

**UFRGS - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**  
**DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**GABRIEL WEBER MAXIMOWSKI**

**A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E A INICIATIVA IIRSA: A**  
**INFRAESTRUTURA REGIONAL EM PERSPECTIVA**

**PORTO ALEGRE**

**2014**

**GABRIEL WEBER MAXIMOWSKI**

**A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E A INICIATIVA IIRSA: A  
INFRAESTRUTURA REGIONAL EM PERSPECTIVA**

Monografia apresentada a Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, sob a orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Sonia Ranincheski.

**PORTO ALEGRE**

**2014**

**GABRIEL WEBER MAXIMOWSKI**

**A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E A INICIATIVA IIRSA: A  
INFRAESTRUTURA REGIONAL EM PERSPECTIVA**

Monografia apresentada a Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, sob a orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Sonia Ranincheski.

Aprovada em: Porto Alegre, 09 de dezembro de 2014.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dra. Sonia Ranincheski – Orientadora

UFRGS

---

Prof. Dr.: Henrique Carlos de Oliveira de Castro

UFRGS

---

Prof. Dra. Jacqueline Haffner

UFRGS

## **AGRADECIMENTOS**

A vida nos ensina que para alcançarmos nossos objetivos, dificilmente o fazemos sozinhos. Nossa trajetória é inevitavelmente formada pelos nossos esforços e pela ajuda de outros. Reconhecendo que não cheguei aqui sozinho, alguns agradecimentos são necessários. Primeiramente gostaria de agradecer à minha família, que sempre acreditou em mim, muitas vezes mais do que eu mesmo. Seu apoio moral e material para minhas ideias e projetos foi fundamental para que eu completasse mais essa etapa.

Agradeço a Universidade Federal do Rio Grande do Sul e ao seu corpo docente, por ter me proporcionado uma educação de qualidade e me ensinado a analisar a realidade de maneira mais crítica e adequada para o contexto em que vivo. Em especial à minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Sonia Maria Ranincheski, pela orientação e principalmente pela paciência e disposição a me ajudar ao longo do trabalho.

Agradeço aos meus amigos Diogo, Felipe, Gustavo, Marina, Isadora e Paulo Vitor, pelos bons momentos compartilhados que tornaram meus dias em Porto Alegre melhores. Em especial um agradecimento ao Roger, pela inspiração que é e pelo apoio e motivação dados nas últimas semanas.

Finalmente, agradeço ao Estado brasileiro por ter financiado minha educação superior. Pretendo retribuir em breve.

## **RESUMO**

A monografia analisa a questão da IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana - no contexto da integração sul-americana dos anos 2000 em diante, considerando que a mesma foi uma importante parte da trajetória integracionista da América do Sul na última década. Assim, a monografia apresenta um histórico e contexto político da integração sul-americana, analisa as características da iniciativa como uma parte de um projeto maior de integração, além da forma pela qual ela foi executada, com vistas a identificar os interesses regionais e nacionais envolvidos. É feito um balanço sobre o contexto político e histórico em torno do momento em que a IIRSA surgiu, além de fazer uma análise sobre sua estrutura institucional. Pretende-se com isso compreender os motivos que levaram à sua criação e ao se conhecer melhor sua elaboração, chegar aos objetivos propostos pelos envolvidos. É analisado também como se deu a execução do projeto e os impactos que ele vem produzindo para os países envolvidos, positivos e negativos.

**Palavras-chave:** IIRSA, integração regional, América do Sul.

## **ABSTRACT**

The paper analyzes the issue of IIRSA – Initiative for the Integration of Regional Infrastructure of South America – in the context of the South American Integration after the decade of 2000, considering that the initiative was an important part of the integrationist trajectory of South America in the last decade. So, the paper presents the history and political context of the South American integration, analyze the characteristics of the initiative as a part of a bigger integration project, as well as the way it was executed to identify the regional and national interests involved. It is made an analysis about the political and historical context of the moment IIRSA was created, as well as an analysis of its institutional structure. It intends to understand the motives that led to its creation and, knowing better its elaboration, get to the proposed objectives by the ones involved. It is also analyzed the way the execution of the project was done and the impacts it has been making to the countries involved, positive and negative ones.

**Key Words:** IIRSA, regional integration, South America.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

MAPA 1 – Densidade demográfica da América do Sul .....	26
MAPA 2 – As cinco “ilhas” sul-americanas .....	28
MAPA 3 – Áreas de influência dos Eixos de Integração e Desenvolvimento .....	29

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	8
1. IIRSA: A CONSTRUÇÃO DE UM PROJETO DE INTEGRAÇÃO .....	11
1.1. O Histórico e o Contexto Político da Integração Sul-Americana .....	11
1.2. Uma Nova Resposta aos Desafios Regionais .....	19
1.3. Estrutura Institucional da IIRSA e sua assimilação pela UNASUL .....	22
2. A INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA (IIRSA) E SEUS IMPACTOS .....	24
2.1. Planejando a integração infraestrutura .....	25
2.2. Os Eixos da integração de infraestrutura .....	28
3. A EXECUÇÃO CONSENSUADA E O ADVENTO DA UNASUL .....	33
3.1. Críticas à Instituição e à sua Execução .....	37
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	40
REFERÊNCIAS .....	43



## INTRODUÇÃO

A integração da América Latina e conseqüentemente da América do Sul têm sido debatidas por quase dois séculos, desde a fragmentação do império espanhol. Interessantemente, apesar da proximidade geográfica, do colonialismo ibérico e de traços culturais em comum, o Brasil não era visto como pertencente a este projeto nem pelos seus vizinhos nem por ele mesmo. Voltados ao Atlântico, a relação entre brasileiros e seus vizinhos sul-americanos não era muito amigável, visto sua atuação na região do Prata e a desconfiança existente entre a grande monarquia brasileira e as pequenas repúblicas hispânicas. Dentre os vários méritos da atuação do Barão do Rio Branco à frente do Itamaraty, destaca-se no contexto sul-americano a resolução dos dissídios fronteiriços e a consolidação na diplomacia brasileira do paradigma de cordialidade com os vizinhos sul-americanos, que se manteve ao longo do Século XX e evoluiu qualitativamente em relação aos tempos do famoso diplomata.

Apesar das iniciativas da ALALC e da ALADI, os maiores passos rumo a uma maior integração com os países sul-americanos por parte do Brasil vieram somente após a percepção de que ela era estratégica para o futuro do país e houve a aproximação os vizinhos e especialmente com a Argentina a partir dos anos de 1970 e 1980, o que levou à formação do MERCOSUL na década seguinte. Entretanto, devido à mudança ideológica nos governos dos países membros do bloco, a integração do MERCOSUL se limitou à esfera comercial. Quando se começou a discutir a proposta estadunidense que viria a ser chamada de “Área de Livre Comércio das Américas”, a ALCA, houve resistência do Brasil aos termos propostos e o país apresentou uma contraproposta que incluía apenas os membros sul-americanos, mas ela não foi adiante assim como a ideia dos Estados Unidos.

Entretanto, a ideia de reunir a América do Sul para discutir a integração e temas de comum interesse tomou forma quando por iniciativa do Brasil, no ano de 2000 os 12 presidentes sul-americanos se reuniram em Brasília para a I Cúpula Sul-Americana. Houve uma unanimidade durante o evento sobre a importância do desenvolvimento da infraestrutura regional da América do Sul para a economia de seus países, e surgiu de tal oportunidade a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), um grupo que visava analisar as necessidades estruturais de todo o subcontinente e propor projetos que resolvessem os principais e mais

urgentes gargalos existentes nas áreas de logística, energia e telecomunicações para a melhora da competitividade das economias nacionais e facilitar a integração das mesmas.

Após anos de estudos e seleção dos projetos prioritários, a IIRSA começa a entrar em ação a partir de 2005, mesmo ano em que surge a sucessora da Cúpula Sul-Americana: a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). A primeira etapa da iniciativa se encerrou em 2010, já dentro do escopo da União das Nações Sul-Americanas, UNASUL, que surgiu como sucessora da CASA em 2008. Durante esse tempo, os projetos começaram a tomar forma, impulsionados pelo maior envolvimento dos países com a ideia e em especial o do Brasil, que passou a ser não só um articulador e grande apoiador da ideia, mas também uma importante fonte dos necessários recursos financeiros para tal. Críticas sobre o projeto foram crescendo conforme suas ações causavam insatisfação ou questionamentos nas populações e países envolvidos.

Mesmo que agora seja parte do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL (COSIPLAN), a IIRSA em conjunto com seu novo órgão superior, necessita de mais visibilidade para fomentar um debate específico em torno do tema da integração infraestrutural, que devido às suas dimensões orçamentárias, sua abrangência pelo território da América do Sul e pelos potenciais impactos positivos e negativos, é um tema de grande importância para o avanço da integração sul-americana como um todo.

Este trabalho tem por objetivos fazer um histórico de experiências de integração, compreender o papel desempenhado pela IIRSA no contexto da integração sul-americana dos anos 2000 em diante. Especificamente, busca-se analisar as características da iniciativa como uma parte de um projeto maior de integração; a forma pela qual ela foi executada, com vistas a identificar os interesses regionais e nacionais envolvidos.

Para tal, no primeiro capítulo é feito um balanço sobre o contexto político e histórico em torno do momento em que a IIRSA surgiu, além de fazer uma análise sobre sua estrutura institucional. Pretende-se com isso compreender os motivos que levaram à sua criação e ao se conhecer melhor sua elaboração, chegar aos objetivos propostos pelos envolvidos. No capítulo seguinte, é realizada uma análise sobre como se deu a execução do projeto e os impactos que ele vem produzindo para os países envolvidos, positivos e negativos. Com tal estudo.

Finalmente no último capítulo objetiva-se perceber quais foram os critérios utilizados para o desenvolvimento de suas ações e as consequências das mesmas, bem como o contexto que o influenciou durante sua existência. A metodologia utilizada é a análise crítica da bibliografia disponível sobre o tema e das informações disponíveis nas fontes oficiais das instituições envolvidas.

## **1. IIRSA: A CONSTRUÇÃO DE UM PROJETO DE INTEGRAÇÃO**

A Iniciativa para Integração Regional Sul-Americana (IIRSA) é uma parte da trajetória integracionista da América do Sul na última década. O presente capítulo busca compreender a conjuntura em que ela foi estabelecida e de que forma ela foi estruturada. Para tanto, ele abrange uma retomada dos antecedentes históricos da integração regional e uma análise do cenário político e econômico do continente sul-americano no período em que a iniciativa surgiu e de seu arcabouço institucional.

### **1.1. O Histórico e o Contexto Político da Integração Sul-Americana**

A integração latino-americana é um tema debatido desde o Século XIX. Alavancada por figuras icônicas como Simón Bolívar e José San Martín, o tema ganhou algum destaque na região, mas falhou em produzir resultados concretos. O famoso Congresso do Panamá de 1826 tentou formar uma grande confederação para garantir a segurança e estabilidade dos novos países, mas dificuldades técnicas e de apoio (vários países não compareceram) impediram que os resultados fossem muito além do valor simbólico.

O único alcance imediato do evento foi o estabelecimento de um princípio do direito internacional como base para reconhecer as novas fronteiras nacionais na região sobre as antigas definições coloniais (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010, p. 48-49). Tal princípio também foi utilizado pela diplomacia brasileira para definir seus limites com seus vizinhos ao longo do Século XIX e XX baseado nos tratados assinados pelas suas respectivas metrópoles (CERVO; BUENO, 2011).

Assim, os processos de independência da América Hispânica e o Congresso do Panamá não conseguiram articular uma grande confederação ou estimular uma integração econômica, política e militar entre os novos Estados, mesmo possuindo uma bagagem étnico-cultural em comum. Segundo François-Xavier Guerra, a falta de uma distinção cultural forte o suficiente para explicar a fragmentação da América Espanhola em tantos Estados foi compensada pela criação de identidades nacionais baseadas nas diferentes identidades políticas que existiam dentro do Império Espanhol na América Latina (GUERRA, 2003).

Entretanto, o ideal da integração e da identidade comum dos povos da América Latina continuou se desenvolvendo ao longo do Século XIX. Interessantemente, as discussões acerca das ideias que visavam essa aproximação dos países latino-americanos não englobavam o Brasil. Nem hispano-americanos nem brasileiros se viam como parte de um mesmo grupo de nações. Líderes latino-americanos viam com desconfiança a monarquia brasileira, um grande império ambicioso próximo a pequenas repúblicas, e não se sentiam próximos geográfica e culturalmente de um país cujo regime político representava o velho e repressivo mundo europeu do qual haviam acabado de se libertar, cuja economia era baseada na agricultura e no trabalho escravo africano, e cuja cultura, língua e instituições políticas eram distintas.

Apesar de políticos e intelectuais brasileiros reconhecerem a herança católica e ibérica em comum com as repúblicas hispânicas, as diferenças culturais e a distância geográfica pesavam mais na identidade dos brasileiros, que se viam como a “outra grande nação” na América junto com os Estados Unidos e que devido à estabilidade política conseguida em grande parte graças à independência pacífica também se colocava em uma posição de superioridade, de “civilizado”.

O Brasil, com sua costa Atlântica imensa, pertencia ao mundo atlântico, e suas principais ligações culturais eram com a França e, em menor proporção, com Portugal. Portanto, diferentemente da maioria das repúblicas hispano-americanas, o Brasil não se sentia ameaçado pelos Estados Unidos, e menos ainda pela França e pela Espanha. As relações entre o Brasil e seus vizinhos hispano-americanos, [...] eram muito limitadas nesse período – com uma grande exceção: o Rio da Prata, onde o Brasil, como fez Portugal no Século XVIII e no início do Século XIX, tinha interesse estratégico. (BETHELL, 2009, p. 295.)

Houve crescimento no interesse pelo Brasil entre os hispânicos após o fim da escravidão e da monarquia, e mesmo entre brasileiros começava-se a haver uma identificação maior com os países próximos a partir dos anos de 1910, mas o país só seria considerado definitivamente como parte da América Latina quando se estabeleceu a “Latin America”, ou seja, quando para os Estados Unidos e para a Europa a região passou a ter maior atenção e a ser considerada no todo, utilizando-se deste termo para designá-la a partir dos anos de 1920 e 1930 (BETHELL, 2009).

Importante ressaltar que apesar de serem agora incluídas sob a mesma definição e de possuírem relações mais amigáveis e estáveis, a América Espanhola e a América Portuguesa não tinham um relacionamento econômico ou político profundo, já que suas economias ainda eram muito dependentes das exportações de produtos primários, principalmente para a Europa e para os Estados Unidos.

Após a Crise de 1929 e o surgimento do Keynesianismo como uma resposta a ela e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) dentro das Nações Unidas e sua influência sobre os planos de desenvolvimento dos países da região, estabeleceu-se na América Latina um novo modelo econômico paradigmático que proporcionava um caminho para se solucionar a situação desfavorável da periferia através do processo de substituição de importações (CERVO; BUENO, 2011). Apesar dos inegáveis ganhos qualitativos que essa linha de pensamento produziu nas economias latino-americanas em termos de diversificação da economia com aumento da industrialização, do emprego, da renda e do consumo, houve um porém: os países que a adotaram acabaram por não trocar suas pautas de exportação majoritariamente primárias por outras com maior proporção de produtos industriais.

Assim, os mercados consumidores das exportações latino-americanas continuaram sendo os mesmos e o desenvolvimento industrial latino acabou voltado apenas para os mercados internos, não havendo uma articulação entre as economias da região. Quando foi criada em 1960 a Associação Latino-Americana de Livre Comércio, a ALALC, não houve entusiasmo o suficiente para levar o projeto adiante, apesar de haver certo interesse por parte dos países que haviam passado pelo processo de substituição de importações algumas décadas antes, em especial o Brasil.

Em suma, o pensamento da CEPAL propunha um modelo de desenvolvimento introspectivo que criava obstáculo conceitual ao incremento do comércio entre os países da América Latina e, por tal razão, contribuía para mantê-los afastados uns dos outros, em densidade de relações baixa (CERVO, 2008, p. 198).

Percebe-se também que ao longo do tempo o ideal de integração dos povos latino-americanos foi restringindo sua abrangência geográfica, pois as questões práticas foram se impondo. Ao perceber as dificuldades para trabalhar com um grupo muito grande de Estados e principalmente ao visualizar que a América Central foi sendo inserida cada vez mais dentro da esfera de influência dos Estados Unidos, os Estados sul-americanos foram reformulando suas propostas para o contexto regional mais próximo.

Em 1969 Chile, Peru, Bolívia, Equador e Colômbia se comprometeram através do Acordo de Cartagena a realizar políticas favoráveis ao desenvolvimento harmônico e equilibrado de seus países com a intenção de fomentar a integração econômica e social do bloco, que ficou conhecido como Pacto Andino. A Venezuela se associou em 1973, mas o bloco não conseguiu obter ganhos

muito expressivos e ainda contou com o revés da saída do Chile em 1976, que na época já era governado pelo ditador Augusto Pinochet.

A ideia de que a América do Sul seria uma vizinhança estratégica para o Brasil foi se maturando durante o Século XX (CERVO, 2008) e o país conseguiu dar seus primeiros passos para uma maior articulação regional a partir dos anos 1970 e 1980, quando se é assinado um acordo de cooperação com os países da região amazônica em 1978 e há uma aproximação com a Argentina a partir de 1979, ano em que é assinado o Acordo Tripartite entre os três países afetados pela construção da Usina de Itaipu.

A segunda crise do petróleo de 1979 e o aumento das taxas de juros pelos Estados Unidos provocaram consequências graves para as economias latino-americanas, levando a década de 1980 a ficar conhecida na região como “década perdida”. Mas mesmo com as dificuldades econômicas e políticas decorrentes desta situação frágil, a percepção mútua do valor estratégico da parceria entre argentinos e brasileiros fez com que o projeto da integração entre os dois países seguisse adiante.

Além do apoio à causa argentina na Guerra das Malvinas, houve ao longo da década vários acordos, como o acordo de cooperação em energia nuclear de 1980 e a Declaração de Iguazu em 1985, que estabelecia a ideia da integração econômica e política do Cone Sul que levaria ao MERCOSUL. Assim, as duas maiores economias da região, agora redemocratizadas, mantiveram o processo político de aproximação dos dois países que foi iniciado pelos presidentes militares João Figueiredo e Jorge Videla, o que mostra que a redemocratização foi um fator importante, mas não o único responsável por essa aproximação, baseada em interesses estratégicos de Estado (VIZENTINI, 2008).

Entretanto, além da transição democrática, acontecia também na América do Sul uma mudança no modelo de Estado. O neoliberalismo, uma ideologia econômica baseada na não-intervenção estatal nas atividades econômicas e na quebra de barreiras ao livre comércio e à circulação de capitais foi se estabelecendo no cenário internacional a partir dos anos 1980. A agenda neoliberal acabou por ser implantada na lógica das instituições financeiras mundiais, que aumentaram a pressão sobre países que recorressem a elas para cumprir com determinadas medidas, mais tarde conhecidas como “Consenso de Washington”.

O neoliberalismo na América Latina, como na Europa, se alimentou da crise fiscal do Estado, da crise do Estado de bem-estar social (onde chegou a se configurar) e da crise da industrialização substitutiva de importações. A crise da dívida e a década perdida de 1980 acentuaram os traços da crise de hegemonia do desenvolvimentismo e o fortalecimento do neoliberalismo. Assim cada país tomou uma versão do neoliberalismo conforme as mudanças deixadas pelos modelos hegemônicos anteriores, acomodando à hegemonia do capital estrangeiro e financeiro, determinando as políticas econômica e social dos países fragilizados com a crise econômica, a estagnação e a inflação dos anos de 1980 (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA; 2010, p. 303).

O enfraquecimento e eventual esfacelamento da União Soviética e o “fim da história” também ajudaram a enfraquecer os setores que discordavam de tais políticas e a reforçar a crença de que esse era o melhor e único caminho a ser tomado para o desenvolvimento econômico. Ressoava na América Latina o slogan criado pela Primeira Ministra do Reino Unido, Margaret Thatcher, que afirmava não haver alternativas.

Para compreender essas transformações nos Estados sul-americanos, acreditamos ser útil o conceito de paradigma utilizado por Amado Cervo. Segundo o autor, desenvolveu-se no Brasil e na América Latina a partir dos anos 1930 o Estado Desenvolvimentista, no qual o Estado assume o papel de “empresário” e arrasta consigo a sociedade para o desenvolvimento econômico através de políticas que visam superar dependências estruturais e garantir a segurança e autonomia nacionais. Tal paradigma foi recorrente nas nações latino-americanas que passaram por grandes processos de industrialização durante o Século XX, em especial Brasil, Argentina e México.

Quando o contexto político e econômico da década de 1980 impõe o Consenso de Washington na região, se estabelece de forma abrupta o Estado Normal ou Neoliberal. Segundo Cervo, trata-se de um modelo de Estado que foi inventado durante o final da década de 1980 e início da de 1990 em países da América Latina de forma a adequá-los à agenda imposta pelo centro do capitalismo mundial.

O padrão de conduta do Estado Normal na América Latina ao longo da década 1990 foi subserviente, submetendo-se fácil ou até mesmo acriticamente às pressões das grandes potências e de suas ferramentas de coerção; destrutivo, alienando e dissolvendo o patrimônio nacional através dos processos de privatizações, transferindo renda ao exterior; e recessivo, delegando à sua atuação apenas funções mais básicas e primordiais de um Estado (CERVO; BUENO, 2011, p. 489).



O contexto de aumento da liberalização e integração econômicas não era exclusividade da América do Sul. A partir de 1989 houve uma grande aceleração e multiplicação dos processos de integração regional em todo o planeta, seja em reação a outros processos ou para reforçar a posição dos blocos no mundo globalizado (WIESEBRON; 2008). Esse mundo globalizado é caracterizado pela crescente financeirização da economia mundial, com capitais se movendo livremente em um sistema hierárquico baseado na moeda e por consequência nas taxas de juros norte-americanas, colocando a periferia do sistema internacional, e com isso a América do Sul, em uma posição vulnerável (CARNEIRO, 2002).

Os dois processos de integração em curso na América do Sul na época, o MERCOSUL e o Pacto Andino (que acabou sendo renomeado como “Comunidade Andina”), recebem incrementos ou modificações para se adaptarem à conjuntura, estabelecendo em um curto espaço de tempo nos blocos zonas de livre comércio e tarifas externas comuns; no caso do MERCOSUL, na metade do prazo previsto anteriormente. Sobre esta “aceleração do processo de integração”, Paulo Vizontini afirma que “uma integração de ambições desenvolvimentistas foi transformada em um instrumento de política econômica neoliberal” (VIZENTINI, 2008, p. 95).

Isso não quer dizer, entretanto, que não houve setores contrários a essa assimilação neoliberal dos projetos de integração que tentaram se articular interna ou regionalmente. A mudança de paradigmas não implica necessariamente que haja uma substituição completa de seus pressupostos, sendo possível em determinadas condições que haja uma intersecção de modelos, a chamada “dança de paradigmas” (CERVO; BUENO, 2011). Como a pressão por estas mudanças era muito forte, o único país que possuía estrutura suficiente para ter certo poder de barganha e margem de manobra era o Brasil. Quando os Estados Unidos propuseram a Área de Livre Comércio das Américas, a ALCA, que englobaria todo o continente americano da Patagônia ao Alasca, a oposição resiliente do Brasil articulada através de atuação compensadora do Itamaraty, apesar de não contar com grande apoio nacional e regional, foi decisiva para que o projeto não fosse adiante, principalmente durante o Governo Collor (VIZENTINI, 2008;) (CERVO; BUENO, 2011). Chegou-se até mesmo a propor uma área de livre comércio exclusiva do continente sul-americano, a ALCSA, de forma a contrapor a ALCA, mas a ideia não vingou, apesar de não ter sido esquecida por muito tempo.

A década de 1990 foi a década da abertura econômica e financeira da periferia mundial aos capitais mundiais, à “globalização”. A manutenção desse modelo instável, altamente hierárquico e que submete a periferia a uma posição de vulnerabilidade teve, obviamente, consequências para a América do Sul. A década foi marcada pelas crises na periferia resultantes de processos de excessiva e abrupta abertura econômica e financeirização das economias periféricas.

A crise mexicana de 1994 foi um prenúncio localizado do que aconteceria nos anos seguintes, globalmente, e a crise Asiática de 1997 atingiu grande parte do planeta e foi um dos fatores que desencadearam a Crise Russa do ano seguinte. A partir desse contínuo crítico, os grandes capitais tiveram uma fuga em massa dos mercados periféricos, reflexo do perfil não dedicado dos grandes investidores mundiais dessas regiões e da liberdade de locomoção que os capitais possuem nesse sistema. Isso foi especialmente danoso para os países latino-americanos porque o perfil do investimento externo na região, ao contrário do que aconteceu na Ásia, era quase exclusivamente focado em capitais especulativos e patrimoniais, não havendo a criação de infraestrutura produtiva que pudesse trazer divisas para esses países (CARNEIRO, 2002).

A década de 1990 não foi proveitosa econômica e socialmente para os países sul-americanos. Na virada do milênio, o quadro geral era mais precário do que quando a década havia começado (MONIZ BANDEIRA, 2002). A Argentina, ao se firmar fortemente no Estado Normal, apesar de inicialmente ter alcançado alguns bons resultados econômicos e contido a inflação, logo apresentou problemas graves de déficit interno e externo. Com a moeda forte atrelada ao dólar americano, os ganhos comerciais obtidos com o MERCOSUL nos anos iniciais foram rapidamente revertidos quando as exportações argentinas perdiam competitividade, especialmente após a grande desvalorização do real brasileiro em 1999. Assim, apesar dos acordos com o Fundo Monetário Internacional, a partir de 1998 já se iniciava a especulação em torno de uma possível bancarrota, que eventualmente aconteceria em 2001.

O Brasil conseguiu conter o grande processo inflacionário que sofria há uma década, mas a valorização cambial resultante do Plano Real não conseguiu manter a competitividade da indústria nacional, que apesar de contar com um grande, diversificado e relativamente eficiente parque produtivo, perdeu espaço na economia. O superávit acumulado por vários anos foi logo revertido em déficit com a balança de pagamentos desfavorável e principalmente depois da Crise

de 1999, reflexo das Crises Asiática e Russa que consumiu as reservas nacionais em poucos meses. Mesmo com todos esses ônus, o desemprego estava em níveis altos e a desigualdade de renda não havia sido diminuída.

O restante da América do Sul também não possuía contexto favorável. O Uruguai não tinha crescimento do PIB, apenas do déficit da balança de pagamentos. A economia do Paraguai, já estagnada desde a década anterior, retraía-se, agravando a pobreza e o desemprego e alimentando tensões sociais. No Peru, diversas manifestações e forte oposição às políticas privatizantes em um cenário econômico e social não satisfatório, aliado à pressão por democracia contribuíram ao longo da década para deixar o período turbulento. O Chile, tido como exemplo a ser seguido na cartilha neoliberal, possuía cerca de um milhão de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza, de um total de cerca de 15 milhões; cerca de nove por cento da população não tinha emprego e a o endividamento das pessoas era crescente, a exemplo do governo, que a dobrou em uma década.

Na Bolívia os 15 anos de livre mercado exemplar, apesar do crescimento econômico e da contenção da inflação, não foram capazes de impedir que o desemprego e a miséria se alastrassem pelo país, especialmente no campo, gerando conflitos entre governo e sociedade. No Equador, “outra menina dos olhos” do neoliberalismo, o saldo comercial diminuiu muito e o governo teve que decretar estado de emergência para conter a insatisfação de uma população cuja maioria vivia em pobreza extrema e que passou a protestar de forma articulada.

Na Colômbia, os problemas econômicos e sociais advindos deles e se aliava à incapacidade do Estado de resolver a situação com as FARC, que controlavam grande parte do território nacional. Na Venezuela, a instabilidade econômica, social e política que havia se estabelecido no final dos anos 1980 somente se agravou durante os anos seguintes. Em 1998 foi eleito democraticamente Hugo Chávez, um dos líderes de um golpe militar falho do início dos anos 1990 e cuja retórica de campanha ia fortemente contra as medidas neoliberais que haviam penetrado na política venezuelana, marcando uma nova fase política na América Latina com a crise do neoliberalismo na região (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010) (MONIZ BANDEIRA, 2002).

Assim, ao fim de cerca de uma década de experiência neoliberal, a economia sul-americana ia mal e os graves problemas sociais no mínimo não foram resolvidos. Com as exceções da Venezuela e do Equador, exportadores de petróleo para os Estados Unidos, os países da região não possuíam superávit comercial na segunda metade de década e todos aumentaram significativamente sua dívida pública, sem exceções (MONIZ BANDEIRA, 2002) (VIZENTINI, 2008). A inserção internacional da América do Sul sob o Estado Normal não havia produzido os avanços esperados, e foi na ânsia de buscar melhorar a situação econômica, política e social da região que os doze presidentes sul-americanos se reuniram no ano de 2000 em Brasília para a I Cúpula Sul-Americana.

## 1.2. Uma Nova Resposta aos Desafios Regionais

A I Cúpula Sul-Americana foi realizada por uma iniciativa do Brasil, que visava articular a região sul-americana para compensar o cenário desfavorável nacional e regionalmente. A integração do MERCOSUL sofria um momento ruim com o agravamento da crise argentina, e o empresariado brasileiro temia pelo avanço das negociações da ALCA. O Brasil foi se tornando mais crítico à “globalização assimétrica”, e interessadamente, a saída para esse momento de revés integracionista foi expandir a integração a todo o continente sul-americano (VIZENTINI, 2008). A ALCSA, projeto brasileiro de livre comércio em todo o continente sul-americano do começo da década, é retomada na Cúpula Sul-Americana, ainda que por outras vias: o caminho agora seria estabelecer um acordo de livre comércio entre os dois blocos da região, MERCOSUL e Comunidade Andina, com a inclusão do Chile.

No Comunicado de Brasília, os presidentes sul-americanos reconhecem as dificuldades da época e a necessidade de ações conjuntas para identificar interesses e necessidades comuns em diversas áreas, entre elas a infraestrutura (IIRSA, 2000). Do evento, o principal resultado foi o estabelecimento da IIRSA, que visava analisar as condições e necessidades infraestruturais de transportes, energia e telecomunicações para propor projetos que pudessem atender demandas e promover competitividade para as economias nacionais.

Dentre os princípios do “Plano de Ação” elaborado ainda no mesmo ano, estão um relacionamento próximo com as instituições financeiras e a não criação de instituições novas para a execução da iniciativa (BID, 2000). É um sinal de que a lógica por trás dessa iniciativa não

visava romper com o *status quo* político ou propor modelos novos. Produto do seu tempo, a IIRSA surge como uma proposta integracionista de lógica do Estado Normal, cujo paradigma, apesar de estar em crise, ainda era o vigente na grande maioria do continente sul-americano.

Entretanto, o processo para o pós-neoliberalismo já estava em curso. Iniciando pela eleição de Hugo Chávez na Venezuela em 1998, ascendem aos governos na América do Sul diversos candidatos de oposição cujas campanhas eram baseadas na crítica ao neoliberalismo, mostrando que as populações locais reprovavam as políticas adotadas na última década ou suas consequências. Seguindo o venezuelano, nos últimos 15 anos foram eleitos candidatos sul-americanos com ideias de esquerda ou centro-esquerda no Chile (2000), Brasil (2002), Argentina (2003), Uruguai (2004), Bolívia (2005), Equador (2006), Paraguai (2008) e Peru (2011). A América do Sul, junto com partes da América Central,

[“...] se encaminha para propostas reformistas, com diferentes gradações de intensidade, mas que tem como laço em comum a retomada da capacidade operativa do Estado no âmbito econômico bem como do uso intenso de políticas sociais para combater a pobreza” (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010, p. 338).

Ocorre neste período histórico uma nova “dança de paradigmas”. A resposta sul-americana aos percalços trazidos pelo Estado Normal veio com o surgimento do Estado Logístico, “que fortalece o núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras e ajudando-a a operar no exterior, para equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado” (CERVO; BUENO, 2011, p. 489). Ainda que a América do Sul tenha mais ou menos convivido com esses paradigmas (Desenvolvimentista, Normal e Logístico), apenas o Brasil acabou percorrendo todos eles.

Esse novo modelo de Estado articula a integração regional de modo distinto que o Estado Normal. Assim como a nível nacional, a integração regional passa agora a ir além da esfera comercial liberalizante. É considerada essencial para o avanço sustentável da integração a inclusão de políticas e medidas que auxiliem no processo de combate das profundas e históricas desigualdades dos países. Assim, as novas instituições criadas e suas sucessoras, como a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), possuem objetivos políticos, geopolíticos, sociais e econômicos.

Até mesmo as antigas instituições de cunho neoliberais, como a Comunidade Andina e o MERCOSUL se adaptaram à nova fase política da região, adentrando outras áreas de cooperação. Um exemplo disso é o Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL, o FOCEM, cujo objetivo é auxiliar na correção das assimetrias nacionais dentro do bloco, beneficiando desproporcionalmente mais os países menores, Paraguai e Uruguai. Diferentemente da experiência europeia, a integração na América do Sul começa pela integração política em vez da econômica, o que lhe garante sua originalidade relativa a outros processos de integração regionais (CERVO; BUENO, 2011).

Mesmo que parte da América do Sul, notoriamente na costa do Pacífico, ainda possua fortes laços com os Estados Unidos através de parcerias comerciais, a integração sul-americana através de instituições como a UNASUL também lhes convém. Apesar de ser complacente com os objetivos de inserção internacional do Brasil e do engajamento ativo deste em sua construção, a UNASUL não foi feita pelo e para o Brasil, pois é uma instituição que acomoda uma agenda mínima de interesses em comum. Sobre a convergência de interesses da América do Sul para a UNASUL, José Antonio Sanahuja afirma que

El factor más relevante probablemente sea la flexibilidad y pocas demandas de UNASUR en relación al comercio y el desarrollo —probablemente uno de los temas más contenciosos en la agenda regional de la segunda mitad de los años 2000, y consecuentemente, su habilidad para abrazar diferentes estrategias seguidas por sus miembros y además, su enfoque en otras agendas de cooperación sectorial más allá del comercio, haciendo los acuerdos más probables. (SANAHUJA, 2012, p. 37)

Participar da UNASUL atende aos interesses econômicos e políticos nacionais de seus membros. O Brasil consegue articular sua inserção internacional e reforçar sua imagem como ator global nas relações internacionais, além de conciliar os interesses internos por acesso a matérias primas, rotas de exportação para o Pacífico e mercados consumidores para bens manufaturados. Para o Chile, além dos mercados para exportações, há a possibilidade de resolução ou atenuação de problemas crônicos, como a segurança energética, a relação turbulenta com a Argentina e a tensão com a Bolívia.

Para esta, a UNASUL representa uma maior facilidade de acesso ao Oceano Pacífico e um mercado consumidor dos recursos naturais energéticos bolivianos, além de apoio e estabilidade ao projeto de mudança país iniciado por Evo Morales. O Peru ganha ao poder se transformar em um grande centro de logística através de seus portos e um exportador fortalecido

de gás natural. A Colômbia ganha uma oportunidade de diversificar suas relações internacionais para além dos Estados Unidos e um ambiente de diálogo com a Venezuela, vizinho com quem possui relações por vezes difíceis. Venezuelanos reforçam suas ambições energéticas para a região e entram em uma nova plataforma para seu projeto bolivariano de integração regional.

O Equador ganha poder de barganha perante seus principais parceiros comerciais (EUA) ao participar de outro grande mercado consumidor e político, o que também ocorre com o Uruguai e o Paraguai com sua posição desfavorável de negociação nas assimétricas relações intra-MERCOSUL. Finalmente, como demonstrado recentemente na crise política venezuelana, a UNASUL tem se tornado uma importante plataforma de discussão de dissidências e crises, podendo auxiliar a manter a democracia em países que há pouco tempo atrás eram regidos por ditaduras militares.

### 1.3. Estrutura Institucional da IIRSA e sua assimilação pela UNASUL

A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, a IIRSA, surge em 2000 com o objetivo de estudar e planejar a integração e eficiência da infraestrutura dos países da América do Sul. Não se trata de uma instituição independente, mas sim de vários grupos formados pelos Estados membros que trabalham sob a lógica do consenso para chegar aos objetivos propostos. Para isso são estabelecidos dois níveis de atuação: um de gestão e um técnico. O nível de gestão é formado pelo Comitê de Direção Executiva (CDE), composto de altos funcionários dos governos nacionais, geralmente ministros das áreas de planejamento ou infraestrutura, que têm por objetivo desenvolver uma visão e linguagem comum para poder fazer o elo entre a IIRSA e as instituições nacionais envolvidas com o avançar da iniciativa.

Estes comitês são também responsáveis por supervisionar os grupos do nível técnico. São eles o Comitê de Coordenação Técnica (CCT) e os Grupos Técnicos Executivos (GTE). A CCT é formada por profissionais provenientes das instituições financeiras envolvidas com a iniciativa: o BID, a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA). Seu objetivo é analisar os projetos sob a perspectiva financeira, de modo a garantir que os projetos de infraestrutura sigam uma visão unificada e estabelecer meios de atuação possíveis para Estados e o setor privado na iniciativa, além de facilitar e fomentar os meios de obtenção dos recursos de financiamento necessários.

Os Grupos Técnicos Executivos são compostos por funcionários e especialistas designados pelos governos para realizar os estudos e análises acerca dos projetos para a IIRSA, divididos por setor e área geográfica exclusiva. São grupos temporários criados para analisar viabilidade, questões técnicas das obras, impactos ambientais e sociais, entre outros, e que se articulam entre si e com o Comitê de Coordenação Técnica e o Comitê de Direção Executiva. (BID, 2000).

Estes comitês e grupos se reuniam periodicamente e foram os responsáveis pela elaboração da Agenda de Implementação Consensuada, um documento com uma lista de projetos selecionados por serem considerados os prioritários e que seriam executados no período de 2005 a 2010. Segundo Andrés Malamud, os melhores setores para se começar uma integração regional são aqueles que possuem pouca visibilidade política, podem ser negociados de forma independente e que produzem benefícios consideráveis a todos os envolvidos, e os setores de transportes, energia e telecomunicações abrangidos pela IIRSA se encaixam nesse perfil (MALAMUD, 2007, p. 20).

As Cúpulas Sul-Americanas, as reuniões dos grupos da IIRSA, a mudança da ideologia de grande parte das lideranças políticas regionais e a convergência de interesses para os benefícios de uma integração diferenciada da integração neoliberal da ALCA (SANAHUJA, 2012) promoveu ganhos qualitativos ao processo integracionista sul-americano. Em 2005 é estabelecida a Comunidade Sul-Americana de Nações, a CASA, uma instituição propriamente dita de integração regional e com todos os países sul-americanos. Em 2008, ela passaria a se chamar UNASUL.

Em 2009 é criado um órgão específico para infraestrutura dentro da UNASUL, o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, o COSIPLAN. Trata-se de um órgão constituído pelos ministros nacionais de planejamento ou seus equivalentes que visa coordenar a integração da infraestrutura regional. Possui o Comitê Coordenador para propor e acompanhar agendas de integração e articular-se com outros órgãos de diferentes setores da UNASUL para compartilhar conhecimento e experiência. A IIRSA foi englobada pelo COSIPLAN e se tornou um foro técnico, responsável por elaborar e planejar a integração de infraestrutura.



Percebe-se assim que a construção da integração sul-americana percorreu um grande caminho para chegar até os dias atuais. Nestes dois séculos, foi preciso construir um projeto integracionista sobre uma região muito vasta e com uma grande diversidade política. A proximidade cultural e a identidade latino-americana precisaram ser trabalhadas durante muito tempo e mesmo assim não foram suficientes para atingir grandes resultados.

Estes só vieram quando houve a percepção de que integração regional fazia sentido estratégico e houve o pragmatismo para saber suas limitações: a “vizinhança” diminuiu de tamanho, deixando de englobar a América Latina como um todo e focando nos moradores da parte sul do continente. O grande avanço do neoliberalismo levou a um aumento dos projetos de cooperação comerciais, mas que não avançavam muito para outros setores. A crise do modelo neoliberal trouxe duras consequências para um povo que já sofria com problemas socioeconômicos estruturais sérios e levou ao surgimento de um novo modelo integracionista, que traz de volta o Estado como motor da integração e que se articula para além das finanças na busca de compensar a grande desigualdade social e econômica da região.

A infraestrutura, parte fundamental da vida e economia contemporâneas, é um setor que possui alta demanda na América do Sul, dadas as dimensões dos países da região e da histórica falta de articulação das economias nacionais sul-americanas entre si. A integração de infraestrutura regional foi pioneira ao juntar todos os países sul-americanos em um projeto comum, e ao ser um setor que possui grande convergência de interesses para países distintos, foi de grande importância para atrair os países sul-americanos ao projeto de integração regional proposto pela UNASUL.

## **2. A INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA (IIRSA) E SEUS IMPACTOS**

A criação da Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana, IIRSA, representou um marco qualitativo no debate sobre a integração física dos países da América do Sul. Como visto anteriormente, ela foi uma plataforma de diálogo e convergência entre os países de região, sendo integrada posteriormente à UNASUL para auxiliar na promoção da integração infraestrutural

dentro de seu arcabouço institucional. Este capítulo objetiva analisar de que forma a integração da infraestrutura sul-americana sob o projeto IIRSA e seu sucessor foi planejada e executada, observando seu desenvolvimento ao longo dos últimos 15 anos e os reflexos de suas ações na América do Sul.

## 2.1. Planejando a integração de infraestrutura

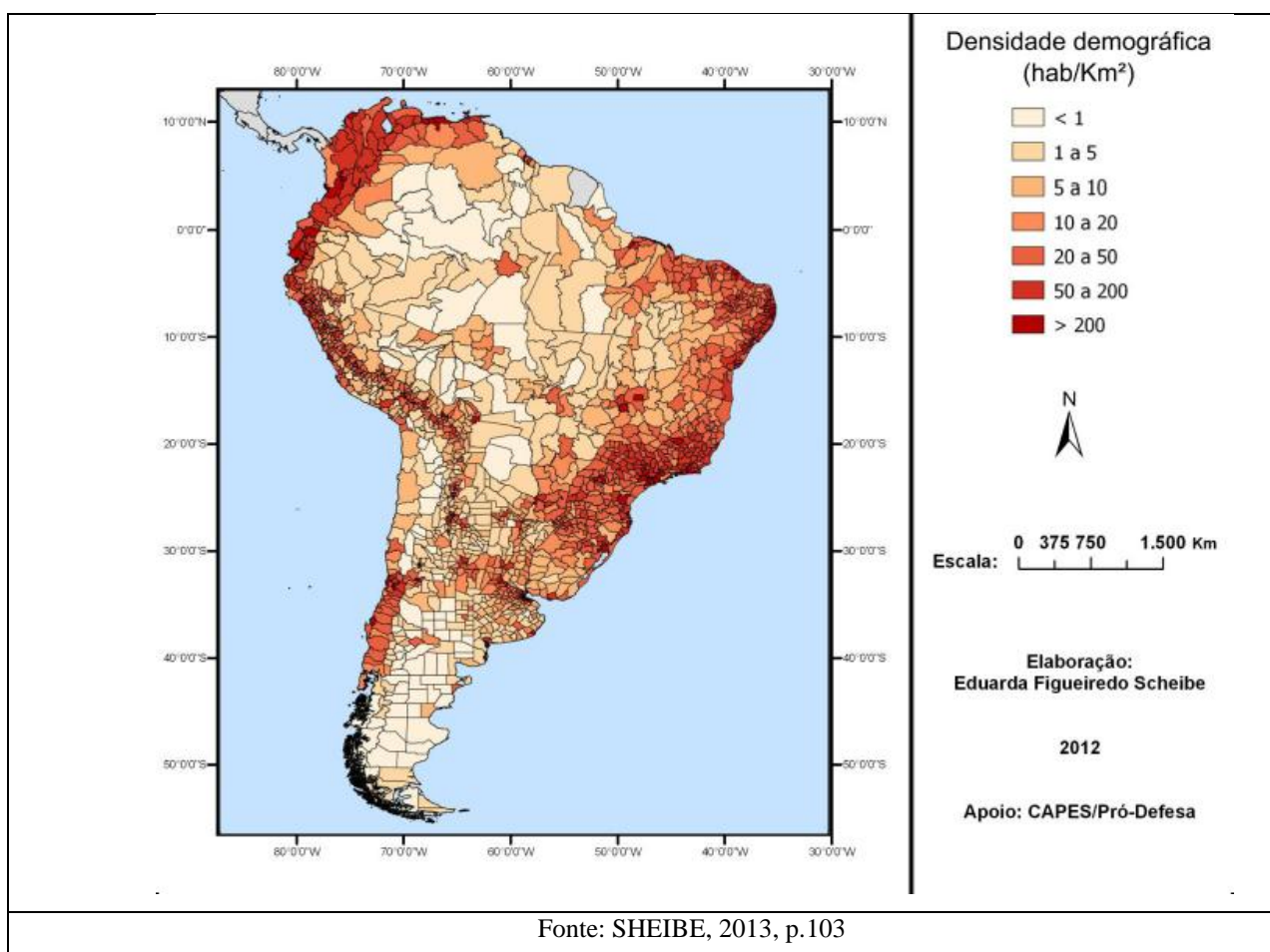
A I Cúpula Sul-Americana realizada em Brasília foi o evento que marcou o início do projeto IIRSA. O contexto regional estava marcado pela crise de um modelo no qual as economias sul-americanas haviam apostado o seu desenvolvimento econômico. Ao fim do evento, no Comunicado de Brasília foram identificados temas que poderiam se beneficiar da cooperação sul-americana para serem mais bem tratados: democracia, comércio, o problema das drogas, informação, conhecimento e tecnologia e infraestrutura de integração (IIRSA, 2000).

Entre os objetivos propostos pelo comunicado, está desenvolver uma visão mais integral da infraestrutura, buscando sinergias com outros setores como a energia e telecomunicações dentro de complexos regionais conhecidos como Eixos; modernizar e atualizar os sistemas regulatórios e institucionais que versam sobre áreas relacionadas à infraestrutura, e realizar esforços para que haja uma harmonização entre os países sul-americanos nessas políticas; valorizar as dimensões ambientais e sociais dos projetos, buscando desenvolvimento mais sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações envolvidas; e buscar novos e mais eficientes arranjos institucionais para garantir a participação popular no projeto, a boa gestão dos mesmos e a captação de recursos financeiros (BID, 2000). Percebe-se que se tratava de um projeto com objetivos ambiciosos que demandariam intenso planejamento e capital institucional para poder ser realizado.

A América do Sul é um continente com vastas dimensões cujos países apresentam densidades populacionais muito baixas. Os únicos países com mais de 25 hab./km<sup>2</sup> na região são Equador (63 hab./km<sup>2</sup>), Colômbia (44 hab./km<sup>2</sup>) e Venezuela (34 hab./km<sup>2</sup>), sendo tais números

ainda relativamente baixos na comparação com o resto do mundo<sup>1</sup>. A densidade demográfica sul-americana por microrregiões e/ou províncias e departamentos nacionais está representada no mapa abaixo:

Mapa 1 – Densidade demográfica da América do Sul



A estrutura econômica do Brasil, país com quase metade do território sul-americano, foi definida até meados do Século XX majoritariamente pela exportação de matérias primas aos mercados estrangeiros, sendo a sua infraestrutura nacional moldada para dar apoio ao escoamento de tais produtos, havendo grandes territórios afastados da costa pouco ocupados que mais tarde seriam apropriados pela expansão do capital, principalmente agrícola, em atividades que não

<sup>1</sup> Dados do Banco Mundial, referentes ao ano de 2013. Disponível em: [http://datos.bancomundial.org/indicador/EN.POP.DNST?order=wbapi\\_data\\_value\\_2013+wbapi\\_data\\_value+wbapi\\_data\\_value-last&sort=asc](http://datos.bancomundial.org/indicador/EN.POP.DNST?order=wbapi_data_value_2013+wbapi_data_value+wbapi_data_value-last&sort=asc)

garantiram uma ocupação equilibrada e bem distribuída de todo o território nacional (COSTA, 2008).

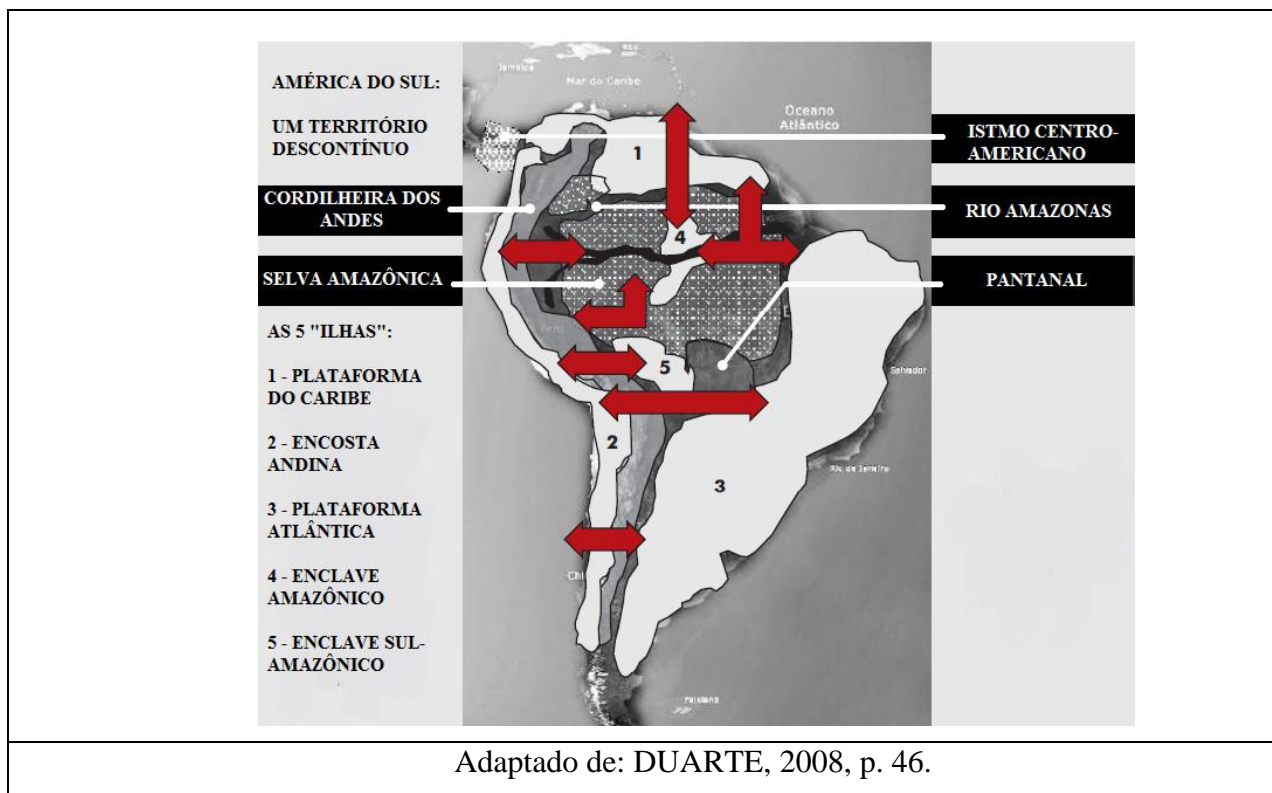
A exploração de minérios e produtos agrícolas pelos países sul-americanos produziu efeitos semelhantes em suas infraestruturas nacionais, o que levou a uma descontinuidade populacional ao longo do continente. Assim, além da baixa densidade populacional da região, ela é mal distribuída, havendo grandes vazios demográficos entre as concentrações populacionais (majoritariamente próximas aos oceanos) e as suas áreas adjacentes.

Do ponto de vista geográfico, pode-se estabelecer a existência de cinco grandes “ilhas” de povoamento, separadas por obstáculos naturais de difícil transposição: a Plataforma do Caribe, a Encosta Andina, a Plataforma Atlântica, o Enclave Amazônico e o Enclave Sul-Amazônico (DUARTE, 2008).

Para integrar as economias e populações sul-americanas torna-se então necessário interligar estas “ilhas” através dos grandes vazios demográficos e dos obstáculos naturais, que além de rota para comércio são os depósitos das muitas riquezas naturais da região que se busca explorar; fazer esta ligação é o objetivo da IIRSA ao estabelecer os Eixos de Integração e Desenvolvimento (DUARTE, 2008). Os EIDs são faixas regionais estabelecidos pela IIRSA como áreas que possuem uma dinâmica de desenvolvimento para comércio, energia, logística e produção estabelecida, emergente ou em potencial. Segundo a instituição,

Un EID es una franja multinacional de territorio que incluye una cierta dotación de recursos naturales, asentamientos humanos, áreas productivas y servicios logísticos. Esta franja es articulada por la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones que facilita el flujo de bienes y servicios, de personas y de información tanto dentro de su propio territorio como hacia y desde el resto del mundo. (IIRSA, 2013b, p. 19)

Mapa 2 – As cinco “ilhas” sul-americanas



## 2.2. Os Eixos da integração de infraestrutura

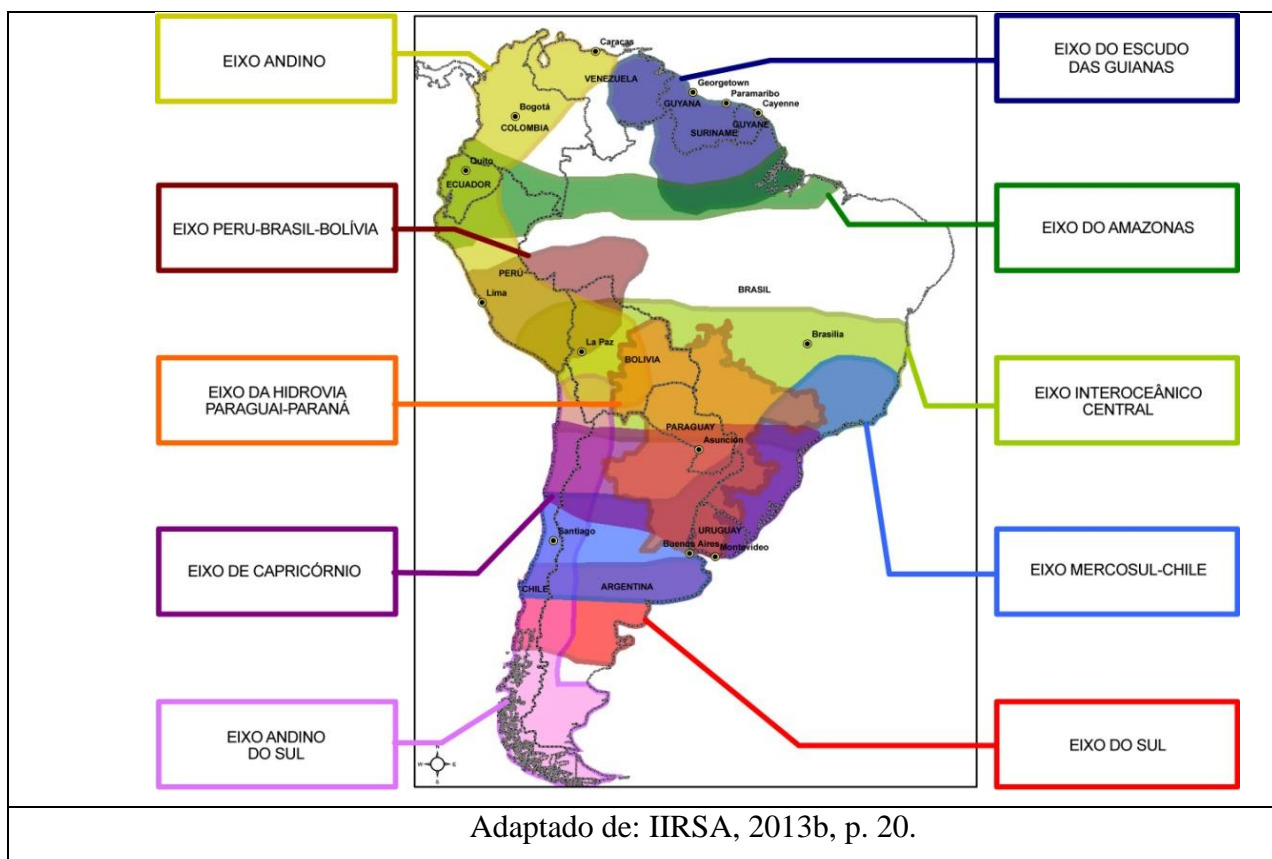
Os Eixos de Integração e Desenvolvimento abrigam, portanto, territórios de diferentes densidades demográficas pertencentes a mais de um país, por onde ocorrem os principais fluxos de comércio da América do Sul, existentes e potenciais. Eles se articulam também sobre as rotas de comércio intra-bloco dos blocos regionais de livre comércio, a Comunidade Andina e o MERCOSUL.

A importância do desenvolvimento da infraestrutura regional sobre os eixos de integração está no seu potencial de superação das barreiras geográficas da região, estimulando atividades econômicas e o comércio dos países sul-americanos entre si e para fora da América do Sul ao diminuir os custos logísticos e propiciar ganhos de competitividade, um fator de fundamental importância para o comércio internacional na atualidade.

No continente sul-americano foram então estabelecidos pelo corpo técnico da IIRSA dez eixos de integração, divididos em grupos, nos quais são inseridos os projetos de infraestrutura de diferentes Processos Setoriais de Integração, os PSIs (energia, alfândegas, tecnologia da informação e comunicação, transporte aéreo, transporte marítimo e transporte multimodal).

Assim, em cada grupo dos eixos existem ao mesmo tempo projetos de construção ou revitalização de estradas, ferrovias, portos e aeroportos, construção de usinas e linhas de transmissão nacionais ou regionais, melhoramento das alfândegas, instalação de cabos de fibra ótica, etc. A breve análise dos eixos de integração realizada a seguir foi feita com base na Carteira de Projetos (IIRSA, 2009, 2013b) e nos trabalhos de Eduarda Figueiredo Scheibe (SCHEIBE, 2013) e Daniel de Oliveira Nery Costa (COSTA, 2011), com dados dos últimos cinco anos<sup>2</sup>.

Mapa 3 – Áreas de influência dos Eixos de Integração e Desenvolvimento



<sup>2</sup> O Eixo Andino do Sul não foi analisado porque apesar de ter sido identificado, ainda não conta com nenhum projeto listado nas publicações da iniciativa, devido à falta de processos metodológicos de planejamento que foram desenvolvidos para os outros eixos (IIRSA, 2013b, p. 20)

*Eixo do Amazonas:* trata-se de uma região que engloba a parte norte do Brasil, parte da Colômbia e do Peru e todo o território do Equador. Concentra cerca de 60 milhões de pessoas distribuídas de uma forma bem esparsa, já que a Floresta Amazônica e os Andes dificultam uma ocupação mais nivelada pelo território. Trata-se de um eixo bi-oceânico, que conta com o complexo hidroviário do Rio Amazonas, que vai dos portos do norte brasileiro no Atlântico aos portos do Pacífico, mas que não pretende ser uma rota de transporte de um lado para o outro dos Andes, já que os altos custos envolvidos não são competitivos perante a praticidade do Canal do Panamá.

O objetivo do eixo se concentra em desenvolver os fluxos de comércio do interior para as costas, facilitando a integração de regiões isoladas e o escoamento dos produtos explorados na região, além das trocas fronteiriças. Os principais produtos de exportação da região são petróleo cru, minério de ferro e seus derivados, soja, cobre e derivados de petróleo. A economia das regiões do eixo é bem diversificada, mas não representa uma grande porcentagem da economia total dos países envolvidos. A existência de um bioma com grande diversidade biológica e de relevante importância para o ecossistema e clima da América do Sul, aliado à expansão agrícola e consequente desmatamento, potencial hidroelétrico e exploração dos recursos naturais em massa, faz do Eixo do Amazonas o mais delicado em termos de impactos ambientais (IIRSA, 2009, p. 136).

*Eixo Andino:* localizado ao longo da costa do Pacífico e indo da parte centro-sul da Cordilheira dos Andes até e do Mar do Caribe, este eixo inclui os países da Comunidade Andina (Bolívia, Colômbia, Equador e Peru), o extremo norte do Chile e a Venezuela<sup>3</sup>. Sua área de influência está sobre áreas de grande importância econômica para os países envolvidos e abrange cerca de 100 milhões de pessoas, havendo ainda intersecção com outros cinco eixos. A economia da região se destaca principalmente pelas riquezas energéticas e minerais, sendo seus principais produtos de exportação petróleo, gás natural, ouro e cobre.

---

<sup>3</sup> A Venezuela também era parte da Comunidade Andina até 2006, quando o então Presidente Hugo Chávez anunciou a retirada do país do bloco devido aos tratados de livre comércio com os Estados Unidos assinados por Colômbia e Peru.

Além disso, existe um grande potencial hidroelétrico, tornando a região competitiva para receber atividades intensivas em energia. Por estes aspectos, seu potencial de receber investimento externo privado é considerável. Por ser o eixo no qual a Comunidade Andina está inserida, os fluxos de comércio dentro do eixo são os maiores a não envolver diretamente o Brasil. Destaca-se que a Bolívia recebe menos atenção em termos de projetos neste eixo devido à sua menor relevância para a dinâmica do eixo em termos de fluxos de comércio e à distância geográfica; ela terá importância fundamental para o Eixo Interoceânico Central.

*Eixo de Capricórnio:* Eixo que consiste das regiões sul do Brasil, nordeste e noroeste da Argentina, oriental e ocidental do Paraguai e o norte do Chile, compreendendo uma população de cerca de 45 milhões de pessoas. Trata-se de um eixo bi-oceânico que conta com importantes portos do sul do Brasil e do norte chileno. Como estas regiões são bem integradas nacionalmente, o desafio do eixo é estimular a dinâmica leste-oeste, favorecendo o intercâmbio dos produtos locais e oferecendo melhores condições para que as rotas do eixo sejam mais eficientes para atender a demanda atual e potencial. A região exporta bastante cobre, trigo e soja, mas as economias são bem diversificadas e o território tem ocupação bem estabelecida, ainda que a densidade populacional seja relativamente baixa devido aos grandes obstáculos naturais encontrados no eixo (grandes rios, deserto, montanhas).

*Eixo da Hidrovia Paraguai – Paraná:* engloba partes de Brasil, Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai próximas do complexo hidroviário dos rios Paraguai e Paraná. Com quase 40 milhões de habitantes, este eixo possui ao mesmo tempo regiões bem consolidadas e com economia diversificada e outras pouco povoadas com potencial de crescimento. As exportações mais importantes são soja, petróleo cru, ferro, e derivados de oleaginosas. As hidrovias do eixo, que possuem grande importância para a economia sul-americana desde o período colonial, são o principal fator de desenvolvimento do eixo, junto com o potencial energético.

*Eixo do Escudo das Guianas:* se estende do leste venezuelano até o nordeste da região norte do Brasil, incluindo a Guiana e o Suriname. Trata-se de uma região pouco povoada e populosa, com cerca de 16 milhões de habitantes. As exportações da região são concentradas em petróleo e riquezas minerais. O maior potencial do eixo está em desenvolver o comércio do norte do Brasil com a Venezuela e de tirar Guiana e Suriname de seu estado de “isolamento” no continente devido à fraca infraestrutura estabelecida em suas regiões sul, onde há densa floresta



amazônica e grandes rios. O turismo é um setor que pode ser beneficiado, e o eixo é visto como uma porta de entrada do Brasil nos mercados do caribe.

*Eixo MERCOSUL-Chile:* é o eixo mais consolidado e bem desenvolvido da América do Sul. Seus fluxos de comércio são os mais fortes do continente e estão sendo estabelecidos desde o início do MERCOSUL nos anos 1990. Estão localizadas neste eixo as principais metrópoles dos países do MERCOSUL<sup>4</sup> (Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai) e do Chile, e o maior parque industrial da América do Sul. O potencial do eixo é de aperfeiçoar ainda mais as dinâmicas já estabelecidas, além de desenvolver as regiões de interior que se encontram no caminho entre as grandes metrópoles. Seus principais produtos de exportação são cobre, soja, ferro, petróleo e derivados de oleaginosas. O eixo é o mais desenvolvido de todos, e ao mesmo tempo o que possui mais projetos.

*Eixo Interoceânico Central:* eixo que integra as duas costas da América do Sul, abrangendo os maiores centros urbanos do Brasil no sudeste brasileiro, a parte norte do Paraguai, quase a totalidade do território boliviano, o norte do Chile e o sul do Peru. Encontra-se no eixo uma grande diversidade econômica e uma grande população: cerca de 92 milhões de habitantes em áreas de grande importância econômica para os países envolvidos. Seus principais produtos de exportação são: cobre, ferro, petróleo e gás, e soja. O eixo tem grande potencial econômico ao interligar o Brasil aos importantes portos do pacífico, ao aperfeiçoar as rotas de exportação bolivianas e seu acesso aos mares, e ao estimular ainda mais o perfil de centro logístico do norte do Chile e sul peruano.

*Eixo Peru-Brasil-Bolívia:* localizado na região da tríplice fronteira dos países que dão o nome ao eixo, a região possui baixa densidade populacional e uma pequena população de 10 milhões de habitantes. São áreas mais isoladas onde a infraestrutura é ainda precária e os obstáculos naturais são grandes. A região exporta principalmente petróleo, ferro, soja, cobre e ouro. O potencial do eixo é a de estimular um corredor logístico entre estas áreas isoladas e os portos do Oceano Pacífico, e com isso facilitando o acesso aos mercados provenientes do Oriente e da América do Norte.

---

<sup>4</sup> Ao serem estabelecidos os Eixos, a Venezuela ainda não era membro pleno do MERCOSUL. Isso só ocorreria em 2012.

*Eixo do Sul:* localizado em latitudes maiores, este eixo articula apenas Chile e Argentina. Trata-se de uma região de cerca de sete milhões de habitantes com considerável produção mineral, energética e de agroindústria, em uma dinâmica bi-oceânica que já possui mais de 20 anos de convergência sob o MERCOSUL. Exporta principalmente cobre e seus derivados, soja e seus derivados e petróleo. Há um potencial de intercâmbio comercial com a melhoria da infraestrutura terrestre e consolidação dos já adequados portos disponíveis. A indústria de fruticultura e o setor de turismo também possuem papel relevante.

A partir do ano 2000, ao serem estabelecidos os princípios, objetivos e eixos sobre os quais a integração física da IIRSA seria realizada no Plano de Ação (BID, 2000), começaram os trabalhos de estudo sobre as propostas de projetos que poderiam ser inseridos sob o planejamento da iniciativa. Entre 2000 e 2003, foram realizadas diversas reuniões dos grupos técnicos (GTEs e CCTs) e do grupo executivo (CDE) para se estabelecer os projetos que tinham relevância para o desenvolvimento regional e para se começar as articulações políticas e econômicas necessárias para que eles pudessem avançar, em especial com as instituições financeiras. Este foi um período de acúmulo de capital institucional, sobre o qual foram produzidos, até o ano de 2003, 40 grupos de projetos em oito dos dez eixos de integração<sup>5</sup>, em um total de 336 projetos com investimento previsto de cerca de 32 bilhões de dólares (IIRSA, 2010, p. 12). Havendo chegado a uma etapa conclusiva do processo de planejamento, se estava agora prestes a entrar na fase de execução.

### **3. A EXECUÇÃO CONSENSUADA E O ADVENTO DA UNASUL**

Em 2004, no mesmo ano da III Cúpula Sul-Americana e da consequente Declaração de Cuzco, que previa a criação de uma nova instituição de integração regional para todo o continente sul-americano, a CASA, a IIRSA também teve um marco importante: a passagem do planejamento para a execução dos seus projetos (IIRSA, 2010). De posse de uma carteira com centenas deles, resolveu-se estabelecer uma agenda prioritária para poder focar a execução da iniciativa. Dos diversos projetos disponíveis, optou-se por 31 projetos que teriam a prioridade da

---

<sup>5</sup> O Eixo da Hidrovia do Paraguai – Paraná receberia seus primeiros projetos no ano de 2007. O Eixo Andino do Sul ainda não recebeu nenhum até a última carteira de projetos (IIRSA, 2013b).

instituição para o período de 2005 a 2010, em um portfólio chamado de Agenda de Implementação Consensuada (AIC).

A AIC compreendia todos os eixos com projetos disponíveis quando da sua elaboração, e os critérios para sua seleção foram vários. Para serem selecionados, os projetos tinham de atender a certas demandas consensuadas: ser um projeto da carteira da IIRSA com forte apoio interno, para garantir o envolvimento dos governos nacionais para assegurar sua prioridade estratégica; de preferência ser projetos-âncora, associados a eles ou com grande impacto e visibilidade; possuir bom nível de preparação e ter boas perspectivas de financiamento e execução de curto prazo (a meta era obter resultados concretos até 2010, prazo final da AIC); projetos de agrupamentos bem avaliados quanto à sua viabilidade e perspectivas (IIRSA, 2010, p. 19-20). De acordo com documentos da IIRSA:

O projeto-âncora dá sentido à formação do grupo e viabiliza as sinergias. Não é necessariamente o projeto maior. É identificado como o gargalo ou o elo que falta à rede de infraestrutura que impede o aproveitamento ótimo dos efeitos combinados do grupo, em benefício do desenvolvimento econômico e social. O projeto âncora pode ser um projeto já implantado. Neste caso, ele é chamado de *projeto-âncora existente*. Consequentemente, cada grupo é formado em torno de um projeto-âncora ou projeto-âncora existente (IIRSA, 2009, p. 33).

Naturalmente que a seleção não poderia condicionar de forma intransigente dos projetos todos esses pontos, já que poucos conseguiriam atendê-los em sua totalidade. Nas discussões dos 12 países membros durante a elaboração da Agenda o consenso foi atingido ao se balancear os aspectos políticos e econômicos dos projetos. Ao mesmo tempo em que possuir boas perspectivas para a conclusão ou avanços consideráveis dentro da meta estipulada (incluiu-se projetos que já estavam em andamento) era um ponto favorável, o impacto causado e a visibilidade do mesmo era importante para atrair apoio da população e facilitar os trâmites políticos, legais e financeiros necessários por parte dos governos e atores envolvidos, motivados pelo fator estratégico e/ou pela possibilidade de lucro.

Deve-se considerar também que a AIC era uma espécie de “vitrine” da IIRSA, onde os resultados e impactos produzidos poderiam afetar positiva ou negativamente na continuidade do projeto. Ao se incluir projetos em áreas menos desenvolvidas, mostrava-se também que a IIRSA poderia (e deveria) contribuir para diminuir as assimetrias regionais do continente sul-americano.

Conforme mencionado anteriormente, a sucessora da CASA, a UNASUL, acabou criando um conselho próprio de planejamento de infraestrutura em 2009, o COSIPLAN, e este assimilou a IIRSA como um fórum técnico, reconhecendo seu trabalho ao longo de uma década. Assim,

Ambas as reuniões de lançamento da IIRSA e da UNASUL fazem parte de uma mesma linha do tempo, que conta a história do progresso de um fórum de diálogo entre os governantes do subcontinente até a constituição da organização intergovernamental que existe atualmente. A iniciativa IIRSA, portanto, antecede ao mesmo tempo que compõe a UNASUL” (SCHEIBE, 2013, p. 129-130).

Quando o prazo para a Agenda de Integração Consensuada chegou ao fim em 2010 e foi feito o relatório do andamento dos projetos (IIRSA, 2010), apenas dois deles dentre os 31 que haviam sido propostos foram completados, o investimento necessário para os projetos havia subido de cerca de cerca de quatro para aproximadamente 14 bilhões de dólares e a porcentagem da participação da esfera pública no número de projetos aumentou de 61,3 para 67,7% do total, enquanto parcerias público-privadas e o investimento privado diminuíram sua porcentagem.

Mas isso não quer dizer que a iniciativa não obteve vitórias. Apesar de não terem sido todos os 31 projetos completados ao fim do prazo estabelecido como meta, em 2010 dezenove deles estavam em estágio de execução, oito em pré-execução e apenas dois se encontravam em etapa de perfil, sendo que com a exceção de três projetos cujo prazo estava indefinido, todos tinham conclusão prevista até 2020. Alguns projetos foram atrasados devido a divergências entre Estados ou entre eles e suas unidades administrativas, o que paralisou seu processo.

O expressivo aumento dos investimentos se explica porque algumas previsões de investimento subestimaram os valores finais encontrados, sendo que alguns contaram com reformulações no projeto, notoriamente a ligação ferroviária entre Chile e Argentina através da Cordilheira dos Andes, que passou a contar com um grande túnel, encarecendo o projeto sozinho em torno de cinco bilhões de dólares (IIRSA, 2010, p. 32). Este projeto, de iniciativa privada, é o motivo pelo qual os gastos por modalidade de financiamento (público, parceria público-privada e privado) são mais ou menos equilibrados apesar da diferença no número de projetos que cada iniciativa tomou, já que ele sozinho representa mais um terço do valor total da agenda.

O financiamento, portanto, é uma área onde a UNASUL pôde ajudar na continuidade da integração de infraestrutura na América do Sul. O financiamento para obras de infraestrutura mais dificilmente atrai o setor privado e tende a ser relegado à iniciativa pública, porque

[...] são caracterizadas pela elevada escala, integração e indivisibilidade; exigem a construção de vastas redes de distribuição e implicam custos fixos de instalação elevados. Em outras palavras, são marcadamente capital-intensivas e intensivas em tecnologia, providas ininterruptamente, e demandantes de profissionais qualificados para a sua operação e gestão e de garantia continuada de recursos volumosos – autofinanciamento provido por adequada remuneração; verbas orçamentárias; fundos públicos vinculados – para os investimentos novos (de longa maturação) (MACIEL, 2006, p. 250).

A assimilação pela UNASUL trouxe vários ganhos qualitativos para a integração da infraestrutura regional. O fato de ser uma instituição acima de tudo política e que tem acesso aos mais altos níveis hierárquicos de todos os governos nacionais da América do Sul proporciona maior visibilidade, apoio político e debates mais profundos acerca dos temas a que se propõe. Mais importantemente, suas articulações políticas e institucionais para obtenção de financiamento para os projetos possuem maior alcance entre os atores financeiros, o que auxilia uma iniciativa que tinha opções relativamente limitadas de financiamento público e principalmente financiamento privado. Destaca-se o projeto do Banco do Sul em 2009, uma instituição financeira regional ligada à UNASUL e financiada pelos países membros. O perfil do Banco do Sul é de um banco de desenvolvimento e suas prioridades são os investimentos em infraestrutura, integração regional e projetos ligados a causas sociais para diminuir as assimetrias da região (CARVALHO ET AL, 2009, p. 118).

O COSIPLAN continuou o legado da IIRSA e desenvolveu seu próprio planejamento para a próxima década, o Plano de Ação Estratégica 2012-2022. Nele, são reforçadas as ambições de continuar com uma integração planejada e articulada da infraestrutura regional, preservando projetos, metodologias e o parte do capital institucional da IIRSA. Na nova instituição, procura-se fomentar o desenvolvimento regional através de táticas novas, como promover a integração das cadeias produtivas regionais, algo que não era muito elaborado pela IIRSA.

Os Eixos de Integração e Desenvolvimento passam a dar prioridade ao desenvolvimento interno da região, focados na redução de assimetrias (IIRSA, 2011, p. 3). A característica integracionista mais complexa da UNASUL se revela em um de seus instrumentos para a implementação das ações e dos empreendimentos denominado “Articulação e sinergia com outras instituições da UNASUL e de outros mecanismos de integração”:

O COSIPLAN deverá atuar em sinergia e em articulação com outros fóruns da UNASUL na implementação dos empreendimentos de sua carteira e na execução das ações previstas neste Plano de Ação. Particularmente, deverá ser realizada uma articulação com os Conselhos de Energia; Defesa; Desenvolvimento Social; Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação; e Economia e Finanças. O COSIPLAN

aprofundará o diálogo e compartilhará experiências com outros mecanismos de integração (IIRSA, 2011, p. 14).

O COSIPLAN continuou com a experiência da IIRSA, expandindo o número de projetos que ela já havia selecionado e desenvolvendo sua própria Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), que está em execução atualmente, seguindo as novas diretrizes da UNASUL.

### 3.1 Críticas à Instituição e à sua Execução.

Ao longo de seus 15 anos de existência, a IIRSA atuou de forma intensa sobre o continente sul-americano através de grandes obras de infraestrutura, transformando paisagens e dinâmicas de atividade econômica. No discurso oficial, a iniciativa (e seu sucessor, o COSIPLAN) atua da melhor forma possível para garantir o melhor aproveitamento das potencialidades da região causando o menor dano possível às populações e ao meio ambiente. Entretanto, críticas à sua atuação surgem em diversos setores pela América do Sul por diferentes razões.

A primeira crítica feita à IIRSA vai justamente ao seu núcleo duro institucional e metodológico: a divisão do continente em eixos de integração e desenvolvimento. Segundo os críticos, a divisão em eixos levou em consideração quatro fatores: a malha multimodal de transportes, a hierarquia funcional das cidades e a identificação dos centros dinâmicos e ecossistemas. Essa divisão territorial possui uma visão predominantemente logística, preocupada em especial com as *commodities*, principal produto de exportação sul-americano, e com o seu trânsito entre as áreas de exploração e seus mercados consumidores. Segundo Roberto Quinhões, essa linha de pensamento é problemática porque deixa de fora, ou pelo menos do foco, os centros urbanos (QUINHÕES, 2011).

Segundo o autor, este é um ponto crucial, pois é nos centros urbanos que se localiza a maior parte de população, da produção e da geração de renda e consumo na sociedade atual. O problema desse modelo é deixar a complementaridade das economias dos centros urbanos da região como um ponto de chegada resultante dos processos logísticos, e não o contrário. Assim, se dá muita ênfase no modelo exportador de matérias primas e pouca ênfase na integração produtiva de fato. Isso coloca o processo de integração sul-americano em oposição ao europeu, cujo ponto de partida foi a articulação das cadeias produtivas de grandes indústrias europeias

(Carvão e Aço) e o ciclo virtuoso de ganhos de escala e divisão da produção. Os transportes vinham como um apoio a esta dinâmica, e não o contrário (QUINHÕES, 2011, p. 16).

Ao se estabelecer centros logísticos de exportação de matérias primas sem haver um conjunto de políticas públicas regionais para estimular a produção e o investimento, de facilitar o acesso ao crédito e de qualificação de mão de obra, por exemplo, corre-se o risco de desenvolver apenas as pontas das rotas de transporte, sem adicionar valor agregado à produção local; de ao invés de mudar o *status quo*, reforçá-lo:

Las teorías del desarrollo asociadas a los transportes han revelado que, en general, si no hay un planeamiento adecuado, el crecimiento económico tiende a concentrarse en los puntos extremos del eje, y permanecen las áreas a lo largo del mismo sin el dinamismo esperado. Es necesario considerar las prioridades para la articulación del planeamiento de la infraestructura con las condiciones de producción y los asentamientos humanos (QUINHÕES, 2011, p. 22)

Outra crítica recorrente aos projetos de infraestrutura é de que eles não respeitam os princípios a que se propõe nas áreas ambiental, social e democrática. Os órgãos da IIRSA, segundo os críticos,

[...] son muy técnicos y no pueden ser influidos por los políticos nacionales salvo dentro el CDE donde en general los ministros del transporte tienen sede. Al lado de ello los proyectos de IIRSA tampoco reciben mucha atención de la política nacional, salvo en los casos en que los efectos secundarios causan protestas o problemas ambientales graves (DE GEUS, p. 17).

São conhecidos os protestos feitos devido às hidroelétricas no norte do Brasil (que causam impactos na indústria pesqueira, importante para a economia e o equilíbrio ecológico da região) e das rodovias que passam por reservas indígenas na Bolívia. Tais populações dificilmente são consultadas sobre o planejamento dessas obras, não possuindo representação na tomada de decisão sobre as mesmas. A decisão fica, em última instância, nas mãos do executivo nacional, dos técnicos da instituição e dos investidores ou instituições financiadoras (DE GEUS, 2014).

Além disso, faz parte do discurso dos críticos o questionamento sobre a quem a integração de infraestrutura serve. A economia mundial demanda muitas matérias primas, e o padrão de

desenvolvimento da IIRSA, segundo eles, vai ao encontro dos interesses dos grandes capitais e das grandes economias mundiais, fornecendo-lhes seus necessários produtos da forma mais eficiente possível (QUINHÕES, 2011) (SENHORAS, 2014).

A integração da infraestrutura regional sul-americana passou por grandes transformações nos últimos 15 anos. O minucioso trabalho de diagnósticos das necessidades e gargalos infraestruturais da região foi muito útil para planejar a forma como seriam feitas as necessárias obras para uma melhor inserção internacional das economias sul-americanas na economia globalizada do Século XXI.

Pioneira em fomentar o diálogo entre todos os países da região, a IIRSA fez parte da construção do projeto maior de integração que a UNASUL representa, tendo inclusive se adaptado levemente à nova conjuntura política que ela representava. Entretanto, sua atuação causou e causa preocupação em diversos setores da população, seja devido aos impactos que suas obras trazem para as populações locais e para o ecossistema, seja devido à lógica sob a qual ela trabalha, trazendo a dúvida se ela realmente representa um avanço para o continente sul-americano ou se é meramente uma ferramenta de perpetuação do *status quo*.



#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo compreender o papel desempenhado pela IIRSA - Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana - no contexto da integração sul-americana dos anos 2000 em diante. Especificamente, buscou-se analisar as características da iniciativa como uma parte de um projeto maior de integração. Também foi um objetivo da monografia entender a forma pela qual ela foi executada, com vistas a identificar possíveis interesses regionais e nacionais envolvidos.

Assim, consideramos que os objetivos foram atingidos, uma vez que fizemos um balanço sobre o contexto político e histórico em torno do momento em que a IIRSA surgiu, especialmente no capítulo um. A integração sul-americana possui um histórico de quase dois séculos. Inserida dentro das ideias de integração latino-americanas que surgiram após as independências dos países hispânicos da região, o ideal integracionista foi sendo trabalhado ao longo do tempo para abrigar países que, apesar de traços culturais e históricos em comum, possuem uma grande diversidade política. No contexto sul-americano, havia ainda uma divisão entre a América Hispânica e Portuguesa, não havendo relações próximas entre vizinhos que viravam as costas uns para os outros economicamente, atraídos pelos mercados consumidores de suas exportações na Europa e na América do Norte.

Ao longo do Século XX houve uma aproximação cordial entre os países sul-americanos, que agora eram vistos como “América Latina” pelo mundo, apesar de economicamente os países terem se desenvolvido voltados para si, havendo pouca articulação entre as economias regionais. A experiência de integração europeia serviu de inspiração para tentativas análogas na região, mas que não obtiveram grande sucesso ou apoio. Resultados mais consistentes foram obtidos a partir do momento em que se forma um eixo de cooperação entre Brasil e Argentina, visto como estratégico por ambos, e há o surgimento do paradigma do Estado Normal. A região passa a se encaixar nas medidas impostas pelo Consenso de Washington e pelas instituições multilaterais de financiamento, fragilizada pela crise econômica dos anos 1980. O Estado Normal, caracterizado pela diminuição da máquina pública, desregulamentação e abertura econômica, impulsionou blocos regionais que se encaixassem nestas diretrizes econômicas e que fortalecessem os fluxos de comércio através da liberalização do mesmo. Surge o MERCOSUL e há um rejuvenescimento do Pacto Andino, agora Comunidade Andina.

Entretanto, os anos de 1990 não foram favoráveis economicamente para a periferia do sistema internacional, em especial para África e América Latina. Na América do Sul, as medidas econômicas neoliberais não conseguiram produzir ganhos econômicos nem sociais; as crises na Ásia e na Rússia causaram a perda da confiança do capital internacional nos mercados de países em desenvolvimento, o que prejudicou os países sul-americanos, dependentes de recursos do exterior.

Mostramos a importância da parte histórica como um elemento facilitador para compreender o processo de construção da IRSA. Em outras palavras, para tentar melhorar sua posição relativa no mundo globalizado, após a primeira Cúpula Sul-Americana realizada em Brasília, os doze presidentes da região concordaram que a infraestrutura regional era de grande importância para o desenvolvimento econômico da região, capaz de dar mais competitividade às economias nacionais no contexto do Século XXI. A partir dessa convergência de interesses nacionais surge a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, IIRSA. Trata-se de uma iniciativa que reúne membros dos governos nacionais, técnicos de diversas áreas dos países sul-americanos e técnicos de instituições financeiras que trabalham de forma articulada para analisar as necessidades de infraestrutura da região e propor projetos que venham a melhorar seu estado, facilitando fluxos de comércio e exportação e a harmonização de regulações entre os países sul-americanos, de modo a desenvolver sua eficiência econômica e fomentar desenvolvimento. Uma das questões relevantes para serem estudadas futuramente é compreender a importância da IRSA para os países envolvidos, e, considerando o nosso caso, a importância para o Brasil.

No entanto, começava a surgir ao mesmo tempo no continente sul-americano um movimento de reação à globalização neoliberal dos anos 1990, fortalecido pelas más condições econômicas e principalmente sociais da América do Sul. Começaram a surgir na região governos com ideologia de esquerda ou centro-esquerda, que preocupados com a incapacidade dos Estados de agir perante as crises no modelo neoliberal, chamam de volta o Estado como um articulador do desenvolvimento nacional, inaugurando o paradigma que Amado Cervo chama de Estado logístico.

Nesse contexto é fortalecida a ideia de que a integração regional é necessária, mas que ela deve ser feita com o apoio estatal para garantir que se vá além do comércio, já que a grande desigualdade dos países sul-americanos demanda políticas sociais e de redução de assimetrias.

Surge desse movimento a UNASUL, uma instituição de integração que engloba todos os países da América do Sul e que busca garantir uma inserção internacional mais segura aos seus membros. A UNASUL assimila o capital institucional da IIRSA, valorizando seu legado ao longo da década de 2000.

Ao se analisarmos de que forma a Iniciativa IIRSA se desenvolveu, discutimos como foi notável a importância dada ao planejamento. O continente sul-americano foi dividido em Eixos de Integração e Desenvolvimento, faixas de território que possuíam dinâmicas de atividades econômicas estabelecidas ou em potencial. Após a identificação destes eixos, foi feito um levantamento de projetos nas áreas de transportes, energia e telecomunicações que poderiam resolver gargalos ou fomentar atividades econômicas nas regiões, sempre se baseando nas especificidades das regiões analisadas, como rotas de transporte e atividades econômicas estabelecidas.

A execução da iniciativa se deu após o ano de 2005, em que se estabelece uma agenda de projetos prioritários. Eles foram selecionados de acordo com um equilíbrio entre seus impactos econômicos e políticos, de modo a garantir o apoio político e financeiro dos mesmos. Apesar de os mesmos não terem sido completados dentro da meta estabelecida, grande parte deles encontravam-se em processo de execução, e é consenso que ser inseridos na agenda da IIRSA facilitou seu desenvolvimento.

A iniciativa foi renovada sob a UNASUL, que seguiu o seu legado. Entretanto, as críticas à instituição e a sua forma de agir se mantêm relevantes. A IIRSA foi duramente criticada ao longo dos anos por não levar seriamente em consideração os impactos sociais e ambientais de suas obras, facilitado pela pouca transparência e participação popular nas suas decisões. Outro fator levantado pelos críticos é a pouca articulação para promover o desenvolvimento econômico das regiões afetadas de modo a mudar o *status quo* da América do Sul como mera produtora de matérias primas. A IIRSA e o COSIPLAN, seu sucessor, certamente possuem um papel determinante para o desenvolvimento econômico da região, e o estudo de suas ações é de grande importância para garantir que as vozes que levantam críticas às suas ações sejam ouvidas, a fim de garantir que o desenvolvimento proposto por eles sirva aos interesses das pessoas da América do Sul.

## REFERÊNCIAS

BETHELL, L. O Brasil e a ideia de “América Latina” em perspectiva histórica. *Revista Estudos Estratégicos*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 44, p. 289-321, 2009.

**BID. Plan de acción para la integración de la Infraestructura Regional en la América del Sur.** Montevideu, 2000. Disponível em: <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02881a03.pdf>> Acesso em 18 de novembro de 2014.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do Século XX.** Campinas: Editora UNESP, 2002, 424 p.

CARVALHO, C. E., ET AL. **Banco do Sul: a proposta, o contexto, as interrogações e os desafios.** In: *Cadernos PROLAM/USP*. São Paulo, v. 8, n. 15, 2009. p. 113-135. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/82343/85314>> Acesso em 26 de novembro de 2014.

CERVO, A. L. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros.** São Paulo: Editora Saraiva, 2008, 297 p.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil.** 4ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011. 595 p.

COSTA, D. O. N. **A iniciativa de integração econômica da infraestrutura regional sul-americana (IIRSA) e o projeto de integração econômica das Américas.** 2011. 145 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2011.

DE GEUS. A. Las caras de IIRSA: ¿integración regional o interconexión sudamericana? Disponível em: <[https://www.academia.edu/2219320/Las\\_caras\\_de\\_IIRSA\\_integraci%C3%B3n\\_regional\\_o\\_interconexi%C3%B3n\\_Sudam%C3%A9ricana](https://www.academia.edu/2219320/Las_caras_de_IIRSA_integraci%C3%B3n_regional_o_interconexi%C3%B3n_Sudam%C3%A9ricana)> Acesso em 27 de novembro de 2014.

DUARTE, R. S. G. **Integración suramericana y globalización: el papel de la infraestructura.** *Revista de la Integración*, Lima, vol. 1, n. 2., Jul. 2008. <[http://www.comunidadandina.org/Upload/20111024181937revista\\_integracion\\_2.pdf](http://www.comunidadandina.org/Upload/20111024181937revista_integracion_2.pdf)> Acesso em 24 de novembro de 2014.

GUERRA, François X. Las Mutaciones de La identidad en América Latina. In ANNINO, Antonio; GUERRA, François X. **Inventando la nación: iberoamérica**. México: Siglo XIX, 2003

IIRSA. **Comunicado de Brasília**. Brasília: 2000. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/comunicado\\_brasilia\\_esp.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/comunicado_brasilia_esp.pdf)> Acesso em 19 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_. **Carteira de Projetos**. 2009. Disponível em: <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/pe/2009/04494pt.pdf>>

\_\_\_\_\_. **Relatório de Avaliação da Agenda de Implementação Consensuada 2005 – 2010**. 2010. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/aic\\_2005\\_2010\\_relatorio\\_de\\_avaliacao.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/aic_2005_2010_relatorio_de_avaliacao.pdf)>

\_\_\_\_\_. **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)>

\_\_\_\_\_. **Reglamento del COSIPLAN**. 2013a. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Reglamento\\_Cosiplan\\_por.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Reglamento_Cosiplan_por.pdf)> Acesso em 19 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_. **Cartera de Proyectos**. 2013b. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/lb13\\_completo\\_alta.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb13_completo_alta.pdf)> Acesso em 23 de novembro de 2014.

MACIEL, C. S. **Políticas de regulação de setores infraestruturais no governo Lula (2003-2005)**. In: Política Econômica em Foco. n.7 Nov/2005 – abr/2006. p. 250. Disponível em: <[http://www.iececon.net/PEF/Secao\\_VIII07-PEF.pdf](http://www.iececon.net/PEF/Secao_VIII07-PEF.pdf)> Acesso em 26 de novembro de 2014.

MALAMUD, A.; SCHMITTER, P. C. **The Experience of European Integration and the Potential for Integration in South America**. Barcelona: Institut Barcelona d'Estudis Internacionals, 2007, v. 6. Disponível em: <[https://www.academia.edu/5339642/The\\_Experience\\_of\\_European\\_Integration\\_and\\_the\\_Potential\\_for\\_Integration\\_in\\_South\\_America\\_with\\_Philippe\\_C.\\_Schmitter\\_](https://www.academia.edu/5339642/The_Experience_of_European_Integration_and_the_Potential_for_Integration_in_South_America_with_Philippe_C._Schmitter_)> Acesso em 16 julho de 2014.

MONIZ BANDEIRA, L. A. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. *Revista Brasileira de Política internacional*. Brasília, v. 45, n. 2, 2002. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292002000200007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000200007)> Acesso em 18 de novembro de 2014.

MOREIRA, L. F. V.; QUINTEROS, M. C.; SILVA, A. L. R. D. **As Relações Internacionais da América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2010, 383 p.

QUINHÕES, R. Q. **Redes y territorio: la iniciativa IIRSA en foco**. In: Espacio y Desarrollo n. 23. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011, pp. 5-29 Disponível em: <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/espacioydesarrollo/article/view/2885>> Acesso em 16 de julho de 2014.

SANAHUJA, J. A. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. In: CRIES. **El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos**. Buenos Aires: CRIES, 2012. p. 19-72. Disponível em: < <http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2012/10/2012-Anuario-CRIES-1.pdf> > Acesso em 19 de novembro de 2014.

SENHORAS, E. M. Prognósticos de uma discussão: O projeto IIRSA entre o discurso oficial e as críticas. Disponível em: <<http://works.bepress.com/eloi/80/>> Acesso em 27 de novembro de 2014

SHEIBE, E. F. **Integração física e integração regional: a iniciativa para a integração da infraestrutura regional sul-americana (IIRSA) como instrumento multiescalar de integração**. 2013. 164 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013.

VIZENTINI, P. G. F. O Brasil, o MERCOSUL e a Integração da América do Sul. In: WIESEBRON, M; GRIFFITHS, R. T. **Processos de Integração Regional e Cooperação Intercontinental desde 1989**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008, 326 p.

WIESEBRON, M; GRIFFITHS, R. T. **Processos de Integração Regional e Cooperação Intercontinental desde 1989**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008. 326 p.