Assunção-Apa, com calado mínimo de 10 pés e largura do canal de 110 m, por meio de dragagem de passagens críticas e balizamento para navegação noturna. Por outro lado, o projeto “Sistema de previsão de nível no rio Paraguai (Apa - Assunção)”, que se encontra em fase de perfil, tem como objetivo assegurar a navegação nos diferentes trechos da Hidrovia Paraguai-Paraná por meio de informações hidrometeorológicas (IIRSA, 2021).

Outro projeto incluso neste primeiro grupo é o de “Reabilitação e Manutenção do Canal Tamengo”, que se encontra em fase de pré-execução e se trata de um acesso autorizado da Bolívia à Hidrovia Paraguai-Paraná, considerado estratégico para seu desenvolvimento socioeconômico ao possibilitar acesso ao oceano Atlântico e escoamento de sua produção. As obras necessárias no Canal Tamengo permitem cumprir algumas disposições do Tratado de Transporte Fluvial na Hidrovia Paraguai-Paraná e conectar a América do Sul de leste a oeste, possibilitando as trocas comerciais e o desenvolvimento do transporte multimodal. Isto porque os modais ferroviário, rodoviário e hidroviário interligam os países na área do canal, apesar de prevalecer sérios problemas de infraestrutura entre eles.

Como parte das obras prioritárias do projeto “Melhoramento da navegabilidade dos rios da Bacia do Prata” que beneficiará a Bolívia, está a “Construção do Porto Busch” no Pantanal, na fronteira com o Brasil e próximo ao Paraguai, com capacidade de 10 milhões de toneladas e onde será possível armazenar e transportar grãos, minérios, hidrocarbonetos, líquidos, fertilizantes e manufaturados, além de ser integrado a uma ferrovia. Entretanto, ao abarcar a região do Pantanal, conhecido como Chaco, existem argumentos contrários à sua construção em virtude dos riscos de degradação ambiental.

### ***Grupo 2: Tietê-Paraná (Itaipu)***

O segundo grupo do EID Hidrovia Paraguai-Paraná visa fortalecer a dinâmica socioeconômica da área de influência do grupo, melhorar a integração das zonas produtivas e de consumo das bacias do Tietê e Paraná, e fortalecer a competitividade dos países enclausurados do EID por meio do acesso aos portos do Atlântico.

Um dos projetos mais importantes deste segundo grupo e vinculado ao projeto de “Melhoramento da navegabilidade dos rios da Bacia do Prata”, é o de “Melhoramento da navegabilidade do Rio Tietê”, que está em execução e visa implantar melhorias específicas em todo o percurso paulista. O sistema hidroviário Tietê-Paraná é considerado uma das mais importantes hidrovias do MERCOSUL, ao possuir 2.400 km de vias navegáveis, de Piracicaba a Conches (SP) até Goiás e Minas Gerais (ao norte) e Mato Grosso do Sul, Paraná e Paraguai (ao sul), conectando os principais estados brasileiros produtores de soja e facilitando o transporte de produtos como milho, óleo, madeira, carvão, cana-de-açúcar, areia e adubo (Figura 19).

**Figura 19 - Hidrovia Tietê-Paraná**



Fonte: Estrada (2016).

Outro importante projeto dentro deste grupo do EID Hidrovia Paraguai-Paraná, também vinculado ao projeto “Melhoramento da navegabilidade dos rios da Bacia do Prata” e em fase de pré-execução, é o de “Melhoramento da navegabilidade do rio Alto Paraná (Águas acima Salto del Guayra)”, que tem como objetivo manter boas condições de navegação do rio entre a barragem de Itaipu até a barragem de Jupiá e de Ilha Solteira até São Simão, além de melhorar a integração das zonas produtivas e de consumo das bacias Tietê e Paraná e promover o desenvolvimento socioeconômico da região (COSIPLAN, 2017).

O rio Paraná é o principal formador da Bacia do Prata com 2.800 km de extensão, mas ao longo de seu curso apresenta dificuldades à navegação, pois trata-se de um rio de planalto com declive significativo, interrompido por um conjunto de cachoeiras e corredeiras. Para fins energéticos, existem quatro barreiras ao longo do rio: Itaipu, Porto Primavera, Jupιά e Ilha Solteira. No entanto, as barreiras de Itaipu e Ilha Solteira não possuem eclusas, o que inviabiliza a navegação (COSIPLAN, 2017).

Para superar esta barreira e efetivar o transporte fluvial, alguns projetos estão sendo estruturados para que a Hidrovia Tietê-Paraná possa ser ligada aos portos na Argentina e Uruguai, bem como possibilite o escoamento de grãos a um custo de transporte inferior ao rodoviário ou até o ferroviário. Assim, a navegação é possível nos trechos na barragem de Jupιά até Itaipu, e entre Jupιά e a barragem de Ilha Solteira inexistente fluxo em razão da inauguração do canal de Pereira Barreto, o segundo maior canal artificial de água doce do mundo e que conecta o rio Tietê ao tramo norte da Hidrovia do rio Paraná (COSIPLAN, 2017).

De acordo com o BID, em um estudo realizado em 2011, os custos para a construção de eclusas em Itaipu ou transposição da barragem por terra seriam elevados e inviáveis. O estudo apontou que a alternativa de eclusas pela margem paraguaia financiada pela Itaipu no país, como prevê outro estudo realizado por duas empresas europeias, seria o mais apropriado dentre as alternativas disponíveis. O valor total do empreendimento custaria US\$ 1,5 bilhão acrescidos de US\$ 8, 2 milhões ao ano para operação, ou seja, um investimento fora do previsto (BENETTA, 2021a).

Algumas questões como os múltiplos usos da água e os impactos ambientais do projeto suscitam preocupações, considerando que para tornar o trecho navegável do reservatório e do rio Paraná na região será necessário realizar explosões subterrâneas para retirar as rochas e viabilizar a passagem de barcas onde estão afundadas as Sete Quedas. Ademais, os períodos de estiagem se configuram como um desafio para a integração hidroviária entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai que atualmente enfrentam um dos piores períodos de seca desde 1931 (BENETTA, 2021b).

### ***Grupo 3: Rios Paraguai – Paraná, Assunção – Delta do Paraná***

O terceiro grupo do EID Hidrovia Paraguai-Paraná tem como objetivo promover a integração das cadeias produtivas do eixo, facilitar o acesso aos portos para Bolívia, Paraguai e regiões mediterrâneas, e melhorar a eficiência do setor produtivo da região e a qualidade de vida da população nas áreas de influência dos projetos.

Dois projetos deste grupo integram o projeto da API de “Melhoramento da navegabilidade dos rios da Bacia do Prata”: “Projeto binacional de melhoramento da

navegabilidade do rio Paraguai desde Confluência a Assunção” e “Aprofundamento do projeto do rio Paraná de Confluência ao rio do Prata” (COSIPLAN, 2017).

O primeiro projeto, de responsabilidade dos governos argentino e paraguaio, ainda se encontra em fase de perfil e tem como objetivo melhorar as condições de navegabilidade dos rios Paraná e Paraguai no trecho entre Confluência e Assunção, dragando e marcando travessias críticas. O segundo projeto, de responsabilidade argentina, se encontra em fase de execução e visa aprofundar os canais de navegação por meio de dragagem e marcação, para garantir a navegação diurna e noturna e, conseqüentemente, aumentar o volume de exportações e tráfego fluvial na região.

Outros dois projetos do grupo 3 do EID Hidrovia Paraguai-Paraná integram o projeto prioritário da API “Interconexão ferroviária Paraguai - Argentina – Uruguai”, de grande relevância para a integração física entre os três países e para desenvolvimento econômico regional, são eles: “Recuperação e melhoria do trecho Uruguai da interconexão ferroviária Paraguai – Argentina -Uruguai” e “Construção e recuperação da estrada de ferro Assunção – Posadas”, ambos em fase de perfil. O primeiro tem como objetivo reconstruir 380 km de ferrovia situada entre Assunção e o porto de Montevidéu, uma das principais rotas de mobilização de cargas do MERCOSUL, passando por território argentino. O segundo tem como objetivo melhorar as condições operacionais nas conexões internacionais, que acabam e se iniciam na cidade argentina de Posadas, situada na fronteira com o Paraguai, e que se articulam tanto com este país em Encarnación quanto com os portos platinos (IIRSA, 2010).

#### ***Grupo 4: Rio Paraná, Itaipu - Confluência***

O quarto grupo do EID Hidrovia Paraguai-Paraná tem como objetivo fortalecer a dinâmica socioeconômica da área de influência do grupo, melhorar a integração das zonas produtivas e de consumo nas bacias do Tietê e Paraná e fortalecer a competitividade dos países e das regiões mediterrâneas do EID (COSIPLAN, 2017).

O principal projeto deste grupo que integra o de “Melhoramento da navegabilidade dos rios da Bacia do Prata da API” é o “Projeto binacional de melhoramento da navegabilidade no Alto Paraná” envolvendo Argentina e Paraguai, que visa aprimorar as condições de navegação do trecho do rio Paraná entre a Confluência com o rio Paraguai e a barragem de Itaipu. Este projeto se encontra em fase de pré-execução e as obras envolvem dragagem de travessia crítica, balizamento e controle de navegação (COSIPLAN, 2017).

#### ***Grupo 5: Rio Uruguai***

O quinto grupo do EID Hidrovia Paraguai-Paraná tem como objetivo fortalecer a dinâmica socioeconômica da área de influência do grupo e implementar um sistema regional

eficiente de atividades fluviais e portuárias, visando a saída para o oceano Atlântico (COSIPLAN, 2017).

O principal projeto do grupo vinculado ao de “Melhoramento da navegabilidade dos rios da Bacia do Prata da API” é o “Projeto binacional melhoramento da navegabilidade no rio Uruguai”. Este projeto entre Argentina e Uruguai se encontra em fase de execução e tem como objetivo aumentar a profundidade dos vários trechos do canal de navegação e melhorar o balizamento e a sinalização do rio, com o intuito de que os navios de maior calado naveguem com mais segurança. A Hidrovia do rio Uruguai tem origem na Serra do Mar, no Brasil, e percorre 1,8 mil km até sua foz, em Nueva Palmira, sendo uma importante hidrovia para escoamento de produtos agroindustriais das regiões pelas quais ela perpassa (UFPR/ITTI, 2018).

O quinto grupo do EID Hidrovia Paraguai-Paraná também abarca o projeto “Recuperação do ramal ferroviário Zárate – Posadas”, que faz parte do projeto estruturado da API de “Interconexão ferroviária Paraguai – Argentina – Uruguai”. Este projeto tem como objetivo melhorar a infraestrutura ferroviária para reduzir os tempos de viagem e otimizar os cerca de 1.020 km que existem entre as cidades argentinas de Zárate (situada na província de Buenos Aires às margens do rio Paraná) e Posadas (situada na fronteira com o Paraguai junto ao rio Paraná) no sentido Norte-Sul, mas que ainda se encontra em fase de perfil aguardando fontes de financiamento.

Também inserido no grupo está o projeto de “Recuperação do ramal ferroviário Chamberlain – Fray Bentos” em território uruguaio, que integra o projeto estruturado da API com o mesmo nome. O projeto que está em fase de execução tem como objetivo reabilitar a seção ferroviária que une a cidade de Chamberlain, no Departamento de Tacuarembó, com a cidade de Frey Bento, no Departamento de Rio Negro. Trata-se de um projeto considerado prioritário e estratégico, visto que a cidade de Frey Bentos na fronteira com a Argentina se concentra a produção de celulose, que necessita de crescente matérias primas para sua produção e deve ser captado pela estrada de ferro.

De acordo com o Informe da Carteira de Projetos do COSIPLAN de 2017 sobre a API, houve uma alteração e o projeto de “Recuperação do ramal ferroviário Chamberlain – Frey Bentos” deixou de ser um projeto prioritário para se tornar um projeto individual que agora faz parte do “Corredor ferroviário Argentina - Uruguai – Brasil”. Trata-se de um novo projeto API dentro do EID Hidrovia Paraguai-Paraná que substitui o “Corredor ferroviário Montevideu – Cacequi”, antes pertencente somente ao EID MERCOSUL-Chile. Esta foi uma decisão tomada pelos coordenadores nacionais em encontro em Buenos Aires, visando melhorar a integração

física do MERCOSUL e, em particular, dos corredores ferroviários que conectam Montevidéu às redes brasileira e argentina de Rivera e Salto Grande, respectivamente, com importantes implicações transfronteiriças e possibilidades de transportes de cargas.

Já no âmbito do novo projeto API “Corredor ferroviário Argentina - Uruguai – Brasil” (HPP - MCC), foi incluso o projeto de “Reabilitação e melhora do trecho ferroviário Piedra Sola – Salto Grande”, que se encontra em fase de execução com financiamento do FOCEM. O projeto tem como objetivo reativar a conexão ferroviária entre as cidades de Assunção e o porto de Montevidéu, como parte da conexão com o EID Hidrovia Paraguai-Paraná.

Outro projeto estruturado da API pertencente ao grupo é o de “Circunvalação viária de Nueva Palmira e sistema de acessos terrestres ao porto”, que se encontra em fase de execução no Uruguai. O objetivo do projeto é gerar uma via de acesso direto e conexão de saída ao porto de Nueva Palmira (o segundo porto mais importante do Uruguai, reconhecido pelo transporte de grãos e celulose) para transporte rodoviário de cargas por meio de um desvio pela Rota 21, juntamente com a interligação à Rota 12, permitindo a convergência direta para o porto e o transporte gerado e derivado em ambas as rotas. Esta proposta ajudaria a aliviar a entrada ou circulação de veículos pesados na cidade de Nueva Palmira (COSIPLAN, 2017), que está estrategicamente localizada sobre o rio Uruguai e em frente à desembocadura do rio Paraná.

De acordo com o último Informe da Carteira de Projetos de 2017, os projetos do Portfólio de infraestrutura de transportes no EID Hidrovia Paraguai-Paraná totalizavam 75, divididos nos subsetores rodoviário (21), ferroviário (11), fluvial (39), aéreo (1), multimodal (3) e boa parte dos projetos se encontram em fase de perfil e execução, segundo o SIP (Tabela 7).

**Tabela 7 - Andamento dos projetos de infraestrutura de transportes da IIRSA/COSIPLAN para o EID Hidrovia Paraguai-Paraná**

Transporte	Nº de projetos	Perfil	Pré-execução	Execução	Concluídos
Rodoviário	21	2	3	9	7
Ferrovário	11	4	1	4	2
Fluvial	39	11	11	10	7
Aéreo	1	1	0	0	0
Multimodal	3	2	1	0	0
<b>Total</b>	<b>75</b>	<b>20</b>	<b>16</b>	<b>23</b>	<b>16</b>

Fonte: Elaboração própria com base no Informe da Carteira de Projetos do COSIPLAN (2017) e dados do SIP (2021).

O setor rodoviário ainda continua sendo o foco dos projetos depois do setor fluvial no EID Hidrovia Paraguai-Paraná, em seguida o setor ferroviário e multimodal, que servirão de sustentação para a navegação e escoamento de *commodities* até os portos e regiões do interior

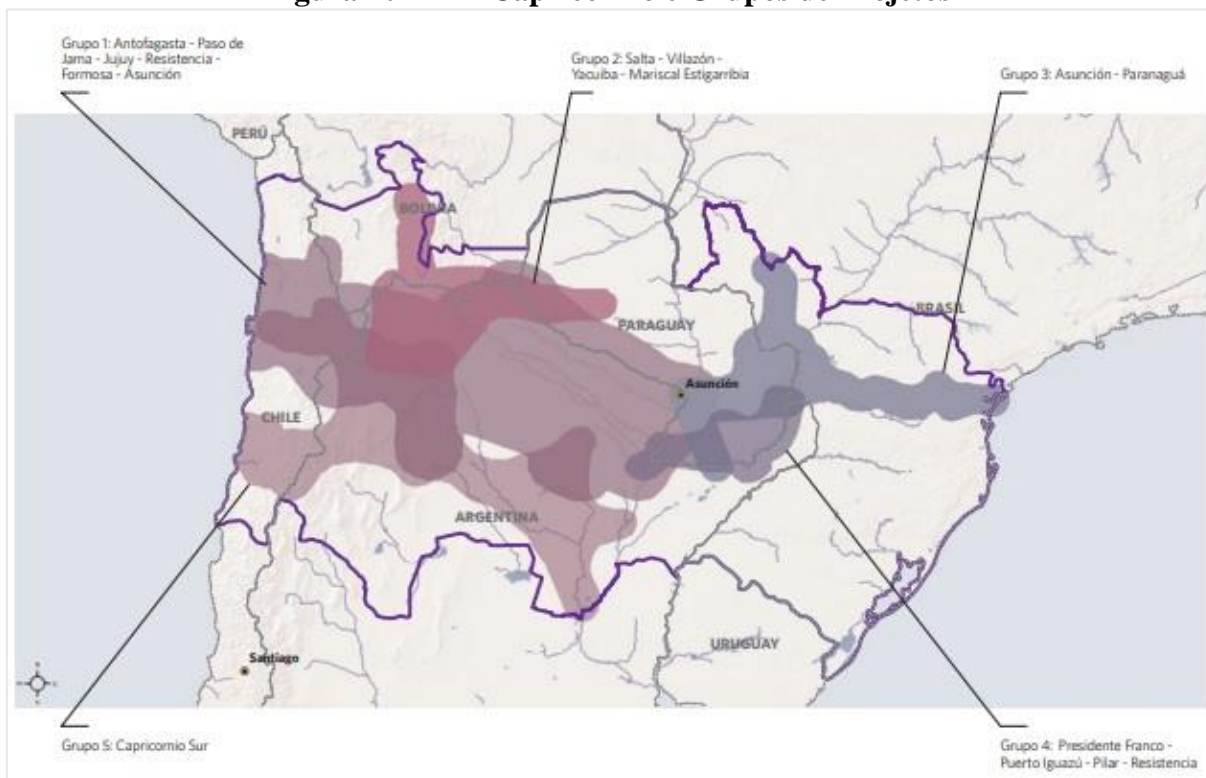
da América do Sul. Além disso, não há projetos voltados para o setor marítimo e nem para passos de fronteira no âmbito do EID.

#### 4.4 Projetos de infraestrutura de transportes no EID Capricórnio

O EID Capricórnio se estende pela costa do Pacífico do Chile, a região andina da Bolívia, o norte da Argentina, todo o território do Paraguai e os estados brasileiros da costa Atlântica, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, e uma porção do estado de Mato Grosso do Sul. A área de influência do EID, definida em torno do Trópico de Capricórnio, corresponde a 15% do território sul-americano e 13% da população e do PIB da América do Sul (COSIPLAN, 2017).

O conjunto de projetos para o EID Capricórnio tem como objetivo fortalecer a competitividade dos países do Pacífico e a Hidrovia Paraguai-Paraná; melhorar as condições de integração produtiva e competitiva no Noroeste da Argentina, Sul da Bolívia e Paraguai; fortalecer o desenvolvimento socioeconômico dos territórios envolvidos; e aproveitar as complementaridades visando o desenvolvimento do turismo integrado no Noroeste da Argentina, Sul da Bolívia e Norte do Chile (COSIPLAN, 2017). Para isso, os projetos voltados para o EID são subdivididos em 5 Grupos de Projetos (Figura 20).

**Figura 20 - EID Capricórnio e Grupos de Projetos**



Fonte: COSIPLAN (2017).



As principais cidades de influência do EID Capricórnio são: Iquique, Antofagasta, Capiapó, Vallenar, no Chile; Potosi e Tarija na Bolívia; Formosa, Resistencia, Corrientes, Posadas, Tucumán, Santiago del Estero, San Salvador Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja, Reconquista, na Argentina; Assunção e Cidade del Este, no Paraguai; Curitiba, Londrina, Florianópolis e Porto Alegre no Brasil. Enquanto que os principais portos marítimos do EID são: Iquique, Antofagasta e Caldera no Chile; Formosa, Barranquera, Corrientes e Posadas na Argentina; Assunção no Paraguai; e Paranaguá, São Francisco e Porto Alegre no Brasil (COSIPLAN, 2017).

De acordo com Oliveira Cruz (2017), 34% dos fluxos do EID Capricórnio são voltados para a exportação, que tem como destaque: cobre refinado, soja, petróleo, mineral de cobre e seus concentrados, e mineral de ferro e seus concentrados, além de excedentes energéticos (hidrelétricas e gás natural). Nesse sentido, ao ter como foco o escoamento destes e outros produtos como grãos e carnes, tem-se como estratégia dotar o EID de capacidade suficiente para garantir a fluidez da circulação das *commodities* por meio da conexão entre os portos instalados no Atlântico e no Pacífico.

A estratégia de interconectar os portos dos dois oceanos reflete o interesse dos países sul-americanos em facilitar as exportações para a Ásia e ampliar as possibilidades de comércio, sobretudo com a China, maior parceiro comercial de toda a América do Sul, cuja demanda por produtos primários aumentou nas últimas décadas, aprofundando a relação de interdependência entre os países. Assim, a tentativa de encontrar uma saída para o Pacífico implica em uma reorganização da logística de transportes na América do Sul por meio da possível redução de custos e tempo na região.

Segundo Myers (2018), a região da América Latina e do Caribe foi designada como um potencial destino para a ambiciosa iniciativa chinesa *One Belt, One Road* (OBOR), também conhecida como “Nova Rota da Seda”, projeto que inicialmente tinha como objetivo conectar a Ásia à Europa e ao Norte da África por meio da integração de obras de infraestrutura. Logo, os corredores bioceânicos ganham maior importância justamente por fazerem parte desta iniciativa que é uma das principais em termos de política externa do presidente chinês Xi Jinping.

Em janeiro de 2018, na ocasião da Segunda Reunião Ministerial do Fórum China-América Latina e Caribe (Fórum China – CELAC) no Chile, Xi Jinping lançou o convite para que os países latino-americanos participem ativamente desta rede bilionária de projetos de infraestrutura em nível multilateral, ao considerá-los indispensáveis para a cooperação internacional do Cinturão e Rota. Os investimentos chineses em infraestrutura na América

Latina e Caribe já é uma realidade e se assemelham à Nova Rota da Seda, porém, os benefícios que os países poderão alcançar por meio desta iniciativa vão depender da capacidade da região de pensar de maneira estratégica e colaborativa a respeito do desenvolvimento da infraestrutura regional do que da sua inclusão oficial ao OBOR (MYERS, 2018).

A região Centro Oeste da América do Sul que condiz com a zona de influência do EID Capricórnio também se insere em uma iniciativa de integração intitulada Zona de Integração do Centro Oeste da América do Sul (ZICOSUR), criada em 1997, na ocasião do I Encontro Internacional ZICOSUR Ásia-Pacífico no Chile, e contou com diversos representantes dos países asiáticos, incluindo a China. Composta por entidades subnacionais da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai, o objetivo da ZICOSUR é promover a integração econômica e logística e unir esforços entre empresários e autoridades locais em uma região onde existem convergências para desenvolvimento da infraestrutura, entre elas, o projeto do corredor bioceânico (ZICOSUR, 2018).

Vale ressaltar que nos últimos anos a ZICOSUR, por meio de seminários, declarações e reuniões, tem apontado a importância de se avançar em corredores bioceânicos, rodoviário e ferroviários, para aumentar a conectividade, promover a integração, reduzir tempo e custos e fortalecer o turismo. Especificamente no EID Capricórnio, a ZICOSUR, no ano de 2012, realizou a identificação de 218 projetos de infraestrutura de transportes cruciais para os corredores bioceânicos (FERES, 2020).

No ano de 2015, o projeto do Corredor Rodoviário Bioceânico surgiu denominado “Grupo de Trabalho (GT) do Corredor Rodoviário Bioceânico”, com o intuito de propiciar o desenvolvimento de regiões que não foram incluídas adequadamente nos diferentes processos de integração e se encontram isoladas geograficamente, como o Centro-Oeste brasileiro, o Chaco paraguaio, o Noroeste argentino e o Norte do Chile. Diante da fragmentação das iniciativas integracionistas na América do Sul, o GT do Corredor Rodoviário Bioceânico é o único projeto que agrega mais de três países e que se reúne regularmente dentro do alcance regional do EID Capricórnio, mas também dos EIDs Interoceânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná. (BARROS et al., 2020).

O objetivo central do corredor é conectar Porto Murtinho (Mato Grosso do Sul) com os portos do Norte do Chile (Arica Parinacota, Tarapacá e Antofagasta), atravessando os territórios do Brasil, Paraguai, Argentina e Chile. A criação do GT se deu na ocasião em que o governo do Chile visava promover uma “Convergência na Diversidade” entre o MERCOSUL e a Aliança do Pacífico - um processo de integração econômico e comercial criado em 2012 formado por Chile, Colômbia, México e Peru - pois os EIDs da IIRSA/COSIPLAN,

particularmente os corredores bioceânicos, se constituem como instrumentos substanciais para concretizar este interesse comum entre os dois blocos e cooperar para o desenvolvimento regional (BARROS et al., 2020).

Conforme Feres (2020), o EID Capricórnio possui uma série de projetos estratégicos para conectar portos dos dois lados da América do Sul, com a finalidade de facilitar e aumentar as exportações dos países da região para os mercados internacionais. No âmbito da IIRSA/COSIPLAN, a estratégia de estabelecer corredores bioceânicos neste EID não se limita apenas ao modal rodoviário, embora este seja predominante, mas também ao modal ferroviário. Isto porque é necessário que o Corredor Rodoviário Bioceânico disponha também de uma malha ferroviária para possibilitar o transporte de minerais com menores custos logísticos.

A partir da criação do COSIPLAN, quatro projetos de infraestrutura de transportes para o EID Capricórnio foram incluídos na API, subdividindo-se em projetos individuais nos 4, dos 5 grupos, são eles: “Construção da Ponte Binacional Salvador Mazza-Yacuiba e Centro de Fronteira entre Argentina e Bolívia”, advindo da antiga AIC da IIRSA, “Conexão Oeste Argentina-Bolívia”, “Corredor Ferroviário Bioceânico Paranaguá-Antofagasta” e “Conexão viária Foz - Ciudad del Este - Assunção – Clorinda” (COSIPLAN, 2017).

***Grupo 1: Antofagasta - Passo de Jama - Jujuy - Resistencia - Formosa - Assunção***

O primeiro grupo do EID Capricórnio tem como objetivo melhorar as condições de integração produtiva e competitiva do Noroeste argentino e Sul da Bolívia e o Paraguai, fortalecer a conectividade dos territórios localizados no Pacífico e na Hidrovia Paraguai-Paraná, além de desenvolver o turismo integrado e fluidez na circulação de pessoas.

O principal projeto da API neste grupo é o de “Conexão viária Foz - Ciudad del Este - Assunção – Clorinda”, que tem como objetivo otimizar a conectividade e a fluidez do intercâmbio comercial que ocorrem na região metropolitana de Assunção e da tríplice fronteira até Clorinda, na Argentina (OLIVEIRA CRUZ, 2016). O projeto se encontra em fase de pré-execução e contou com financiamento do FONPLATA para o estudo de viabilidade, sendo composto por 3 projetos individuais: “Otimização do Nó Clorinda - Assunção”, “Nova Ponte Presidente Franco-Porto Meira, com Centro de Fronteira Paraguai-Brasil”, e “Concessão Melhoria das Rodovias N° 2 e 7 (Assunção - Ciudad del Este)”.

O primeiro projeto, ainda em fase de pré-execução, busca aliviar o congestionamento de mercadorias e pessoas no nó Clorinda (Argentina) - Área metropolitana de Assunção, no Paraguai, servindo de complemento à atual Ponte San Ignacio de Layola entre os dois países. O segundo projeto tem como objetivo aliviar o tráfego de Foz do Iguaçu e na Ponte da Amizade (até o momento, a única ligação do Brasil com o Paraguai), além de incentivar investimentos

para o transporte multimodal, geração de empregos e facilitar o escoamento da produção regional. Trata-se de uma obra muito aguardada pelos dois países e com expectativa de conclusão em meados de 2022 (VILELA, 2022). Vale ressaltar que esta obra, embora incluída na AIC da IIRSA, deixou de ser um dos 31 projetos da API, mas continuou a fazer parte da agenda como um projeto individual, dentre os 88 que a compõem. Por fim, o terceiro projeto visa otimizar o principal corredor terrestre do Paraguai e a conectividade regional, visto que as Rotas 2 e 7 são as de maior fluxo de tráfego registrado no país, ao conectar Assunção - Ciudad del Este.

É importante destacar que embora o projeto estruturado da API “Conexão viária Foz - Ciudad del Este - Assunção - Clorinda” seja dividido em três projetos individuais, os projetos “Nova Ponte Presidente Franco-Porto Meira, com Centro de Fronteira Paraguai-Brasil” e “Concessão Melhoria das Rodovias Nº 2 e 7 (Assunção - Ciudad del Este)” estão inseridos no Grupo 3 do EID Capricórnio (G3 - Assunção – Paranaguá). Isto, por sua vez, demonstra o grau de sinergia entre os projetos, mas também o nível de complexidade na divisão das obras, que dependerá do progresso das atividades de outro grupo para que seja possível executá-las por completo.

De acordo com Oliveira Cruz (2016), dos cinco projetos do EID Capricórnio que estão inseridos na API o “Corredor Ferroviário Bioceânico Paranaguá-Antofagasta” é o de maior impacto para a integração regional, e que é composto por 9 subprojetos, em sua maioria, do modal ferroviário e um do modal rodoviário, divididos nos grupos 1, 3 e 4 de projetos do EID. Por outro lado, do ponto de vista da intermodalidade almejada para a integração sul-americana e para o estado brasileiro de Mato Grosso do Sul, o corredor ferroviário tem como objetivo conectar-se com rodovias, ferrovias e hidrovias na Bacia do Prata (Figura 21).

**Figura 21 - Corredor Ferroviário Bioceânico Paranaguá-Antofagasta**



Fonte: BNDES (2011).

Para o comércio e a produção, a conclusão deste projeto pode impulsionar ainda mais a exportação de grãos e complexos oleaginosos, visto que o Porto de Paranaguá localizado no estado brasileiro do Paraná é o maior porto graneleiro da América do Sul e o mais importante do Brasil na exportação de grãos. O Porto de São Francisco em Santa Catarina, por sua vez, é o quarto maior porto brasileiro em movimentação de soja e o sexto em volume e cargas (BNDES, 2011).

Os cereais, que inclui a soma das exportações de milho, trigo, sorgo e cevada têm a Argentina como principal exportador, sendo o Brasil o seu maior comprador. Com a construção do Corredor, as exportações para o Brasil podem migrar do modal marítimo para o modal ferroviário. Já para o Paraguai, que tem sua produção de soja escoada pelos portos da Argentina na Bacia do Prata, poderá escoar pelo Porto de Paranaguá no Brasil ou de Antofagasta no Chile (BNDES, 2011).

No primeiro grupo do EID Capricórnio se encontram quatro projetos individuais que compõem o “Corredor Ferroviário Bioceânico Paranaguá-Antofagasta”: “Recuperação do Ramal Ferroviário C3: Resistencia - Avia Terai – Pinedo”, “Recuperação do Ramal Ferroviário C12: Avia Terai – Metán”, “Recuperação do Ramal Ferroviário C14: Salta – Socompa”; e “Corredor Ferroviário Bioceânico trecho Chile (Antofagasta - Socompa)”.

Os três primeiros projetos se encontram em fase de pré-execução e estão localizados na Argentina, e tem como objetivo a recuperação da infraestrutura ferroviária existente. Já o projeto “Corredor Ferroviário Bioceânico trecho Chile (Antofagasta - Socompa)” se encontra concluído e tem como objetivo conectar Antofagasta com Salta, na Argentina, cidade esta que também está ligada aos portos de Rosário e Buenos Aires e com as cidades bolivianas de La Paz e Santa Cruz, até chegar finalmente ao porto de Santos, no Brasil (COSIPLAN, 2021).

### ***Grupo 2: Ponte Binacional Salvador Mazza - Yacuiba - Mariscal Estigarribia***

O segundo grupo do EID Capricórnio tem como objetivo reduzir custos e aumentar a segurança no comércio de bens e serviços entre Argentina, Bolívia e Paraguai, promover a articulação entre os EIDs Capricórnio e Interoceânico Central, além de facilitar os fluxos de pessoas dos países do grupo.

Um dos projetos mais importantes da API neste grupo é o de “Construção da ponte binacional Salvador Mazza – Yacuiba e Centro de fronteira”, que foi incluso anteriormente na AIC da IIRSA, mas que ainda se encontra em fase de pré-execução. O objetivo do projeto é aliviar o congestionamento do tráfego entre Bolívia e Argentina, sendo este um dos principais gargalos que prejudica o comércio internacional de cargas entre os dois países, resultando em atrasos e restrições de horários dos complexos fronteiriços (COSIPLAN, 2021).

A ideia por trás deste projeto é dotá-lo de um enfoque de integração mais amplo, conectando a Bolívia não apenas à Argentina, mas também aos demais países do MERCOSUL. Além disso, o projeto de construção da ponte entre os dois países se desenvolve dentro de uma área com forte sensibilidade regional e social, que é reforçada pelo caráter bilateral do projeto, mas que precisou ser superado para dar continuidade às próximas etapas. A superação dos embates regionais somente foi possível em razão da vontade política dos países para melhorar suas conexões físicas, além da importância concedida à esta passagem de fronteira que pode servir de motor para o desenvolvimento regional, embora ainda não se encontre concluída (IIRSA, 2010).

Outro projeto do grupo incluso na API é o de “Conexão Oeste Argentina – Bolívia”, composto por 3 projetos individuais voltados para o modal rodoviário e ferroviário: “Recuperação da Ferrovia Jujuy - La Quiaca”, “Pavimentação da Rodovia Nacional Nº 40 Corredor Mineiro (limite com a Bolívia)” e “Ponte e Centro de Fronteira La Quiaca (Argentina) - Villazón (Bolívia)”. Todos estes projetos, que estão em fase de pré-execução, possuem sinergias importantes, pois a execução simultânea das obras permitirá maior fluidez territorial e menos tempo de espera entre os dois pontos da fronteira.

O projeto “Recuperação da Ferrovia Jujuy - La Quiaca” visa recuperar a conexão ferroviária entre Argentina e Bolívia, bem como integrá-la por meio do Corredor Los Libertadores entre Buenos Aires e Mataraní, no Peru, com vistas a atender a demanda por transporte de cargas e passageiros. De acordo com informações do SIP (2021), numa primeira fase, o governo de Jujuy fará o assentamento dos trilhos com material produzido para a instalação de um trem turístico em Humauaca (Argentina).

Embora sem fazer menção à IIRSA, em 2019, a província de Jujuy avançou com os planos para o primeiro trem movido a luz solar da América Latina, com intuito de percorrer justamente 300 quilômetros da capital provincial até La Quiaca, na Bolívia, contando com um empréstimo de US\$ 75 milhões da CAF. Segundo informações do projeto, a energia para as baterias dos trens seria gerada em um parque solar que também será construído e integrado ao projeto, e que tem a China como grande interessada. Em um primeiro momento, o foco das obras será o transporte de passageiros para fins turísticos, com percurso mais curto, mas que gerará recursos para a construção das partes restantes da ferrovia (ROTH, 2019).

Já por meio do traçado da “Rodovia Nacional Nº 40 e implementação da Ponte e Centro de Fronteira La Quiaca (AR) – Villazón (BO)”, busca-se reduzir o congestionamento de veículos e pedestres, bem como o desenfreado crescimento das cidades fronteiriças em torno do passo de fronteira existente, transformando a região em um nó de integração (IIRSA, 2010).

### ***Grupo 3: Assunção - Paranaguá***

O terceiro grupo do EID Capricórnio tem como objetivo consolidar um sistema de alta capacidade e baixos custos em relação à movimentação de produtos à granel, que tem como destino os mercados internacionais, além de promover o desenvolvimento socio-territorial regional.

Neste grupo se encontram três projetos individuais que compõem o “Corredor Ferroviário Bioceânico Paranaguá-Antofagasta”: “Corredor Ferroviário Bioceânico trecho Cascavel - Foz do Iguaçu”, “Corredor Ferroviário Bioceânico trecho Paranaguá - Cascavel e variante ferroviária entre Guarapuava e Ingeniero Bley”, e “Ponte Ferroviária com Parque de Cargas (Ciudad del Este - Foz do Iguaçu)” (IIRSA, 2011).

Ao consultarmos o SIP, verificamos que estes três projetos não estão mais inclusos no Portfólio. No entanto, identifica-se neste grupo o projeto “Construção da Ferrovia Cascavel - Guaíra - Dourados - Maracaju” no estado de Mato Grosso do Sul, que mesmo não inserido na API e ainda se encontrar em fase de perfil, visa criar novas possibilidades logísticas para o fornecimento de insumos e o escoamento de grãos, a partir de centros de produção que tem como destino portos do Paraná, sobretudo Paranaguá, interligando as regiões brasileiras do Centro-Oeste e Sul ao MERCOSUL (COSIPLAN, 2021).

### ***Grupo 4: Presidente Franco - Puerto Iguazú - Pilar – Resistencia***

O quarto grupo do EID Capricórnio tem como objetivo dinamizar o desenvolvimento, melhorar as opções de saída dos produtos regionais em direção ao EID Hidrovia Paraguai-Paraná, facilitar as condições básicas em faixas de fronteira e facilitar o fluxo de habitantes entre os países do grupo (COSIPLAN, 2017).

As obras que compõem o projeto do “Corredor Ferroviário Bioceânico Paranaguá – Antofagasta” neste grupo são: “Otimização do Nó Ponte Ñeembucú - Rio Bermejo” e “Construção da Ferrovia Ciudad del Este – Pilar”. O primeiro projeto trata-se de um estudo de viabilidade técnica, financeira, ambiental e institucional de Programas de Investimentos financiado pelo FOCEM, que já se encontra concluído e tem como objetivo otimizar as conexões físicas e as condições de transporte rodoviário e ferroviário no nó Ñeembucú (PY) - Rio Bermejo (AR). Já o segundo projeto, em fase de pré-execução no Paraguai, tem como objetivo construir uma linha férrea de Ciudad del Este até o Sul da cidade de Pilar, com o intuito de ampliar a oferta de infraestrutura no EID Capricórnio e articulá-la com outras oportunidades na região, como a segunda ponte entre Brasil e Paraguai, o aeroporto de Guarani e os portos da Hidrovia Paraguai-Paraná (COSIPLAN, 2021).

O Grupo 5 do EID Capricórnio conhecido como Capricórnio Sur, possui outros projetos de infraestrutura de transportes que não constam na API do COSIPLAN. Porém, este grupo tem como um dos objetivos a articulação intermodal entre os grupos dos EIDs Capricórnio, MERCOSUL-Chile, Interoceânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná.

De acordo com o Informe da Carteira de Projetos do COSIPLAN de 2017, os projetos do Portfólio de infraestrutura de transportes no EID Capricórnio totalizavam 74, subdivididos em rodoviário (42), ferroviário (14), fluvial (3), marítimo (4), aéreo (1), multimodal (1) e passos de fronteira (9), e boa parte se encontra em fase de pré-execução e concluído, de acordo com o SIP (Tabela 8).

**Tabela 8 - Andamento dos projetos de infraestrutura de transportes da IIRSA/COSIPLAN para o EID Capricórnio**

Transporte	Nº de projetos	Perfil	Pré-execução	Execução	Concluídos
Rodoviário	42	0	19	10	13
Ferrovário	14	3	7	3	1
Fluvial	3	3	0	0	0
Marítimo	4	0	0	1	3
Aéreo	1	0	0	0	1
Multimodal	1	1	0	0	0
Passos de Fronteira	9	0	5	1	3
<b>Total</b>	<b>74</b>	<b>7</b>	<b>31</b>	<b>15</b>	<b>21</b>

Fonte: Elaboração própria com base no Informe da Carteira de Projetos do COSIPLAN (2017) e dados do SIP (2021).

Dentre os EIDs da IIRSA, o EID Capricórnio possui boa posição estratégica e “posição espacial relativa” para absorver os fluxos de distintas origens e o transporte das matérias-primas dos portos para as regiões produtoras, podendo proporcionar diversas logísticas multimodais. O Corredor Ferroviário Bioceânico, nesse sentido, é considerado a vertebração e capital físico estruturante do EID para unir os dois oceanos e proporcionar novas rotas de escoamento para os países do MERCOSUL. Sendo assim, as obras para o modal ferroviário se tornam primordiais para o desenvolvimento pleno deste EID.

#### **4.5 O panorama da infraestrutura de transportes nos EIDs MERCOSUL-Chile, Hidrovia Paraguai-Paraná e Capricórnio**

Após a análise dos principais projetos nos EIDs MERCOSUL-Chile, Hidrovia Paraguai-Paraná e Capricórnio, é possível verificar o grau de complexidade dos projetos que são distribuídos em grupos diferentes, mas que são altamente vinculantes entre si. Isto, por sua vez, demonstra que, para um projeto estruturado ser considerado finalizado por completo, ele necessita da conclusão de seus projetos individuais nos demais grupos em que se encontram



alocados, que podem se desenvolver de maneiras distintas, com maior ou menor velocidade, a depender do modal de transporte e seus desafios.

Rückert e Dietz (2013) afirmam que os projetos do EID MERCOSUL-Chile são direcionados em grande medida para a infraestrutura estratégica de interconexões internacionais, caracterizados como nós e redes da internacionalização de territórios, sobretudo na Argentina e no Uruguai e, em seguida, na região Centro-Sul do Brasil. Para o setor de transportes, o foco é o setor rodoviário, cujas obras se concentram na Argentina, no Chile, no Brasil e no Uruguai, nesta ordem, sendo que o Paraguai não fora contemplado com projetos rodoviários neste EID.

A rede viária dos países que compõem o EID MERCOSUL-Chile alcança uma longitude total de 1.973.802 km, sendo que somente 15% se encontra pavimentado (296.070 km). Nesse sentido, entendemos que a falta de pavimentação das vias destes países é um problema a ser superado, mesmo se tratando de um EID cujos fluxos econômicos e comerciais são mais intensos em comparação com outras regiões, para que a integração física de fato avance no bloco. Esta realidade também se repete nos demais EIDs, onde a rede viária dos países que compõem o EID Hidrovia Paraguai-Paraná alcança uma longitude total de 2.108.784 km, sendo que somente 14% se encontra pavimentado, e no EID Capricórnio atinge uma extensão total de 2.117.539 km com apenas 15% de pavimentação (COSIPLAN, 2017).

Este cenário de falta de pavimentação das vias é evidente se analisarmos, por exemplo, o caso do Brasil que, de acordo com o Sistema Nacional de Viação (SNV), possui somente 213.453 km de rodovias pavimentadas, de um total de 1.720.700 km, o que corresponde a 12,4% da extensão total. Isto, por sua vez, implica em uma maior quantidade de viagens realizadas em vias não pavimentadas ou um aumento da extensão a ser percorrida em vias pavimentadas para se chegar ao destino final, devido a indisponibilidade de rotas mais curtas (CNT, 2019). Conseqüentemente, isso impacta na circulação de mercadorias em direção aos demais países do MERCOSUL.

Os projetos direcionados para o modal rodoviário se justificam pelo fato de que quase 70% dos fluxos de comércio do Brasil com Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela são realizados por rodovias. A IIRSA, portanto, reproduz em seu modelo de integração física este sistema de transporte que é predominante em toda a América do Sul. É importante destacarmos que, pelo fato de a IIRSA/COSIPLAN ser uma organização intergovernamental, muitas das decisões acerca da infraestrutura de transportes regional partirão de seus países membros, o que não lhe garante autonomia para implementar, por exemplo, uma matriz de transporte mais equilibrada (SÁNCHEZ, 2017 apud SOUZA, 2019).

O transporte rodoviário é pouco eficiente quando se leva em conta a magnitude do território sul-americano, com longas distâncias e elevados custos ambientais. No entanto, possui um custo de implementação mais baixo se comparado com outros modais e em curtas distâncias. Além disso, é considerado um modal ágil que facilita o transporte e entrega sem necessitar de um modal intermediário, possibilitando o transporte “porta a porta”.

Por outro lado, as rodovias dos países do MERCOSUL não são semelhantes, e ao analisarmos o *ranking* de competitividade global das rodovias do Fórum Econômico Mundial, é possível verificar a posição de alguns países sul-americanos, num total de 141 países, tendo como base dois índices, um de conectividade entre as maiores cidades do país e o outro de qualidade da via, levando em conta sua extensão e condições funcionais: Chile (16<sup>a</sup>), Argentina (47<sup>a</sup>), Uruguai (54<sup>a</sup>) Equador (63<sup>a</sup>) e Brasil (93<sup>a</sup>) (CNT, 2019).

O Chile é o país com a melhor posição no quesito qualidade e conectividade na América do Sul, em seguida a Argentina, o Uruguai, o Equador e, por último, o Brasil. As rodovias nos países do EID MERCOSUL-Chile sofrem com a degradação em virtude do elevado fluxo de veículos, acompanhado da falta de intervenções para sua manutenção com a devida frequência, o que resulta na intensificação do processo de desgaste e defeitos nas rodovias, comprometendo sua qualidade. Ademais, vigora a necessidade de expansão da malha pavimentada para que os veículos venham circular de maneira mais bem distribuída pelas vias (CNT, 2019).

Ao ser o principal modal de transporte na América do Sul para movimentação internacional de cargas, as rodovias possuem um papel importante na matriz de transportes e na integração econômica de mercadorias entre os países do MERCOSUL. Isto porque os principais projetos da AIC e da API para o setor rodoviário são voltados para importantes zonas econômicas e administrativas, como o corredor Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba, Florianópolis, Montevideu, Buenos Aires, Mendoza, Santiago do Chile e Valparaíso, que compreende os pontos nodais da região apontados nos estudos sobre a integração física sul-americana que antecederam a IIRSA.

De acordo com Souza (2015), as rodovias são o lócus de convergência de fluxos, visto que, além de facilitar interações espaciais regionais e internacionais, existe um adensamento da urbanização no entorno de alguns trechos. Portanto, a recuperação e a ampliação das rodovias recebem apoio da população local, pois culmina em uma melhora da mobilidade inter/intraurbana. É este adensamento em determinados trechos, causado pela concentração de fluxos, que faz do EID MERCOSUL-Chile aquele com maior número de projetos e que, em sua maioria, são voltados para a reabilitação das rodovias que recebem um elevado fluxo de veículos de cargas e passageiros.

A ausência de ferrovias transversais é o que torna o transporte rodoviário sobrecarregado, ao ficar responsável pelo carregamento de cargas até os portos e aduanas. O trajeto realizado muitas vezes envolve a passagem obrigatória por áreas de elevada densidade urbana, como é o caso da fachada litorânea e sublitorânea, para em seguida sair do país através dos portos e das passagens de fronteira (SOUZA, 2019).

No curto prazo, o transporte rodoviário possibilita maior fluidez territorial com a condição de que haja manutenções frequentes. No longo prazo, caso não se diversifique a matriz de transporte, é muito provável a perda de oportunidades de investimento em outros modais e, conseqüentemente, a impossibilidade de estruturação de uma matriz de transportes mais equilibrada e competitiva que seja capaz de reduzir os custos logísticos na América do Sul; justamente por causa do desgaste causado pela grande movimentação de fluxos. Isto porque estradas em mau estado de conservação aumentam o custo operacional dos veículos (peças, pneus, manutenção), elevam o consumo de combustíveis, o tempo de viagem, bem como os riscos de acidentes.

Já a rede ferroviária do EID MERCOSUL-Chile alcança 66.424 km, sendo que 80% se encontra em condições de operar, tendo em vista a conexão de portos e centros de mineração. No EID Hidrovia Paraguai-Paraná, a rede ferroviária alcança 62.359 km e 87% se encontra em condições de operar. No EID Capricórnio, ela alcança 63.355 km, com 87% em condições operacionais. Contudo, é importante destacar que o modal ferroviário ainda possui uma presença minoritária e, em alguns casos, marginais em relação ao transporte de cargas nos países dos EIDs, mesmo no caso do EID Capricórnio, que abarca o importante projeto do Corredor Ferroviário Bioceânico; salvo em alguns casos específicos de uso exclusivo por empresas que integram produção e transporte (COSIPLAN, 2017).

Os sistemas ferroviários da América do Sul se iniciaram no século XIX e foram ampliados ao longo do século XX. Entretanto, durante este período, os Estados desenvolveram tal sistema de transporte inicialmente em seus territórios com objetivo de promover uma integração em escala nacional, sem interesse em conectar-se com seus vizinhos. De acordo com Mello e Gall (1997), as estratégias militares utilizadas pelos países sul-americanos ao longo da história geraram obstáculos físicos para a integração na escala regional, como uma forma de proteção das fronteiras. Essas estratégias resultaram em bitolas ferroviárias diferentes, gerando custos desnecessários ao MERCOSUL no âmbito da integração comercial, conferidos ao transporte.

Na visão de Lacerda (2009), embora as ferrovias sejam vitais para o comércio intrarregional e desenvolvimento econômico, os períodos de conflitos entre os países no século

XIX e a busca por proteção das fronteiras nacionais deixaram “uma cicatriza aberta na infraestrutura logística do Cone Sul”. Como resultado da falta de uma conexão férrea regional entre os países sul-americanos, diferenças em relação às larguras e calibres dos trilhos persistem até hoje entre um país e outro, impossibilitando o transbordo de cargas e passageiros por este modal entre as fronteiras, demandando maior tempo e elevados custos (COSIPLAN, 2017).

Um outro obstáculo que se impõe para o desenvolvimento das ferrovias são as barreiras geográficas naturais e a distância, que fizeram com que os sistemas ferroviários criassem conexões tardiamente, com destaque para a própria barreira andina. Por conseguinte, o transporte por rodovias acabou recebendo maior protagonismo, ao se adaptar com flexibilidade às eventuais diferenças normativas dos países. Em contrapartida, as ferrovias foram colocadas em situação inferior em termos de competitividade ao rodoviarismo.

Na costa Atlântica da América do Sul, Argentina e Brasil se apresentam como os países que possuem os mais extensos sistemas ferroviários e que conformaram uma verdadeira rede. O Uruguai, por sua vez, conseguiu de igual forma desenvolver um sistema ferroviário de acordo com a magnitude de seu território, enquanto que o Paraguai construiu somente uma linha principal. No caso do Paraguai, evidencia-se uma falta de infraestrutura pré-existente no caso das ferrovias, que necessita ser construída para que haja impactos significativos na integração física, como no caso do “Corredor Ferroviário Bioceânico Paranaguá-Antofagasta”.

Já na costa do Pacífico, as ferrovias estiveram limitadas em razão das barreiras que se impõem ao território. Portanto, uma característica dos países desta porção do subcontinente é a falta de interconexão ferroviária entre eles. Equador, Peru e Chile permanecem isolados em termos de integração férrea, embora este último conte com um sistema ferroviário nacional bem desenvolvido, mesmo com as larguras de pista diferentes no norte e no sul do país (COSIPLAN, 2017).

De acordo com o estudo “*Insumos para elaborar una estrategia que facilite la integración ferroviaria de Suramérica*” do COSIPLAN, publicado em 2017<sup>12</sup>, a integração ferroviária, que é a utilização das ferrovias para a integração econômica entre os países vizinhos, foi proposta inicialmente por investidores interessados nos negócios de transporte ou por esta integração atender seus interesses comerciais, como o transporte de minérios a um porto de exportação. Posteriormente, as conexões ferroviárias internacionais se deram por meio de acordos entre os governos, mas nem sempre elas foram possíveis em virtude das diferenças de bitolas e a impossibilidade de continuidade do transporte ferroviário internacional.

---

<sup>12</sup> Disponível em: < <http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=4622>>. Acesso em: 15 mai. 2021.

Este cenário da integração das ferrovias na América do Sul reflete nas trocas comerciais regionais, pois inviabiliza a utilização de contêineres, ao instituir a utilização dos transbordos de cargas, ao contrário de uma rede ferroviária ampla e integrada que poderia favorecer o processo produtivo dos países e facilitar o escoamento das exportações. Diferentemente dos projetos para o setor rodoviário, as obras da IIRSA/COSIPLAN para o setor ferroviário se encontram, em sua maioria, em estágios iniciais de desenvolvimento, em razão da dimensão e da conectividade proposta por meio das ferrovias.

De acordo com o Informe da Carteira de Projetos do COSIPLAN de 2017, metade das obras voltadas para o setor ferroviário são para reabilitação das rodovias já existentes, 40% são novas obras e 6% restantes são circulares. No entanto, em virtude da diferença entre a natureza dos esforços entre os governos da região, 75% dos investimentos são destinados às novas ferrovias. Com relação aos investimentos ferroviários, o EID Andino possui 35% do valor estimado, mas representa somente 4% no que tange ao número de projetos. Os EIDs que mais possuem projetos ferroviários são Capricórnio (26%) e Hidrovia Paraguai-Paraná (21%) (COSIPLAN, 2017).

Embora os projetos da IIRSA necessitem da aprovação dos vizinhos sul-americanos para que a integração física de fato ocorra, no caso da integração por meios das ferrovias isto continua sendo um obstáculo, pois além da diferença em relação às bitolas, falta uma continuidade nos projetos de planejamento logístico em escala nacional e regional. Além disso, a construção de ferrovias é um projeto de longo prazo, o que acaba sendo prejudicada com as trocas de governos que decidem abandonar projetos antigos e renovar o portfólio de infraestrutura. Por isso a importância do reforço do compromisso entre os países.

O desinteresse das autoridades governamentais em investir no modal ferroviário se perdura há anos, o que também resultou em uma baixa provisão de ferrovias no MERCOSUL e fez com que os investimentos voltados para o setor de transportes fossem direcionados ao modal rodoviário (MORAES; SANTOS, 2014), que possibilita a contiguidade territorial. Outro elemento a ser observado é a importância de promover reformas regulatórias para o setor e maior segurança jurídica, visando tornar os investimentos ferroviários mais atrativos para o setor privado, que pode tornar o modal mais eficiente e produtivo.

Com relação ao setor aéreo, um terço das obras da IIRSA/COSIPLAN previstas em aeroportos se concentram no EID MERCOSUL-Chile, correspondendo a 71% do valor total. No portfólio, 8 projetos são voltados para a ampliação de importantes aeroportos como o de Campinas (Viracopos), conhecido por ser o maior centro de carga aérea da América do Sul (por superfície) e o segundo maior em quantidade de carga, atrás do Aeroporto de Guarulhos, este

último considerado o maior complexo aeroportuário do Brasil e da América do Sul. Ambos aeroportos presenciam um aumento constante do transporte de passageiros e cargas, e este aumento coloca enorme pressão sobre a infraestrutura aeroportuária para otimização e fornecimentos de serviços adequados.

No EID Hidrovia Paraguai-Paraná, o único projeto voltado para o modal aéreo é o de “Ampliação e reabilitação do Aeroporto de Concórdia”, na Província de Entre Rios na Argentina, pertencente ao grupo 5 do EID, para torná-lo um aeroporto de cargas e de equipamentos logísticos para transporte. Com isso, busca-se facilitar o transporte de cargas da produção regional, reduzir o tempo de transporte de produtos perecíveis e constituir um nó logístico regional e internacional (COSIPLAN, 2021).

De acordo com o SIP, a localização limítrofe da cidade de Concórdia e as acessibilidades nacional e internacional por meio da Rota 14 e da Ponte Internacional Santo Grande, que liga a Argentina ao Uruguai, definem a localização favorável para este tipo de empreendimento. O projeto ainda se encontra em fase de estudos e o financiamento das obras se dará por meio do Fundo MERCOSUL com perspectiva de conclusão para o ano de 2030 (COSIPLAN, 2021).

No EID Capricórnio, há somente um projeto voltado para o modal aéreo, mas que já se encontra concluído. O projeto tinha como objetivo melhorar as condições do Aeroporto público Cerro Moreno de Antofagasta, incluindo a ampliação e melhoria do terminal de passageiros, além da aquisição, fornecimento e instalação de uma nova ponte de embarque.

De acordo com a o boletim da CEPAL sobre infraestrutura aeroportuária na América Latina e Caribe (2019)<sup>13</sup>, o setor aeroportuário na região é a chave para a competitividade e a integração entre diferentes regiões do mundo por meio da melhoria da conectividade aérea. Todavia, o fluxo de aeronaves na região é pequeno em comparação com a América do Norte, Europa e Ásia, representando apenas 8% do mercado mundial, sendo que a concentração destes fluxos se dá nas grandes capitais ou em locais de rotas aéreas.

Na América do Sul, o transporte aéreo continua sendo regulado por acordos bilaterais que, por sua vez, possui restrições técnicas e comerciais que dificultam a expansão do mercado para o setor. Segundo um estudo do BID apresentado em 2014 durante reunião do COSIPLAN, a aviação cresce na América do Sul, porém a integração é baixa. O continente é muito pouco conectado, com poucos voos fora das principais capitais e concentradas em poucas empresas e, como proposta do estudo, enfatizou-se a possibilidade de conceder maior grau de liberdade para as rotas sub-regionais.

---

<sup>13</sup> Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44900/1/S1900358\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44900/1/S1900358_es.pdf)>. Acesso em: 25 jun. 2021.

Além dos projetos nos grandes aeroportos brasileiros de Campinas e Guarulhos, presentes no portfólio da IIRSA/COSIPLAN no EID MERCOSUL-Chile, identificamos, ainda, projetos nos seguintes aeroportos: Aeroporto Internacional Arturo Merino Benitez em Santiago, o principal aeroporto do Chile, bem como a construção de um novo aeroporto da IV Região de Conquimbo, 30 km ao Sul de La Serena (Setor Tangoy), com o intuito de proporcionar às companhias aéreas e aos passageiros as mesmas condições de serviços e segurança de um aeroporto regional; obras de melhoria, ampliação e modernização do Aeroporto de Assunção no Paraguai, o mais movimentado do país, do Aeroporto de Pedro Juan Caballero (cidade paraguaia que faz conurbação com a cidade brasileira de Ponta Porã, no Mato Grosso do Sul), do Aeroporto Internacional de Guarani em Cidade del Este (com objetivo de convertê-lo em um *hub* regional de carga) e, por fim, do Aeroporto de Encarnación, que foi concluído em 2013, voltado para voos internacionais e de cabotagem.

Percebe-se, portanto, que o EID MERCOSUL-Chile é o EID concentrador de projetos para o setor aéreo, mas as obras limitaram-se somente à ampliação e melhoria dos aeroportos já existentes e infraestrutura adequada para transporte de cargas regionais. Esta limitação se dá pelo fato de que na América do Sul as negociações no setor aéreo ainda são feitas justamente por meio de acordos bilaterais. Para Ricover e Negre (2003), esta modalidade de acordo no transporte aéreo decorre justamente da necessidade dos países de conduzir os aspectos econômicos, políticos e industriais do setor, impedindo o desenvolvimento da aviação em escala intra-regional e maior liberdade de circulação de bens e pessoas, com redução de custos e maior efetividade para indivíduos e companhias aéreas.

Uma substituição ao bilateralismo ainda presente nas tratativas a respeito do modal aéreo em escala regional é a adoção de um acordo de céus abertos, que tem como objetivo estabelecer normas mais flexíveis para o transporte aéreo internacional e minimizar a intervenção governamental. Estão inclusas neste tipo de acordo disposições que visam: estabelecer a livre concorrência de mercado, a livre determinação de preço pelo mercado, oportunidade justas e iguais de concorrência, acordos de *marketing* cooperativo e mecanismos de consultas e soluções de controvérsias entre os Estados (SILVA, 2007 apud ROESSING NETO, 2007). Nesse sentido, de acordo com Araujo Jr. (2009), um eventual acordo de céus abertos na América do Sul poderia alterar de sobremodo a geografia econômica do continente, ao criar condições para o surgimento de malhas regionais eficientes, incentivar a competição entre as companhias aéreas e expandir as opções de transporte para os usuários.

Um acordo multilateral nos moldes do que ocorre na União Europeia, de aviação aérea comum, só seria possível se fosse precedido por uma mudança nos marcos regulatórios que

possibilitasse, ao menos nos principais países, órgãos dotados de capacidade para exercer as seguintes funções: alertar o governo sobre os eventuais pontos de estrangulamento na infraestrutura nacional de aeroportos; e estabelecer normas de operação dos aeroportos que, ao respeitar os riscos ao meio ambiente e à segurança, possam potencializar a eficiência da malha de transporte aéreo do país. Trata-se, entretanto, de um processo de longo prazo, sendo um dos obstáculos e um dos temas pendentes na agenda de projetos da IIRSA/COSIPLAN (ARAÚJO JR, 2009).

No caso do MERCOSUL, a aviação ainda caminha a passos distantes de uma integração, visto que os países não adotam políticas comuns para o desenvolvimento da aviação civil, tal qual ocorre na União Europeia, onde os órgãos supranacionais estabelecem a atividade e aplicam a todos os países do bloco. O MERCOSUL não possui uma política única de regulamentação dos serviços de transporte aéreo entre seus membros, mas regulações restritivas para manter a operacionalidade da aviação ao mesmo tempo que protege a soberania dos Estados, apesar da existência do Acordo de Fortaleza de 1996. Este acordo estabelece como objetivo em seu artigo primeiro:

[...] permitir a realização de novos serviços aéreos sub-regionais regulares, em rotas diferentes das rotas regionais efetivamente operadas nos termos dos Acordos Bilaterais, a fim de promover e desenvolver novos mercados e atender devidamente à demanda dos usuários (BRASIL, 1999).

De acordo com Roessing Neto (2007), o acordo estabelece um objetivo característico de um acordo de céus abertos, porém, é evidente que não se trata de um acordo de céus abertos propriamente dito, mas de um acordo complementar aos realizados em nível bilateral. Além disso, a natureza do Acordo de Fortaleza aponta para um marco inicial de desenvolvimento incipiente entre os membros com relação aos serviços de transporte aéreo, pois a soberania nacional do espaço aéreo continua a ser um elemento estratégico a ser protegido.

Para que haja um mercado comum de transporte aéreo no MERCOSUL é necessário: liberar os direitos de tráfegos para as empresas aéreas dos Estados Partes; adotar um conceito regional de propriedade substancial e controle efetivo; uniformizar a normativa da Aviação Civil; maximizar as conexões; estabelecer uma política externa comum; compartilhar a infraestrutura aeroportuária e de navegação aérea; facilitar os procedimentos aduaneiros, priorizando uma concorrência saudável; e maior preocupação com os usuários (SILVA, 2007 apud ROESSING NETO, 2007).

Diferentemente do MERCOSUL, os países da Comunidade Andina chegaram a aprovar regulamentações voltadas à prestação de serviços de transporte aéreo que instituíam uma



política de céus abertos a partir de 1990. O regime estabelecido pelo bloco proporcionou maior flexibilidade na operação de voos entre os países da região, o que resultou no surgimento de novas rotas e novas companhias aéreas, além de melhoria no padrão de serviços prestados. Portanto, a adoção de políticas de liberalização dos serviços aéreos pela Comunidade Andina pode servir de base para um eventual acordo que abarque toda a América do Sul (ROESSING NETO, 2007).

Por meio do modal aéreo é possível realizar não somente o transporte de passageiros, mas também de cargas como remédios, computadores e componentes eletrônicos, e mercadorias frágeis e perecíveis como alimentos, bebidas, cosméticos, perfumes e flores, tornando-se insubstituível para o comércio internacional. Pode-se tomar como exemplo o caso da Colômbia, que transporta flores através do modal aéreo para os EUA e Europa, com constante aumento de frequências e destinos, sobretudo em épocas festivas (COSIPLAN, 2017).

Para Roessing Neto (2007), em um mundo cada vez mais conectado, o estabelecimento de um acordo multilateral regional de céus abertos na América do Sul seria pertinente. Para o autor, mesmo levando em conta o argumento protecionista contra a competição de companhias aéreas de países desenvolvidos, é provável que as companhias regionais, operantes em um ambiente de céus abertos sul-americano, conseguissem desenvolver uma capacidade maior de competir com empresas internacionais de economias consolidadas do que mantendo-se fechadas em seus próprios países. Ramos e Castillo (2010), também entendem que a integração latino-americana, particularmente sul-americana, deve funcionar na proposta da CAN, de liberalizar totalmente os céus sul-americanos visando o crescimento dos voos regionais.

De modo geral, e de acordo com Desiderio (2020), a integração aérea no MERCOSUL se resume em manter a regulação e manter a operacionalidade da aviação na gestão do tráfego aéreo, e não apresenta propostas para que a aviação civil se desenvolva em outros âmbitos, como econômico, político, infraestrutural, aduaneiro, industrial e etc. Com este panorama da integração aérea que ainda persiste no bloco mais consolidado da América do Sul, era muito provável que um projeto de integração em escala maior como a IIRSA/COSIPLAN esbarrasse no tema de reformas institucionais para este setor, impedindo o desenvolvimento de projetos.

Com relação ao transporte hidroviário, dos três EIDs analisados, o EID Hidrovia Paraguai-Paraná é o que mais possui obras voltadas para este modal pois, ao ser circunscrito na Bacia do Prata, visa ampliar a navegação pelos rios Paraguai e Paraná. De acordo com Cunha, Lobato e Barreto (2018), diferente do modal rodoviário, o hidroviário é mais seguro, consome menos combustível por unidade de carga e emite menos gases de efeito estufa, sendo

ambientalmente mais benéfico. Além disso, permite a mobilidade de produtos primários originados de regiões mediterrâneas para portos em direção aos mercados internacionais.

Por outro lado, as hidrovias não devem ser consideradas como uma ameaça de logística no transporte rodoviário, pois atua como um complemento fundamental ao sistema de transportes. Assim, os principais modais de transporte hidroviário, rodoviário e ferroviário devem ser vistos em uma relação de complementariedade, e não de competição (FREITAS JUNIOR; TOLOI; REIS, 2017). No entanto, é nítido que as ações por parte dos governos tendem a priorizar o transporte rodoviário, o que acaba gerando um desequilíbrio da matriz de transportes.

Mesmo havendo diversos projetos e obras para garantir a navegabilidade eficiente e segura pela Hidrovia Paraguai-Paraná no âmbito da IIRSA/COSIPLAN, eles ainda são insuficientes para superar a baixa eficiência que se apresenta nesta hidrovia. Este cenário é uma realidade em diversas hidrovias na América do Sul e no Brasil, e o fator ambiental é uma das principais causas, pois as hidrovias com maiores índices de ineficiência são as que apresentam os piores desempenhos no licenciamento ambiental. Garcia e Jesus (2021) ressaltam que as legislações ambientais dos países da Bacia do Prata são distintas e apresentam diferentes níveis de exigências, principalmente em relação às licenças ambientais para obras de infraestrutura, o que impedem a continuidade de muitos projetos em escala regional transfronteiriça.

É preciso considerar que, por se tratar de uma região sensível em termos ambientais, sobretudo em virtude do pantanal mato-grossense, qualquer intervenção deve ser precedida de estudos de viabilidade completos, holísticos e transparentes. Isto porque existe uma série de estudos que carece desses requisitos, e muitos não abordam a Hidrovia como um todo, bem como os múltiplos atores envolvidos na utilização de suas águas, tornando-se insuficientes para embasar qualquer tomada de decisão de governos e agências sobre projetos de infraestrutura (GARCIA; JESUS, 2021).

A inexistência de um banco de dados comum para consulta visando apoiar a tomada de decisão destes atores também é vista como um desafio para projetos de integração física na Hidrovia. Este argumento deriva do fato de que existe um grande número de estudos realizados na região, mas que nem sempre são aceitos por ambientalistas e especialistas por subestimarem os custos e superestimarem os benefícios da Hidrovia (JESUS; GARCIA, 2022).

Os projetos hidroviários são altamente demandados pelos setores de navegação e agronegócio no EID Hidrovia Paraguai-Paraná, que almejam ampliar a largura do canal e permitir a ultrapassagem e/ou travessias de embarcações, sobretudo da soja, com intuito de evitar atrasos e maiores custos operacionais. Entretanto, esta ideia esbarra em questões

ambientais intrínsecas à Hidrovia e à região do Pantanal pois, embora todos os trechos sejam navegáveis, existem diferenças entre eles, de modo que não é possível permitir a passagem do mesmo tipo de embarcação.

O trecho mais sensível em termos socioambientais da Hidrovia para a realização de obras de infraestrutura de navegação e um dos mais emblemáticos é o trecho Cáceres/Corumbá. De acordo com a organização não governamental ECOA (2022), as obras de intervenção neste trecho do rio Paraguai podem gerar sérios impactos na biodiversidade aquática e terrestre e, conseqüentemente, provocar alterações nas áreas úmidas, como por exemplo do Parque Nacional do Pantanal nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Além disso, as comunidades tradicionais, ribeirinhos e pescadores também podem ser afetados por possíveis projetos de engenharia no trecho entre Cáceres e Corumbá, que encontram no turismo e na pesca uma forma de gerar emprego e renda na região.

Tendo em vista o grande desafio em tornar a Hidrovia um modal preferencial na Bacia do Prata, será necessário fazer uso de alternativas intermodais já disponíveis, como o rodoviário-ferroviário (destino aos portos do Sudeste/Sul) ou rodoviário-hidroviário (destino ao porto de Santarém) (CARDOSO et al., 2006). De acordo com o Scur e Cabral (2019), estima-se que as vantagens comparativas da Hidrovia Paraguai-Paraná para atração logística dos principais produtos de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul são reduzidas em virtude do aumento da oferta de outras rotas logísticas, entre elas: a previsão da construção da primeira ferrovia estadual de Mato Grosso até Cuiabá, que se conectará com o sistema ferroviário nacional; a pavimentação de rodovias no eixo produtor Mato Grosso-Pará (por exemplo a BR-163); e a redução relativa do preço do frete. Para os autores, a exceção é o minério de ferro produzido no estado de Mato Grosso do Sul, cujo escoamento não justificaria investimento em todo o projeto da Hidrovia, sobretudo no seu Tramo Norte, que abarca Cáceres/Corumbá.

No Brasil, é importante ressaltar que o Programa de Autorizações Ferroviárias, o Pró-trilhos<sup>14</sup>, abre ainda mais espaço para os investimentos em transporte ferroviário por parte do setor privado, o que possibilitará um aumento e modernização da malha ferroviária no país e nos seus vizinhos sul-americanos, que buscam integrar-se à corredores bioceânicos. Com as autorizações ferroviárias realizadas no país e seu interesse em equilibrar a matriz de transporte nacional, há uma grande possibilidade de extensão da malha ferroviária para outras regiões geograficamente isoladas, principalmente na região Centro-Oeste, para se conectar a grandes centros econômicos produtivos e facilitar o transporte de *commodities* por meio desse modal.

---

<sup>14</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte-terrestre/programa-de-autorizacoes-ferroviarias>>. Acesso em: 20 set. 2021.

No curto e médio prazo, as oportunidades de transporte rodoviário se sobressaem, não apenas considerando as dificuldades de navegação no trecho Cáceres/Corumbá da Hidrovia Paraguai-Paraná e a falta de apoio logístico hidroviário nesta região, mas também os investimentos do governo federal brasileiro em novos eixos rodoviários e melhoria de rodovias existentes, como parte da estratégia de encurtamento de caminhos para o Corredor Rodoviário Bioceânico, ou também conhecido como projeto Rota de Integração Latino-Americana, que coloca o município de Porto Murtinho como centro de escoamento.

Este projeto, como abordamos anteriormente, visa conectar Porto Murtinho (Mato Grosso do Sul) a Carmela Peralta no Paraguai através do Rio Paraguai, viabilizando uma rota rodoviária que chega às estações chilenas, atravessando os territórios do Brasil, Paraguai, Argentina e Chile. Portanto, em razão deste projeto rodoviário de grande magnitude e extensão e a maior capacidade de carregamentos e comboios nos trechos 3 (Assunção-Santa Fé) e 4 (Santa Fé-Nueva Palmira) da Hidrovia Paraguai-Paraná, é possível vislumbrar uma infraestrutura hidro-rodoviária que pode contribuir para o aumento das exportações, novos empregos e promoção do turismo na região.

Embora haja críticas a esse grande projeto no que diz respeito à pesca e ao turismo local, é fundamental ressaltar que ele não atrapalha a navegação no rio Paraguai, pois trata-se de uma ponte estaiada erguida em suas margens a uma altura que não impede que os navios passem por baixo, e estará pronta por volta de 2023 (Figura 22). Com a construção do Corredor, haverá maior impulso ao crescimento econômico que beneficiará todos países envolvidos, principalmente o Paraguai que é um país enclausurado.

**Figura 22 - Esquema da ponte sobre o Rio Paraguai entre Porto Murtinho e Carmelo Peralta**



Fonte: Governo de Mato Grosso do Sul (2019).

Além da ponte sobre o Rio Paraguai, Brasil e Paraguai negociam a implantação do modal ferroviário. Segundo o ministro de Obras Públicas e Comunicações do Paraguai, Arnoldo Wiens, está reservada uma faixa de 60 metros ao lado da Rodovia Bioceânica, que passa por obras de pavimentação para a construção de uma ferrovia ligando Carmelo Peralta/Porto Murtinho à cidade de Salta, no Norte da Argentina, cidade ligada aos portos de Rosário e Buenos Aires (ROTA BIOCEÂNICA, 2019).

Desse modo, o objetivo principal é conectar rodovias, ferrovias e hidrovias na região da Bacia do Prata, na tentativa de criar um sistema intermodal sustentável que promova um melhor equilíbrio na matriz de transportes sul-americana. Essa integração logística pode trazer mais competitividade aos produtos da região Centro-Oeste do Brasil, que visa chegar aos portos chilenos e ao mercado asiático, aumentando as exportações no MERCOSUL.

Por meio da análise sobre os desafios que se apresentam em cada modal de transporte e nos três EIDs, é evidente que a IIRSA enfrentaria uma série de percalços que dificultariam a implementação de diversos projetos de infraestrutura de transportes na escala regional transfronteiriça, sobretudo no que tange ao modal aéreo, ferroviário e hidroviário. Embora reconheça-se sua importância estratégica para conectar fisicamente os países sul-americanos e fomentar o escoamento da produção regional, a IIRSA e, posteriormente, o COSIPLAN, esbarraram em problemas que já eram intrínsecos à infraestrutura de transportes na América do Sul, nas áreas político-institucional, jurídica, financeira e socioambiental.

Assim, é possível dizer que a IIRSA/COSIPLAN apenas expôs os problemas que envolvem projetos de infraestrutura de transportes voltados para a integração regional, tornando-se alvo de diversas críticas ao longo dos anos, não conseguindo obter ganhos mais efetivos e concretos por meio da integração física. Soma-se a isso o período de incertezas quanto às iniciativas de regionalismo e integração sul-americanos, que também impactou os trabalhos da IIRSA/COSIPLAN e colocou em xeque sua própria existência, sobretudo quando os países oficializaram sua saída da UNASUL, em 2019, gerando incertezas quanto ao projeto de integração física continental. Abordaremos sobre esses temas no capítulo a seguir.

## **5. DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES NA AMÉRICA DO SUL**

Este último capítulo tem como objetivo discorrer sobre os principais desafios enfrentados pela IIRSA/COSIPLAN quando atuou como o principal lócus de coordenação de projetos de infraestrutura de transportes na América do Sul. Dentre eles, destacamos a dificuldade de obtenção de investimentos privados e esquemas de Parcerias Público-Privadas (PPPs) para financiamento dos projetos, diante de restrições orçamentárias e as diferenças no quadro jurídico-regulatório sobre PPPs dos países, que resultou em uma forte dependência da atuação do Estado na continuidade dos projetos de infraestrutura da IIRSA/COSIPLAN. Os projetos em escala regional, ao envolverem dois ou mais países, e diante das diferenças regulatórias em PPPs, acabam sendo vistos pelo setor privado como de alto risco para seus investimentos, resultando em uma priorização de obras em escala nacional.

Apesar de contar com investimentos privados, a IIRSA/COSIPLAN não conseguiu garantir que estes investimentos tivessem uma parcela significativa nos projetos de seu Portfólio. Além das diferenças entre os países em termos de qualidade regulatória em PPPs, segurança jurídica e liberdade econômica, analisamos neste capítulo os problemas envolvendo os impactos ambientais que sempre cercaram diversos projetos da IIRSA/COSIPLAN. Partimos da análise sobre a importância de Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), para entendermos de que forma a agenda ambiental foi incorporada nos projetos de infraestrutura de transportes da IIRSA/COSIPLAN, bem como porque muitos deles ainda são amplamente contestados.

Por fim, discutimos sobre as perspectivas de continuidade dos projetos de integração física diante de um cenário regional fragilizado, marcado pela falta de coordenação, a saída dos países da UNASUL em 2019, que tinha a IIRSA como fórum técnico do COSIPLAN, e a criação de novas iniciativas como o Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL). Soma-se a isso a crise em escala mundial causada pelo novo coronavírus (Sars-COV-2) que contribuiu para um enfraquecimento das iniciativas de integração, como foi o caso do MERCOSUL e, como o bloco, que recentemente completou 30 anos de existência, pode encontrar possibilidades de retomada econômica por meio da coordenação no setor de infraestrutura e maior participação do FOCEM na região.

## 5.1 O papel do setor público e privado no desenvolvimento da infraestrutura regional

Durante os anos de atuação da IIRSA, muitas críticas foram levantadas quanto aos desafios econômico, financeiro, político e socioambiental que permearam praticamente todos os projetos de integração física. Ao analisarmos as obras nos EIDs de influência do MERCOSUL, é possível perceber a quantidade e a magnitude das obras de infraestrutura com elevado potencial de integração para esta sub-região da América do Sul, mas que até hoje muitas se encontram sem uma solução efetiva.

Apesar disso, consideramos que mesmo com as dificuldades em levar adiante importantes obras de integração, a IIRSA se caracterizou como uma iniciativa inovadora e fundamental para dar o devido suporte aos estudos e criação de projetos, através de suas metodologias de análise do território sul-americano. Para Rodrigues (2012), a IIRSA é avaliada como um mecanismo importante de acúmulo de conhecimento a respeito das necessidades dos países da América do Sul no quesito infraestrutura.

A IIRSA/COSIPLAN concentrou boa parte de seus esforços no mapeamento de ações já existentes em cada Estado, constatando que a falta de conhecimento sobre as realidades nacionais e coleta de informações confiáveis ainda eram obstáculos que precisavam ser superados. Nesse sentido, a criação do SIP é identificada como um mecanismo importante para orientar os agentes econômicos e suas decisões em relação aos projetos de infraestrutura (FUCCILE et al., 2017). Porém, o problema da falta de informação e transparência ainda persiste, pois o Sistema dependente do acompanhamento e atualização dos governos nacionais sobre o andamento dos projetos.

Os percalços enfrentados pela IIRSA e, posteriormente pelo COSIPLAN, refletem problemas que são intrínsecos à integração física regional na América do Sul, dentre eles, a obtenção de investimentos privados e público-privados para custear os projetos de infraestrutura. Neste caso, a maior parte dos recursos tinha no setor público a principal fonte de financiamento, apesar da participação de IFRs. Por outro lado, os países precisaram lidar com a baixa capacidade de endividamento individual em virtude das limitações fiscais, o que é ainda mais comprometedor para a continuidade dos projetos.

A IIRSA tinha como objetivo trazer o Estado de volta para coordenar e financiar os investimentos em infraestrutura, mas em razão da volatilidade macroeconômica que é constante em países sul-americanos, não houve avanços significativos. Para Moreira (2006), trazer o Estado de volta é mais fácil dizer do que fazer, justamente pelas restrições fiscais da região. E, as PPPs poderiam conciliar a necessidade de coordenar a intervenção do Estado com sua falta

de fundos e limitações de gestão. Ainda assim, as complexidades dos contratos das PPPs e a enorme quantidade de recursos necessários para cumprir as metas ambiciosas da IIRSA acabaram exigindo uma participação mais direta dos governos (MOREIRA, 2006).

As PPPs se apresentam como uma solução para que os Estados consigam suprir as necessidades de infraestrutura e serviços públicos juntamente com a participação do setor privado, por meio de contratos de longo prazo. De acordo com a CAF, as PPPs podem ser caracterizadas como:

“acordos de cooperação entre entidades públicas e privadas segundo os quais, através de diferentes técnicas, modalidades, escopos e prazos, o setor privado é comissionado para o projeto, construção, ampliação, manutenção, reparo, gestão e/ou financiamento de infraestrutura pública e/ou serviços de interesse público (em sentido amplo)” transferindo-lhe parte dos riscos e responsabilidades, enquanto o Estado retém invariavelmente o poder de controle e regulação das atividades dos parceiros privados (CAF, 2003, p. 14, tradução nossa).

Em condições adequadas, as PPPs podem garantir que mais e melhores recursos sejam empreendidos na fase de planejamento dos projetos, os quais demandam estudos e avaliações cautelosos e complexos, o que difere dos projetos públicos tradicionais. Isto porque o setor privado necessita tomar decisões minuciosas de investimento, e os projetos de infraestrutura somente serão implementados se as avaliações apontarem para projeções plausíveis sobre custos e receita, estimativas de demanda, avaliações de risco e impactos ambientais (RADAR PPP, s.d).

O modelo de investimento de PPPs começou a ser implementado na América Latina e Caribe no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, tendo se desenvolvido em países como México, Colômbia, Argentina, Chile, e em seguida no Brasil, Peru e Costa Rica. Aqueles que continuaram desenvolvendo positivamente este modelo nos últimos anos de forma estável, conseguiram por meio da melhoria contínua dos quadros regulatórios e institucionais (CAF, 2018).

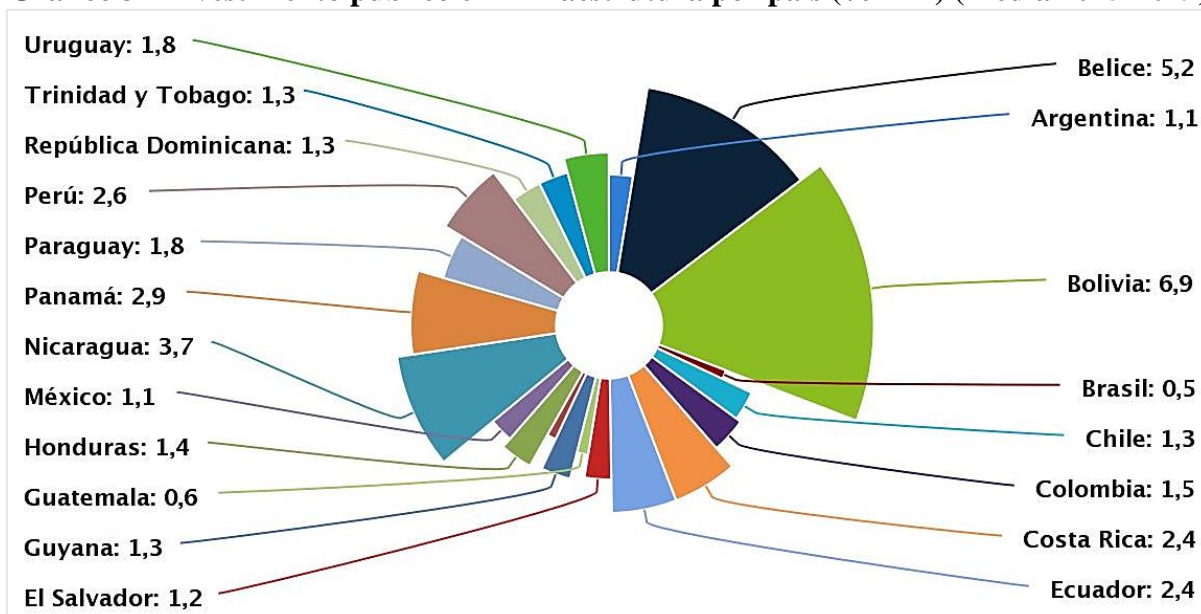
O relatório *Infraescope*, uma ferramenta que avalia a capacidade dos países de implementar PPPs, realizado pela empresa britânica de consultoria *The Economist Intelligence Unit* (EIU) no ano de 2019, classificou os países sul-americanos em maduros, desenvolvidos, emergentes e nascentes, levando em conta as seguintes categorias: maturidade, regulações, instituições, clima de investimentos e negócios e possibilidades de financiamento. Nenhum país sul-americano se classifica como maduro em termos de PPPs, porém, os mais desenvolvidos foram: Chile, Colômbia, Peru, Brasil, Uruguai e Equador; os emergentes foram Paraguai e Argentina; e Venezuela como nascente (CAF, 2019).



Tanto a IIRSA como o COSIPLAN apontaram para a importância das PPPs como modalidade de financiamento, no entanto, como nem todos os países sul-americanos possuem uma regulamentação estabelecida ou estável, não houve significativos projetos que contassem com este tipo de investimento. Ademais, mesmo os países classificados como mais desenvolvidos possuem particularidades em relação às PPPs, que diferem no que tange às normas, legislações, regiões, setores financiados, quantidade de projetos, capital mobilizado, origem dos investimentos, dentro outros. Em entrevista com Mauricio Mesquita Moreira, Economista Chefe de Integração e Comércio do BID<sup>15</sup>, é constatado que essa diferença no quadro regulatório de PPPs entre os países latino-americanos é uma complicação e um obstáculo insuperável para projetos de infraestrutura regionais que adotam esta modelagem de investimento.

De acordo com dados da INFRALATAM, iniciativa que mensura os investimentos em infraestrutura nos países da América Latina, liderada pelo BID, CAF e CEPAL, a média do investimento público em infraestrutura econômica no período de 2015-2019 na região foi de 2,08% (Gráfico 3), sendo que o foco principal foi o setor de transporte, seguido dos setores de energia, água e telecomunicações.

**Gráfico 3 - Investimento público em infraestrutura por país (% PIB) (Média 2015-2019)**



Fonte: INFRALATAM (2021).

A América Latina e Caribe investem muito menos em infraestrutura que outras regiões do mundo em desenvolvimento, e a porcentagem do PIB voltada para este setor é insuficiente para superar o *déficit* existente e promover sua modernização. De acordo com Faría (2020), a

<sup>15</sup> Entrevista semiestruturada realizada no dia 12 de maio de 2022 por videoconferência.

recomendação ou a “boa prática internacional” é que sejam investidos no mínimo 5% do PIB em infraestrutura, juntamente com a atuação do setor privado. No entanto, os dados demonstram que há um cenário de sobressaltos ao longo dos anos e as incertezas dos governos podem afetar negativamente o cálculo do investidor.

Para Valim (2021), é necessário superar o antagonismo que existe entre os investimentos público e privado, pois ambos exercem funções indispensáveis e complementares que devem ser definidas de maneira técnica e objetiva, evitando postular ora uma exagerada participação do Estado, ora sua total ausência. No que diz respeito à infraestrutura, esta discussão é ainda mais urgente. Isto porque a provisão de infraestruturas é um pressuposto do Estado e do mercado e, sem ela, o primeiro se torna incapaz de desempenhar suas competências e o segundo não consegue produzir e fazer circular a riqueza. Assim, tanto o investimento público como o privado precisam aumentar para que a lacuna de infraestrutura na América Latina e Caribe seja fechada (CAVALLO; POWELL; SEREBRISKY, 2020).

A participação do setor público no desenvolvimento da infraestrutura é fundamental, mas a falta de eficiência resulta em entraves para o bom funcionamento do setor que é determinante para o crescimento econômico. As duas pontas da cadeia de valor da infraestrutura - o setor público que apresenta a lista de obras e o setor privado que as executa - são cruciais para se obter um desenvolvimento infraestrutural harmônico (FARÍA, 2020).

Este cenário ideal não foi o que aconteceu no caso da IIRSA/COSIPLAN que, desde o início os investimentos nos projetos estiveram condicionados ao orçamento público. Embora se tenha utilizado a estratégia de criar agendas de projetos (AIC e API) consideradas de alto impacto para a integração e desenvolvimento regional, constatou-se que esse cenário não se confirmou, e o financiamento público foi a principal fonte de recursos dos projetos de infraestrutura. Segundo Souza (2019), o que ocorreu foi uma expectativa de se contar com esta modalidade de financiamento do que de fato sua atuação direta e efetiva nos projetos regionais, pois foi somente após a primeira década do século XXI que os países começaram a aprovar leis e legislações sobre PPPs.

As questões envolvendo o financiamento das obras da IIRSA/COSIPLAN resultaram na baixa efetividade de um projeto regional que tinha potencial para superar os gargalos em infraestrutura de transportes na América do Sul. Segundo Calixtre e Barros (2010), o tempo de amadurecimento dos investimentos voltados para infraestrutura regional no subcontinente é muito grande ante as condições de crédito ao dispor do setor privado. Para os autores:

Deixados ao mercado, os critérios de rentabilidade e de tempo de retorno do investimento, elementos que compõem o cálculo da taxa interna de retorno (TIR),

tornariam estas obras inviáveis, a menos que o Estado crie as condições de financiamento de longo prazo (CALIXTRE; BARROS, 2010, p. 20).

Apesar da participação de IFRs como o BID, é preciso destacar que seus empréstimos não são regionais, mas se limitam aos países individualmente, justamente por esbarrar no problema da divisão dos empréstimos entre os países, a decisão sobre o tipo de contrato e quem assumiria os riscos em caso de inadimplência. Ou seja, negociar com vários governos ao mesmo tempo é ainda mais difícil.

De acordo com Mauricio Moreira, os empréstimos do BID relacionados à IIRSA foram para financiar obras nacionais que de alguma maneira tinham impacto regional. Além disso, se tinha a ideia de que o BID poderia aportar recursos em projetos, e em alguns casos aportou, mas o ideal seria que os empréstimos do banco servissem como uma espécie de “cenoura” para que os países se engajassem mais em projetos regionais. Porém, na prática isso pouco funcionou.

De acordo com Tanzi (2005), os investidores privados tendem a focar muito mais em projetos de transporte estritamente nacionais do que regionais, pois é na escala nacional que se concentram grande parte do tráfego na infraestrutura, em áreas densamente povoadas ou economicamente mais desenvolvidas. Segundo Mauricio Moreira, existe um problema complexo, que é como convencer os governos a investir em obras regionais, a pagar os empréstimos e a assumir os riscos envolvidos.

Ainda para Mauricio Moreira, isso explica o porquê de muitos projetos da IIRSA em escala nacional virem disfarçados de projetos regionais, como por exemplo, o Anel Rodoviário de São Paulo. Somado a isto está o fato de que, quando uma nova infraestrutura regional possibilita criar um tráfego adicional entre os países, pode levar anos até que o fluxo entre eles na fronteira aumente o suficiente para gerar retornos razoáveis para o investidor privado e para a economia do país.

Em um contexto de integração da infraestrutura de transportes em escala regional, que pode beneficiar dois ou mais países, os custos do projeto devem ser alocados entre eles. No entanto, Mauricio Moreira destaca que se num só espaço econômico já existe uma série de incertezas, quando duplicado ou triplicado o número de governos e espaços de atuação envolvidos, o risco para o setor privado aumenta ainda mais (risco de taxa cambio, de volatilidade macroeconômica) e complica o cálculo do investidor. Por isso a necessidade de os governos oferecerem garantias e um ambiente estável, caso tenham interesse em atrair os investimentos privados em se tratando de integração física transfronteiriça.

Um fator relevante que deve ser considerado é a probabilidade de haver os chamados “problemas de carona”, uma vez que se trata de países com assimetrias geográficas e os benefícios da integração física transfronteiriça pode não se dar de forma homogênea entre eles, fazendo com que cada parte queira transferir os encargos financeiros para outros. Para impedir este cenário, seria necessário um árbitro forte e imparcial para repartir os custos de maneira objetiva e equitativa (TANZI, 2005), algo que não competia à IIRSA ou ao COSIPLAN.

Ao abordar a infraestrutura física regional, de acordo com Fuccile et al. (2017), é preciso ter em vista que se trata de um setor com uma pluralidade de questões consideradas sensíveis, que requerem negociações complexas e forte comprometimento dos Estados para executar as decisões tomadas. Este comprometimento deve se concentrar na coordenação da infraestrutura com ações em outras áreas de política, e estabelecimento de marcos regulatórios que apontem para a criação de uma estrutura burocrática com devida capacidade técnica para preservar e gerir compromissos, assegurando investimentos públicos e privados vitais.

O uso dos esquemas de PPPs se apresenta, nesse contexto, como solução importante e estratégica para a execução de grandes projetos de infraestrutura, sendo necessário sua expansão na América do Sul, ao garantir o compartilhamento de riscos e responsabilidades entre o ente estatal e privado em um cenário de restrições fiscais. Por outro lado, é necessário que haja um ambiente de estabilidade econômica e política, bem como a garantia de previsibilidade no longo prazo para que os agentes econômicos alcancem um retorno maior que aqueles feitos inicialmente (FUCCILE et al., 2017).

Outro ponto a ser destacado é a importância de haver um quadro legal que proporcione um ambiente de negócios com maior segurança jurídica aos investidores privados e que gere confiança. Isto porque sem um sistema de garantias contratuais e jurídicas, os programas de PPPs não conseguem captar os investimentos necessários, visto que o retorno financeiro não está no curto prazo. Assim, um sistema seguro de direitos de propriedade privada diminui a incerteza, estimula os investimentos e cria oportunidades favoráveis para que a economia seja bem-sucedida (SIEGAN, 1997).

De acordo com Rocha, Moreira e Fiuza (2018), as instituições podem afetar a rentabilidade e o risco do investidor privado de diversas maneiras, associadas à segurança no cumprimento de contratos ou no nível de dificuldade de retorno do investimento empreendido. Segundo os autores, esta designação sobre as instituições é medida por cinco índices: qualidade regulatória, Estado de Direito, controle de corrupção, liberdade econômica e abertura financeira.

Sobre a qualidade regulatória, entende-se a capacidade de formulação de políticas e normas estáveis que qualifiquem e propicie o desenvolvimento do setor privado. Sobre o Estado de Direito, compreende-se o quanto os agentes confiam nas regras da sociedade e agem em conformidade com elas. E, sobre controle de corrupção, entende-se até que ponto o poder público é desempenhado visando benefícios pessoais (ROCHA; MOREIRA; FIUZA, 2018).

A liberdade econômica, por sua vez, está baseada na propriedade privada e no livre mercado. O *Index of Economic Freedom* (Índice de Liberdade Econômica) desenvolvido pela *The Heritage Foundation*, um importante *think tank* norte-americano, é o mais conhecido e respeitado *ranking* sobre liberdade econômica. Este índice se baseia em doze fatores quantitativos e qualitativos divididos em quatro categorias: Estado de Direito (direitos de propriedade, integridade do governo e eficácia judicial), e que abrange o tamanho do governo (saúde do governo, carga tributária e saúde fiscal); a eficiência reguladora (liberdade empresarial, laboral e monetária); e os mercados abertos (liberdade comercial, financeira e de investimento) (THE HERITAGE FOUNDATION, 2022).

Para cada uma dessas categorias é atribuído um número entre 0 (que corresponde a “sem liberdade econômica”) e 100 (que corresponde a “total liberdade econômica”) aos países, sendo que a pontuação geral de cada país é obtida pela média dessas categorias e é organizada em cinco grupos: economias livres (nota igual ou superior 80); economias majoritariamente livres (nota inferior a 80 e igual ou superior a 70); economias moderadamente livres (nota inferior a 70 e igual ou superior a 60); economias majoritariamente não livres (nota inferior a 60 e igual ou superior a 50); e economias reprimidas (nota inferior a 50) (THE HERITAGE FOUNDATION, 2022).

Ao observarmos as posições dos países da América do Sul, é evidente que existem capacidades de atração de investimento privado e, conseqüentemente, graus de desenvolvimento econômico distintos entre eles, pois o *ranking* determina o potencial de um país para receber investimento externo, indispensável para o setor de infraestrutura. Dentre os 184 países no *ranking*, os países sul-americanos se classificaram com os seguintes índices e posições em 2022: Chile e Uruguai respectivamente nas posições 20<sup>a</sup> e 34<sup>a</sup> são considerados economias majoritariamente livres; Peru, Colômbia e Paraguai respectivamente nas posições 51<sup>a</sup>, 60<sup>a</sup> e 73<sup>a</sup> são considerados economias modestamente livres; Guiana, Equador, Brasil e Argentina respectivamente nas posições 91<sup>a</sup>, 126<sup>a</sup>, 133<sup>a</sup> e 144<sup>a</sup> são considerados majoritariamente não livres; e Suriname, Bolívia e Venezuela respectivamente nas posições 156<sup>a</sup>, 169<sup>o</sup> e 176<sup>o</sup> são considerados economias reprimidas (THE HERITAGE FOUNDATION, 2022).

Rocha, Moreira e Fiuza (2018) consideram que o índice de liberdade econômica e a qualidade regulatória exercem forte influência na atração de investimento privado no setor de infraestrutura, principalmente em países emergentes. Isto porque quanto maior a liberdade econômica e a qualidade regulatória, maior fluxo de investimento estrangeiro direto, que tem no setor de infraestrutura sua maior atratividade, resultando em crescimento econômico. No entanto, ao observarmos a posição dos países sul-americanos no *ranking*, com exceção do Chile e do Uruguai, é evidente que há na região um ambiente de negócios difícil que ainda impõe uma série de medidas restritivas e negativas para atuação do setor privado.

Esta realidade diminui os incentivos para se investir na infraestrutura regional, pois também depende que todos os países da região tenham bom acesso à infraestrutura. Além disso, os fundamentos legais de um livre mercado que funcione bem, permanecem rasos em muitos países da América Latina: a corrupção é generalizada e a proteção dos direitos de propriedade ainda é fraca (MILLER; KIM; ROBBETS, 2022). Diante destes e outros problemas enfrentados pelos países latino-americanos e sul-americanos, na visão de Mauricio Moreira, é difícil ter uma ambição regional se nem mesmo os problemas internos são resolvidos.

Em um contexto de integração, e levando em consideração o grau de liberdade econômica e eficiência regulatória, é possível que países como Chile e Uruguai atraiam mais atores privados e estabeleçam formas mais inovadoras de financiamento o que, por sua vez, pode gerar uma disparidade regional. Assim sendo, é necessário que os países sul-americanos executem ações que promovam o equilíbrio macroeconômico, segurança jurídica, e garantam um ambiente propício para estimular a atuação do setor privado na infraestrutura regional. O maior desafio da IIRSA, logo em seus primeiros anos e mesmo após a criação do COSIPLAN, foi conciliar os investimentos em infraestrutura com as duras restrições fiscais e financeiras que vigoram na região, que resultou na baixa participação privada e público-privada nos projetos.

Na União Europeia, em que os países possuem mais liberdade econômica que a América do Sul, projetos de PPPs chegam a mobilizar fundos do bloco associados a fontes de financiamento privadas. A estratégia por trás desta política de integração de fundos europeia numa PPP é fazer com que o setor público torne um determinado projeto economicamente mais acessível, ao reduzir os níveis de financiamentos advindos do orçamento público. Além disso, as PPPs também são incentivadas na estratégia Europa 2020, que visa assegurar a recuperação econômica no bloco por meio de um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, incluindo instrumentos inovadores para o financiamento de projetos, sobretudo no setor de transportes (UNIÃO EUROPEIA, 2018).

Já na América Latina, não há algo que se equipare à política europeia de preparação de projetos e financiamento de parte substancial dos investimentos por meio de fundos. O FOCEM, no âmbito do MERCOSUL, também carece de capacidade de endividamento por depender da contribuição dos Estados Partes. E, embora não haja um fundo de infraestrutura no âmbito da IIRSA, Tanzi (2005) afirma que isto seria necessário para a gestão dos recursos destinados à integração transfronteiriça, assim como ocorre na União Europeia.

Ao ser questionado sobre essa espécie de fundo de infraestrutura para a IIRSA, Mauricio Moreira aponta para alguns questionamentos que poderiam se seguir, entre eles: quanto cada país irá contribuir com o fundo? de que forma os benefícios seriam distribuídos? quão críveis são as garantias dependendo dos governos, operadores e investidores envolvidos? Segundo o economista, a criação deste fundo é um ponto que cai nas mesmas questões a respeito da volatilidade macroeconômica dos países e suas restrições. Além disso, não é uma decisão simples, pois os projetos de infraestrutura são difíceis de serem isolados de pressões e objetivos políticos, que podem acabar distorcendo completamente a criação do fundo.

Em se tratando de MERCOSUL e PPPs, não foi encontrado um regulamento a respeito desta modalidade de investimentos ou algum tipo de apoio governamental. Isso também nos levar a refletir sobre a inexistência de um marco legal específico sobre PPPs nos países latino-americanos e sul-americanos, os quais tendem a firmar contratos com base na regulação voltada para obras públicas em geral. O consultor internacional Eduardo Escobal Mc Eloy, que liderou diversos projetos de PPPs na América Latina, aponta para a importância de uma lei-quadro de PPPs nos países, pois é ela que tornará as regras mais previsíveis e menos sujeitas a interpretação para o investidor que está em busca de um país com estabilidade (HINOJOSA, 2017).

Sobre o papel do MERCOSUL na harmonização regulatória em infraestrutura e em outras áreas, Mauricio Moreira afirma que, em teoria, o bloco seria o fórum ideal para tratar este tipo de questão e permitir mais investimentos regionais e intrabloco. No entanto, mesmo entre os seus membros ainda há uma grande falta de consenso em relação à política econômica, e não há uma discussão séria que implique em uma mudança significativa no que tange à esta harmonização regulatória para o setor de infraestrutura. Ademais, segundo o economista, os escândalos de corrupção envolvendo empreiteiras brasileiras em nada ajudou pra que tal questão fosse levada adiante no MERCOSUL e entre os seus sócios na América do Sul.

Em se tratando de MERCOSUL e IIRSA/COSIPLAN, não se pode perder de vista que a preferência pelo intergovernamentalismo é marca de ambos os acordos, e para diversos temas relacionados à integração ainda há resistência por parte dos Estados-membros em abrir mão da

liberdade na condução de políticas domésticas em prol da integração econômica, como é o caso das questões envolvendo a infraestrutura de transportes regional. Porém, não se pode negar que o sistema de governança estabelecido na sub-região do MERCOSUL e que abrange os EIDs MERCOSUL-Chile, Hidrovia Paraguai-Paraná e Capricórnio ajudou a avançar na criação e implementação de projetos de infraestrutura de transportes em razão de certa convergência entre os países e interesses comuns.

Para Mauricio Moreira, sem o MERCOSUL seria muito difícil seguir com as negociações e os projetos da IIRSA/COSIPLAN. O bloco sul-americano ao longo da atuação da IIRSA e do COSIPLAN se beneficiou da visão clara que o Brasil tinha a respeito de como levar adiante o projeto de integração regional, mas essa visão não resistiu à alternância política que se sucedeu tanto no país como na região. De acordo com o economista, os acordos estabelecidos na década de 1990 começaram a entrar em processo de deterioração grave, a exemplo da Comunidade Andina, do CARICOM, da UNASUL, e o próprio MERCOSUL “patinou” por muito tempo, e é possível que isso tenha contaminado outras iniciativas como a IIRSA, criando um dado reputacional enorme.

A proximidade entre os países do MERCOSUL faz a diferença em termos de impactos regionais e custos de transporte. Todavia, uma infraestrutura desenvolvida não é suficiente por si só, mas deve ser associada à outras iniciativas políticas de incentivos fiscais e financeiros, com intuito de estimular o desenvolvimento em regiões afastadas (MOREIRA, 2006). Em outras palavras, é necessário condicionar a infraestrutura tangível (estradas, portos, aeroportos, ferrovias, energia e telecomunicações) com infraestrutura intangível, ou seja, questões relacionadas à eficiência, como instituições e regulamentações.

A infraestrutura é uma ferramenta eficiente para reduzir as disparidades regionais, os custos de produção, ou mesmo evitar que o comércio se agrave. Ademais, trata-se de um setor em que o investidor necessita combinar interesses nacionais, regionais e internacionais e ter boa relação entre iniciativas públicas e privadas (FUCCILE et al., 2017). No âmbito da IIRSA/COSIPLAN, a conciliação de interesses entre estas escalas era imprescindível para a execução dos projetos de integração física, mas também complexa, e se tornou uma das razões que justificam os resultados ínfimos. Isto porque as obras em faixas de fronteira por diversas vezes se chocaram com interesses econômicos, regulatórios e burocráticos divergentes, ou mesmo a falta de vontade política por parte dos governos.

Este cenário pode ser entendido da seguinte forma: Se um caminhão economiza algumas horas no tempo de viagem por causa de uma nova ponte ou túnel na fronteira, mas acaba perdendo dias para eliminar os obstáculos burocráticos, o benefício da infraestrutura



transfronteiriça é muito reduzido. Por isso, é preciso harmonizar e simplificar de maneira significativa aspectos relacionados às regras e procedimentos administrativos, sobretudo se houver financiamento por meio de PPPs, antes que a nova infraestrutura se torne operacional, e sem perder de vista a necessidade de controlar as atividades ilegais, tais como tráfico de drogas e o terrorismo (TANZI, 2005).

Além dos fatores determinantes para maior atração do investimento privado nos países sul-americanos, outro elemento crucial para a integração física é o desenvolvimento de um portfólio de projetos que de fato estimule esta modalidade de investimento. De acordo com Moreira (2006), não é qualquer projeto que gerará altos retornos para o investidor, e a necessidade geral de infraestrutura não isenta os projetos de serem submetidos a uma rigorosa análise de custo-benefício e de respeitarem as restrições ambientais.

A IIRSA, quando foi criada, possuía fundamento econômico e justificativas para se avançar em escala regional transfronteiriça, mas, posteriormente, começou a se deparar com a falta de consenso político que só se intensificou com a criação do COSIPLAN. De modo geral, é possível assumir que a IIRSA e o COSIPLAN não conseguiram garantir a coordenação de ações nacionais dos países membros em prol da infraestrutura regional para que uma rede de conectividade sul-americana fosse plena e eficientemente criada. Este desfecho da integração física regional que fora iniciada nos anos 2000, somente revela os desequilíbrios e as fragilidades históricas dos governos da América do Sul que, por sua vez, recaem sobre as próprias iniciativas regionais por eles criadas.

## **5.2 A importância das avaliações de impacto ambiental para projetos de infraestrutura e a metodologia EASE-IIRSA**

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano realizada em Estocolmo, em 1972, apresentou as preocupações sobre os impactos ambientais provocados pela necessidade de crescimento econômico a qualquer custo. Apesar do importante papel que a Conferência teve para a inserção da pauta ambiental na agenda dos Estados, a conjuntura internacional ainda era marcada pela existência de regimes autoritários, disputas político-ideológicas e econômicas entre os países. Com isso, o entendimento à época era que as salvaguardas ambientais serviam como obstáculos para o progresso econômico e crescimento do PIB.

Já na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento realizada em 1992, no Rio de Janeiro, e diante de uma nova ordem mundial, os Estados e os atores não estatais reconheceram a necessidade de conciliar conservação ambiental com

crescimento econômico. Nesta ocasião, o conceito de desenvolvimento sustentável utilizado pela primeira vez em 1987 no Relatório intitulado “Nosso Futuro Comum”, e elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, foi definitivamente introduzido como um princípio orientador para os países em seus compromissos e ações (GARCIA; JESUS, 2021).

A partir daí, se expandiu pelos países o sistema de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) (*Environmental Impact Assessment*, em inglês) em projetos de grande escala. No entanto, foi na década de 1960, nos EUA, que a conscientização para questões sociais e ambientais atingiu grandes proporções e propiciou a constituição do *National Environmental Policy Act* (NEPA) (Lei de Política Ambiental Nacional). Esta lei promulgada em 1970 passou a exigir que as agências federais avaliassem os efeitos ambientais de suas ações propostas antes de tomar decisões, e trouxe como fundamento a implantação do sistema de EIA no país, bem como a busca de procedimentos metodológicos e técnicos para minimizar os impactos ambientais (MORGAN, 2012).

A criação da NEPA e o conceito de sistema de EIA como seu fundamento, se estendeu para além dos EUA e influenciou diversos países e suas legislações, servindo como resposta ao aumento da preocupação científica e popular sobre mudanças ambientais. Em seu estudo, Morgan (1998) entende EIA como um termo guarda-chuva que captura a ideia principal de avaliar as ações propostas (de políticas a projetos) por suas possíveis implicações para todos os aspectos do meio ambiente (do social até o biofísico) antes que decisões sejam tomadas, com o intuito de se comprometer com essas ações e desenvolver respostas apropriadas para as questões identificadas na avaliação.

Segundo van Dijck (2013), o EIA possui três objetivos principais, que são: calcular o impacto ambiental de um projeto de infraestrutura; empregar uma metodologia avançada para antever os impactos ambientais e propiciar medidas para mitigá-los; e conceber um sistema de consulta pública para cada projeto. Ao considerar a elevada probabilidade de impactos ambientais e sociais por obras de infraestrutura, mas também seu importante papel para o desenvolvimento sustentável dos países, o EIA se apresenta como instrumento-chave para embasar toda e qualquer decisão durante todas as fases do projeto.

Por outro lado, é possível que ocorra uma aceleração do processo de tomada de decisões sobre os projetos por parte dos governos, podendo enfraquecer as disposições para proteção ambiental, incluindo avaliação de impacto. Além disso, à medida que os governos procuram estimular o crescimento econômico e criar empregos em resposta às crises financeiras, eles podem fazê-lo justamente por meio da expansão da infraestrutura física (MORGAN, 2012).

Deste modo, por serem requeridos pelos governos, comumente por meio de parcerias público-privadas, os projetos de infraestrutura tanto em escala nacional quanto regional exigem a criação de uma estrutura administrativa complexa para conduzir e incorporar diferentes ações, grupos de trabalho e recursos que são limitados (MORGAN, 2012), de modo a incluir a avaliação de impacto na agenda de políticas públicas no setor de infraestrutura.

Nesse contexto, os modelos de gestão em instituições públicas dos projetos vinculados à infraestrutura é um fator a ser considerado, no que tange à melhora na eficiência dos processos de seleção, avaliação e qualidade. Isto porque o aumento nos investimentos para este setor da economia passa propriamente por uma elaboração e avaliação completa dos riscos envolvidos em todas as opções disponíveis à um projeto, antes de iniciar as obras (SOUZA; POMPERMEYER, 2018).

A partir do conceito de EIA outros processos também foram sendo desenvolvidos com o passar dos anos, como a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), que Sadler e Verheem (1996) definem como o processo formalizado, sistemático e abrangente de identificar e avaliar as consequências ambientais das políticas, planos ou programas propostos, visando garantir que eles sejam totalmente incluídos e adequadamente abordados o mais cedo possível na tomada de decisão, considerando aspectos econômicos e sociais. Para os autores, o que determinou a necessidade da AAE foi a limitada capacidade do EIA de um projeto em auxiliar como ferramenta única para a tomada de decisões ambientais sólidas em um sistema hierárquico.

Uma abordagem relacionada à AAE é a Avaliação de Sustentabilidade, com foco mais específico em critérios de sustentabilidade na avaliação de políticas, planos ou projetos, e tem como objetivo comunicar os *stakeholders* as ações e melhoramento de uma organização nos campos econômico, ambiental e social. Entretanto, o desenvolvimento sustentável tem um sentido amplo e possui uma variedade de significados. Assim, o processo de avaliação de sustentabilidade pode ser entendido de diferentes formas (MORGAN, 2012).

A AAE abrange uma vasta gama de atividades ou uma área mais ampla, podendo ser aplicada em um setor inteiro (uma política nacional no setor de energia, por exemplo) ou em uma determinada área geográfica (um plano de desenvolvimento regional, por exemplo). Apesar disso, a AAE não substitui a necessidade de EIA em nível de projeto, podendo ajudar a simplificar e focar a incorporação da causa ambiental no processo de tomada de decisão, tornando o EIA mais eficaz (CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, 2010). As diferenças entre AAE e EIA são apresentadas na tabela a seguir (Tabela 9):

**Tabela 9 - Diferenças entre AAE e EIA**

<b>Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)</b>	<b>Estudo de Impacto Ambiental (EIA)</b>
Perspectiva estratégica e de longo prazo	Perspectiva de execução de curto ou médio prazo
Processo cíclico e contínuo	Processo limitado, motivado por propostas de intervenção específicas
Não busca “prever” o futuro; o projeto de intervenção tem como objetivo ajudar a construir um futuro desejável	Projeto de intervenção deve ser conhecido em detalhes e o futuro deve ser antecipado
Definição do que se pretende fazer é vaga; incerteza estará presente e os dados serão insuficientes	A definição do que se pretende fazer pode ser relativamente precisa e os dados estão disponíveis ou coletados no campo
O monitoramento da AAE é feito por meio do desenvolvimento de políticas, planos, programas e projetos	O monitoramento do EIA é feito ao longo da construção e operação do projeto
A estratégia pode não se concretizar; as ações previstas em planos e programas podem nunca ser executadas	Os projetos sujeitos à EIA são geralmente executados uma vez assegurada a sua viabilidade ambiental

Fonte: Franz (2010, tradução nossa).

De acordo com Rosário Partidário (2003), a AAE pode desempenhar um papel significativo no reforço da integração das pautas ambientais nas políticas e nos processos de planejamento, cooperando para a implementação do desenvolvimento sustentável. Um sistema de planejamento mais integrado, sugere que critérios ambientais e de sustentabilidade sejam incorporados em todo o processo de planejamento, por exemplo, na identificação de locais adequados ou inadequados para o desenvolvimento e na avaliação de alternativas de políticas.

Ainda segundo Rosário Partidário (2003), é preciso entender que a AAE deve abarcar o componente estratégico de quaisquer instrumentos de decisão de forma prática e responsiva a abordagens integradas aos objetivos sustentáveis. Este componente estratégico faz referência ao conjunto de políticas, objetivos e princípios que moldam a visão e as intenções de desenvolvimento incorporadas em uma política, plano ou programa.

De acordo com van Dijck (2008), o objetivo de uma AAE não é aprovar ou desaprovar um determinado projeto de infraestrutura, mas informar os *policy makers* e a população em geral sobre os efeitos ambientais e sociais dos investimentos em infraestrutura de maneira holística, contribuindo para uma gestão de políticas públicas com mais qualidade e transparência governamental.

Souza e Pompermayer (2018) afirmam que problemas na execução de um projeto de infraestrutura podem estar relacionados às fases prévias de elaboração, avaliação e seleção que poderiam ser prevenidos ou atenuados. Dentre os principais problemas, os autores destacam: potenciais atrasos gerados por contratemplos no licenciamento ambiental e nas desapropriações;

superestimação de benefícios e subestimação dos custos; e articulação e coordenação de ações. Além disso, para os autores, a falta de planejamento de longo prazo, a ausência de um fluxo contínuo, seleção de obras sem projetos e baixa qualidade técnica de equipes, também podem levar a imprecisões e maior probabilidade de insucesso.

Todos esses problemas revelam a importância de estudos ambientais prévios, em que a AAE e o EIA/RIMA (Relatório de Impacto Ambiental) - que tem a função de realizar um prognóstico dos impactos do projeto e sugerir medidas - são fatores determinantes na avaliação de custos e benefícios e na implementação das exigências ambientais legais (SOUZA; POMPERMAYER, 2018).

Quando se trata de grandes projetos de infraestrutura e desenvolvimento regional, por meio da AAE é possível uma abordagem mais abrangente e inclusiva. E, quando se trata de projetos em regiões transfronteiriças e construções que contam com PPPs, a AAE é ainda mais importante, pois o desenho do projeto e seu sistema de pagamento devem estar associados ao compartilhamento dos efeitos em termos de bem-estar (positivos e negativos) gerados por este projeto (VAN DIJCK, 2008).

Segundo van Dijck (2008), as AAE estão sendo traçadas e aplicadas para avaliar *ex ante*, ou seja, antes da realização do projeto, os impactos diretos e indiretos da construção de estradas e outros tipos de infraestrutura relacionadas ao comércio. No caso da IIRSA, segundo o autor, a metodologia e os requisitos de conteúdo das AAE até então não eram padronizados e as metodologias que foram aplicadas podem ser consideradas experimentais, contestadas ou em processo de reformulação. Estas deficiências metodológicas e falta de robustez, por sua vez, resultam em processos decisórios baseados em estudos com grandes falhas que ocasionam impactos negativos em todos os âmbitos (ambiental, social e econômico).

Desde a sua criação, a IIRSA é fortemente criticada no que tange ao cumprimento de seus objetivos gerais e específicos, entre eles relacionado à viabilidade ambiental e social dos projetos, apesar de ter introduzido a noção de infraestruturas sustentáveis como um dos pilares da integração física sul-americana. Isto porque a América do Sul é uma região rica em biodiversidade, ecossistemas e abriga grandes bacias hidrográficas (Amazônica e Platina) e fontes de água doce e, para Porto-Gonçalves e Quental (2012), diversos projetos desconsideraram a importância da diversidade ecológica, social e cultural de diversas regiões do subcontinente. O amplo debate que se sucedeu, entre ambientalistas e críticos dos projetos da IIRSA e do COSIPLAN, é que a narrativa de integração regional e desenvolvimento foi usada como justificativa para contemplar obras de infraestrutura que na realidade impactariam negativamente áreas de proteção ambiental.

No contexto da IIRSA/COSIPLAN, a AAE foi orientada para projetos de infraestrutura de transportes e, ao longo de sua vigência, buscou aplicar uma metodologia própria conhecida como EASE-IIRSA. Esta metodologia, assentada nos princípios de AAE e cujas diretrizes foram estabelecidas em 2007, surgiu a partir da necessidade de estabelecer um procedimento comum para a avaliação ambiental e social em todos os EIDs, como forma de garantir a análise apurada dos impactos sociais e ambientais dos projetos (VAN DIJCK, 2013; ESPINOZA, 2013).

De acordo com Espinoza (2013), a metodologia EASE atua na identificação precoce de fatores estratégicos ou críticos que possam aumentar ou gerar riscos ou oportunidades de natureza ambiental e social nas áreas de influência dos Grupos de Projetos. Isto, por sua vez, contribuiria para decisões em escala continental, regional e nacional, para potencializar os benefícios dos Grupos de Projetos no âmbito dos processos de desenvolvimento sustentável e da integração da infraestrutura regional.

As principais premissas desta metodologia no âmbito da IIRSA/COSIPLAN são: necessidade de produzir resultados oportunos e de alta qualidade técnica, a curto prazo, para melhorar o processo de planejamento e execução da carteira de projetos; necessidade de contar com a experiência de especialistas em áreas afins com a avaliação ambiental e social; desenvolvimento baseado em informações secundárias e em aportes relevantes dos atores chave em suas diversas fases de aplicação; e participação e compromisso pleno dos governos envolvidos, através de seus representantes nas equipes de trabalho (COSIPLAN, 2011).

A metodologia EASE-IIRSA utiliza a área de influência e avalia as decisões estratégicas associadas ao Grupos de Projetos no Portfólio e/ou os projetos da API como unidade de análise, mas vai além de um EIA voltado para a elaboração e execução de projetos individuais. São cinco os componentes desta metodologia, sendo que cada um possui uma abordagem particular que dão fundamento ao desenvolvimento metodológico: Grupo de Projetos IIRSA; Atores; Área de influência estratégica; Premissas conceituais; e Ferramentas (CAF, 2009).

Os Grupos de Projetos IIRSA ficam encarregados de levantar as características dos projetos, seus objetivos e possíveis implicações ambientais (perda de biodiversidade, ecossistemas, riscos físicos, biológicos e sociais). Os atores podem ser o corpo técnico que executará a EASE, aqueles que tem interesse e representação no território ou desempenham papel importante na tomada de decisões sobre gestão de recursos naturais. A área de influência estratégica corresponde às áreas de aproximação e definição do espaço territorial sobre as quais se faz um levantamento do comportamento ambiental e social territorial, levando em conta o conjunto de projetos (CAF, 2009).

As premissas conceituais, por sua vez, identificam e trabalham o conjunto de proposições que nortearão o desenvolvimento do trabalho, considerando elementos críticos, de risco, potencialidades e oportunidades ao longo da avaliação. E, por fim, as ferramentas “definem critérios para a seleção e uso de instrumentos que podem ser aplicados para a captura, sistematização, processamento, análise, avaliação e reporte dos resultados esperados para cada fase ou atividade da EASE-IIRSA” (CAF, 2009, p. 14).

A execução da avaliação é feita em seis fases, que são: Abordagem e planejamento; Recopilação, sistematização e análise; Consulta e validação do terreno; Elaboração de documento preliminar; Retroalimentação e ajuste; e Elaboração dos resultados finais. O tempo médio para aplicação da metodologia EASE varia entre 16 e 22 semanas (CAF, 2009).

Na fase de Abordagem e planejamento, é realizada uma avaliação preliminar de todos os aspectos que compõem o panorama de execução das obras em relação aos objetivos do conjunto de projetos. A fase de Recopilação, sistematização e análise compreende a obtenção e a informação mais relevante sobre a dinâmica dos sistemas territoriais. Na fase de Consulta e validação do terreno, verifica-se os aspectos ou fatores relevantes da dinâmica territorial, para ajustar ou confirmar as informações e análises realizadas nas etapas anteriores (CAF, 2009).

Na fase de Elaboração de documento preliminar, é realizado a estruturação ordenada em documento escrito e argumentado dos diferentes resultados alcançados até então nas fases e atividades anteriores. Neste documento, os cenários e tendências, a definição de estratégias e linhas de ação e sua estimativa de custos são analisados e explicitados. A fase seguinte de Retroalimentação e ajuste consiste na complementação do documento preliminar, considerando a participação dos atores-chave convocados para a validação dos resultados. E, por fim, a última fase de Elaboração dos resultados finais corresponde à conclusão da avaliação levando em conta as observações feitas pelos atores-chave e edição final do relatório EASE (CAF, 2009).

É importante destacar que como toda AAE, a EASE-IIRSA possui algumas limitações, entre elas o fato de que a metodologia além de não avaliar projetos individuais do Portfólio da IIRSA, também não identifica os impactos específicos de cada um deles e, portanto, não substitui o papel do EIA. Apesar de contar com a participação de atores-chave na área de influência dos Grupos de Projetos, a metodologia EASE não é desenvolvida por meio de processos amplos de participação e consulta que são típicos de EIA de projetos de infraestrutura (CAF, 2009).

A metodologia EASE-IIRSA se apresenta como um marco nas estratégias da IIRSA/COSIPLAN, ao inserir no projeto de integração física sul-americano uma agenda ambiental e social que promova o desenvolvimento sustentável por meio da identificação das

oportunidades e riscos que podem ser gerados com a intervenção territorial. Ademais, a metodologia EASE estabelece muitas outras recomendações e procedimentos estratégicos de redução dos impactos. Entretanto, apesar dos esforços para a formulação desta metodologia, na prática ela foi aplicada somente em alguns Grupos de Projetos: Grupo 2 “Projeto Binacional Brasil - Uruguai Transporte Multimodal no Sistema Laguna Merin - Lagoa dos Patos” e Grupo 6 “Projeto de reabilitação e pavimentação do Passe Internacional El Pehuenche” do EID MERCOSUL-Chile; Grupo de Projetos 2 "Circuito Turístico Binacional" - Região dos Lagos entre Argentina e Chile do EID Sul; e Grupo 6 “Conexão Colômbia-Ecuador” do EID Andino (IIRSA, 2022).

Além de não ter sido utilizada em todos os Grupos de Projetos do Portfólio IIRSA/COSIPLAN, a metodologia EASE não foi devidamente empregada, pois nem todos os atores-chave foram inclusos no planejamento e nos estudos dos projetos de infraestrutura. Além disso, a EASE deveria ser aplicada com total participação e compromisso dos governos envolvidos que designariam equipes de trabalho, porém, na prática, acabou não contando com a plena participação destes atores, pois os países buscaram priorizar muito mais seus projetos nacionais do que regionais transfronteiriços.

Uma questão importante que pode nos levar a entender o porquê a IIRSA não desempenhou um papel ativo nos estudos de impacto ambiental é que, em virtude da priorização de projetos nacionais, logo, os estudos de viabilidade ambiental e social teriam como ênfase os impactos nesta escala, sem envolver outros países. Apesar de a metodologia EASE ser aplicada a um Grupo de Projetos de um EID, que de maneira geral envolve dois ou mais países, também não foi possível atuar de maneira mais ativa e efetiva na avaliação ambiental e social e propor soluções mitigadoras.

Para Diz e Souza (2015), esta AAE da IIRSA foi utilizada como uma maneira de preencher lacunas nos processos de licenciamento ambiental, quando na prática deveria ser uma ferramenta que definisse de antemão a necessidade ou não dos projetos. Como resultado, tem-se, portanto, a criação de projetos de infraestrutura com dados e informações ambientais e sociais incompletos e pouco estruturados, que não encontram respaldo na realidade econômica, ambiental e socio-territorial das regiões. Ademais, quando apresentados ao público, estes projetos acabam não sendo viabilizados e, com o tempo, seus fundamentos econômicos começam a se deteriorar, justamente por gerarem dúvidas e reprovações quanto à falta de visão estratégica de longo prazo e de avaliações de impacto mais aprofundadas, completas e participativas.



Apesar das preocupações ambientais pela IIRSA/COSIPLAN, desde o início faltou uma avaliação mais rigorosa de custo benefício dos projetos, que foi uma das debilidades do processo de integração física. Em entrevista com Maurício Moreira, o economista apontou que as avaliações de impacto completas e holísticas servem como âncora para alocação de recursos que são escassos e para países que sofrem com restrições orçamentárias. Nesse sentido, é preciso haver uma baliza, um núcleo técnico para se gerar uma confiança, caso contrário, é instaurado um jogo puramente político e à mercê de *lobbies*.

Dos três EIDs analisados nesta pesquisa, o EID Hidrovia Paraguai-Paraná é o mais emblemático em termos ambientais e socio-territoriais e, antes mesmo da criação da IIRSA, havia a intenção de transformar os rios Paraguai e Paraná em grandes vias navegáveis para o comércio. Contudo, os diversos EIA realizados foram muitas vezes criticados pelas delegações e classificados como vagos, imprecisos, omissos e de caráter preliminar, em razão da falta de fundamento, detalhes e cálculos que comprovassem os impactos econômicos e ambientais (GARCIA; JESUS, 2021).

No contexto das discussões a respeito das obras de infraestrutura na Hidrovia Paraguai-Paraná, o esquema de integrar diferentes atores da sociedade civil também não foi eficiente e não houve participação direta nos EIA. O que ocorreu foi que diversas entidades da sociedade civil, como ONGs e comunidades epistêmicas, realizaram estudos independentes para chamar a atenção aos equívocos conceituais e metodológicos dos EIA produzidos até então.

De acordo com Senhoras e Vitte (2007), o processo de participação social e gestão da IIRSA não vingou na prática e um *déficit* democrático foi instaurado no que tange ao processo de elaboração dos estudos de impacto ambiental em regiões dotadas de recursos naturais estratégicos. Para os autores, a discussão e formulação de uma visão estratégica para a IIRSA poderiam constituir uma oportunidade de se alcançar maior participação da sociedade civil de cada país (canais *bottom-up*), em um esquema de *policymaking* horizontal na área de planejamento e gestão territorial. Contudo, o que ocorreu foi a pouca abertura e transparência concedida aos atores não governamentais e às entidades subnacionais no processo de integração física, e o planejamento *top-down* foi o que de fato predominou.

Em se tratando de MERCOSUL, os EIA se tornaram exigências de IFRs como o BID e também o Banco Mundial, que passaram a condicionar o financiamento de projetos à prévia avaliação de impacto ambiental nos países membros (ROCHA; CANTO; PEREIRA, 2005). A preocupação com o meio ambiente também esteve presente nos primeiros textos legais do bloco, pois havia a preocupação e o interesse dos governos de que as questões ambientais não se apresentassem como obstáculos e limitações à integração comercial.

Por outro lado, de acordo com Oliveira e Espíndola (2015), não é possível apontar para uma verdadeira política ambiental e marco legal geral ambiental no âmbito do MERCOSUL, apesar dos esforços de harmonização das legislações nos países. No entanto, de acordo com os autores, existem similaridades, e os textos constitucionais partem de uma origem comum e encontram fundamento nos importantes tratados internacionais sobre meio ambiente, mas os esforços devem continuar. Isto, portanto, pode vir a facilitar uma possível política ambiental comum do MERCOSUL, que não cause embaraços para as trocas comerciais, mas que sirva de fundamento legal e consistente para viabilização de projetos transfronteiriços mais sustentáveis.

De acordo com Rocha, Canto e Pereira (2005), a harmonização ambiental das legislações dos países membros do MERCOSUL é crucial, considerando que os impactos ambientais não se limitam à geografia dos países ou regiões, mas ultrapassam suas fronteiras e envolvem muitos riscos e incertezas no que tange à sua implementação. Em contrapartida, não se pode negar os benefícios e contribuições da infraestrutura de transportes em faixas de fronteira, que também se relacionam com o desenvolvimento sustentável.

A Agenda 2030 da ONU que é composta por 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas, enfatiza no ODS 9 a importância de construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação. A meta 9.1 do ODS 9, por sua vez, é mais específica, e tem como objetivo desenvolver infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e robusta, incluindo infraestrutura regional e transfronteiriça, com o objetivo de apoiar o desenvolvimento econômico e o bem-estar humano, com foco no acesso equitativo e a preços acessíveis para todos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2022).

Além do papel das organizações e dos tratados internacionais em chamar a atenção para a importância da preservação do meio ambiente em projetos de infraestrutura, Becker (1997) destaca que o “elemento ambiental” nas políticas territoriais também foi fortemente influenciado pelas instituições responsáveis pelo financiamento dos projetos, condição importante para seu custeio. As pautas ambientais ganharam grande espaço nas últimas décadas entre as IFRs e internacionais financiadoras de projetos e têm permeado os riscos comumente envolvidos nas operações financeiras.

Estes riscos envolvem: risco de mercado, risco operacional, risco de crédito e risco legal. Para Tosini (2005), tais instituições financeiras estão cada vez mais preocupadas com o risco do negócio e gerenciamento, que envolvem os seguintes elementos: impactos ambientais; capacidade financeira do cliente; arcabouço institucional e de governança do país; e características do setor em pauta. Nesse sentido, considerar a questão ambiental não é apenas

primordial do ponto de vista do gerenciamento de risco, mas também se constitui em oportunidade de negócio, podendo se tornar uma vantagem comparativa para o setor privado. Isto porque com o aumento das preocupações ambientais em nível global, há uma tendência dos mercados financeiros internacional em privilegiar infraestruturas que são sustentáveis.

Quando se trata do financiamento de projetos de infraestrutura de elevado impacto ambiental, a percepção negativa da opinião pública pode comprometer a reputação da instituição financeira, o que inclui sua credibilidade e confiabilidade em seus serviços, práticas e gestão, e pode se espalhar entre funcionários, clientes, mercados financeiros, acionistas, investidores, governos e instituições reguladoras. Assim, para Soprano et al (2009), o risco reputacional (ou de imagem) pode ser apontado como o pior tipo de risco que uma instituição financeira pode estar sujeita, que na visão de Tosini (2007) pode causar danos irreversíveis à instituição.

No caso do BID e da CAF, a sustentabilidade já é um princípio norteador e valor central em seus estatutos, políticas, diretrizes e setores, ao priorizarem soluções sustentáveis no setor de infraestrutura e serem reticentes a investimentos em projetos que não considerem em sua totalidade os riscos ambientais, sociais e climáticos na América Latina e Caribe.

Por outro lado, é importante destacar que como em todo projeto de infraestrutura de grande proporção imprevistos podem ocorrer, visto que nem todos os riscos são possíveis de serem conjecturados. Ademais, boa parte destes imprevistos estão relacionados às diferentes interpretações da legislação, das relações distintas entre governos, setor privado, sociedade civil, meio ambiente e operadores (SOUZA; POMPERMEYER, 2016).

Se porventura estes problemas específicos não forem administrados, solucionados, e as avaliações de impacto ambiental não forem dotadas de qualidade necessária, é muito provável que as soluções de projeto recomendadas poderão priorizar aquelas com menor retorno socioeconômico, em virtude das menores chances de entraves (SOUZA; POMPERMEYER, 2016). Trazendo para a escala regional transfronteiriça, esses projetos, por sua vez, podem não ser efetivos a ponto de promover a integração física.

Assim, para superar a falta de infraestrutura de transportes na América do Sul por meio da estratégia da IIRSA/COSIPLAN, são imprescindíveis significativas mudanças no que tange à visão de longo prazo dos projetos, autonomia decisória dos organismos regionais em matéria de AAE e EIA, participação da sociedade civil no planejamento, gestão e revisão de planos e projetos, e a harmonização da legislação ambiental dos países que, somadas às dificuldades de financiamento e PPPs descritas anteriormente, ainda se constituem como principais obstáculos à integração física regional na América do Sul e no MERCOSUL.

### **5.3 O futuro da integração da infraestrutura de transportes diante do esvaziamento de iniciativas regionais**

Nos últimos trinta anos, o regionalismo sul-americano cresceu em número de arranjos e iniciativas para atuar conjuntamente nos mais diversos temas e assuntos específicos de interesse dos países, mas poucos de fato se mantiveram apesar das crises políticas e econômicas que afetaram a região. A questão da infraestrutura regional no âmbito da IIRSA encontrou convergência entre a grande maioria dos governos, porém, juntamente com outros processos de regionalismo, também foi impactada pelas instabilidades políticas e econômicas que afetam os países e, conseqüentemente, a região. Para Virga e Marques (2020), este cenário pode ser caracterizado como um “declínio físico-integracionista”.

Em razão desses fatores, houve um enfraquecimento da coordenação regional dos projetos, apesar da urgência da conexão física na América do Sul. Atualmente, o regionalismo sul-americano é caracterizado por um cenário de crise institucional nos acordos estabelecidos na primeira década do século XXI, entre eles a UNASUL, que foi criada em um cenário de convergência político-ideológica na região e representou o ápice do esforço de integração nos anos 2000, facilitado pela aliança entre Brasil e Argentina.

O Brasil sempre teve um papel importante como líder político e diplomático dos órgãos regionais criados. No caso da UNASUL, o Brasil liderou e teve participação ativa na organização desde os seus primeiros anos, mas não conseguiu consolidar sua liderança no que tange ao financiamento da integração da infraestrutura. Para o economista Mauricio Moreira, o projeto de integração física regional é difícil e complicado sem que haja um consenso, principalmente sobre como manejar os investimentos em infraestrutura em seus respectivos mercados. Países como o Chile tiveram uma abordagem mais consistente, porém, muitos governos da região começaram a tomar decisões econômicas questionáveis, desconectadas da realidade e, para o economista, não é claro o futuro desta agenda de integração.

Com a forte politização que se instaurou sobre o tema da integração, hoje poucos países conseguem entrar em consenso, alguns são reticentes e outros decidem se afastar e optar por relações bilaterais e alinhamento com países de fora da região. De acordo com Mauricio Moreira, a IIRSA começou como algo que tinha uma lógica e era razoavelmente bem fundamentada, mas logo se politizou, principalmente após a criação da UNASUL.

A IIRSA já completou 20 anos, mas o período de 2005 a 2015 foi quando a Iniciativa teve seu maior desenvolvimento e aumento na quantidade de projetos. No entanto, na visão de Mauricio Moreira, o que aconteceu foi que o portfólio da IIRSA foi contaminado com as

expectativas políticas, pois muitos governos queriam deixar sua marca nos projetos. Em razão da politização do tema da integração física e falta de consenso entre os governos, desde 2015 a Iniciativa enfrenta uma situação de incerteza, seu *website* deixou de ser atualizado e, no ano de 2019, com o esvaziamento e encerramento das atividades da UNASUL, as dúvidas quanto à sua existência e condução dos projetos se aprofundaram.

A crise que atingiu a UNASUL remonta à saída de seu Secretário-geral, o colombiano Ernesto Samper em 2017. O substituto de Samper seria o argentino José Octávio Bordón, porém sua nomeação não foi aprovada por Bolívia, Equador, Suriname e Venezuela, e ninguém foi escolhido em seu lugar. O vácuo no cargo de Secretário-geral da UNASUL gerou uma instabilidade regional que se prolongou até 2018, quando Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru enviaram uma carta ao presidente *pro tempore* Fernando Huanacani oficializando a suspensão de sua participação nos encontros do bloco sul-americano por tempo indeterminado.

Já em 2019, em razão do prolongamento da crise, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru oficializaram sua saída da UNASUL, denunciando seu Tratado Constitutivo. Entretanto, os países que se retiraram da organização emitiram uma declaração em que oficializavam a criação do Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL), caracterizado como um espaço de diálogo e cooperação entre os países sul-americanos que tem como objetivo promover uma integração mais efetiva que gere crescimento e desenvolvimento regional (PROSUR, 2021).

A ideia por trás do Foro é ser uma estrutura flexível, com regras claras e menos burocracia entre seus membros, visando a construção do consenso e afirmação da identidade da região. O texto base do PROSUL visa criar um espaço de diálogo e colaboração sul-americano que proporcione boas relações geopolíticas; construir e consolidar um cenário econômico local de cooperação e coordenação; flexibilizar as relações comerciais regionais, buscando essencialmente a redução de custos operacionais e logísticos; e proporcionar uma integração infraestrutural, priorizando os setores de energia, saúde, defesa, segurança e combate ao crime (BRASIL, 2021).

Embora o PROSUL tenha sido criado logo após o esvaziamento da UNASUL, setores estratégicos do bloco anterior foram priorizados entre os países do Foro, além do fortalecimento da democracia, respeito ao Estado de Direito, desenvolvimento sustentável, direitos humanos e erradicação da pobreza. No que tange à integração física regional, os países do PROSUL reconheceram a importância de continuar com a agenda de projetos de infraestrutura que por

duas décadas gerencia a região e promove o intercâmbio de experiências em serviços neste setor em cada país.

De acordo com Mauricio Moreira, o maior mérito da IIRSA foi colocar os funcionários dos países em contato para trocar informações e pensarem soluções em conjunto, algo nunca antes visto. Para o economista do BID, isso ajudou a promover ganhos importantes, pois os governos reconheceram que é preciso ir além das próprias fronteiras para se criar um mercado unificado.

Assim, utilizando-se da estratégia de integrar funcionários dos ministérios, departamentos e secretarias e manterem o intercâmbio de informações sobre projetos, os países do PROSUL criaram o Grupo de Trabalho de Infraestrutura, que se subdivide em 5 grupos: Infraestrutura Física para a Integração; Regulações serviços e tecnologia do transporte; Telecomunicações e tecnologias da informação; Recursos Hídricos; e Temas transversais.

O Subgrupo Infraestrutura Física para a Integração possui uma carteira com 49 projetos de infraestrutura que inclui obras planejadas e em andamento e outras em processo de licitação nos setores rodoviário, fluvial, aeroportuário, telecomunicações e passagem de fronteira. O investimento total de ambas carteiras é de US\$ 3.763 milhões e os projetos estão localizados no Brasil, na Colômbia, no Equador, no Paraguai e no Peru (PROSUR, 2022). Assim como na IIRSA/COSIPLAN, as informações sobre detalhamentos dos projetos do Subgrupo de Integração Física do PROSUL são disponibilizadas em seu *website*.

Ao analisarmos a carteira de projetos de infraestrutura do PROSUL, foi possível identificar que alguns deles pertencem ao portfólio da IIRSA/COSIPLAN, como é o caso da ponte de integração Brasil - Paraguai, a ponte sobre o rio Paraguai entre as cidades de Carmelo Peralta e Porto Murtinho, otimização do nó Pilar - Bermejo e melhoramento da navegabilidade pelo rio Paraguai (Assunção-Apa) entre Paraguai e Argentina (PROSUR, 2021).

Os projetos de infraestrutura do PROSUL também adotam a metodologia semelhante à da IIRSA de Programas de Integração Territorial (PTI), que visa apoiar a integração na região por meio da implementação de projetos de conexão física que se articulem com os fluxos de pessoas, bens e serviços, levando em conta as diferentes realidades territoriais. O objetivo do Foro é planejar um sistema de infraestrutura e serviço de transporte de qualidade, eficiente, equitativo, sustentável e resiliente (PROSUR, 2021). Ademais, assim como a IIRSA/COSIPLAN, o PROSUL visa incorporar esquemas de PPPs com o intuito de alcançar sustentabilidade financeira ao longo do ciclo de vida dos projetos, apesar dos desafios já elencados nesta pesquisa sobre esta modalidade de financiamento.

Sem mencionar a IIRSA, o PROSUL reconhece a experiência acumulada na região na área de infraestrutura que só foi possível com a sua criação nos anos 2000. No entanto, o PROSUL é criticado por buscar o restabelecimento de um regionalismo aberto em contraposição ao “regionalismo periférico autônomo” que caracterizou os processos anteriores. Além disso, o novo Foro é refutado por não possuir um tratado constitutivo, não exigindo a ratificação de documentos pelos parlamentos, o que pode apontar para um perfil de integração limitado e pouco vinculante.

É importante ressaltar que os discursos presidenciais do PROSUL de criarem um foro de diálogo sem ideologias, pragmático e que reunisse toda a América do Sul também se assemelham ao contexto de criação da UNASUL, incluindo a integração em diferentes temas e considerando a realidade de cada membro, bem como a ideia de aproveitar as estruturas regionais já existentes na região (MERCOSUL e CAN). No entanto, a diferença era que naquele momento havia a ascensão de governos progressistas (FORTI NETO, 2020), o que pode comprometer o PROSUL, em virtude das recentes mudanças políticas com o retorno desses governos e a saída de seus presidentes fundadores.

Para Forti Neto (2020), o caráter fortemente intergovernamental do regionalismo latino-americano, o vazio em estratégias para atingir resultados e o aspecto ideológico dos países são obstáculos que colocam “prazo de validade” em qualquer projeto de integração na região. Para o autor, após uma série de entrevistas com oficiais dos países membros que participaram da UNASUL, existe um consenso de que os aspectos ideológicos da UNASUL sobrepuseram muitas das decisões técnicas levando à sua progressiva paralização.

A despeito das preferências políticas de cada país, de acordo com Veiga e Rios (2007), essa polarização age como um obstáculo à busca de convergência entre os países nos temas de uma agenda econômica de integração. Sendo assim, é fundamental que os projetos de integração na América do Sul sejam capazes de sobreviver às mudanças políticas dos governos da região e pensar estratégias de médio e longo prazo, pois a transição de governos pode facilmente resultar na descontinuidade de projetos.

O PROSUL ainda não possui resultados concretos e significativos, mas diante do atual cenário e da trajetória de aprofundamento da politização da integração na América do Sul, alguns consideram provável que o Foro não consiga prevalecer, e pode ser mais um episódio na história de frustrações que o processo de regionalismo da região registra (PASCUAL, 2021). Porém, a continuidade de projetos de infraestrutura regional em um novo fórum após o desmantelamento da UNASUL, demonstra a importância e o reconhecimento que os países dão

ao tema, por gerar sinergias com diversos setores da economia e impactar de forma direta o processo de integração regional, apesar dos obstáculos que ainda persistem.

De acordo com Mauricio Moreira, o fim da IIRSA/COSIPLAN não significa a “morte” dos projetos porque possuem um sentido econômico claro e são importantes para o crescimento da região. Para o economista, o nó é político, e o esforço global de integração passa por um momento complicado de riscos enormes de retrocesso que contaminam as iniciativas regionais, principalmente na América Latina, que já sofria de um desgaste reputacional muito grande. Existe um temor em relação ao futuro da globalização, dado os avanços populistas e, segundo Mauricio Moreira, a saída não é fechar as economias, visto que os problemas distributivos não foram causados pela globalização, pois é um mecanismo de geração de riqueza importante.

Apesar do fim da UNASUL, o futuro ainda incerto do PROSUL e a existência do FOCEM no âmbito do MERCOSUL, o tema da integração física regional continua sendo abordado pelas IFRs que compunham o CCT da IIRSA - BID, CAF e FONPLATA. As três instituições se uniram em uma espécie de aliança chamada Aliança para a Integração e Desenvolvimento da América Latina e Caribe (ILAT), que tem como visão ser o principal espaço de trabalho entre organismos multilaterais e países em torno da infraestrutura de integração, envolvendo a participação de especialistas setoriais, governos, academia, setor privado e sociedade civil (ILAT, 2020).

Uma das missões da ILAT é promover o desenvolvimento sustentável de projetos de energia, integração fronteiriça, telecomunicações, transporte e logística, e tem como valores: produtividade e qualidade, inclusão social, eficiência, transparência, inovação, resiliência e adaptação, e diálogo e cooperação entre os países, vinculando o setor público e privado (ILAT, 2020). A aliança também possui em seu *website* um compilado de projetos e suas respectivas fichas técnicas, nos moldes fornecidos pela IIRSA e pelo PROSUL.

O apoio financeiro e técnico das IFRs contribuiu muito para as atividades da IIRSA/COSIPLAN e, atualmente, a CAF tem implementado estratégias de apoio aos corredores logísticos na América do Sul e atuado na criação de uma agenda ativa de intervenções no setor. Em 2022, o banco aprovou um crédito de USD 100 milhões para a Argentina para impulsionar a consolidação de corredores rodoviários, com o intuito de reduzir o tempo de viagem, os custos operacionais dos veículos e melhorar as condições de segurança pelas vias. O projeto faz parte do Programa Corredores de Integração Logística, que visa ampliar a capacidade de infraestrutura rodoviária e conta com outros projetos identificados pela IIRSA/COSIPLAN, que fazem parte do EID MERCOSUL-Chile (CAF, 2022).



Essa atuação das IFRs aponta para o contínuo esforço de impulsionar a infraestrutura física na América Latina e Caribe, apesar do enfraquecimento de iniciativas de integração regional. Entretanto, não se pode negar a importância da coordenação regional para potencializar os benefícios do investimento em infraestrutura de transporte na integração comercial e produtiva regional e global. Isto porque será de pouca utilidade uma nova rota ou ferrovia que reduza de forma significativa tempo e custo de transferência de mercadoria para uma fronteira, se o país vizinho não produz ações compatíveis (CAF, 2021).

A coordenação regional pode ser facilitada por meio de relações bilaterais ou através de iniciativas de integração mais profundas, que promovam o diálogo e colaboração entre as diferentes instituições nacionais que abordam o tema da infraestrutura, somada à criação de fundos para financiamento conjunto dos investimentos. Como exemplo de iniciativas sub-regionais que adotaram esta estratégia é possível citar: o FOCEM no âmbito do MERCOSUL, o Fundo de Infraestrutura da Aliança do Pacífico (FIAP), que recebeu assistência técnica e financeira da CAF para sua estruturação, e o Projeto Mesoamérica (CAF, 2021).

No caso da IIRSA, que pode ser considerado um projeto mais ambicioso de integração física, a criação do fundo não vingou em virtude das restrições orçamentárias dos governos, como já fora abordado. Apesar da ausência de um fundo ou de um organismo regional, deve-se reconhecer o importante papel das IFRs na elaboração de estudos, projetos e assessoria técnica e financeira aos países no que tange à integração da infraestrutura de transportes. Por outro lado, a falta de uma estrutura institucional para abordar a infraestrutura física transfronteiriça, pode dificultar a complementariedade dos projetos e de soluções a respeito dos principais obstáculos que ainda envolvem esse tipo de integração.

A agenda regional na América do Sul é bastante ampla e, como se pode verificar, um mesmo tema pode ser abordado em mais de um foro, como é o caso da infraestrutura regional. Para Mariano e Ribeiro (2016), a recorrência de temas não ocasiona um empecilho para a região, mas a exigência de maior articulação e sinergia entre os blocos. Nolte (2014) também entende que a proliferação de processos regionais simultâneos pode promover complementariedade e sinergias positivas. No entanto, caso não haja esta articulação, a repetição de temas em diferentes foros pode representar a pluralidade de visões, conflito de interesses, sobreposição institucional e, conseqüentemente, mais burocracia e ambigüidade normativa.

De acordo com Gómez-Mera (2015), a ocorrência de inúmeras normas resulta em custos para o setor público e privado que passam a requerer conhecimento técnico e maior capacidade de negociação, além de fazer com que os atores atuem a partir de diferentes regras, utilizando

a interpretação em prol de seus interesses. Nesse sentido, Marino e Ribeiro (2020), apontam que a participação de países em várias instâncias regionais de maneira simultânea só é possível porque há poucos constrangimentos, o que possibilita justamente a escolha pelo projeto que melhor convém aos interesses dos governos.

Isto, por sua vez, prejudica a resolução de conflitos e dificulta o aprofundamento institucional das iniciativas regionais, além de gerar uma espécie de competição entre os Estados que atrapalha o posicionamento conjunto no tocante à liderança regional e qual a melhor estratégia de desenvolvimento. Como resultado, tem-se um cenário de ineficiência de projetos e desconfiança, que faz com que os Estados abandonem projetos regionais e passem a priorizar iniciativas solo ou extrarregionais. Assim, pode-se dizer que a pluralidade de organismos regionais é fundamentada em uma lógica que se distancia da construção de um projeto articulado, e o que prevalece é a construção de novos processos para superar os vigentes, e não para complementar (MARIANO; RIBEIRO, 2016).

Quando a IIRSA/COSIPLAN vigorava como principal projeto de coordenação no setor de infraestrutura física regional, é possível verificar que além de ter recorrido às IFRs já vigentes na região, a Iniciativa tentou se articular com o sistema de governança regional e atuar sob as bases dos acordos já existentes na porção austral do subcontinente, que corresponde ao MERCOSUL. Neste caso, cita-se a participação do FOCEM no financiamento de alguns projetos da carteira da IIRSA/COSIPLAN, bem como do FONPLATA na região de influência da Bacia do Prata e a inserção do projeto da HPP como EID, que tem como base o Tratado de Transporte Fluvial da Hidrovia Paraguai-Paraná e o Comitê Intergovernamental da Hidrovia.

Assim, a IIRSA/COSIPLAN buscou gerar sinergias entre bancos e fundos regionais, projetos de integração (MERCOSUL e CAN), acordos de cooperação e complementação econômica (MERCOSUL e Chile, por exemplo) e tratados de gestão dos recursos hídricos, como é o caso da HPP. Em relação ao Brasil, o país soube combinar as ações no âmbito da IIRSA/COSIPLAN com os acordos bilaterais que mantém com seus vizinhos sul-americanos, o que lhe possibilitou a ampliação de sua rede de circulação no subcontinente, sobretudo por meio de projetos envolvendo os corredores bioceânicos (COSTA, 2018). Nesse sentido, os demais países que integram as obras desses corredores também são beneficiados com a expansão da fluidez territorial, através da construção e/ou reabilitação de ferrovias e rodovias.

Apesar do fim da UNASUL e da falta de coordenação que vigora na América do Sul, não se pode negar que esta complementariedade de acordos beneficia os países da sub-região platina no empreendimento de projetos de integração física regional, ao estabelecer certa convergência em temas de interesse comum. Isto porque trata-se de relações políticas e

econômicas que foram construídas e aprofundadas desde a década de 1960 e que levaram à criação de instâncias de governança reconhecidas, sobretudo no que tange aos múltiplos usos dos recursos hídricos platinos, até chegar na criação do MERCOSUL.

Portanto, pode-se dizer que o bloco sul-americano é construído sobre sólida base geopolítica cujas raízes remetem à um entrelaçamento histórico e geográfico na Bacia do Prata. Além disso, com a expansão das relações no âmbito do bloco para outros países da região, sobretudo Chile e Bolívia, o MERCOSUL também poder ser qualificado como “centro gravitacional em torno do qual é possível restabelecer em novas bases e escala os laços de coesão regional”, apesar da perda de dinamismo nos últimos anos (COSTA, 2018, p. 31).

No ano de 2021, o MERCOSUL completou 30 anos de existência, e continua sendo um acordo importante e válido apesar das dificuldades da economia global que afetaram a região e o fizeram perder força. De acordo com Dallari (2021), os princípios que levaram à criação do bloco sul-americano permanecem válidos e devem continuar sendo considerados, como a defesa da democracia, a integração econômica e social e o bem-estar das populações.

Se por um lado os princípios do MERCOSUL ainda são válidos, o bloco ainda tem falhado em avançar em uma agenda que transcende o comércio, como o fortalecimento institucional e políticas de desenvolvimento e integração produtiva. No caso da infraestrutura regional, existe uma falta de integralidade nas políticas voltadas para este setor, pois os países abordam setores estratégicos de infraestrutura de maneira separada, como políticas nacionais e, dessa forma, encontram obstáculos na estruturação de um sistema de transporte eficiente e competitivo no âmbito do bloco (CRUZ JUNIOR, 2019).

Em virtude da priorização de políticas nacionais, é possível que os países priorizem um determinado modal em detrimento de outros. De acordo com Cruz Junior (2019), um sistema de transportes eficientes que facilite a logística regional deve adotar uma política multimodal, de modo a baratear os custos do frete, que é um dos grandes responsáveis pelo valor final do produto, além de promover práticas sustentáveis para o setor. Porém, a região ainda sofre com o atraso de investimentos em infraestrutura de transportes, que resulta no encarecimento da produção e dificulta a inserção competitiva do bloco no comércio internacional.

O que falta ainda no MERCOSUL mesmo após trinta anos de existência é a atuação conjunta de soluções entre os governos e maior eficiência na articulação entre os diferentes territórios na busca pelo desenvolvimento econômico regional, tendo em vista o fato de que o bloco já usufrui de uma aproximação natural em razão da contiguidade territorial e de estrutura institucional. Costa (2018) reforça que a integração deve ter como base o retorno às origens, de revalorizar as iniciativas que possuem bases consolidadas em termos institucionais, econômicos

e materiais na região e, nesse sentido, MERCOSUL e IIRSA possuem vantagens comparativas superiores às demais experiências de integração.

Na visão de Cruz Junior (2019), a infraestrutura pode recuperar a essência política e econômica do processo de integração sul-americano e reposicionar o MERCOSUL que se encontra paralisado como um importante meio de estímulo comercial, bem como de desenvolvimento conjunto para impulsionar projetos P&D que aprimorem a competitividade do setor privado e resulte na ampliação do valor agregado dos bens comercializados na região. Para isso, é preciso utilizar o território e um sistema de mobilidade integrado a favor de ganhos econômicos mais amplos, que gere desenvolvimento e novas oportunidades para os países e suas populações.

O MERCOSUL também enfrenta praticamente os mesmos problemas e desafios dos demais projetos de integração na América do Sul, como as diferenças em termos de política comercial, saúde fiscal, liberdade econômica e as orientações ideológicas que ditam o tom do bloco. Em vista disso, é preciso dar mais estabilidade ao MERCOSUL, de modo que ele seja menos suscetível aos interesses pessoais dos governantes e persiga os objetivos da integração econômica e da inserção internacional com maior afinco, eliminando medidas protecionistas e barreiras que impedem a circulação dos diferentes fluxos, dentre elas, os gargalos em termos de infraestrutura de transportes. Isto porque a integração alcançada pelo bloco ainda está muito aquém do seu objetivo inicial de instituir um mercado comum.

De acordo com Severo e Lima (2020), a experiência do FOCEM, que possui 15 anos de existência, mostrou que é possível consolidá-lo como um instrumento para redução das assimetrias infraestruturais entre os países do bloco, principalmente no Paraguai e Uruguai. Entretanto, apesar de contar com outras fontes como BID e CAF, essa expectativa de consolidação é refém da pouca visão integracionista que existe principalmente nos parlamentos nacionais, e que dificulta ainda mais uma maior contribuição por parte da Argentina e do Brasil.

Apesar dos recursos limitados em um cenário de estagnação de iniciativas regionais, os países do MERCOSUL, em 2015, decidiram renovar o funcionamento do FOCEM por mais dez anos (2016-2026). Em dezembro de 2019, os Estados Partes do bloco assinaram um contrato com o FONPLATA atribuindo-lhe a administração fiduciária dos recursos do FOCEM, como forma de aumentar sua eficiência. Com esse acordo, busca-se gerar sinergia na utilização de instrumentos financeiros disponíveis, abrindo novas oportunidades para complementar os esforços institucionais do MERCOSUL e do FONPLATA, mas seguindo as mesmas políticas e procedimentos aplicados nas operações do FOCEM (FONPLATA, 2019).

Esta ligação entre os dois fundos pode marcar o início de um novo ciclo em que o MERCOSUL poderá ser fortalecido, sobretudo na retomada econômica pós-pandemia causada pelo novo coronavírus (Sars-COV-2) (SEVERO; LIMA, 2020), que interrompeu a atividade econômica em nível global em 2020 como nenhuma outra crise na história contemporânea. Por se tratar de uma grave crise sanitária em escala mundial, a falta de coordenação e a ênfase nos processos de integração diminuíram ainda mais, sobretudo com o fechamento das fronteiras. Diante deste cenário, os esforços dos países foram alocados em medidas de combate à pandemia na área da saúde e na tentativa de preservação de empregos e da renda.

O setor de infraestrutura foi um dos mais afetados, pois impediu a evolução dos projetos que estavam em andamento, ao mesmo tempo que revelou o hiato em investimentos em infraestrutura na América do Sul. Este cenário aponta para a urgência em se estabelecer um marco regulatório e condições econômicas mais favoráveis para promover os investimentos neste que é um setor determinante para o crescimento econômico (FARÍA, 2020).

No documento publicado pelo IPEA (2020, p. 55), propõe-se que é preciso “reforçar a agenda de integração regional, em especial em temas de infraestrutura, integração produtiva e facilitação de comércio”, como uma estratégia para lidar com os efeitos da crise pandêmica. Para isso, é necessário dotar os representantes dos grupos de trabalho que lidam com essas agendas de integração de um posicionamento mais ativo, com vistas a “acelerar a implementação dos projetos mais avançados, especialmente o corredor bioceânico que ligará o Centro-Oeste brasileiro aos portos no Oceano Pacífico”, “fortalecer o papel das autoridades regulatórias nos debates de integração regional para que haja um alinhamento de procedimentos com os parceiros comerciais em projetos de infraestrutura”, “fortalecer o PROSUL como espaço de articulação e da integração regional” e “recuperar a integração comercial e produtiva regional com a revisão da união aduaneira do MERCOSUL” (IPEA, 2020, p. 55).

Dessa maneira, entende-se que o tema da infraestrutura regional e da harmonização regulatória deste setor é e sempre foi urgente na América do Sul e nas agendas regionais, e a IIRSA/COSIPLAN contribuiu muito na criação de projetos, mas também para expor os principais problemas que ainda cercam este tipo de integração. Ao considerarmos o bloco mais consolidado da região, o MERCOSUL, e apesar de ter se beneficiado do mapeamento de projetos estratégicos da IIRSA/COSIPLAN, não foi possível abordar a integração física de maneira pragmática e que resultasse em melhorias mais efetivas na circulação dos fluxos.

Não obstante sua liberalização interna, o MERCOSUL ainda é considerado o bloco que tem os valores mais altos a pagar pelos distintos procedimentos de fronteira que impactam nos custos de comércio (CAF, 2021), e as infraestruturas físicas até hoje necessitam de melhorias e

maiores investimentos. Portanto, embora a integração física regional seja uma agenda importante para reduzir os custos de transporte e comércio, os desafios são muitos e transcendem os que foram abordados nesta pesquisa. E eles podem persistir mesmo se os países optarem pela criação de novas iniciativas regionais, caso não incorporem a dimensão regional às agendas nacionais de infraestrutura.

Outro ponto a destacar no contexto da integração física sul-americana é a atuação de atores externos que também possuem forte interesse em investir em infraestrutura na região, como é o caso da China. Algumas empresas chinesas já adquiriram concessões portuárias, rodoviárias e ferroviárias em trechos estratégicos da IIRSA, e os investimentos do país podem crescer ainda mais, sobretudo pelo fato de Bolívia, Chile, Equador, Peru, Uruguai, Venezuela e, recentemente, em 2022, a Argentina, terem aderido ao programa logístico Iniciativa do Cinturão e Rota (ou Nova Rota da Seda).

Esta presença crescente dos investimentos chineses na América do Sul impõe alguns desafios para os países da região e ao processo de integração regional. De acordo com Abdenur (2013 apud JAEGER, 2017), a infraestrutura construída pela China não contribui necessariamente para a integração e é provável que gerem disparidades e conflitos políticos.

Assim, é imprescindível que o Brasil retorne à um posicionamento mais ativo e de liderança no subcontinente para poder enfrentar possíveis impasses no relacionamento China-América do Sul, que tem nos projetos bioceânicos um de seus maiores interesses. A integração entre os países da região deve preceder a parceria com a China no setor de infraestrutura regional, de modo que a América do Sul obtenha autonomia e controle sobre os recursos estratégicos e seus projetos, tendo em vista o risco de subordiná-los às decisões de uma potência extrarregional, cujos objetivos podem se tornar imprevisíveis no futuro (JAEGER, 2017).

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O lançamento da IIRSA nos anos 2000 deu início à uma nova fase do processo de integração pautado no enfoque territorial, com vistas a promover o desenvolvimento econômico dos países da América do Sul através do fortalecimento da infraestrutura física regional. Após analisarmos a evolução da IIRSA, foi possível verificar que sua estrutura institucional e organizacional é complexa e abrangente, derivada dos princípios e plano operacional que constam em seu Plano de Ação.

Suas ações não se resumiram somente à execução de projetos de infraestrutura, mas também à harmonização de marcos institucionais, normativos e regulatórios dos países, que também serviam de entraves para integração física. Entretanto, essa área se tornou de extrema complexidade para a IIRSA e para o COSIPLAN, devido ao seu caráter intergovernamental e a falta de interesse dos governos em internalizarem esses marcos. Por outro lado, é possível verificar uma concentração de esforços no setor de infraestrutura de transportes em áreas que já contavam com uma pré disposição integradora, infraestrutura relativamente madura e de fluxos comerciais intensos. Isto, por sua vez, ajudou a dar base e justificar a criação da IIRSA e de seus projetos.

Assim, por meio desta pesquisa, foi possível apontar que a criação de um projeto de tão grande dimensão como IIRSA e, posteriormente o COSIPLAN, somente se tornou viável na virada do século XXI em virtude da convergência de interesses que se estabeleceu entre os países, sobretudo entre os eixos geopolíticos da Bacia do Prata, Argentina e Brasil, e onde o MERCOSUL está circunscrito. Caso contrário, dificilmente a IIRSA/COSIPLAN conseguiria atuar ou até mesmo ser cogitada.

Entendemos que a IIRSA/COSIPLAN atuou sobre as bases dos acordos políticos e econômicos estabelecidos inicialmente por estes dois países platinos, que pôs fim às suas históricas rivalidades, e que também previam a importância da integração física e melhoria das interconexões de transportes em escala regional. Dentre estes acordos, destacamos: o Tratado da Bacia do Prata, o Tratado de Transporte Fluvial da Hidrovia Paraguai-Paraná, os acordos e declarações assinados por Argentina e Brasil que antecederam a assinatura do Tratado de Assunção, o avanço institucional do MERCOSUL e seus acordos de complementação econômica na região, notadamente entre Bolívia e Chile, que resultou na extensão de seu espaço geoeconômico.

Todos estes acordos ajudaram a criar um sistema de governança e um ambiente de diálogo político e econômico articulado e convergente na região sobre o tema da integração da

infraestrutura, com vistas a garantir uma inserção mais competitiva das economias sul-americanas no cenário internacional, marcado pelo avanço dos efeitos da globalização no comércio, nas comunicações e nos transportes. Portanto, ao convergir com os interesses dos governos e com as disposições presentes nesses acordos em matéria de integração física que, por sua vez, correspondem aos EIDs MERCOSUL-Chile, Hidrovia Paraguai-Paraná e Capricórnio, a IIRSA/COSIPLAN contribuiu: (I) para a formulação de ferramentas de análise e desenvolvimento de metodologias de planejamento territorial, levando em conta fatores ambientais, sociais, logísticos e geoespaciais; (II) para o mapeamento e visões de negócios de projetos cujas reivindicações eram antigas por parte dos países e de alto impacto para a integração e fluidez do bloco sul-americano, dando-lhes maior visibilidade; (III) para o acúmulo de conhecimento a respeito da realidade das infraestruturas de transportes dos países em escala nacional e regional transfronteiriça; (IV) para a ampliação da rede de circulação ao longo dos três EIDs, através da elaboração e execução de projetos estratégicos voltados para os corredores bioceânicos (ferroviários e, principalmente, rodoviários); e (V) no aporte de recursos técnicos e financeiros para elaboração de estudos ao integrar em seu CCT importantes IFRs, sobretudo o BID e a CAF.

Em outras palavras, a IIRSA/COSIPLAN era o que faltava em termos de estímulo à cooperação e mobilização de recursos técnicos, financeiros e operacionais para a criação e execução de uma agenda comum de projetos de infraestrutura de transportes, ainda mais em uma região economicamente dinâmica na América do Sul e que corresponde aos três EIDs analisados nesta pesquisa. Além disso, o incentivo ao intercâmbio de informações e contato entre ministros dos países sobre suas agendas de projetos, também pode ser considerado uma contribuição de destaque para os países do MERCOSUL, e algo nunca antes visto na história dos processos de regionalismo na América do Sul.

Apontamos nesta pesquisa que diversos estudos realizados antes da IIRSA no âmbito da CEPAL e da ALADI, por exemplo, foram importantes e deram base para sua criação nos anos 2000. No entanto, todos eles tinham caráter normativo e não implicavam na criação de um organismo centralizador de ações e implementação de projetos em escala continental. Através destes estudos de identificação das potencialidades econômicas, rotas, conexões e adensamento dos fluxos, foram apresentados os principais gargalos em termos de infraestrutura na sub-região platina, que refletiam na má qualidade da rede de infraestrutura de transportes e, conseqüentemente, no projeto de integração econômica.

A intensificação dos fluxos comerciais regionais e internacionais, decorrentes do processo de liberalização e redução de tarifas no âmbito do MERCOSUL, resultou em um



adensamento de fluxos de cargas e passageiros em importantes trechos e zonas econômicas localizados nas escalas nacional e regional transfronteiriça que já sofriam com a infraestrutura de transportes precária e, em certos casos, inexistente. Portanto, grande parte dos projetos da IIRSA/COSIPLAN se concentrou no EID MERCOSUL-Chile, notadamente em projetos de recuperação e duplicação de importantes rodovias, justamente em razão do desgaste causado pela constante movimentação desses fluxos.

As readequações e melhorias de trechos economicamente dinâmicos que se fazem necessárias com o passar dos anos, mas que não foram realizadas pelos governos, também elevam a quantidade de projetos de infraestrutura rodoviária. Desse modo, a concentração de diferentes fluxos na porção austral da América do Sul, e que corresponde ao MERCOSUL, conseqüentemente demandou, por parte dos governos, a criação e execução de projetos de infraestrutura de transportes que viabilizassem cada vez mais a circulação de bens, mercadorias e pessoas, em prol da redução dos custos logísticos que são decorrentes justamente da ausência de melhorias neste setor.

Em contrapartida, verificamos que a concentração de importantes projetos nos três EIDs analisados nesta pesquisa não necessariamente significa a implementação de fato das obras nas escalas nacional e regional transfronteiriça. Isto porque nem todos os projetos foram concluídos, outros ainda se encontram inacabados ou em fase de estudo e viabilidade, ou mesmo se tratam de projetos que ainda não passaram pela fase de estudos, mas já constam na Carteira de Projetos da IIRSA/COSIPLAN.

Identificamos nos EIDs analisados nesta pesquisa os projetos da IIRSA/COSIPLAN que se encontram em diferentes fases de implementação e são considerados de alto impacto para a integração física e fluidez no âmbito do MERCOSUL. No EID MERCOSUL-Chile, os projetos mais importantes são: a “Duplicação da Rodovia 14, entre Paso de los Libres e Gualeguaychú” e a “Duplicação do Trecho Palhoça – Osório (BR-101/SC/RS)”, que compõem o Corredor MERCOSUL, uma via estratégica que direciona o escoamento da produção brasileira para exportação em direção aos países vizinhos, e importante para a integração econômica regional. Três projetos entre Brasil e Uruguai também se destacam, como a “Construção da Ponte Internacional Jaguarão - Rio Branco” e o “Transporte Multimodal no Sistema Lagoa Mirim e Lagoa dos Patos”.

Ainda no EID MERCOSUL-Chile, outro importante projeto mapeado pela IIRSA/COSIPLAN é a “Otimização do Sistema do Passo de Fronteira Cristo Redentor”, principal conexão terrestre entre Chile e Argentina conhecido pelo intenso trânsito advindo do MERCOSUL em direção aos portos chilenos no oceano Pacífico; a “Rota Internacional 60 CH

(Setor Valparaíso – Los Andes)”, por onde se movimentam mais de 5 milhões de toneladas de cargas advindas dos países do bloco; e o “Túnel Binacional Água Negra” que servirá como alternativa ao Túnel Cristo Redentor na região Paso Libertadores. De modo geral, os projetos da IIRSA/COSIPLAN para este EID se concentram no modal rodoviário, pois trata-se de uma região dotada de infraestrutura de transportes considerada complexa e propícia para estradas, se comparado com outros EIDs. Ademais, é nesta região que se identifica o fluxo mais intenso da América do Sul em termos de exportação intrarregional e extrarregional, bem como concentração de PIB, população, recursos industriais, de serviços e de agroindústria.

No EID Hidrovia Paraguai-Paraná, a infraestrutura de transportes é estruturada pelos leitos dos rios Paraguai e Paraná, portanto, os projetos de melhoria e acessibilidade à Hidrovia por meio dos modais rodoviário ou ferroviário localizam-se ao longo e no entorno dessa via. O projeto mais importante da IIRSA/COSIPLAN neste EID é o “Melhoramento da navegabilidade dos rios da Bacia do Prata” que se subdivide em dez projetos individuais em diferentes fases de implementação e são relacionados à navegação na área de influência da bacia.

Outros projetos estratégicos também foram mapeados, como a “Interconexão ferroviária Paraguai - Argentina – Uruguai”, que se subdivide em dois projetos e são importantes para o desenvolvimento econômico entre os três países; a “Recuperação do ramal ferroviário Zárate – Posadas”, um projeto que visa reduzir custos e tempo de viagem entre as cidades argentina e paraguaia, respectivamente. Ainda, o projeto “Circunvalação viária de Nueva Palmira e sistema de acessos terrestres ao porto”, que é identificado como primordial para gerar uma via de acesso direto e conexão de saída ao porto de Nueva Palmira para transporte rodoviário de cargas, bem como o “Corredor ferroviário Argentina - Uruguai – Brasil”, que é apontado como um importante projeto para melhorar a integração física no MERCOSUL por meio dos corredores ferroviários, com importantes implicações transfronteiriças e possibilidades de transporte de cargas.

Já o EID Capricórnio, é conhecido por reunir importantes projetos voltados para os corredores bioceânicos, entre eles o “Corredor Ferroviário Bioceânico Paranaguá-Antofagasta”, caracterizado como um projeto de grande impacto para a integração regional, composto por nove projetos individuais do modal ferroviário e um do modal rodoviário, e que dão acesso para dois importantes portos brasileiros Paranaguá e São Francisco para escoamento de *commodities*. Além disso, o “Corredor Rodoviário Bioceânico” que também está inserido no EID Capricórnio, tem como objetivo central conectar Porto Murtinho com os portos do Norte do Chile, atravessando os territórios do Brasil (até o Porto de Santos), Paraguai e Argentina, e

visa contribuir para o escoamento da produção regional em direção ao Pacífico e aos mercados asiáticos.

Outros projetos importantes mapeados no EID Capricórnio são: “Construção da Ponte Binacional Salvador Mazza-Yacuiba e Centro de Fronteira entre Argentina e Bolívia”, que visa amenizar o congestionamento do tráfego entre Bolívia e Argentina que causa atrasos na circulação dos fluxos na fronteira; “Conexão Oeste Argentina-Bolívia”, composto por três projetos individuais que também poderão resultar em maior fluidez territorial e menos tempo de espera entre os dois pontos da fronteira; e “Conexão viária Foz - Ciudad del Este - Assunção – Clorinda” que é composto por três projetos individuais, entre eles a “Nova Ponte Presidente Franco-Porto Meira, com Centro de Fronteira Paraguai-Brasil”, um importante projeto de integração para desafogar o tráfego na atual Ponte da Amizade que interliga os dois países.

Todos esses projetos analisados fazem parte da AIC da IIRSA e da API do COSIPLAN. Entretanto, apesar de serem estratégicos e de alto impacto para a integração física entre os países do MERCOSUL, contam com uma série de impasses para a sua implementação, sobretudo aqueles voltados para o modal ferroviário e hidroviário.

Além dos obstáculos geográficos naturais, os obstáculos físicos decorrentes de estratégias militares empregadas pelos países sul-americanos como forma de proteção das fronteiras ao longo da história, resultaram em incompatibilidade de bitolas de certos trechos ferroviários. Isto, por sua vez, impediu a integração deste modal de transporte dificultando a continuidade de projetos ferroviários em escala regional transfronteiriça. A falta de interesse das autoridades governamentais resultou em uma provisão de ferrovias insuficiente no âmbito do MERCOSUL. Ademais, a falta de reformas regulatórias e de visão de longo prazo em projetos ferroviários também são fatores que impedem ainda mais a integração deste modal.

No que tange ao modal hidroviário, o foco das obras da IIRSA/COSIPLAN é o EID Hidrovia Paraguai-Paraná, que também enfrenta uma série de impasses, sendo a questão ambiental o principal fator que impossibilita a realização de determinados projetos. Trata-se de uma região sensível em razão da biodiversidade aquática e terrestre que devem ser protegida, apesar de também ser uma área de importante intercâmbio de bens, riquezas naturais e de sustentação para a navegação e escoamento de *commodities* até os portos e regiões do interior da América do Sul.

Como apontamos nesta pesquisa, toda e qualquer intervenção na região deve ser amparada por estudos de viabilidade. No entanto, muitos desses estudos ainda não são considerados holísticos e detalhados, sobretudo na região que abrange o Pantanal mato-grossense, o que dificulta a toma de decisão por parte das autoridades governamentais e outros

atores interessados em garantir a navegabilidade pelos rios platinos. A diferença nas legislações ambientais para obras de infraestrutura dos países da Bacia do Prata e os distintos níveis de exigências apresentados, também são empecilhos para a execução de projetos neste modal e no EID como um todo, visto que também estão inclusos projetos voltados para o setor ferroviário e rodoviário.

Quanto ao modal aéreo, apesar de ter se concentrado no EID MERCOSUL-Chile, a IIRSA/COSIPLAN se limitou à ampliação e melhoria de terminais de passageiros e cargas. Em termos de reformas de marcos regulatórios para o setor também não houve avanços, visto que os acordos voltados para aviação são feitos por meio de relações bilaterais. Além disso, o MERCOSUL não possui uma política única de regulamentação dos serviços de transporte aéreo entre seus membros, e se limita a manter a regulação e a operacionalidade da aviação na gestão do tráfego aéreo.

Os diversos impasses que estão relacionados aos projetos ferroviários, hidroviários e aéreos em escala regional fizeram com que o modal rodoviário ganhasse ainda mais predominância no portfólio da IIRSA/COSIPLAN e nos três EIDs analisados. Isto porque trata-se de um modal que consegue integrar regiões afastadas, realizar o transporte de porta a porta, é mais eficiente em relação à burocracia, além de ser o principal para a movimentação internacional de cargas. Assim, o modal rodoviário possui papel importante na matriz de transportes e na integração econômica de mercadorias entre os países do MERCOSUL. Logo, a IIRSA/COSIPLAN apenas reproduziu a realidade presente nos países sul-americanos em que o rodoviarismo predomina. Por outro lado, isso impediu a estruturação de uma matriz de transportes mais equilibrada e competitiva que fosse capaz de reduzir os custos logísticos na América do Sul.

Sobre o papel das IFRs no processo de integração física sul-americano e no âmbito da IIRSA/COSIPLAN, apesar de contarem com diversas modalidades de empréstimos, eles não foram empregados de maneira direta em projetos de infraestrutura, salvo em alguns casos. De modo geral, o BID, a CAF e o FONPLATA se concentraram na criação de fundos e financiamentos voltados para a execução de estudos de factibilidade; na contratação de estudos de diagnósticos, sobretudo por parte do BID, voltados para os PSIs da IIRSA; no reconhecimento de ações que visassem melhorar passagens de fronteira; na criação de ferramentas e metodologias de análise territorial; e cooperação técnica e assessoria em projetos que promovessem a interconexão regional, com ênfase para projetos rodoviários. Porém, entendemos que essas ações foram fundamentais para a implementação da IIRSA/COSIPLAN e suas atividades ao longo dos anos.

Apesar de a IIRSA/COSIPLAN ser considerada um mega projeto inovador de integração e ter concentrado esforços e projetos de elevado impacto para a integração física nos EIDs de influência do MERCOSUL, identificamos uma série de desafios que impedem a obtenção de resultados mais concretos e efetivos para a fluidez territorial na sub-região. Dentre esses desafios, destacamos nesta pesquisa: (I) a forte dependência de investimento público na execução dos projetos que, por sua vez, está condicionada às restrições orçamentárias dos países; (II) a falta de autonomia decisória dos organismos regionais; (III) a politização do tema da infraestrutura regional e a falta de visão de longo prazo que resista à alternância de governos; (IV) os distintos graus de desenvolvimento econômico entre os países, bem como o ambiente de negócios difícil que impõe uma série de restrições para a atuação do setor privado em projetos de infraestrutura de transportes em escala nacional e regional; (V) a falta de investimentos privados e PPPs em decorrência das diferenças no quadro jurídico-regulatório sobre esta modalidade de financiamento na América do Sul, e que a IIRSA/COSIPLAN buscava contar em boa parte de seus projetos; (VI) a falta de harmonização regulatória em matéria de infraestrutura de transportes regional e ambiental no MERCOSUL; (VII) a ausência de EIA abrangentes e detalhados em projetos de infraestrutura, sobretudo no que tange às obras no EID Hidrovia Paraguai-Paraná; e (VIII) o déficit no que tange à participação social nos projetos de infraestrutura e a aplicação reduzida da metodologia EASE-IIRSA.

A pesquisa reforça a importância que a integração da infraestrutura de transportes possui para intensificar as trocas comerciais intra e extrarregionais no âmbito do MERCOSUL, e que tem como marco a criação da IIRSA. Embora o cenário seja de incertezas, acreditamos que estes dois processos de integração precisam ser resgatados, bem como retomado os avanços obtidos, pois tratam-se de arranjos institucionais consolidados frente à outras experiências na história do regionalismo sul-americano; que podem, através do comércio e de maiores investimentos em infraestrutura, sobretudo em corredores bioceânicos, recuperar o ânimo e o sentido da integração regional.

## 7. REFERÊNCIAS

ALIANÇA PARA A INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA E CARIBE – ILAT. **¿Que es ILAT?** 2020. Disponível em: <[https://alianzailat.org/what\\_we\\_do](https://alianzailat.org/what_we_do)>. Acesso em 20 fev. 2022.

ALVES, R. M. **A temática financeira na agenda de política externa do governo Lula: o BNDES e o modelo de participação e exportação financeira do Brasil na América do Sul.** 2008. 246 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2008.

ALVES, R.M. A Corporação Andina de Fomento: o financiamento da infraestrutura integradora sul-americana e a participação do Brasil. **Meridiano** 47, v.12, n. 123, jan./fev. 2011.

ANTUNES, A. J. C. **Infraestrutura na América do Sul: situação atual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil.** Brasília: Cepal, LC/BRS/R.186, 2007.

ARAÚJO JR, José T. de; **Infraestrutura e integração regional: o papel da IIRSA.** Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento. 2009. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/oe\\_rio09\\_cindes\\_tavares.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/oe_rio09_cindes_tavares.pdf)> Acesso em: 15 jun. 2021.

ARMÔA, Marcelo. **Obra da ponte sobre o Rio Paraguai consolida Rota Bioceânica e traz desenvolvimento para MS.** **SEMAGRO**, Mato Grosso do Sul, 13 dez. 2021. Disponível em: <<https://www.semagro.ms.gov.br/obra-da-ponte-sobre-o-rio-paraguai-consolida-rotabioceanica-e-traz-desenvolvimento-para-ms/>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

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

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI). **Evolución y estructura del intercambio comercial de los países que integran la ALADI, 1952-1980.** Montevideo, 1983.

\_\_\_\_\_. **O que é a ALADI?** 2020. Disponível em: <[http://www.aladi.org/sitioaladi/?page\\_id=696&lang=pt](http://www.aladi.org/sitioaladi/?page_id=696&lang=pt)>. Acesso em: 22 set. 2020.

BAFFI, Maria Adélia T. **Modalidades de pesquisa: um estudo introdutório.** s.d. Disponível em: <[http://usuarios.upf.br/~clovia/pesq\\_bI/textos/texto02.pdf](http://usuarios.upf.br/~clovia/pesq_bI/textos/texto02.pdf)>. Acesso em: 14 jul. 2022.

BALASSA, Bela. **Teoría de la Integración Económica.** México, DF: Uteha, 1980.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Sobre INTAL, 2021.** <<https://www.iadb.org/es/intal/about>>. Acesso em: 19 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. **Participación Privada en Infraestructura: su evolución en Colombia y el apoyo del grupo BID.** 2018. Disponível em: <<https://idbinvest.org/sites/default/files/2018-11/Evolucion-de-la-participacion-privada-en-infraestructura-en-Colombia-25jun.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **Sobre Nós. 2010.** Disponível em: < <https://www.iadb.org/en/about-us/overview>>. Acesso em: 18 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. **Os dez anos do BID na IIRSA 2000-2010.** 2010 Disponível em: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/diez\\_anios\\_bid\\_iirsa\\_por.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/diez_anios_bid_iirsa_por.pdf)>. Acesso em: 25 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. **Un Nuevo Impulso a la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur.** 2000. Disponível em:<<http://www.iadb.org/>>. Acesso em: 26 nov. 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Corredor Bioceânico Ferroviário:** Estudos técnicos referentes ao Eixo de Capricórnio. Rio de Janeiro: Híbrida, 2011.

\_\_\_\_\_. **BNDES inaugura escritório em Montevidéu e reforça internacionalização.** 2009. Disponível em: <[https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20090827\\_escritorio\\_montevideu](https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20090827_escritorio_montevideu)>. Acesso em: 15 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **BNDES e CAF assinam memorando para atuação conjunta na AL e Caribe.** 2005. Disponível em: <[https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20051209\\_not3\\_03\\_05](https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20051209_not3_03_05)>. Acesso em: 14 jun. 2021.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior. **Temas & Matizes.** v. 7, n. 14, p. 9-32 2008.

BAPTISTA, Luiz Olavo. O Mercosul após o Protocolo de Ouro Preto. **Estudos Avançados.** São Paulo, v. 10, n. 27, p. 179-199, 1996.

BARAT, J. **Logística, Transporte e Desenvolvimento Econômico.** Editora CLA, São Paulo, 2007.

BARROS, Pedro; PADULA, Raphael; SEVERO, Luciano W. A integração Brasil-Venezuela e o eixo Amazônia-Orinoco. **Boletim de Economia e Política Internacional,** n.7, jul./set, p. 33-41, 2011.

\_\_\_\_\_; SAMURIO, Sofia E; GONÇALVES, Julia de S. B. **Corredor bioceânico de Mato Grosso do Sul ao pacífico:** produção e comércio na rota da integração sul-americana. Campo Grande: UEMS; Brasília: IPEA, 2020.

BATISTA, Eliezer. **Infrastructure for sustainable development and integration of South America.** Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1996.

BECKER, Bertha. Tendências de transformação do território do Brasil: Vetores e Circuitos. **Revista Território,** Rio de Janeiro, v.1, n.2, p. 5-17, 1997.

BENETTA, Claudio D. BID diz que eclusa em Itaipu seria cara e problemática. **H2Foz,** Paraná, 9 jun. 2021. Disponível em: < <https://www.h2foz.com.br/geral/bid-diz-que-eclusa-em-itaipu-seria-cara-e-problematica/>>. Acesso em 8 jul. 2021a.

\_\_\_\_\_. Na “pior crise hídrica do Brasil desde 1931”, Paraguai pede água. **H2Foz,** Paraná, 6 jun. 2021. Disponível em: <<https://www.h2foz.com.br/fronteira/na-pior-crise-hidrica-do-brasil-desde-1931-paraguai-pede-agua/>>. Acesso em: 08 ago. 2021b.

BHAGWATI, J., KRISHNA, P., PANAGARIYA, A. (Ed.). **Trading Blocs: Alternative Approaches to Analyzing Preferential Trade Agreements**. Cambridge. London. The MIT Press. 1999.

BIANCARELLI, André Martins. Inserção externa e financiamento: notas sobre padrões regionais e iniciativas para a integração da América do Sul. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 3 (5), 2008.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, v.1, 11 ed., 1998.

BOLÍVAR, Simon. **Manifiesto de Cartagena**. 2003. Disponível em: <<https://www.biblioteca.org.ar/libros/1232.pdf>> Acesso em: 21/05/2019.

BRAGA, Márcio B. **Integração e Desenvolvimento na América Latina: a contribuição de Raul Prebisch e da CEPAL**. São Paulo: Annablume, 2012.

BRANDÃO, Carlos. Desenvolvimento, Territórios e Escalas Espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, M. T. F.; MILANI, C. R. S. (Orgs.). **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador, Editora da UFBA, 2008.

BRASIL. **Prosul**. 2021. Disponível em: < <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/atuacao-internacional/foros-e-redes/prosul>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.045, de 5 de maio de 1999**. Promulga o Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-Regionais entre os Governos da República Federativa do Brasil, da República Argentina, da República da Bolívia, da República do Chile, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, celebrado em Fortaleza, em 17 de dezembro de 1996. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3045.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3045.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRICEÑO RUIZ, José. **La Integración Regional en América Latina y el Caribe**. Procesos históricos y realidades comparadas. 1. ed. digital. Mérida: Centro Editorial Litorama C. A., 2011.

\_\_\_\_\_. Autonomia y Desarrollo em el Pensamiento Integracionista Latinoamericano. In: BRICEÑO RUIZ, José; PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola; GRAGEA, Angel M. Casas (Eds.). **Integración Latinoamericana y Caribeña – política y economía**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 2012.

BUENO, Sinara. **MERCOSUL, o que é?** 2021 Disponível em: < <https://www.fazcomex.com.br/blog/mercosul-o-que-e/>>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BUENO, Clodoaldo. O Brasil e o Integracionismo: do ABC de Rio Branco à Operação Pan-americana. In: **A América do Sul e a Integração Regional**. Brasília: FUNAG, 2012.

\_\_\_\_\_; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo; VIGEVANI Tullo. Uma perspectiva de longo período sobre a integração latino-americana vista pelo Brasil. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, jul./dez, p. 549-583, 2014.

CALIXTRE, A. B.; BARROS, P. S. O Banco do Sul e o Brasil na Nova Arquitetura Financeira Regional. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 3, p. 19-25, 2010.



CAMPOS, C. O. El ALCA: Los orígenes del viejo sueño imperial. In: AYERBE, L. F. (Org.) **Integração Latino-americana e Caribenha**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, p.9-30, 2007.

CARDOSO, E. R.; SOUSA JÚNIOR, W. C.; LOPES, E.; AMEND, M. R. Considerações sobre a viabilidade econômico-ambiental da Hidrovia Paraguai-Paraná. **Megadiversidade**, v. 2, p. 50-59, 2006.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. **Processos de Transfronteirização na Bacia do Prata: a Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai**. 2013. 254f. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 2013.

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

CASTRO, T. de. **Geopolítica: meio e fim**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1999.

CASTRO, I. E. O problema da escala. In: CASTRO I. E.; GOMES, P. C.; CORRÊA, R. L. (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p. 115-140, 1995.

CATAIA, Márcio. **Território Nacional e Fronteiras Interna**. A fragmentação do território brasileiro. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

CAVALLO, Eduardo A.; POWELL, Andrew; SEREBRISKY, Tomás. **From Structures to Services: The Path to Better Infrastructure in Latin America and the Caribbean** (Executive Summary). Inter-American Development Bank, 2020.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS - CGEE. **Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro: Brasil, América Latina e África: convergências geopolíticas e estratégias de integração**, v.3, 2013.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Sobre a CEPAL. 2020**. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/cepal-0>>. Acesso em: 16. set. 2020.

COMMAGER, Henry S; MORISON, Samuel E. **História dos Estados Unidos da América**. São Paulo: Melhoramentos, Tomos II, 1950.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Desafios para a integração logística na América do Sul**. Brasília: CNI, 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE (CNT). **Pesquisa CNT de Rodovias**. 2019. Disponível em: <<https://pesquisarodovias.cnt.org.br/downloads/ultimaversao/gerencial.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2021.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. **What is Impact Assessment?** 2010. Disponível em: <<https://www.cbd.int/impact/whatis.shtml>>. Acesso em: 31 mai. 2022.

CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO (CAF). **CAF promueve el desarrollo de corredores logísticos de integración en Argentina con USD 100 millones**. 2022. Disponível em: < <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2021/12/caf-promueve-el-desarrollo-de-corredores-logisticos-de-integracion-en-argentina-con-usd-100-millones/?parent=1280>>. Acesso em: 24 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. **Caminhos para a Integração: facilitação do comércio, infraestrutura e cadeias globais de valor - Resumo executivo.** Relatório de Economia e Desenvolvimento, 2021.

\_\_\_\_\_. **Business Opportunities: PPP Programs in Latam Region.** 2019. Disponível em: <<https://www.caf.com/media/3042001/caf-cdp-antonio-silveira-vf.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. **Parceria Público-Privada na América Latina Encarando o desafio de conectar e melhorar as cidades.** CAF, Bogotá, Colômbia – julho 2018.

\_\_\_\_\_. **Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico - EASE-IIRSA.** 2009. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/uploads/documents/ease\\_metodologia\\_iirsa.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/uploads/documents/ease_metodologia_iirsa.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. **Informe Anual.** 2010. Disponível em: <[https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/293/ia2010\\_por.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/293/ia2010_por.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 08 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **Financiamiento Privado em Infraestructuras. Estudio de Alternativas y experiencias en materia de proyectos de Participación Público-Privada para América del Sur. Sector Transporte.** 2003. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/fid\\_financiamiento\\_privado\\_de\\_infraestructuras.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/fid_financiamiento_privado_de_infraestructuras.pdf)>. Acesso em: 25 mai. 2022.

CORRÊA, R. L. **Geografia: conceitos e temas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

CONSELHO SUL-AMERICANO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO (COSIPLAN). **Sistema de Informação de Projetos.** 2021. Disponível em: <<http://cosiplan.org/proyectos/>>. Acesso em: 5 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **Informe de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN.** 2017. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=4621>>. Acesso em: 10 jun. 2021

\_\_\_\_\_. **Plano de Ação Estratégico (2012-2022).** 2011. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/II\\_COSIPLAN\\_2011\\_PAE\\_port\\_final.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/II_COSIPLAN_2011_PAE_port_final.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2021.

COSTA, Wanderley M. da. Crise da integração e tendências geopolíticas na América do Sul. In: \_\_\_\_\_; VASCONCELOS, Daniel Bruno. (Ed.). **Geografia e geopolítica da América do Sul: integrações e conflitos.** São Paulo: Humanitas, p. 17-35, 2018.

\_\_\_\_\_. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. **Confins**, n. 7, 2009.

COSTA, C. E. L; GONZALEZ, M. J. F; **Infraestrutura e Integração Regional: a experiência da IIRSA na América do Sul. Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 18, set./dez, 2014.

COUTO, Leandro F. **Desenvolvimento, integração e assimetrias: caminhos e descaminhos da aproximação regional na América do Sul.** 225f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula. **Civitas**, v. 10, n.1, p. 23-44, 2010.

\_\_\_\_\_. A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana – IIRSA como instrumento da política exterior do Brasil para a América do Sul. **Revista Oikos**, v. 5, n. 1, 2006.

CRUZ JUNIOR, Luiz Valdemir R. da. Mercosul: estado e infraestrutura em direção à integração física e comercial. **Perspectiva Econômica**, v. 15, n. 1, jan./jun, p. 1-13, 2019.

CUNHA, I. A; LOBATO, K. C. O; BARRETO, B. Infraestruturas de sustentabilidade na hidrovia das lagoas costeiras do sul do Brasil: conexões para a ampliação de oportunidades na relação com a natureza. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 44, p. 290-306, 2018.

CUSCO. **Carretera Interoceánica**. 2014. Disponível em: < [http://www.cusco.net/br/carretera-interoceanica.php#.YMvOJ\\_IKjIU](http://www.cusco.net/br/carretera-interoceanica.php#.YMvOJ_IKjIU)>. Acesso em: 17 jun. 2021.

DALLARI, Pedro. **Os 30 anos do Mercosul passaram quase em branco**. 2021. Disponível em: < <https://jornal.usp.br/radio-usp/os-30-anos-do-mercosul-passaram-quase-em-branco/>>. Acesso em: 27 jun. 2022.

DESIDERÁ NETO, W. A.; MARIANO, M. P.; PADULA, R.; HALLACK, M. C. M.; BARROS, P. **Relações do Brasil com a América do Sul após a Guerra Fria**: política externa, integração, segurança e energia. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

DESIDERIO, James da S. **Aviação civil e integração na fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai**: análise do acordo para regulação e controle do tráfego aéreo. 2020. 149f. Dissertação (Mestrado em Integração Latino-Americana). Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2020.

DIJCK, Pitou van. **The impact of IIRSA Road Infrastructure Programme on Amazonia**. Routledge, 2013.

\_\_\_\_\_. **Troublesome Construction, the Rationale and Risks of IIRSA**. Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe, v. 85, p. 101–20, 2008.

DIZ, J. B. M; DE PAULA, M. P.; SECCHES, D. V. Os atores interestatais no desenvolvimento regional e a participação social: a atuação dos grupos argentinos nos projetos de infraestrutura da IIRSA e do FOCEM. **Revista Direito GV**, v. 12, n. 3, p. 776-809, 2016.

\_\_\_\_\_; SOUZA, Laura F. O desenvolvimento regional e a proteção ambiental: uma análise da iniciativa para a integração da infraestrutura regional sul-americana. **Revista de Direito Ambiental**, v. 77, p. 499 – 530, 2015.

DONGHI, Túlio Halperin. **História da América Latina**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

DORATIOTO, Francisco. A formação dos Estados nacionais no Cone Sul. In: PIMENTEL, José. V. de Sá; PATRIOTA, Antônio de Aguiar. **A América do Sul e a integração regional**. Brasília: FUNAG, 2012.

DUARTE, Rosario S. G. **Oportunidades y desafíos de la integración sudamericana**: una perspectiva andina. In: \_\_\_\_\_. Brasília: FUNAG, 2012.

DULCI, T. M. S. **As conferências Pan-Americanas**: identidades, união aduaneira e arbitragem (1889 a 1928). 2008. 134f. Dissertação (Mestrado em História Social). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

ECOLOGIA E AÇÃO (ECO.A). **Projeto de porto no rio Paraguai tem 111 falhas e pode alterar formato do rio**. 2022. Disponível em: <<https://ecoa.org.br/projeto-de-porto-no-rio-paraguai-tem-111-falhas-e-pode-alterar-formato-do-rio/>>. Acesso em: 09 fev. 2022.

ENTIDAD BINANCIONAL TÚNEL DE AGUA NEGRA (EBITAN). **The Project**. 2016. Disponível em: <<http://ebitan.org/en/proyecto.php>>. Acesso em: 10 mai. 2021.

ESPINOZA, Guillermo. **Metodología EASE - Aspectos conceptuales y resultados de su aplicación**: El caso del Grupo 2 de proyectos del Eje del Sur de IIRSA. Banco Interamericano de Desarrollo, 2013.

ESTRADA, Kevin B. **Hidrovia do Paraná**. 2016. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/10439839-Hidrografia-do-parana.html>>. Acesso em: 8 jul. 2021.

FARÍA, Fernando. O papel do setor público no desenvolvimento da infraestrutura na América do Sul. **KPMG Business Insights América do Sul**, n. 11, 2020. Disponível em: <<https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/br/pdf/2021/01/Infraestrutura-America-Sul.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

FAWCETT, L. Regionalism in Historical Perspective. In: FAWCETT, L.; HURRELL, A (Ed.) **Regionalism in World Politics**. Regional organization and international order. Oxford: Oxford University Press, p. 9-36, 2000.

FERES, Carla P. da C. **Integração na América do Sul**: o papel estratégico do Gran Chaco. Monografia (Ciências Econômicas - economia, desenvolvimento e integração). Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2020.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FORO PARA EL PROGRESO E INTEGRACIÓN DE AMÉRICA DEL SUR (PROSUR). **Se publica la cartera de proyectos de infraestructura de PROSUR**. 2022. Disponível em: <<https://foroprosur.org/se-publica-la-cartera-de-proyectos-de-infraestructura-de-prosur/>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. **Infraestructura Física para Integración**. 2021. Disponível em: <<https://foroprosur.org/infraestructura-del-transporte-para-la-integracion/>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

FORTI NETO, Octávio. Da UNASUL para o PROSUL: a Visão do Estado de Direito e o Regionalismo Latino-Americano. **Revista Conjuntura Global**, v. 9, n. 1, 2020.

\_\_\_\_\_; FRANCO, Vitor S. F. A atuação da IIRSA no desenvolvimento infraestrutural dos países do MERCOSUL. In: XII Congresso Internacional Fomerco, 2011, Rio de Janeiro. **Anais...Fórum Universitário do Mercosul (FOMERCO)**, p. 01-16, 2011.

FRANCO, V. S. F. **Uma Análise sobre a integração física da América do Sul**: da criação da IIRSA até os dias de hoje. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) UNESP, Franca, 2012.

FRANZ, Cristián. **Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (EASE)**. Taller Regional de Capacitación. Banco Interamericano de Desarrollo, 2010. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/uploads/documents/ease\\_lima10\\_ppt\\_cf.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/uploads/documents/ease_lima10_ppt_cf.pdf)>. Acesso em: 07 jun. 2022.

FREITAS JUNIOR, M.; TOLOI, R. C; REIS, J. G. M. Análise de viabilidade dos custos para a reativação do terminal de Conchas na Hidrovia Tietê-Paraná. **South America Development Society Journal**, v.3, n. 7, 2017.

FUCCILE, Alexandre; MARIANO, Marcelo P; RAMANZINI, Haroldo; ALMEIDA, Rafael Augusto R. de. O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014). **Colombia Internacional**, n. 92, pp. 43-72, 2017.

FUNDO FINANCEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO DA BACIA DO PRATA (FONPLATA). **Modalidades de Financiamento**. 2021. Disponível em: <<https://www.fonplata.org/pt/financiamento/modalidades-de-financiamento>> Acesso em: 10 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **Paraguai: FONPLATA financia projeto chave para a concretização do corredor bioceânico regional**. 2020. Disponível em: <<https://www.fonplata.org/pt/noticias/21-12-2020/paraguai-fonplata-financia-projeto-chave-para-concretizacao-do-corredor-bioceanico-regional>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **MERCOSUL concede ao FONPLATA a administração dos recursos do FOCEM**. 2019. Disponível em: <<https://www.fonplata.org/pt/noticias/05-12-2019/mercosul-concede-ao-fonplata-administracao-dos-recursos-do-focem>>. Acesso em: 29 jun. 2022.

GALLO, Fabrício. **O papel do transporte aéreo na integração do território brasileiro**. 2006. 121f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, 2006.

GARCIA, T. de S. L; JESUS, B. de O. Governança multinível na Bacia do Prata e o projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná. **Revista Geopolítica Transfronteiriça**. v.1, n.1, p. 94-119, 2021

GARCIA, Tatiana de S. L. **Desafios da Integração Sul-Americana: as Políticas de Meio Ambiente e de Transportes no Mercosul (2009-2019)**. 2019. 337f. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019

\_\_\_\_\_; JESUS, Bianca de O. Fronteiras na Bacia do Prata: geopolítica, história e contemporaneidade. In: COSTA, Wanderley Messias da; VASCONCELOS, Daniel Bruno. (Ed.). **Geografia e geopolítica da América do Sul: integrações e conflitos**. São Paulo: Humanitas, p. 337-355, 2018.

GARCÍA, E. A integração da infraestrutura na América do Sul: um impulso ao desenvolvimento sustentável e à integração regional. **Diplomacia, Estratégia e Política**, jan./mar, 26-35, 2007.

GIACOLONE, Rita. Iniciativa IIRSA y gobernabilidad en MERCOSUR. In: CIENFUEGOS MATEO, Manuel; MELLADO, Noemí B; NERYS FERNÁNDEZ, Wilson (Org.) **Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad en el MERCOSUR**. Córdoba: Lerner Editora, p. 29-49, 2011.

GLOBAL SYSTEM FOR MOBILE COMMUNICATIONS ASSOCIATION (GSMA). **Sobre o roaming internacional**. 2012. Disponível em: <<https://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2012/08/International-roaming-explained-Latin-America-Portuguese-WEB.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. **Serviços de Roaming na América Latina, 2013.** Disponível: <<https://www.gsma.com/latinamerica/pt-br/servicos-de-roaming-na-america-latina/>>. Acesso em: 21 mai. 2021.

GÓMEZ-MERA, L. International regime complexity and regional governance: evidence from the Americas. **Global Governance**, v. 21, n. 1, p. 19-42, 2015.

GUDYNAS, E. As instituições financeiras e a integração na América do Sul. In: VERDUM, R. (Org). **Financiamento e Megaprojetos.** Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana. Inesc, Brasília, p. 21-47, 2008.

GUIMARÃES, Samuel P. Argentina e Brasil: integração, soberania e território. In: LLADÓS, José M. L; GUIMARÃES, Samuel P. (Ed.). **Perspectivas Brasil e Argentina**, v. 2. Brasília: IPRI, CARI, 1999.

HAAS, E. **The Study of Regional Integration.** International Organization. v 24, n. 4, 1970.

HELD, D.; MCGREW, A. **Prós e contras da globalização.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, R. Andrea. **Organizações internacionais: história e práticas.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HINOJOSA, Josué. Eduardo Escobal: “Las APP como alternativa para encarar proyectos públicos”. **Los tempos**, Bolívia, 24 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.lostiempos.com/actualidad/economia/20171124/eduardo-escobal-app-como-alternativa-encarar-proyectos-publicos>>. Acesso em: 2 mai. 2022.

HIRT, C. O Papel do BNDES nas Políticas de Desenvolvimento e Integração Regional. **Revista Espaço e Economia**, n.3, 2013.

HOFMANN, A. R.; COUTINHO, M.; KFURI, R. Indicadores e análise multidimensional do processo de integração do Cone Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 98-116, 2008.

HONÓRIO, Karen dos Santos. **O significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) no regionalismo sul-americano (2000-2012):** um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil. 2013. 135f. Dissertação (Mestrado Em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas, São Paulo, 2013.

INFRALATAM. **Data on public investment in economic infrastructure in Latin America and the Caribbean.** 2021. Disponível em: <<http://infralatam.info/en/home/>>. Acesso em: 29 mar. 2022

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA (IIRSA). **Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (EASE).** 2022. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=73>>. Acesso em: 7 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. **Sistema de Informação de Projetos.** 2021. Disponível em: <<http://cosiplan.org/proyectos/>>. Acesso em 12 abri. 2021.

\_\_\_\_\_. **Resultados do Seminário de Portos e Hidrovias COSIPLAN.** 2015. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cn28\\_montevideo15\\_6\\_PresentacionPuertoseHidrovias\\_resultados%20\(2\).pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cn28_montevideo15_6_PresentacionPuertoseHidrovias_resultados%20(2).pdf)>. Acesso em: 08 jul. 2021.

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

\_\_\_\_\_. **Agenda de Implementação Consensuada - 2005-2010.** Relatório de Avaliação. 2010. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/uploads/documents/aic\\_2005\\_2010\\_relatorio\\_de\\_avalicao.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/uploads/documents/aic_2005_2010_relatorio_de_avalicao.pdf)>. Acesso em: 12 de abril de 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Brasil pós-Covid-19: contribuições do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.** Brasília: IPEA, 2020.

JAEGER, Bruna C. Investimentos chineses em infraestrutura na América do Sul: impactos sobre a integração regional. **Revista Conjuntura Austral**, v.8, n.39-40, p. 4-23, 2017.

JESUS, B. de O; GARCIA, T. de S. L. Hidrovia Paraguai-Paraná: dimensões geopolíticas e desafios para sua viabilidade. In: SENHORAS, Elói Martins; VITTE, Claudete de Castro Silva; ROCHA, André Santos da (org.). **Geografia e Relações Internacionais: Estudos sobre a América do Sul e o Brasil.** v. 55. Boa Vista: Editora da UFRR, p 37-61, 2019.

\_\_\_\_\_. JESUS, Bianca de O; GARCIA, Tatiana de S. L. Política externa brasileira e a busca pela liderança regional por meio da integração física transfronteiriça. **Revista de Geopolítica**, v. 13, nº 2, p. 1-17, abr./jun. 2022.

LACERDA, Sander M. Ferrovias Sul-Americanas: A Integração Possível. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 31, p. 185-214, jun. 2009.

LENCIONI, Sandra. A metamorfose de São Paulo: o anuncio de um novo mundo de aglomerações difusas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 120, p. 133-148, 2011.

\_\_\_\_\_. **Região e Geografia.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

\_\_\_\_\_. Perspectivas Contemporâneas da Geografia Regional. In:\_\_\_\_\_. **Região e Geografia.** São Paulo: Edusp, 2003.

LIMA, Telma C. S. de; MIOTO, Regina C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálysis**, v. 10 n. esp. p. 37-45 2007.

LOMBAERDE, Philippe De; LANGENHOVE, Luke Van. **Indicators of Regional Integration: Methodological Issues.** IIS Discussion Paper, n. 64, 2005

LUIGI JUNIOR, Ricardo A. **A integração regional na América do Sul: a efetividade da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).** 2017. 211f. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

MACHADO, J. B. **Mercosul: processo de Integração. Origem, evolução e crise.** São Paulo: Aduaneiras, 2000.

MARIANO, Karina Lilia P; RIBEIRO, Clarissa C. N. A pluralidade institucional como ferramenta política na América do Sul: sobreposições organizacionais e fragmentação regional. **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, 2020.

\_\_\_\_\_. **Processos regionais na América do Sul: sobreposição institucional?** In: Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu-Minas Gerais, 2016.

MARIANO, Karina L. P. **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do MERCOSUL**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

\_\_\_\_\_. MARIANO, Karina L. P. Globalização, Integração e o Estado. **Lua Nova**, São Paulo, 71, 123-168, 2007.

MARSTON, S. A. The social construction of scale. **Progress in Human Geography**, v. 24, n. 2, p. 219-242, 2000.

MATTAR, Fauze N. **Pesquisa de marketing: metodologia e planejamento**. 5. ed. São Paulo: Atlas, v.1, 1999.

MELLADO, Noemí. B; ALI, María L. Infraestructura y gobernabilidad em el MERCOSUR. In: CIENFUEGOS MATEO, Manuel; MELLADO, Noemí B; NERYS FERNÁNDEZ, Wilson (Org.) **Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad en el MERCOSUR**. Córdoba: Lerner Editora, p. 51-89, 2011.

MELLO, J. C.; GALL, N. **O Brasil poderá vencer os altos custos da negligência e do corporativismo? Encruzilhada nos transportes**. São Paulo: Publicações Braudel Papers - Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 1997.

MELLO, Leonel I. A. **A geopolítica do Brasil e a Bacia do Prata**. Manaus: Editora da Universidade do Amazonas, 1997.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **FOCEM – Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL**. 2021. Disponível em: < <https://www.mercosur.int/pt-br/temas/focem/>>. Acesso em: 8 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. **Resolução GMC nº20/95**. Estrutura do GMC. Assunção, 1995.

\_\_\_\_\_. **Tratado de Assunção para a Constituição de um Mercado Comum**. 1991. Disponível em: < <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/tratado-de-assuncao-para-a-constituicao-de-um-mercado-comum/>>. Acesso em: 30 set. 2020.

MILLER, Terry; KIM, Anthony B; ROBERTS, James M. **2022 Index of Economic Freedom**. The Heritage Foundation, Washington DC. 2022 Disponível em: <[https://www.heritage.org/index/pdf/2022/book/2022\\_IndexOfEconomicFreedom\\_FINAL.pdf](https://www.heritage.org/index/pdf/2022/book/2022_IndexOfEconomicFreedom_FINAL.pdf)>. Acesso em: 25 abr. 2022.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Antecedentes do Mercosul**. 2020. Disponível em: < <http://www.mdic.gov.br/index.php>>. Acesso em: 28 set. 2020.

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA. **Avança acordo para obras de infraestrutura na fronteira do Brasil com o Uruguai**. 2021. Disponível em: < <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/noticias/2021/3/avanca-acordo-para-obras-de-infraestrutura-na-fronteira-do-brasil-com-o-uruguai>>. Acesso em: 05 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **Brasil e Uruguai sinalizam acordo para obras de infraestrutura em ambos os países**. 2020. Disponível em: < <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/noticias/brasil-e-uruguai-sinalizam-acordo-para-obras-de-infraestrutura-em-ambos-os-paises>>. Acesso em: 05 jun. 2021.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2000. Disponível em:< <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-externior-do-brasil/resenha-n86-1sem-2000.pdf>> Acesso em: 28 dez. 2020.



MORAES, M. L. de; SANTOS, T. Focem e Assimetrias Infraestruturais no Mercosul: as principais características apresentadas nos últimos anos. **Revista de Estudos Sociais**, 16 (32), 85-110, 2014.

MORAES, Antonio Carlos R. de. **Território e história no Brasil**. São Paulo: Hucitec/Annablume, 2002.

MOREIRA, Mauricio. M. **Trade costs and the economic fundamentals of the initiative for integration of regional infrastructure in South America**. Buenos Aires: INTAL, Working Paper, 30, 2007.

\_\_\_\_\_. MOREIRA, Maurício M. **IIRSA Economic Fundamentals**. Publications Inter-American Development Bank, 2006. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/en/publication/iirsa-economic-fundamentals>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

MORGAN, Richard, K. **Environmental impact assessment: the state of the art: Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 1, 30, n. 1, 5–14, 2012.

\_\_\_\_\_. **Environmental impact assessment: a methodological perspective**. Dordrecht: Kluwer Academic, 1998.

MUNHOZ, D. G. **América Latina: sacrifício inútil**. In: Ensaios FEE. Porto Alegre, v. 20, n.3, 1992.

MYERS, Margaret. China's Belt and Road Initiative: What Role for Latin America? **Journal of Latin American Geography**, v. 17 n. 2, p. 239-243, 2018.

NEVES, Bárbara C. O Banco Interamericano de Desenvolvimento e as diretrizes da Política Externa Norte-Americana para a América Latina: a atuação do BID na Argentina e no Brasil de 1960 a 2019. **Meridiano**, 47, 21: 2020.

\_\_\_\_\_. **Política externa brasileira e a integração da infraestrutura na América do Sul: uma análise a partir dos mecanismos IIRSA/COSIPLAN**. 2019. 247f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2019.

NOLTE, Detlef. **Latin America's New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex?** EUI Working Paper, RSCAS 2014/89, Italia: 2014.

OLIVEIRA CRUZ, D. A. M. **Geopolítica e integração regional: uma análise dos projetos de integração regional de transportes entre Brasil e Paraguai**. 2017. 133f. Tese (Doutorado em Geografia). Presidente Prudente: Universidade Estadual Paulista, 2017.

\_\_\_\_\_. **Projetos prioritários do eixo de capricórnio e a proposta de integração regional feita pelo COSIPLAN/IIRSA**. I Congresso de Geografia Econômica, 2016. Disponível em: <<https://congresogeografiaeconomica.files.wordpress.com/2016/06/4-marques.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2021.

OLIVEIRA, Celso M. de; ESPÍNDOLA, Isabela B. Harmonização de normas jurídicas ambientais nos países do MERCOSUL. **Ambiente & Sociedade**. v. XVIII, n. 4, p. 1-18, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação**. 2022. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/9>>. Acesso em: 1 jun. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Quem somos**. 2020. Disponível em: < [http://www.oas.org/pt/sobre/quem\\_somos.asp](http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp)> Acesso em: 16 set. 2020.

ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EM INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE USO PÚBLICO (OSITRAN). **IIRSA Sur – Tramo 3: Inambari – Iñapari**, 2016. Disponível em: <<https://www.ositran.gob.pe/anterior/carreteras/iirsa-sur-t3/>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

PADULA, R.; FIORI, J. L. Brasil: geopolítica e “abertura para o Pacífico”. **Revista de Economia Política** 36 (3), 2016.

PADULA, R. Da IIRSA ao COSIPLAN da UNASUL: a integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. In: DESIDERÁ NETO, W. (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: IPEA, p. 291-352, 2014.

\_\_\_\_\_. PADULA, R. **Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica**. 2010. 311f. Tese (Doutorado). 311 p. COPPE/UFRJ Programa de Engenharia de Produção, Rio de Janeiro, 2010.

PALOSCHI, J. **Trajectoria e mudanças de rumo da integração física na América do Sul: política, história e o século XXI**. 2011. 129f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

PASCUAL, Carlos Octavio O. **Prosur: ¿integración o revancha ideológica?** 2021. Disponível em: <<https://nuso.org/articulo/prosur-integracion-o-revancha-ideologica/>> Acesso em: 23 jun. 2022.

PECEQUILO, C. S. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 136-153, 2008.

PENNA FILHO, Pio. A América Latina, sua integração e sua inserção no mundo globalizado. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani; LESSA, Antônio Carlos (Orgs.). **Política Internacional Contemporânea: mundo em transformação**. São Paulo: Saraiva, p. 61-82, 2006.

POCHMANN, M. **A década dos mitos: o novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2001.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter; QUENTAL, Pedro de Araújo. Colonialidade do poder e os desafios da integração regional na América Latina. **Polis**, 31, 2012.

RADAR PPP. **Guia Prático para Estruturação de Programas e Projetos de PPP**. [s.d.]. Disponível em < <https://www.radarPPP.com/wp-content/uploads/201408-guia-pratico-para-estruturacao-de-programas-e-projetos-de-PPP.pdf>>. Acesso em: 5 abri. 2022.

RAMANZINI JUNIOR., H.; MARIANO, M. P. A política externa brasileira e as relações com a América do Sul entre 2008 e 2015. **IPEA**, 2016.

RAMOS, Alejandro; CASTILLO, Ramiro R. del. **Notes on Infrastructure and Integration in South America**. Buenos Aires, Argentina, 2010. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/uploads/documents/cap\\_doc\\_compilado\\_curso08y09\\_eng.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/uploads/documents/cap_doc_compilado_curso08y09_eng.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2021.

RANGEL, I. 500 anos de desenvolvimento da América e do Brasil. **Revista Geosul**. Florianópolis (15), 7-12, 1993.

RIBEIRO, Darcy. **A América Latina existe?** Rio de Janeiro, Fundação Darcy Ribeiro; Brasília, Ed. UNB, 2010.

RICHARD, Yann. Integração regional, regionalização, regionalismo: as palavras e as coisas. **Confins**, 20, 2014.

RICOVER, Andrés; NEGRES, Eugênio. **Estudio de Integración del Transporte Aéreo em Sudamérica**: informe final. Banco Interamericano de Desarrollo – BID, 2003. Disponível em: <  
[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/aed\\_integracion\\_transporte\\_aereo\\_en\\_sudamerica.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/aed_integracion_transporte_aereo_en_sudamerica.pdf)>. Acesso em: 18 jun. 2021.

ROCHA, Ednaldo C; CANTO, Juliana L. do; PEREIRA, Pollyanna C. Avaliação de impactos ambientais nos países do Mercosul. **Ambiente & Sociedade**. v. 8, n. 2, p. 147-160, 2005.

ROCHA, Katia; MOREIRA, Ajax; FIUZA, Gabriel. **Instituições e Investimentos Privados em Infraestrutura nas Economias Emergentes**. IPEA: Brasília, 2018.

RODRIGUES, M. M. Diez Años de IIRSA: lecciones aprendidas. **CEBRI**, v.1, n. 11, 2012.

ROESSING NETO, Ernesto. Perspectivas de um acordo de céus abertos na América do Sul. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 9, n. 86, p. 114-136, 2007.

ROSÁRIO PARTIDÁRIO, Maria do. **Strategic Environmental Assessment (SEA) current practices, future demands and capacity-building needs**. Course Manual - International Association for Impact Assessment (IAIA) Training Courses, Lisbon, Portugal, 2003.

ROTA BIOCEÂNICA. **Após confirmar ponte em Murtinho, Paraguai quer construir ferrovia paralela à rota bioceânica**. 12 ago. 2019. Disponível: <  
<http://www.rotabioceanica.com.br/index.php/2019/08/12/apos-confirmar-ponte-em-murtinho-paraguai-quer-construir-ferrovia-paralela-a-rota-bioceanica-2/>>. Acesso em: 09 fev. 2022.

ROTH, Sabrina. Argentina desarrolla el primer tren solar de América Latina. **Diálogo Chino**, Argentina, 10 jun. 2019. Disponível em: <  
<https://dialogochino.net/es/infraestructura-es/28708-argentina-desarrolla-el-primer-tren-solar-de-america-latina/>>. Acesso em: 12 jun. 2021.

RÜCKERT, A. A; DIETZ, C. I. Integração regional, a região transfronteiriça da bacia do Rio da Prata e os projetos de infraestruturas de conexão. **Confins**, n.17, p.1-18, 2013.

SADLER, B; R. VERHEEM. **Strategic Environmental Assessment** - status, challenges and future directions. The Hague. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherlands, 1996.

SALVADOR, A. D. **Métodos e técnicas de pesquisa bibliográfica**. Porto Alegre: Sulina, 1986.

SANTA GADEA, R. Integración física sudamericana y globalización: visión estratégica del Perú. In: SANTA GADEA, R. (Ed.). **Integración física sudamericana diez años después: impacto e implementación en el Perú**. Lima: BID/CEPEI/Universidad del Pacífico, p. 131-154, 2012.

SANT'ANNA, José Alex. **Integración en el sector de transporte en el Cono Sur**: transporte terrestre. Buenos Aires: BID/INTAL, 1997.

SANTOS, F. L. B. dos. Neodesenvolvimentismo ou Neoliberalismo: Integração regional sul-americana e ideologia. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Niterói, n. 45, 2016.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Edusp, 2007.

\_\_\_\_\_. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

SARAIVA, Mirian Gomes. Integração Regional na América do Sul: processos em aberto. **Análise de Conjuntura**. OPSA, n. 07, Rio de Janeiro, 2010.

SCHÄFFER, Neida Otero. Mercosul e transformações recentes na fronteira meridional. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.24, n.3, p.318-340 dez, 1996.

SCHEIBE, Eduarda F. **Integração física e integração regional: a IIRSA como um mecanismo multiescalar de integração**. 2013. 164f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013

SCHMITTER, Philippe C. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. **Lua Nova**, São Paulo, 80: 9-44, 2010.

SCHWEITZER, Mariana. **Procesos y paradigmas de la mundialización e integración de las regiones: estrategias de estructuración del territorio y los nuevos proyectos de infraestructura en el cono sur**. Tesis (Maestría en planificación urbana y regional). Facultad de arquitectura, diseño y urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires/Argentina, 2001.

SCUR, Mayara C; CABRAL, Wilson. **Hidrovia Paraguai-Paraná: Retratos e Reflexões**. Wetlands International, 2019. Disponível em: <[https://lac.wetlands.org/wp-content/uploads/sites/2/dlm\\_uploads/2020/01/20191024\\_HPP\\_Retratos\\_Reflexoes.pdf](https://lac.wetlands.org/wp-content/uploads/sites/2/dlm_uploads/2020/01/20191024_HPP_Retratos_Reflexoes.pdf)>. Acesso em: 05 dez. 2021.

SENHORAS, Elói M. Regionalização transnacional do Mercosul e a criação do Parlasul. **Intellector**, n. 25, Rio de Janeiro, 2016.

\_\_\_\_\_; GUZZI, André Cavaller. **A Amazônia, o Pacífico e a problemática da integração e infraestrutura regional na América do Sul**. s.d.

SENHORAS, Elói M.; MOREIRA, Fabiano.; VITTE, Claudete de C. S. Planejamento transregional e sua geografia de relações internacionais: Uma discussão sobre os projetos de integração infra-estrutural na América Latina. **Anales...** XII Encuentro Internacional de Geógrafos de América Latina, 2009.

SENHORAS, Elói M. **Regionalismo transnacional e integração física: um estudo sobre a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Sul-Americana**. 2008. Dissertação (Mestrado em Geografia) Universidade Estadual de Campinas, 2008.

\_\_\_\_\_; VITTE, Claudete de Castro Silva. Planejamento territorial e a agenda transregional em infraestrutura na América do Sul. **Mercator**, v. 6, n. 11, p. 7-16, 2007.

SEVERO, Luciano W; LIMA, Mônica Karla M. Los 15 años del FOCEM. **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, 2020.

SIEGAN, Bernard H. Property and freedom: the Constitution, the courts, and land-use regulation. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers. **Studies in Social Philosophy & Policy**, n. 19, 1997.

SILVA, J. G. C. da. **A integração Sul-americana e o Brasil: o protagonismo brasileiro na implementação da IIRSA.** 2004. Monografia do curso de especialistas em desenvolvimento de Áreas Amazônicas. Belém- Pará, UFPA, 2004.

SILVA, Luis Paulo B. da; **Hidropolítica sul-americana e a Bacia do Prata: o lugar das sub-bacias em zonas de fronteira internacional.** 2017. 288f. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

SILVA, Márcia C. **Os Eixos de Integração e Desenvolvimento: uma análise de regionalização.** 2013. Monografia (Graduação em Geografia). Universidade de Brasília, 2013.

SILVEIRA, M. R. Geografia da circulação, transporte e logística: construção epistemológica e perspectivas. In: SILVEIRA, M. R. (Org.). **Circulação, transportes e logísticas diferentes perspectivas.** São Paulo: Outras Expressões, p.21-68, 2011.

SIMÕES, R. M. A modificação da postura brasileira na UNASUL: da criação à formalização da saída do bloco (2008-2019). **Revista Cadernos Argentina-Brasil.** v.8, 2019.

SISTEMA INTEGRADO DE COMÉRCIO EXTERIOR (SISCOMEX). **Mercosul – Chile (ACE 35).** 2021. Disponível em: < <http://siscomex.gov.br/acordos-comerciais/mercosul-chile-ace-35/>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

SOPRANO, A. et al. **Measuring operational and reputational risk: a practitioner's approach.** [s.l.] Wiley Finance, 2009.

SOUZA, Angélica S. de; OLIVEIRA, Guilherme S. de; ALVES, Laís H. A pesquisa bibliográfica: princípios e fundamentos. **Cadernos da Fucamp,** v.20, n.43, p.64-83, 2021.

SOUZA, Vitor Hélio P. de; SILVEIRA, Márcio R. Organização espacial das redes de transportes e comunicações na América do Sul: uma análise baseada nas revoluções logísticas. **Revista Transporte y Territorio** (21), julio. /diciembre, 2019.

\_\_\_\_\_. **Infraestruturas de integração entre Brasil e demais países do Mercosul: a IIRSA enquanto possibilidade.** **Anais...** I Circuito de Debates Acadêmicos (IPEA), 2011.

SOUZA, Vitor Hélio P. **A política de transporte regional no século XXI: o caso da IIRSA/COSIPLAN na América do Sul.** 2019. 367f. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal de Santa Catarina, 2019.

\_\_\_\_\_. Integração territorial no MERCOSUL: o caso da IIRSA/COSIPLAN. **Soc. & Nat.,** Uberlândia, 27 (1): 21-35, jan/abr, 2015.

\_\_\_\_\_. **Integração territorial na América do Sul: uma análise multiescalar a partir das obras da IIRSA/COSIPLAN.** 2013. 237f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2013.

SOUZA, Rennaly P; POMPERMAYER, Fabiano M. **Elaboração, avaliação e seleção de projetos no setor de infraestrutura.** IPEA, 2018.

SPEKTOR, M. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. **Revista Brasileira de Política Internacional.** v. 53, n. 1, 2010.

TANZI, Vito. **Building Regional Infrastructure in Latin America.** IDB-INTAL, 1 ed. Buenos Aires: Argentina, 2005.

THE HERITAGE FOUNDATION. **Country Ranking**. 2022. Disponível em: <<https://www.heritage.org/index/ranking>>. Acesso em: 06 abr. 2022.

TITELMAN, D. La Cooperación financeira en el ámbito subregional: las experiencias de América Latina y el Caribe. In: OCAMPO, José Antonio. **Cooperación Financeira Regional**. Santiago do Chile: CEPAL, 2006.

TOSINI, M. F. C. **Risco ambiental para as instituições financeiras**. 1ª. ed. São Paulo: ANNABLUME, 2007.

\_\_\_\_\_. **Risco ambiental para as instituições financeiras bancarias**. Campinas: Unicamp, 2005.

TRATADO CONSTITUTIVO DA UNASUL. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas – Brasília**, 23 de maio de 2008. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/TRAT\\_CONST\\_PORT.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf)>. Acesso em: 26 abr. 2021.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNIÃO EUROPEIA. **Parcerias Público-Privadas na UE: insuficiências generalizadas e benefícios limitados**. Relatório do Tribunal de Contas Europeu. Luxemburgo, 2018. Disponível em: <[https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18\\_09/SR\\_PPP\\_PT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_PT.pdf)>. Acesso em: 1 abr. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ – INSTITUTO TECNOLÓGICO DE TRANSPORTES E INFRAESTRUTURA (UFPR/ITTI). **Estudo da prática regulatória, vantagens competitivas e oferta e demanda de carga entre os países signatários do Acordo da Hidrovia Paraguai-Paraná**, 2017. Disponível em: < <https://itti.org.br/wp-content/uploads/2018/Relatorios/ANTAQ/Produto-1A-matriz-origem-destino-e-market-share-da-hidrovia-paraguai-parana-PROTEGIDO.pdf>>. Acesso em: 3 mai. 2021.

VALIM, Rafael. Infraestrutura e os setores público e privado. **IREE**. Brasil, 2 mar. 2021. Disponível em: <<https://iree.org.br/infra/infraestrutura-e-os-setores-publico-e-privado/>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

VEIGA, Pedro da M; RÍOS, Sandra P. **O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas**. División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL, 2007.

VERDUM, R. (Org.). **Financiamento e Megaprojetos**. Uma interpretação da dinâmica regional sulamericana. Brasília: Inesc, 2008.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: MERCOSUL e UNASUL. **Dados**, v. 57, n. 2, abr./jun, p. 517-552, 2014.

\_\_\_\_\_; RAMANZINI JR, Haroldo. Mudanças da inserção brasileira na América Latina. **Lua Nova**, n.78, São Paulo, 2009.

VIGEVANI, T.; MARIANO, M. P. A Alca e a Política Externa Brasileira. **Cadernos CEDEC**, São Paulo, n. 74, ago. 2005.

VILELA, Pedro R. Segunda ponte entre Brasil e Paraguai tem 84% da obra concluída. **Agência Brasil**, Brasil, 3 jun. 2022. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2022-06/segunda-ponte-entre-brasil-e-paraguai-tem-84-da-obra-concluida>>. Acesso em: 8 jul. 2022.

VILLELA, Anna M. **O Tratado da Bacia do Prata**. Capítulo IX. Revista de Informação Legislativa. Brasília, DF, 21, n.81. Suplemento, p. 147-176, jan./mar, 1984.

VIRGA, Thais. **Integração física e desenvolvimento na América do Sul**: transformações e perspectivas da infraestrutura de transportes na região do "Eixo Amazonas" na Amazônia Centro-Occidental (2000-2018). 2019. 594f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico). Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2019.

\_\_\_\_\_; MARQUES, T. C. A. A integração física sul-americana no período recente (2000-2020): situação, continuidade, inflexão e reversão. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, n. 23, p. 149-180, 2020.

WEGNER, R. C. Integração e desenvolvimento econômico: estratégias de financiamento do investimento de infraestrutura sul-americana. **Economia e Sociedade**, 27 (3), 2018.

ZONA DE INTEGRAÇÃO DO CENTRO OESTE DA AMÉRICA DO SUL (ZICOSUR). **Objetivos**, 2018. Disponível em: <<https://zicosur.co/objetivos/>>. Acesso em: 17 jun. 2021.

ZUGAIB, E. **A Hidrovia Paraguai-Paraná e seu significado para a diplomacia sul-americana do Brasil**. FUNAG, 2006.