

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**INTEGRAÇÃO FÍSICA E INTEGRAÇÃO REGIONAL:  
A INICIATIVA PARA INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-  
AMERICANA (IIRSA) COMO INSTRUMENTO MULTIESCALAR DE INTEGRAÇÃO**

**EDUARDA FIGUEIREDO SCHEIBE**

**ORIENTADOR: PROF. DR. ALDOMAR A. RÜCKERT**

**PORTO ALEGRE, MAIO DE 2013**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**INTEGRAÇÃO FÍSICA E INTEGRAÇÃO REGIONAL: A INICIATIVA PARA  
INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA (IIRSA)  
COMO INSTRUMENTO MULTIESCALAR DE INTEGRAÇÃO**

**EDUARDA FIGUEIREDO SCHEIBE**

**ORIENTADOR: PROF. DR. ALDOMAR A. RÜCKERT**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Geografia.

**PORTO ALEGRE, MAIO DE 2013**

## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

**Reitor: Carlos Alexandre Netto**

**Vice-Reitor: Rui Vicente Oppermann**

### **INSTITUTO DE GEOCÊNCIAS**

**Diretor: André Sampaio Mexias**

**Vice-Diretor: Nelson Luiz Sambaqui Gruber**

Scheibe, Eduarda Figueiredo

Integração física e integração regional: a iniciativa para integração da infraestrutura regional sul-americana (IIRSA) como instrumento multiescalar de integração. / Eduarda Figueiredo Scheibe - Porto Alegre : IGEO/UFRGS, 2013. [164 f.] il.

Dissertação (Mestrado). - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Geografia, Porto Alegre, RS - BR, 2013.

Orientador: Aldomar Amaldo Rückert

1. Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). 2. Integração regional. 3. Integração física. 4. Abordagem territorial. 5. Multiescalaridade. I. Título.

---

Catálogo na Publicação  
Biblioteca Geociências - UFRGS  
Miriam Alves CRB 10/1947

## AGRADECIMENTOS

Esta dissertação representa parte de um processo de pesquisa e aprendizagem que, acredito, ainda está em andamento. Aproveito a oportunidade, entretanto, para já deixar registrados alguns agradecimentos:

À minha mãe, Abigail Oliveira Figueiredo, a quem também dedico este trabalho, pelo apoio incondicional, pelo abrigo e pelo entusiasmo compartilhado.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Aldomar Rückert, pela disponibilidade, exemplo, paciência e indicações bibliográficas valiosíssimas.

Ao amigo Tiago Estivallet Nunes, pelos questionamentos, presença e cumplicidade, além de, igualmente, pelas inúmeras leituras, revisões e longas divagações sobre a América Latina (e a vida).

Ao amigo Thiago Borne Ferreira, pelo carinho e pela colaboração na construção do projeto de pesquisa, pelas primeiras críticas e discussões acaloradas. E à amiga Ana Paula Ebeling, pelo incentivo constante, que não raro tomaram a forma dos mais variados quitutes.

Aos professores membros da banca de defesa deste trabalho, Dra. Adriana Dorfman, Dr. Diego Pautasso, Dr. Luiz Augusto Estrella Faria e, mesmo à distância, Dr. Jadson Porto, pela atenção despendida, críticas e sugestões preciosas, não apenas para a revisão da dissertação, mas também para trabalhos futuros.

À colega Letícia Celise Ballejo de Oliveira, cujo conhecimento compartilhado durante nosso ateliê de cartografia temática foi absolutamente indispensável para a produção dos mapas aqui presentes, e aos colegas Bruno Lemos, Camilo Carneiro Filho e Christiano Ricardo dos Santos, pelas dicas, desabafos e boas risadas.

Ainda, aos professores e colegas — das faculdades de Geografia, Relações Internacionais, Sociologia e Direito — com quem tive a oportunidade de dialogar e aprender muito. Especialmente, aos professores Dr. Álvaro Heidrich, Dra. Dirce Suertegaray e Dr. Raúl Rojo, pela inspiração e generosidade.

Ao trabalho, organização e gentileza da equipe da Secretaria deste Programa de Pós-Graduação, que facilitam, sobremaneira, o trabalho dos pesquisadores.

Por fim, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão da bolsa de pesquisa que em muito auxiliou a realização desta dissertação.

## RESUMO

Durante a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, ocorrida em Brasília, no ano de 2000, representantes dos doze Estados independentes do subcontinente acordaram reunir esforços em um plano para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). A importância da integração física para a consecução dos objetivos de integração regional foi reafirmada com o lançamento da iniciativa, de abrangência sem precedentes. A presente dissertação analisa as formas pelas quais a IIRSA, com suas particularidades, pode contribuir para o momento atual da integração regional sul-americana. A fim de dar conta do caráter multiescalar da integração física, foi desenvolvida uma abordagem (multi)territorial para o entendimento dos processos de integração regional e apreensão da multiplicidade de interesses neles envolvidos.

**Palavras-chave:** Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), integração regional, integração física, abordagem territorial, multiescalaridade.

## ABSTRACT

During the First Meeting of South American Presidents, held in Brasília, in 2000, representatives of the twelve independent states of the subcontinent have agreed to join forces in a plan for the Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA). The importance of physical integration to achieve the goals of regional integration was reaffirmed with the launch of the initiative of unprecedented scope. This study examines the ways in which the IIRSA, considering its particular features, can contribute to the current moment of regional integration in South America. In order to account for the multiscale character of physical integration, a (multi)territorial approach was developed in the analysis of the regional integration processes and the understanding of the multiple interests involved therein.

**Keywords:** Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA), regional integration, physical integration, territorial approach, multiscalarity.

## LISTA DE FIGURAS E MAPAS

<b>Figura 1</b> - Sistema territorial.....	26
<b>Figura 2</b> - Situações de sobreposição territorial.....	29
<b>Mapa 1</b> - Eixos de Integração e Desenvolvimento IIRSA.....	71
<b>Mapa 2</b> - Eixos de Integração e Desenvolvimento IIRSA (2).....	72
<b>Mapa 3</b> - Grupos de Projetos Eixo MERCOSUL-Chile.....	74
<b>Mapa 4</b> - Concentração demográfica membros da IIRSA.....	103
<b>Mapa 5</b> - Densidade demográfica membros IIRSA e área de influência aproximada EID do Amazonas.....	104
<b>Mapa 6</b> - Densidade demográfica membros IIRSA e área de influência aproximada EID Andino.....	105
<b>Mapa 7</b> - Densidade demográfica membros IIRSA e área de influência aproximada EID de Capricórnio.....	106
<b>Mapa 8</b> - Densidade demográfica membros IIRSA e área de influência aproximada EID do Escudo Guianês.....	107
<b>Mapa 9</b> - Densidade demográfica membros IIRSA e área de influência aproximada EID Hidrovia Paraguai-Paraná.....	108
<b>Mapa 10</b> - Densidade demográfica membros IIRSA e área de influência aproximada EID Interoceânico Central.....	109
<b>Mapa 11</b> - Densidade demográfica membros IIRSA e área de influência aproximada EID MERCOSUL-Chile.....	110
<b>Mapa 12</b> - Densidade demográfica membros IIRSA e área de influência aproximada EID Peru-Brasil-Bolívia.....	111
<b>Mapa 13</b> - Densidade demográfica membros IIRSA e área de influência aproximada EID do Sul.....	112
<b>Mapa 14</b> - Eixos emergentes periféricos x Eixos emergentes centrais.....	117

## LISTA DE QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS

<b>Quadro 1</b> - Objetivos da IIRSA.....	66
<b>Quadro 2</b> - Participação nas exportações dos cinco principais produtos.....	119
<b>Quadro 3</b> - Principais origens e destinos do comércio sul-americano de petróleo, cobre, ferro e soja.....	120
<b>Tabela 1</b> - Número de projetos e grupos de projetos por EID e setor (2010).....	75
<b>Tabela 2</b> - Projetos de melhoria x construção de novas estruturas, por EID.....	100
<b>Tabela 3</b> - Densidade demográfica média, por EID.....	102
<b>Tabela 4</b> - Proporção população, superfície e PIB (área de influência do EID/ total dos países que compõem o EID).....	114
<b>Tabela 5</b> - Exportações intrazona x exportações extrazona (%), por EID.....	115
<b>Tabela 6</b> - Proporção exportações / Produto Interno Bruto (soma dos valores totais para os países que compõem cada EID).....	121
<b>Tabela 7</b> - Proporção exportações / Produto Interno Bruto (área de influência dos EIDs).....	122
<b>Tabela 8</b> - Variação número de projetos e investimento estimado Carteiras de Projetos IIRSA/COSIPLAN (2004-2012).....	131
<b>Gráfico 1</b> - Reuniões Processos Setoriais de Integração (2001-2010).....	79
<b>Gráfico 2</b> - Número de participantes por reunião CDE (2001-2009).....	81
<b>Gráfico 3</b> - Exportações intrazona x exportações extrazona, por EID (valores absolutos totais indicados em bilhões US\$).....	115
<b>Gráfico 4</b> - Projetos AIC (2005-2010) e Carteira COSIPLAN por etapa.....	133



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>Justificativa e problematização</b> .....	11
<b>Hipótese de trabalho</b> .....	14
<b>Objetivos da pesquisa</b> .....	14
<b>Introdução ao referencial teórico</b> .....	15
<b>Procedimentos técnico-metodológicos</b> .....	16
<b>Estrutura da dissertação</b> .....	17
<b>1. INTEGRAÇÃO REGIONAL: UMA ABORDAGEM (MULTI)TERRITORIAL</b> .....	19
1.1. Integração e regionalismo internacional.....	19
1.2. Estado e território nacional .....	23
1.3. Proposta de uma abordagem (multi)territorial .....	27
1.4. Territórios de integração .....	32
<b>2. INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL</b> .....	36
2.1. Da vocação integracionista: região América Latina .....	36
2.2. Do desenvolvimentismo ao regionalismo aberto.....	40
2.3. As regiões dentro da região .....	46
2.3.1. Comunidade Andina de Nações.....	48
2.3.2. Mercado Comum do Sul .....	52
2.4. Objetivos e desafios atuais da integração sul-americana .....	56
<b>3. INICIATIVA PARA INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA (IIRSA)</b> .....	60
3.1. Integração física para quê?.....	60
3.2. Objetivos da IIRSA: expectativas para o caso sul-americano.....	64
3.3. Enquadramento dos projetos IIRSA.....	69
3.4. Estrutura institucional da IIRSA.....	79
<b>4. A REGIÃO SUL-AMERICANA EM IIRSA</b> .....	83
4.1. Notas sobre os nove Eixos da IIRSA .....	83
4.1.1. Eixo do Amazonas .....	84
4.1.2. Eixo Andino .....	85
4.1.3. Eixo de Capricórnio.....	87
4.1.4. Eixo do Escudo Guianês.....	89

4.1.5. Eixo Hidrovia Paraguai-Paraná .....	90
4.1.6. Eixo Interoceânico Central .....	91
4.1.7. Eixo MERCOSUL-Chile .....	93
4.1.8. Eixo Peru-Brasil-Bolívia .....	95
4.1.9. Eixo do Sul.....	96
4.2. A IIRSA em números e os tipos de EIDs .....	97
4.3. Setor exportador e os princípios da IIRSA .....	117
<b>5. A INTEGRAÇÃO REGIONAL EM IIRSA .....</b>	<b>126</b>
5.1. Autonomia e regionalismo.....	126
5.2. A UNASUL e a IIRSA.....	129
5.3. Multiterritorialidade e multiescalaridade: IIRSA para quem?.....	135
5.4. Contribuições da IIRSA para a região sul-americana .....	140
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>146</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>152</b>

## INTRODUÇÃO

Dividir a história em uma sucessão de décadas é prática didática que deve ser tomada como uma espécie de licença poética por parte dos historiadores e todos aqueles que aventuram-se nessa seara. Sabe-se que os eventos e movimentos raramente limitam-se, começam e terminam, de forma tão abrupta. Ainda assim, frequentemente, a história transcorrida no subcontinente sul-americano é contada e analisada dessa maneira simplificada. Por essa lógica, tomando-se as últimas três décadas, temos os anos de crise de 1980, seguidos pelos anos de abertura econômica e política de 1990, e a virada democrática à esquerda dos anos 2000.

A iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), objeto de estudo do presente trabalho, foi lançada ao começo deste último período. Congrega, no entanto, características originadas em processos que antecedem a Reunião de Presidentes da América do Sul, conferida em Brasília, em agosto de 2000, a qual lhe alçou ao patamar de plano para desenvolvimento regional e que representa marco importante no processo que culminou, oito anos mais tarde, na criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). A iniciativa incorpora, ainda, interesses que não necessariamente estavam representados na referida ocasião e que são derivados de seu caráter multiescalar.

A presente dissertação propôs-se a buscar respostas no sentido de *desvelar de que forma a IIRSA pode contribuir para a integração regional sul-americana?* Acredita-se que essa discussão pode beneficiar-se em grande medida de uma abordagem territorial que reúna contribuições dos campos da Geografia Política e das Relações Internacionais:

### **Justificativa e problematização**

O estudo das tentativas de conformação de blocos de Estados para a conjugação de interesses na América do Sul assume relevância fundamental para o entendimento, não apenas das estratégias de inserção e atuação internacional dos

países da região, mas também dos processos de desenvolvimento nacional dos mesmos. A integração da infraestrutura, como parte do processo de integração regional, também aporta expectativas nesse sentido. Estudos mais detidos sobre esta temática<sup>1</sup>, portanto, representam contribuições significativas para o monitoramento da aproximação integracionista e, ao mesmo tempo do desenvolvimento nacional e regional.

Ademais, as transformações territoriais em regiões transfronteiriças decorrentes de iniciativas integracionistas sul-americanas são tema que vem sendo crescentemente enfatizado<sup>2</sup>. Chama a atenção, a seu respeito, o cuidado, por parte dos pesquisadores, em dar prioridade a abordagens as quais permitam apreender os diferentes atores, provenientes de escalas diversas de poder, que influenciam no processo de tomada de decisões no que se refere às políticas conduzidas nesses territórios limítrofes. Com esta preocupação em mente, estes mesmos pesquisadores conduzem estudos de caso que privilegiam a observação das modificações ocorridas em escala local como decorrência da atuação de atores nas escalas local, regional subnacional, nacional e mesmo regional transnacional e global.

Inserida nesse contexto, a presente pesquisa contribui com as pesquisas já realizadas, utilizando-se, de maneira semelhante, das experiências conduzidas em escala local, mas, desta feita, para o entendimento dos impactos do fenômeno tratado em escala correspondente a região sul-americana em conformação.

Por meio de estudos derivados dos campos da Geografia Política e das Relações Internacionais, buscou-se perceber eventuais implicações dessas transformações territoriais para a realização dos objetivos dos Estados nos processos de integração na América do Sul. Sem descuidar do caráter multiescalar

---

<sup>1</sup> Entre os quais, estão: "Infra-estrutura na América do Sul: situação atual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil" (ANTUNES, 2007); "Regionalismo transnacional e integração física: um estudo sobre a Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Sul-Americana" (SENHORAS, 2008), "Nova Ordem Sul-Americana: reorganização geopolítica do espaço mundial e projeção internacional do Brasil" (ROSEIRA, 2011) e "Infraestruturas de integração entre Brasil e demais países do MERCOSUL: a IIRSA enquanto possibilidade" (SOUZA; SILVEIRA, 2011).

<sup>2</sup> Vide, a título de exemplo, "*Intégration régionale et aménagement du territoire dans le Mercosur: frontières, réseaux et dynamiques transfrontalières*" (SCHWEITZER, 2000), "O Rio Grande do Sul como um território de internacionalização segmentada do espaço nacional" (RÜCKERT, 2004), "Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento de Faixa de Fronteira" (RETIS, 2005), "Cenários contemporâneos da fronteira Brasil-Argentina: infraestruturas estratégicas e o papel dos atores no processo de cooperação/ integração transfronteiriça" (DIETZ, 2008) e "Integração regional, a região transfronteiriça da bacia do Rio da Prata e os projetos de infraestruturas de conexão" (RÜCKERT; DIETZ, 2013).

e multiterritorial do tema em questão, acredita-se na importância de averiguar quais interesses estão sendo atendidos pelos projetos que compõem a IIRSA, para que se faça possível perceber se há desvios dos objetivos ditos nacionais e regionais transnacionais, anunciados quando da reunião inicial, realizada em Brasília em 2000, e que mantém-se até o presente, mesmo após a incorporação da IIRSA pela União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

A integração física de um grupo de países passa pela construção de infraestrutura transfronteiriça de transporte, comunicação e aproveitamento compartilhado de recursos naturais. Embora a interligação dos territórios não constitua, isoladamente, fator de cooperação político-econômica entre os Estados, o valor da infraestrutura comum como variável importante para a consolidação da integração regional é reconhecido pelos dirigentes sul-americanos desde a década de 1960 (CERVO, 2007; ANTUNES, 2007). Desde então, entende-se que a materialização no espaço do processo de integração *contribuiria* para concretizar intenções políticas, acordos econômicos e realidades socioculturais.

Destaque-se, porém, a conjugação do verbo "contribuir", no último período. Como já apontado, a integração física é etapa necessária, embora longe de suficiente, à integração regional. No entanto, mais ainda, é questionável se a forma como essas políticas territoriais são planejadas coaduna-se com o objetivo maior de integração regional.

Assim sendo, tomar-se-á como marco das políticas de integração física a iniciativa IIRSA, em função de sua magnitude e caráter multissetorial<sup>3</sup>, com intuito de verificar se a integração física que vem sendo conduzida na América do Sul está de acordo com a integração regional almejada para o mesmo espaço e quais expectativas podem ser aportadas, tendo em vista a forma como está planejada.

---

<sup>3</sup> O Comunicado de Brasília (2000), documento fundador da IIRSA, contou com a assinatura de representantes de doze Estados do subcontinente sul-americano, com exceção apenas da Guiana Francesa, e abarca projetos nos setores de infraestrutura de transporte, energia e comunicações.

## **Hipótese de trabalho**

A iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana é uma ferramenta valiosa para a consecução dos objetivos de integração regional, em suas dimensões política, econômica e social. Ademais, assim como o processo de integração não está definido apenas pelos interesses dos Estados, em suas múltiplas escalas de atuação, os interesses também de outros atores e em escalas variadas são contemplados pela proposta da IIRSA. Partindo-se dessas percepções, é possível que se verifique incompatibilidades entre as ações previstas dentro do escopo do plano para integração física e os objetivos de integração regional entre Estados, sendo fundamental, portanto, que sejam definidos o alcance e as limitações da IIRSA enquanto instrumento para integração regional.

## **Objetivos da pesquisa**

Avaliar que tipo de contribuições a IIRSA pode oferecer à integração regional sul-americana, através da verificação do alcance e limitações das ações de integração física em relação aos objetivos de integração regional entre Estados.

Para tanto, foi necessário:

a) compreender de que forma a lógica dos processos de territorialização nacional e subnacional pode ser aplicada aos processos de integração regional transnacional, contribuindo para o diálogo entre os campos da Geografia Política e das Relações Internacionais;

b) analisar e compreender os principais objetivos e desafios da integração regional sul-americana atualmente, de acordo com a revisão bibliográfica empreendida;

c) confrontar as finalidades dos projetos individuais previstos pela IIRSA com os objetivos anunciados pela própria iniciativa e aqueles de integração regional,

por intermédio da contextualização dos projetos e produção de cartografia temática específica.

### **Introdução ao referencial teórico**

O processo de formação de blocos de países para atuação conjunta e o reforço das relações internacionais na América do Sul servem tanto aos objetivos comuns quanto aos específicos de cada nação. Para além dos Estados nessas duas escalas, supranacional e nacional, percebe-se que há ainda outros atores, cujas intenções interferem no processo de tomada de decisões quando da elaboração e implementação de iniciativas integracionistas. Esses atores manifestam-se ainda em diferentes escalas subnacionais — unidade ou grupo de unidades da federação, por exemplo — ou escalas sub-regionais transfronteiriças. Esses mesmos grupos, por sua vez, podem ser parte do aparato de governo ou perseguirem interesses alheios à administração pública.

Nesse sentido, para a discussão teórica sobre território e seus múltiplos agentes estatais e privados envolvidos no processo de integração regional, foram bastante relevantes as contribuições de Raffestin (1993b), Haesbaert (2004) e Saquet (2008), bem como Castro (1995), para a utilização da escala como estratégia analítica. Lançou-se mão também da noção, adaptada, de jogos de dois níveis de Putnam (1988), a qual, no estudo das relações internacionais, ao não se limitar à observação da atuação dos Estados como entes homogêneos, permite a identificação de interesses extraestatais operando sobre política externa - noção essa que acredita-se adequada igualmente para a pesquisa em projetos de integração física transnacional.

Para a melhor compreensão do aspecto físico da integração, partiu-se do entendimento de utilização do território como base para acumulação e legitimação do Estado (BECKER, 1988; BECKER e EGLER, 1994), empreendendo subsequente tentativa de ampliação desse conceito para a lógica regional sul-americana. Entende-se que a formação do território dá-se através do seu "uso" (BECKER, 1983; SANTOS, 1994), e que as políticas territoriais, enquanto instrumentos de territorialização ou atribuição de "novos usos" ao território (RÜCKERT, 2005; 2010),

são também instrumentos de legitimação estatal e, potencialmente, de consolidação dos interesses integracionistas.

Em contrapartida, tratou-se o processo de integração e as políticas de integração física não necessariamente como vetores do esmaecimento das fronteiras nacionais que dividem o continente sul-americano, mas antes como potencial reforço de suas funções sociais, no sentido atribuído por Raffestin (1993a). Para o geógrafo, as fronteiras assumem funções de tradução, regulação, diferenciação e relação. Partindo dessa percepção, assume-se que as fronteiras podem vir a ser, de fato, fortalecidas, dependendo de como são conduzidas as iniciativas com intuito de transpô-las.

A produção cepalina, por seu turno, foi útil como exemplo do que Corazza e Herrera (2004, p.2) chamaram "teoria aplicada" do desenvolvimento capitalista na América Latina — para os fins aqui propostos, na América do Sul. Acredita-se que as publicações da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) foram subsídio significativo para a percepção da evolução histórica dos objetivos de inserção internacional, desenvolvimento e integração regional da América do Sul.

### **Procedimentos técnico-metodológicos**

A fim de cumprir os objetivos propostos inicialmente, a pesquisa foi dividida em três partes. Primeiramente procedeu-se revisão bibliográfica para a conjugação dos referenciais teóricos da Geografia Política sobre processos de territorialização estatal e não estatal e de análises dentro do âmbito das Relações Internacionais sobre os processos de integração regional e inserção internacional.

Em seguida, realizou-se revisão bibliográfica no sentido de compreender o histórico e objetivos mais atuais da integração regional para o caso sul-americano. Neste ponto, recorreu-se a publicações que refletiam a evolução do pensamento da CEPAL desde sua criação, bem como literatura específica sobre os acordos regionais, tais como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e, finalmente, a UNASUL, e sub-regionais, especificamente sobre a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).



Em uma terceira fase, foram utilizados os dados fornecidos pela documentação produzida pela IIRSA, sobre a progressão de seu funcionamento, os Eixos de Integração e Desenvolvimento (os EIDs são as áreas de ação privilegiada pela iniciativa) e projetos individuais. Estes documentos e informação foram acessados através do site oficial da iniciativa<sup>4</sup>, bem como do Repositório IIRSA, acervo hospedado pelo Instituto para Integração da América Latina e o Caribe (BID-INTAL) e disponibilizado online<sup>5</sup>, e da Base de Dados de Projetos<sup>6</sup>, onde estão contidas informações sobre os projetos individuais que compõem o portfólio de ações previstas para os Eixos da IIRSA.

Foi possível, dessa forma, com o auxílio de softwares para produção de cartografia temática, delimitar os objetivos anunciados pela IIRSA e em que medida e de que modo os projetos individuais, da forma em que estão espacialmente distribuídos, favorecem a integração regional sul-americana, além de identificar, em análise empreendida posteriormente, possíveis objetivos menos explícitos da IIRSA.

## **Estrutura da dissertação**

O primeiro capítulo da presente dissertação foi desenvolvido com o objetivo de conjugar as contribuições teóricas da Geografia Política e das Relações Internacionais que foram entendidas como pertinentes para a compreensão, desde o ponto de vista de uma abordagem territorial, dos processos de integração regional internacional. Ao mesmo tempo, buscou-se delimitar o tipo de integração a que se fez referência ao longo dos demais capítulos.

O segundo capítulo, por seu turno, traz uma breve análise sobre os moldes segundo os quais o regionalismo sul-americano vem avançando. O panorama traçado nesse capítulo foi utilizado como base para a verificação da compatibilidade dos objetivos e possíveis limitações das ações da IIRSA em relação aos objetivos integracionistas.

---

<sup>4</sup> O site oficial da iniciativa, disponível no endereço web <[www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)>, continua sendo atualizado regularmente, mesmo depois da incorporação da IIRSA pela UNASUL.

<sup>5</sup> O repositório IIRSA pode ser acessado desde o site da iniciativa, nota de rodapé anterior, ou diretamente em: <[http://www.iadb.org/intal/intalcdi/ObrasDigitalizadas.aspx?sub\\_base=IIRSA&clase=M](http://www.iadb.org/intal/intalcdi/ObrasDigitalizadas.aspx?sub_base=IIRSA&clase=M)>. Acesso em: 29 mar. 2013.

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://www.iirsa.org/proyectos/>>. Acesso em: 29 mar. 2013.

Os três últimos capítulos foram dedicados mais propriamente ao estudo da iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana. Inicialmente, o terceiro capítulo introduz as lógicas de funcionamento e organização básicas da iniciativa. Em seguida, o quarto capítulo visa entender quais dinâmicas subcontinentais são privilegiadas pelos projetos da IIRSA e, em função disso, oferece uma aproximação breve a cada um dos EIDs para, em seguida, empreender uma tentativa de diferenciá-los entre si. Finalmente, o quinto capítulo apresenta os temas que mostraram-se destacados na presente pesquisa, avançando na identificação das formas pelas quais acredita-se que a IIRSA pode contribuir para a integração sul-americana.

## **1. INTEGRAÇÃO REGIONAL: UMA ABORDAGEM (MULTI)TERRITORIAL**

As interações entre Estados são cada vez mais marcadas pelo signo da integração. Da internacionalização da cadeia produtiva à ascensão de debates insolúveis se restritos às fronteiras nacionais, múltiplos são os fatores que tornam o processo de tomada de decisão estatal cada vez mais vinculado à conjuntura internacional, e não apenas no tocante à política externa. O aumento da circulação em escala mundial de fatores de produção e informação, bem como a percepção crescente da existência de temas essencialmente transfronteiriços, redefinem o papel do Estado-Nação e, por conseguinte, suas estratégias de atuação no sistema internacional.

Há, entretanto, que distinguir-se entre processos de integração mais ou menos aprofundados, segundo as relações estabelecidas entre Estados membros, não deixando-se de levar em consideração os objetivos nacionais e do bloco e o grau percebido de interdependência entre as partes para a consecução dos mesmos. Ademais, para uma apreensão realista dos processos de integração entre Estados, faz-se necessária sua análise dentro de uma perspectiva multiescalar, a fim de que o papel de atores não estatais e mesmo a atuação multiescalar do Estado não seja ignorada. Com este intuito, propõe-se, no presente capítulo, a utilização de uma abordagem (multi)territorial para o entendimento de processos de integração regional internacional.

### **1.1. Integração e regionalismo internacional**

Segundo publicação do Banco Mundial, já em 2000, quase a totalidade dos países participava de um ou mais pactos de integração regional (WORLD BANK, 2000)<sup>7</sup>. Tamanha abrangência do regionalismo é, de acordo com o mesmo documento, fenômeno relativamente recente e tributário do significativo aumento de

---

<sup>7</sup> Em 2003, SCHIFF e WINTER, expandem essa estimativa e afirmam que todos os países do mundo participam de pelo menos um acordo de integração regional, baseando-se nas mesmas premissas utilizadas pela publicação do Banco Mundial.

acordos firmados desde 1990 e notificados junto ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e, desde 1994, à Organização Mundial do Comércio (OMC).

Não raro, contudo, o novo regionalismo a que se refere o organismo internacional inclui acordos bilaterais e não faz distinção quanto à profundidade qualitativa da integração: "a estrutura de acordos regionais varia enormemente, mas todos têm uma coisa em comum – o objetivo de reduzir barreiras comerciais entre países membros"<sup>8</sup> (WORLD BANK, 2000, p. ix). Ainda, segundo Crawford e Fiorentino (2005, p. 4), três quartos dos acordos responsáveis pela escalada integracionista são bilaterais e, portanto, de mais fácil concertação do que acordos que envolvam mais partes, os plurilaterais. Além disso, 70% do total constituem acordos de livre comércio, ou seja, limitam-se ao nível mais superficial que estes acordos podem alcançar (BURSFISHER; ROBINSON; THIERFELDER, 2003, p. 5). Tais considerações devem ser tomadas em conta quando analisado o suposto *boom* regionalista.

Muito embora os processos de integração regional antecedam a Segunda Guerra Mundial, veja-se a experiência dos principados alemães com o Zollverein ainda no século XIX (PRADO, 1997, p. 278), o fim do conflito é considerado marco para o começo de uma primeira onda sistemática de regionalismo. As iniciativas que aproximaram os países europeus nas décadas de 1950 e 1960 foram motivadas pela necessidade de reconstrução do continente, arrasado pela guerra e sem que os Estados, separadamente, contassem com os recursos para tanto. Concepções protecionistas, aumento da capacidade de concorrência com os Estados Unidos e prevenção contra o avanço soviético são algumas das motivações apontadas para o velho regionalismo europeu. O mesmo período assistiu a aproximação, menos exitosa, de países latino-americanos, em vias de substituição de importações. Sobre o assunto, Prado (1997, p. 279) resume:

(...) os projetos de integração propostos nas duas décadas posteriores à Segunda Guerra eram entendidos por seus formuladores como instrumento político para a construção de estratégias regionais de desenvolvimento econômico e de construção de suas vantagens competitivas.

Cabe lembrar que, paralelamente à integração entre Estados em sua versão regional, perpetuaram-se também as negociações multilaterais. Diferentemente dos acordos bi e plurilaterais, as negociações multilaterais implicam,

---

<sup>8</sup> No original: "The structure of regional agreements varies hugely, but all have one thing in common – the objective of reducing barriers to trade between member countries" (WORLD BANK, 2000, p. ix).

como regra, comprometimentos gerais, dos quais foram exemplo o GATT e a OMC. Fóruns multilaterais de tamanho alcance estabelecem tendências a ser seguidas ou padrões a serem almejados, uma espécie de tentativa de regulamentação das relações internacionais, que englobam mais que apenas uma região do globo. Ao tempo que o incremento do comércio internacional é o sinal mais claro da integração multilateral, a liberalização comercial é a tendência perpetrada pelos mais abrangentes, em número de participantes, fóruns multilaterais.

Não sem controvérsia, a segunda onda regionalista é atribuída justamente à necessidade estatal de encontrar alternativas aos fóruns multilaterais, mais especificamente, uma alternativa às rodadas de negociações ainda no GATT (CRAWFORD; FIORENTINO, 2005; PRADO, 1997; WIESEBRON, 2008). Deste entendimento, todavia, podem-se depreender duas motivações, com sentidos divergentes, porém não absolutamente incompatíveis, para o novo regionalismo, quais sejam: (a) a frustração com o palco multilateral é devida a insuficiência deste para o alcance dos objetivos de liberalização do comércio e (b) o regionalismo mostra-se alternativa mais propícia ao multilateralismo como instrumento, justamente, para recuperação de parte da autonomia estatal prejudicada pela liberalização dos mercados. Daí a importância de se distinguir, para compreensão dos processos de integração regional, os acordos bilaterais daqueles que comprometem número maior de Estados sob a égide de um regramento e/ou objetivos comuns, os blocos plurilaterais.

Se tomados em abstrato, acordos entre duas partes podem ser justificados por ambas as interpretações acima. Estados podem engajar-se em negociações bilaterais a fim de aprofundar a integração a níveis ainda não regulamentados em âmbito multilateral ou com objetivo de facilitar a negociação de tópico determinado, uma vez ser mais fácil concordar entre dois do que atingir o consenso em um grupo mais amplo. Da mesma forma, pode-se também considerar que um acordo bilateral beneficie a opção por uma integração gradual, por exemplo, de setores selecionados, resguardando parte maior do poder de manobra do Estado do que ocorreria com a alternativa multilateral.

Todavia, quando se considera a assimetria de poder entre os Estados partes, e outra característica do novo regionalismo é exatamente o aumento de acordos entre países com níveis de poder econômico díspares (WIESENBRON, 2008), a via bilateral não mais pode ser justificada como uma busca por maior

autonomia. Para esse fim, a probabilidade é de que um acordo plurilateral seja mais eficaz, dado o maior poder de barganha mesmo daqueles membros mais enfraquecidos, a ser viabilizado pela possibilidade de diluição da capacidade decisória. Igualmente nesse sentido, a opção plurilateral poderá ser justificada como opção mais vantajosa para atuação concertada de países em fóruns multilaterais.

A fim de avaliar um processo de integração regional internacional é necessário que se compreenda as motivações das partes para o engajamento em tal empreitada. Só após definidas as razões dos Estados signatários de um Acordo de Livre Comércio, por exemplo, será possível a ponderação das medidas adotadas, se eficientes ou não, para a obtenção dos objetivos propostos. O grau de sucesso de um empreendimento só pode ser mensurado com relação à finalidade estabelecida, devendo-se evitar a comparação com tipos ideais.

Seja interpretada como reação ou percebida como complementar ao sistema multilateral, a integração referida no título deste primeiro capítulo é entendida como estratégia de um grupo de Estados, com fronteiras compartilhadas (o que entende-se como requisito para a conformação de um espaço regional), que tem por finalidade o alcance de objetivos nacionais e objetivos comuns ao bloco reunido. Entende-se também que a adesão soberana e voluntária dos Estados ao processo de integração regional reflete o entendimento de que há, necessariamente, certo grau de interdependência entre as partes, ainda que raramente simétrica<sup>9</sup>, e que esta interdependência relativamente ao alcance de uma meta é o que fundamenta a percepção do bloco de países como região.

A ênfase dada aos aspectos comerciais da integração tampouco refletem a totalidade do tema proposto. De fato, mesmo publicações de instituições que privilegiam o enfoque econômico, como o supracitado relatório do Banco Mundial, chamam a atenção para o caráter essencialmente político do fenômeno. É verdade, entretanto, que os objetivos ditos políticos parecem ser perseguidos, não raro, por intermédio de iniciativas de incremento na circulação de produtos ou fatores de produção entre membros. De qualquer maneira, a categorização das motivações em políticas ou econômicas (ou sociais, ou securitárias, ou quantas outras categorias se possa estabelecer) dificilmente acrescentará mais que a identificação destas motivações de maneira objetiva, através da compreensão histórica de cada região.

---

<sup>9</sup> Ver-se-á, no capítulo 5 do presente trabalho, a relação entre autonomia e regionalismo.

Em um mundo em que a inevitabilidade das interações internacionais é quase, se não totalmente, um consenso, a crescente integração internacional toma muitas formas. Uma delas é a integração regional, da qual tratará a presente dissertação ao discutir uma das estratégias para avançar a integração sul-americana, a IIRSA. Essa regionalização do mundo empresta novas funções às fronteiras de Estados-Nação, convertidos em Estados-membros, formando um espaço próprio do grupo, delimitado por uma linha que tangencia a face mais externa dessa união de territórios nacionais. A integração regional como entendida no presente trabalho, portanto, implica um tipo de dinâmica internacional mais complexa que a sugerida pela noção de processo integracionista utilizada para o cálculo do Banco Mundial.

## **1.2. Estado e território nacional**

Segundo Tizon (1998), a noção de território adotada pelas ciências humanas deriva da definição do termo associada às ciências ditas naturais, qual seja, a de área apropriada por determinado animal ou grupo de animais sobre a qual é imposto um domínio que visa a garantia do meio de sobrevivência e reprodução da espécie. Para além dessa perspectiva, do território humano é enfatizada a dualidade, a combinação das dimensões material e imaterial – simbólica, identitária. Assim sendo, o “território não é o substrato, o espaço social em si, mas sim um campo de forças, as relações de poder espacialmente delimitadas e operando, destarte, sobre um substrato referencial” (SOUZA, 1995, p.97).

Conforme Raffestin:

O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator territorializa o espaço. (...) O território, nessa perspectiva, é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder (RAFFESTIN, 1993b, p. 143-144).

Quando se fala aqui em território, portanto, claro está que não se trata do solo, ou seja, da constituição física mesma de um determinado espaço. Territórios, como espaços apropriados e destinados a determinado fim, caracterizam uma área

sob controle de um ou mais atores, produzindo diferenciação em relação ao que está fora do território. Logo, o território é uma produção social – econômico-político-cultural – e, como tal, influenciado pelo contexto histórico e dinamizado pelas contradições das relações que se dão em seu próprio interior (SAQUET, 2008). O território sumariza a relação homem-natureza presente na gênese das análises geográficas, ao mesmo tempo em que adentra o campo da ciência política, no sentido de que estuda “a expressão e modo de controle dos conflitos sociais” (CASTRO, 2005, p.15).

Moraes (2008) afirma ser o território o caminho para a análise da formação histórica de um país, uma vez que “a formação territorial articula uma dialética entre a construção material e a construção simbólica do espaço, que unifica num mesmo movimento processos econômicos, políticos e culturais” (MORAES, 2008, p.59). Como esse mesmo autor explica, o Estado territorial evoluiu da lógica de centralização de poder no período absolutista, em oposição à pulverização do poder durante o período feudal europeu.

A ideia de patrimônio territorial associado a um aparato estatal afirma-se, tendo por beneficiário a figura do monarca (...). Apesar de ser formalmente propriedade real, o território do reino é na verdade um domínio estatal (situação evidente nos momentos de substituição de dinastias), que propicia uma referência para o desenvolvimento progressivo da noção de espaço público e da possibilidade de afirmação política de identidades coletivas de base territorial (MORAES, 2008, p.55).

Com as revoluções burguesas do século XVIII, a legitimidade para concentrar o poder migra do monarca para o povo, instituindo-se a lógica da soberania popular. Entretanto, a nova lógica política não diminuiu o papel do território na constituição dessa (re)organização social a que chamamos Estado-Nação. Menos ainda interferiu na importância do controle do espaço nacional para legitimação da soberania emanada do povo, que se constitui nação e se apropria, territorializando, então, esse espaço. Como bem colocado por Castro (2005, p.46), “persiste um pacto territorial explícito para a maioria dos países, tanto entre potências contemporâneas como para os demais Estados”. Note-se que aqui o sentido da expressão apropriação do espaço, explorada por Lefebvre – a modificação desse espaço a fim de servir às necessidades e capacidades de um grupo (LEFEBVRE, 1984, p.192) –, é interpretado como artifício de territorialização a partir do uso do espaço, concreta ou abstratamente, como em Raffestin (1993b).



Se não se pensa o Estado nos moldes atuais sem que se lhe atribua um território de atuação é pouco provável que se negue a imperiosidade de um efetivo controle pelo aparato estatal sobre determinada área para que seja possível a constituição de um território estatal propriamente dito. A identificação de relações de poder como elemento fundamental na produção do território implica também a noção de controle no que se refere ao acesso e fluxos dentro dos limites territoriais. Sem que se aproprie desse espaço, territorializando-o, o Estado não possui meios para agir de forma a gerir eficazmente as relações sociais que ali se reproduzirão. A fim de controlar o acesso ao espaço, é necessário que se criem vias que permitam o acesso do próprio ator que almeja esse controle.

As políticas territoriais conduzidas pelo Estado, compreendidas como “toda e qualquer atividade estatal que implique, simultaneamente, uma dada concepção do espaço nacional, uma estratégia de intervenção ao nível da estrutura territorial e, por fim, mecanismos concretos que sejam capazes de viabilizar essas políticas” (COSTA, 1988, p.13), são, portanto, estratégias de territorialização. Enquanto promovem a apropriação do espaço, essas políticas compõem a estratégia para garantir a existência mesma do aparato estatal.

Em "Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo", Bertha Becker e Cláudio Egler descrevem de que forma a apropriação/territorialização do espaço nacional foi utilizada como estratégia dos diferentes governos para consecução e legitimação de seus projetos. Para os autores, a integração nacional como ideologia territorial substituiu o discurso da unidade nacional, que historicamente serviu ao fortalecimento do Estado brasileiro (BECKER; EGLER, 1994, p.34). A necessidade de conformação de um mercado interno para consumo e incentivo à produção industrial nacional foi progressivamente modificando a estrutura anterior, articulada em "arquipélago", característica da atividade agroexportadora que favorecia o escoamento da produção para o exterior em detrimento absoluto da articulação entre os diferentes pontos do território nacional. Além disso, Becker e Egler (1994) atribuem parte da ascensão internacional do Brasil à condição de semiperiferia<sup>10</sup> nos anos 1970 à expansão da fronteira agrícola

---

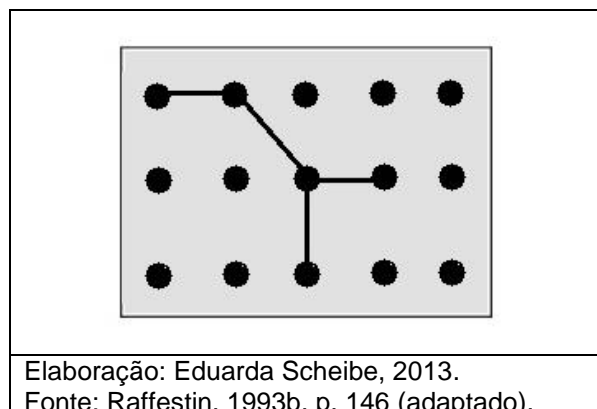
<sup>10</sup> O termo é utilizado pelos autores no sentido proposto por Wallerstein (1979), que analisa a dinâmica das relações no sistema internacional para além da dicotomia centro-periferia, incluindo a semiperiferia como terceira categoria, de função estabilizadora no sistema. Nas palavras do autor: "A presença da terceira categoria significa precisamente que o estrato superior não enfrenta a oposição

que garantiu "elástico abastecimento de alimentos" para os trabalhadores dos centros urbanos.

As políticas territoriais conduzidas pelos dirigentes brasileiros, da construção e ampliação da malha viária às decisões de alocação das diferentes fases do processo produtivo, se enquadram ainda na abordagem de gestão do território, desenvolvida por Becker previamente, segundo quem o “modo pelo qual o espaço é apropriado e gerido e o conhecimento desse processo constituem, ao mesmo tempo, expressão e condição das relações de poder” (BECKER, 1988, p.99). Ao mesmo tempo em que estabelece o território, no sentido que territorializa o espaço, a apropriação somada à gestão do território apropriado permitem a perpetuação da relação de poder que constituiu esse território em primeiro lugar.

A concepção de sistema territorial por Raffestin (1993b) é útil para melhor compreender o processo de formação territorial a que ora se faz referência. “Toda prática espacial, mesmo embrionária, induzida por um sistema de ações ou de comportamentos, se traduz por uma ‘produção territorial’ que faz intervir tessitura, nó e rede” (RAFFESTIN, 1993b, p. 150). Tessituras, nós e redes são, conforme o autor, elementos que, articulados, devem ser observados quando da análise de um território, os quais, representados geometricamente (Figura 1, adaptada de RAFFESTIN, 1993b, p. 146), se materializariam, respectivamente, em planos, pontos e retas de conexão entre estes pontos.

Figura 1 - Sistema territorial



O primeiro dos elementos, a tessitura, teria como função primordial a delimitação da área de atuação do ou dos atores dominantes sobre o espaço. A

---

unificada de todos os outros porque o estrato intermediário é tanto explorado quanto explorador" (Wallerstein, 1979 *apud* BECKER; EGLER, 1994).

tessitura implica, então, em uma área com limites, mais ou menos definitivos. Os pontos, por sua vez, representam os próprios atores, cada qual o centro de onde emana um poder, ou uma capacidade de poder, uma vez que essas nodosidades devem ser compreendidas em relação a outros pontos. Justamente por essa propriedade, são as redes, o conjunto de linhas que conectam esses pontos, que permitem a comunicação entre eles, desvelando, assim, a hierarquia entre esses pontos dentro da tessitura. As estratégias de territorialização tornam-se mais claras quando percebida a ação do ator no sentido de delimitar sua área, sua tessitura, e posicionar-se em relação aos demais atores, privilegiando em sua rede de comunicação os pontos convenientes.

No exemplo de Becker e Egler (1994), a preocupação com a integração nacional pode ser interpretada como a percepção da necessidade de ampliação das redes de articulação para as regiões Norte e Centro-Oeste da tessitura brasileira, tessitura esta estabelecida gradualmente, desde o período colonial, com a demarcação das fronteiras do país. Igualmente, a constituição territorial anterior, o dito arquipélago agroexportador, estaria representado como um sistema territorial com pontos incomunicáveis. Ou incomunicáveis quando se percebe a tessitura nacional como escala de análise, mas comunicáveis com os centros de importação dos produtos brasileiros à época, pertencentes a uma escala transcontinental.

A própria formação territorial, contudo, não pode desconsiderar a emanção de poder de outros atores que não o Estado. Como o próprio autor da ideia de um sistema territorial sugere, diferentes tessituras se sobrepõem e "[t]oda rede é uma imagem do poder, ou, mais exatamente, do poder *do* ou *dos* atores dominantes." (RAFFESTIN, 1993b, p. 154 e 157, grifo nosso). Nesse sentido, a exemplo dos casos em que o território nacional é foco de estudo, também a análise de um processo de integração regional internacional deve dar conta dos múltiplos poderes e territórios envolvidos.

### **1.3. Proposta de uma abordagem (multi)territorial**

A produção acadêmica em geral não pode ser dissociada do contexto em que se reproduz. Tendo a Geografia Política em sua concepção moderna surgido ao

final do século XIX com os trabalhos de Ratzel (CASTRO, 2005), não surpreende o *status* conferido ao Estado-Nação e, conseqüentemente, à escala territorial nacional nos trabalhos desenvolvidos pela disciplina. Entretanto, o tratamento do Estado como ente monolítico subestima os conflitos internos e a competição entre os diferentes grupos de interesse, próprios da estrutura estatal. Ao mesmo tempo, é insuficiente para a análise das relações internacionais, ao desconsiderar, *a priori*, a capacidade territorializante de relações transfronteiriças que não entre dois ou mais Estados.

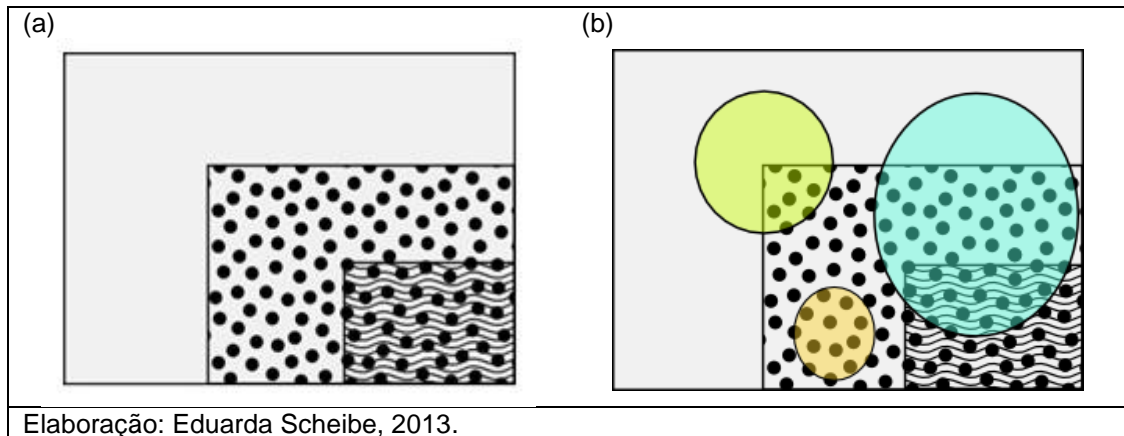
Seguindo a lógica de Raffestin (1993b, p.22), “[e]ssa geografia do Estado foi um fator de ordem ao privilegiar o concebido, em detrimento do vivido”. Com efeito, sob influência das mudanças ocorridas no mundo que a cerca e a inspira, a Geografia Política tem, notoriamente, se esforçado no sentido de considerar outros potenciais atores nas relações de poder e, por conseguinte, nos processos de territorialização, para além do aparato estatal. Um dos que chama a atenção para a questão apontada por Raffestin é Saquet (2008, 2010), o qual propõe que uma abordagem territorial deve, por conseguinte, ser pensada a partir da articulação dos múltiplos territórios. A pluralidade a que se refere decorreria das múltiplas relações sociais constitutivas do território, relações sociais essas que, por sua vez, entende-se aqui, originariam e seriam originadas também das múltiplas escalas de poder, além dos diferentes tempos vividos e contidos nessas relações.

Duas ideias, complementares, podem ser depreendidas do exposto. A primeira, de que o território estatal pode ser organizado em diferentes níveis de gestão, que conformam, por sua vez, outros territórios. É o caso, por exemplo, no Brasil, das instâncias municipais, estaduais e nacional — a tessitura nacional abarcando e, concomitantemente, sendo recortada pelas demais tessituras. Cada escala do poder estatal se apropria de um território próprio de acordo com a sua competência, sem que, por isso, deva-se deixar de considerar que seu território se sobrepõe/ está sobreposto por outro território, referente à outra escala de poder.

A segunda é a de que não apenas o Estado, em suas diversas escalas de atuação, imprime algum tipo de territorialização dentro do espaço nacional. O uso que se faz do território, noção trabalhada por Becker (1983) e destacada por Santos (1994), é o que estrutura e define, substantiva e adjetiva — território de/para quem? —, o próprio território. Tal ação, por seu turno, não é exclusiva do Estado, podendo

ser atribuída a uma empresa, determinada atividade econômica, um coletivo social, etc.

Figura 2 - Situações de sobreposição territorial



Na imagem acima buscou-se representar, à esquerda da Figura 2 (a), a coexistência de territórios que estão, ao mesmo tempo, sobrepostos e contidos uns dentro dos outros. As formas geométricas menores são parte da tessitura maior, apresentando atributos característicos desta, porém conformam também territórios diferenciados, com atributos próprios. Ao lado, à direita da Figura 2 (b), foram adicionados aos territórios representados à esquerda outros que não necessariamente se atêm às tessituras dos primeiros, por serem substantivados por elementos diferentes dos primeiros. Explica-se: se, a título de exemplo, considerar-se a Figura 2 (a) como representativa da sobreposição territorial em decorrência de uma divisão político-administrativa (cidade, contida no estado ou província, contido, por seu turno, no país), na Figura 2 (b) poder-se-ia considerar que círculos são a representação de territórios constituídos por diferentes atividades econômicas — portanto, critérios diferentes daqueles empregados para definir os territórios na Figura 2 (a).

Segundo Haesbaert (2004) essa multiplicidade territorial ocorreria ainda para além da lógica zonal, incorporando também, e com importância crescente, os territórios-rede. Diferentemente dos territórios-zona, os territórios constituídos em rede antes de serem percebidos como uma área contínua, são identificados como um conjunto de nós locais interligados no espaço, virtual ou materialmente, por intermédio de vias de comunicação e intercâmbio. Frequentemente associados a atividades como narcotráfico e terrorismo, esses territórios são também úteis para distinguir fluxos migratórios, bem como fluxos econômicos e áreas de atuação de

empresas privadas, atores e fenômenos de peso cada vez maior na consideração das análises das relações internacionais. Os territórios-rede caracterizar-se-iam pela maior fluidez e mobilidade: qualidades fundamentais, segundo o autor, para a compreensão dos processos de territorialização contemporâneos.

Todavia, tomados em conjunto com o sistema territorial de Raffestin (1993b) – tessituras, nós e redes – não é difícil perceber que territórios-zona e territórios-rede são, na verdade, noções complementares. "O território-zona só se definiria como tal pela predominância das dinâmicas 'zonais' sobre as 'reticulares', mas não pela sua dissociação" (HAESBAERT, 2004, p.286). Ademais, a escolha da escala adequada ao objeto a ser analisado pode transformar territórios-zona inteiros em nós de uma rede mais ampla, e vice-versa.

São múltiplos, então: os territórios, suas formas de manifestação e usos. Ainda que destacadas, como em Costa (1988), as políticas territoriais enquanto estratégia de Estado, há de se considerar as múltiplas relações de poder envolvidos nesse processo, que definem “novos usos” para o território, como exposto em RÜCKERT (2005, p. 83):

Interpretar o poder relacionado ao território significa relacioná-lo à capacidade dos atores de gerir, de implantar políticas econômicas e tecnológicas, com incidência estratégica no território por parte tanto do Estado como dos múltiplos atores do/no poder, na divisão/participação/gestão de políticas pelos capitais privados e por segmentos da sociedade civil que representam as diferentes regiões do território.

Nesse sentido, o "território usado" de Becker e Santos é também o território constituído e/ou modificado, não apenas por políticas estatais, mas também pelos atores sintagmáticos de que fala Raffestin (1993b), capazes de promover intervenções territoriais para além — ou aquém? — do interesse nacional. Justamente essa mesma percepção da existência de diferentes atores sintagmáticos é imprescindível para a análise dos processos de integração internacionais.

Porém, note-se que, se o rol de atores de relações internacionais não mais se restringe aos Estados, uma vez que é dado também à iniciativa privada e à sociedade civil se relacionar, sem a obrigatoriedade do intermédio estatal, para além das fronteiras nacionais, não se pode afirmar o mesmo a respeito da política exterior. Isso não é dizer, contudo, que a prerrogativa estatal de condução da política exterior de um país o exime de considerar a realidade dos múltiplos poderes de que se falou há pouco. Pelo contrário, a arena doméstica pode abrigar mesmo

atores detentores de capacidade de "veto" àquelas políticas (externas) que lhe sejam desvantajosas (TSEBELIS, 2002).

Robert Putnam (1988) defende que a interação entre os grupos de interesse domésticos e a execução da política externa pode ser comparada a jogos de dois níveis. Para o autor, a negociação entre dois ou mais países exigem um nível de negociação interno, onde "grupos domésticos defendem seus interesses pressionando o governo a adotar medidas favoráveis, e políticos buscam poder estabelecendo coalizões entre esses grupos" (PUTNAM, 1988, p. 434)<sup>11</sup>, e um nível externo, momento em que o objetivo é maximizar a satisfação das expectativas desses grupos, minimizando as adversidades com a parte com quem se negocia.

Está certo que Putnam coloca como primeira das razões para a mútua consideração dos níveis externo e interno durante a negociação na arena internacional a necessidade de ratificação pelo aparato doméstico, ou seja, a incorporação do acordo internacional através de mecanismo específico a cada regime político. Contudo, não obstante tal enfoque, a percepção dos mecanismos e níveis de barganha em negociações interestatais auxilia na compreensão da influência e atuação de outros poderes igualmente nas políticas territoriais.

Segundo o grego Tsebelis (2002), "*veto players* [atores com poder de veto] são atores individuais ou coletivos cuja concordância é necessária para uma mudança no *status quo*. Consequentemente, uma mudança no *status quo* requer uma decisão unânime entre os *veto players*" (TSEBELIS, 2002, p. 19)<sup>12</sup>. É importante enfatizar que, quando se menciona a necessidade de unanimidade entre os *veto players* é fundamental que se entenda que apenas são considerados assim aqueles atores cuja aprovação, ou a não rejeição, é essencial para a decisão final na formulação de determinada política. Dessa forma, o poder de veto desses atores repousa sobre sua relevância enquanto facilitadores, ou não, da implementação de políticas públicas em geral. São os grupos de interesse do nível doméstico nos jogos de Putnam (1988).

No que tange as políticas territoriais e, mais especificamente, as políticas territoriais de integração regional internacional, a elucidação dos dois níveis de

---

<sup>11</sup> No original: "(...) *domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups.*"

<sup>12</sup> No original: "(...) *veto players are individual or collective actor whose agreement is necessary for a change of the status quo. It follows that a change in the status quo requires unanimous decision of all veto players.*" (TSEBELIS, 2002, p. 19)

satisfação almejados, interno e externo, vem a somar a noção de múltiplos atores territorializantes na medida em que permite a identificação deste mesmos atores, através da percepção de seus mecanismos de ação. Mesmo políticas territoriais sendo implementadas pelo Estado ou por um acordo entre Estados, a estrutura constituída como resultado da política tende a ser apropriada por outro ou outros que não o agente implementador do projeto ou mesmo aquele ator que legitimou/demandou originalmente sua implantação — dessa forma, impingindo "novos usos" ao "território usado" e, não raro, territorializando intenções diferentes daquelas identificáveis no território preexistente, agora sobreposto.

Assim sendo, a afirmação de Castro (1995, p. 120) de "que o fenômeno observado, articulado a uma determinada escala, ganha um sentido particular" — que poderia, de fato, como dito pela própria autora, parecer banal — ganha proporções especialmente importantes quando considerados, juntamente às múltiplas escalas, os múltiplos atores territorializantes que tomam parte em um fenômeno como a integração regional internacional.

#### **1.4. Territórios de integração**

Tão inabalável quanto o papel do território para o Estado e, conseqüentemente, da concepção de que o território é uma importante variável a ser considerada quando analisado o Estado, é a percepção de que o próprio Estado e seu papel, dentro ou para além de seus limites, estão em constante transformação. De fato, é notável o transbordamento da atuação estatal para fora de seu território nacional, bem como a crescente porosidade das fronteiras nacionais à atuação de atores estrangeiros.

Por um lado, na arena doméstica, ampliaram-se as vias de ação de grupos de interesse e de pressão sobre a burocracia estatal em questões internacionais. Setores da produção nacional não mais se detêm pelos limites do território nacional, delineando um espaço de atuação transfronteiriço. Além disso, seja pela detenção de recursos de poder para efetivação das propostas, seja através da função de legitimação das políticas estatais, parcelas da população tornaram-se mais capazes de influenciar em maior ou menor grau a atuação do próprio Estado,



enquanto coisa pública, no sistema internacional. Helen Milner (1997), por exemplo, enfatiza o papel da abertura econômica e política no aumento da influência de distintos grupos na formulação daquilo que se convencionou chamar interesse nacional.

Por outro lado, na esfera internacional, o Estado nacional teve de se adaptar e incorporar novos temas e prioridades globais a sua agenda a fim de tornar seus objetivos factíveis – enquadrar-se ao sistema internacional significa adaptar-se a regimes e valores compartilhados dentro desse sistema. Observa-se, em contrapartida, uma espécie de hierarquização dos países no cenário mundial e, conseqüentemente, uma priorização dos interesses de países mais influentes. A integração daria margem para uma argumentação (concertada) mais poderosa e/ou uma alternativa pragmática à heterogeneidade sistêmica, em especial para Estados de economia mais enfraquecida.

Fruto dos acontecimentos brevemente explorados acima, as propostas para uma adaptação da agenda da Geografia e, mais especificamente, da Geografia Política envolvem o estudo da pluralidade de atores presentes nos múltiplos territórios que se sobrepõem em um mesmo espaço. Nesse ímpeto, retoma-se a noção de uso do território como base para entender os processos de apropriação, tanto no sentido de territorialização como de gestão do território, não mais conduzidos apenas pelo Estado, mas por múltiplos atores (RAFFESTIN, 1993b; BECKER, 1988; RÜCKERT, 2010).

Ainda enfatizando o novo papel do Estado, nacional e internacionalmente, e a coexistência de outros atores com capacidade de ação sobre e no território, mas enfocando mais especificamente os processos de integração internacionais, resgata-se também a categoria região, adaptada aos objetivos do estudo aqui enunciado. Tradicionalmente, a região geográfica é tida como um recorte do espaço, uma parte que se diferencia do todo e é adjetivada por essa característica, seja ela denotativa do clima, relevo, ou ainda de caráter geopolítico, econômico (HAESBAERT, 2010) – região árida, região petrolífera, região Sudeste (uma das tantas classificações subnacionais brasileiras), etc.

Sem que se perca a essência do significado de região — a ideia de recorte —, no que tange os processos de integração internacional podemos falar da conformação de regiões transnacionais e de regiões transfronteiriças (RÜCKERT, 2010). As segundas, contidas nas primeiras, fazem referência a áreas de fronteira

entre dois ou mais países, uma região-local. Enquanto as regiões transnacionais identificam mais precisamente o fenômeno do qual tratamos, qual seja, a união de territórios nacionais, uma região-global. No entanto, impossível compreendê-las de forma satisfatória se tomadas isoladamente.

Lisandra Lamoso (2008) propõe a reflexão sobre os processos de regionalização entre países vizinhos comparando os blocos internacionais com sistemas abertos e dinâmicos:

Se definirmos sistema como um conjunto de diversos e complexos elementos, todos com atributos característicos e em interação entre si e com o externo, que não existem de forma isolada, mas são determinados e determinam relações com outros sistemas em diversas escalas, poderemos empregar com relativo conforto a leitura de sistemas na tarefa de regionalizar (LAMOSO, 2008, p. 273).

A concepção da região transnacional como um sistema favorece a percepção de que a totalidade desse sistema, a intersecção dos territórios dos Estados-membros do bloco de integração, ultrapassa a simples soma das partes, uma vez que constitui, ou ao menos busca constituir, um novo ator internacional, mas sem que cada parte perca suas características e funcionalidade próprias, ou seja, a soberania e território dos Estados-membros ainda mantêm-se e, logo, o Estado em si. A atenção às "relações com outros sistemas em diversas escalas" (LAMOSO, 2008, p. 273), por seu turno, oportuniza a captação das regiões-locais, frutos da "relativização da escala de poder nacional" (JESSOP, 2004) na gestão territorial.

Como destacado anteriormente, a abordagem territorial permite a captação das múltiplas faces de processos que combinam aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais; relações de poder: base material e simbólica. Essa mesma abordagem demonstra o uso do território como recurso de afirmação e constituição do Estado nacional. Destarte, o emprego da lógica territorial na análise das regiões transnacionais se justifica também pelo fato de estas serem produto de uma nova estratégia estatal que perpetua muitos dos métodos e objetivos da construção dos territórios nacionais. Da busca pela diferenciação no sistema internacional, identidade própria, à delimitação de uma área sob claro controle de acesso<sup>13</sup>, limites e fronteiras.

---

<sup>13</sup> Sempre mantida a ressalva de que controle de acesso não significa de modo algum impedimento ao acesso, mas antes capacidade de selecionar e regular os fluxos com o exterior.

Importante fazer a ressalva, no entanto, de que a integração territorial não elimina as fronteiras internas à área integrada, mas antes tem o potencial de renovar também o uso das mesmas. Se não, vejamos: os Estados não deixam de existir enquanto entes soberanos, os interesses nacionais tampouco, enquanto a funcionalidade potencial das zonas de intersecção entre os territórios nacionais integrados é elevado exponencialmente. Ao mesmo tempo, é criada uma fronteira exterior, que envolve os entes integrados, desempenhando papel fundamental para a constituição mesma do grupo.

Segundo Raffestin (1993a), sobre as fronteiras, "tal ligação assume quatro funções essenciais: tradução, regulação, diferenciação e relação"<sup>14</sup> (RAFFESTIN, 1993a, p. 159). Tradução no sentido de que simboliza, assinala, para dentro e para fora, o alcance da atividade e, por que não, da relação de poder que constitui o território; regulação na medida em que determina uma zona, uma tessitura, com relativa autonomia interior, com "regramento" próprio; e diferenciação e relação no que se referem às interações entre o que pertence e o que não pertence ao território, à identificação e distinção entre os seus e os outros. É nesse sentido, e não como empecilho à integração, que as fronteiras devem ser entendidas.

Por seu turno, são as políticas territoriais transfronteiriças e transnacionais que atualizam as funções dessas fronteiras e viabilizam a gestão do processo de integração. Territorializam, por assim dizer, as intenções político-econômico-sociais. Um exemplo desse tipo de estratégia de integração entre diferentes territórios nacionais é justamente a iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), considerada marco para a criação de princípios orientadores de uma visão estratégica da América do Sul (LOPEZ; QUINTANAR, 2003).

Com foco no compartilhamento das infraestruturas de transporte, de abastecimento energético e de comunicação, a IIRSA, entretanto, não é capaz de constituir, por si só, uma região integrada no sentido a que aqui nos referimos. A conexão entre os diferentes países provê meios para a concretização da integração, mas não é a integração. Cabe, portanto, o questionamento sobre o tipo de integração a que se propõe e a o que, ou a quem, serve a iniciativa sul-americana.

---

<sup>14</sup> No original: "[c]et interface assume quatre fonctions essentielles: traduction, régulation, différenciation et relation"(RAFFESTIN, 1993a, p. 159).

## 2. INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL

A fim de alcançar o objetivo enunciado pelo esforço de pesquisa aqui desenvolvido, é essencial que se compreenda o processo de integração regional sul-americano dentro do contexto das políticas para o desenvolvimento e histórico das relações internacionais no subcontinente. Sem a pretensão de esgotar tópico tão vasto, o capítulo que segue busca compreender o desenrolar deste processo, aproximando-se do histórico e objetivos enunciados pelos processos sub-regionais conformadores da Comunidade Andina de Nações e do Mercado Comum do Sul. Entende-se que o panorama abaixo traçado será fundamental para o entendimento dos objetivos compreendidos pela iniciativa IIRSA, bem como das ações planejadas e acordadas dentro de seu escopo.

### 2.1. Da vocação integracionista: região América Latina

Dissertar sobre a integração regional sul-americana faz necessária uma breve incursão sobre os impulsos integracionistas de um espaço mais amplo, a América Latina, visto que as raízes dos processos de integração ora em curso estão em iniciativas que abrangiam também os países da América Central e México. Antes, entretanto, cabe esclarecer um questionamento que se aplica não menos à América do Sul do que à América Latina e cuja resposta auxiliará na apreensão do objetivo que norteia este capítulo: *o que faz da região latino-americana uma região?*

Existem tantas Américas Latinas quantos são os Estados nascidos da fragmentação pós-revolucionária? É uma solução que tem a vantagem da facilidade; muitos manuais a preferem e, assim, alinham diligentemente uma vintena de histórias paralelas. Mas o Estado apresenta sempre lineamentos unitários? (...) tal como para a América Latina em seu conjunto, o plural parece se impor, contra o uso gramatical, para refletir contrastes desconcertantes até mesmo em países relativamente pequenos, como o Equador ou a Guatemala... (DONGHI, 1975, p. 7).

Mencionou-se, no capítulo anterior, a região como um recorte do espaço ao qual é possível atribuir uma característica comum, sendo que essa característica não apenas fundamenta o recorte como tal, mas também reflete uma intencionalidade para a constituição da região. Qual seria essa característica no

caso latino-americano? A exemplo do historiador argentino, Donghi (1975), acredita-se que as disparidades internas ao subcontinente não justificam que se ignore o componente comum que define e aproxima esse grupo de países. Claro está, por exemplo, que os Estados também, internamente, contém discontinuidades e, dependendo da escala, mesmo conflitos, o que não impede a sua apreensão como um todo, uma vez que tampouco lhe são negáveis atributos comuns, uniformizadores.

Donghi (1975) chama de "Regime Neocolonial" aquilo que une e define a história do subcontinente. Intitula assim o período de transição de uma condição colonial propriamente dita, de submissão aos interesses da metrópole, com ausência de pretensões soberanas, a uma condição neocolonial pós-Independência, de sujeição econômica e, por isso, submissão política à potência estrangeira. Conquistada a liberdade do jugo formal que, predominantemente, Espanha e Portugal possuíam sobre grande parte da porção territorial que conhecemos atualmente como América Latina, os Estados que aí se formavam seriam inseridos na Divisão Internacional do Trabalho na posição de países periféricos e, em assim sendo, provedores de insumos, dependentes das exportações de seus produtos primários.

Dois são os obstáculos advindos dessa situação – note-se que não há de se tratar a condição exportadora *per se* como constrangimento econômico, político ou social, mas sim os efeitos de tal condição. Primeiramente, o que a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) identificaria como uma tendência à "deterioração dos termos de intercâmbio", da qual tratar-se-á mais detidamente na próxima seção, mas que, em suma, reflete o baixo valor agregado da produção tradicional latino-americana frente ao valor dos produtos importados pelo seu mercado. O segundo obstáculo é a vulnerabilidade dos países exportadores às variações conjunturais dos países importadores de seus produtos. Quanto mais concentrada a destinação das exportações e maior a dependência da atividade econômica interna do setor exportador, maior a vulnerabilidade daquele que exporta em relação aquele que absorve suas exportações.

De submissos às vontades de suas respectivas metrópoles, os países latino-americanos passaram a submissos, inicialmente, à Inglaterra e, mais tarde, aos Estados Unidos. Uma primeira leitura permite chegar a conclusão, portanto, de que seria a submissão aos interesses estrangeiros que une e, nesse sentido,

conforma a região América Latina. Entretanto, a revisão da historiografia sobre a região demonstra que há uma evolução desse entendimento, até certo ponto, simplista.

"É comum se identificar América Latina com atraso tecnológico, com pobreza e com dominação estrangeira, mesmo após a independência política de alguns países" (ANDRADE, 1999<sup>15</sup>, p. 11). Há de se lembrar, todavia, de outro traço não raro observável na estrutura interna a cada um desses países, qual seja, a existência de uma concentração de poder econômico e capacidade de dominação política em um pequeno estrato da população, representantes de uma construção social oligárquica (ANDRADE, 1999; CARDOSO; FALETTO, 2011). A percepção dessa estratificação e de que o Estado não apresenta sempre "lineamentos unitários" oportuniza uma visão menos passiva da América Latina frente a sua própria situação.

Como bem argumenta Mäder (2008), a história das independências dos países latino-americanos escrita como uma oposição pura e simplesmente entre colonizador e colonizados, entre interesses locais e interesses metropolitanos, auxilia na construção de um discurso uno "e que teve o sentido de unificar a história das sociedades ibero-americanas profundamente diversificadas étnica e socioeconomicamente, e com grandes contrastes regionais" (MÄDER, 2008, pp. 230-231). Contudo, a revisão dessa história, também salienta a autora, que começou a ser produzida entre as décadas de 1960 e 1970 – na qual se inclui a obra aqui citada de Tulio Halperin Donghi –, tem a vantagem de desvendar as contradições internas à sociedade colonial e os projetos e objetivos conflitantes daqueles que advogavam pela causa da Independência.

Junto, portanto, à dependência e consequente vulnerabilidade externa características da América Latina, tem-se a estratificação econômico-social. Uma mesma parcela da população, além de deter o controle sobre a maioria dos recursos nacionais, vide a histórica concentração desigual de meios de produção nesses países, possui íntima ligação com o capital estrangeiro. Essa ligação esteve relacionada não apenas à natureza exportadora da atividade em que está envolvida, mas também a preponderância de brancos de origem europeia, descendentes de

---

<sup>15</sup> Interessante notar que a primeira edição do livro de Manuel Correia de Andrade data de 1989, quando a referência ao atraso tecnológico e a pobreza fossem talvez ainda mais presentes e soassem menos pessimistas do que às vésperas dos anos 2000, ano da edição utilizada.

colonizadores ainda que nascidos na Colônia, nas classes mais abastadas (ANDRADE, 1999, p. 14).

Se é a frustração da classe dirigente da Colônia quando tem de se submeter à metrópole mesmo a contragosto e em prejuízo próprio que viabiliza as revoluções independentistas, ou seja, se o processo de independência dos países latino-americanos conta com o apoio de uma elite pela busca de maior autonomia em seu controle sobre o território ao qual reclama a independência, não é menos verdade que as diretrizes dessa mesma elite, que fez-se governante, constituem peça-chave na perpetuação dos laços de vulnerabilidade externa que caracterizam a região latino e sul-americanas.

Seria leviano afirmar, entretanto, que a vulnerabilidade nacional foi uma meta almejada por esse grupo. Foi antes um efeito (colateral) – muitas vezes, é verdade, conscientemente ignorado – de sua atividade<sup>16</sup>. Em sentido semelhante, não se pode desconhecer da cooptação das demais parcelas da população<sup>17</sup>, componentes de uma estrutura social que não deixa de contribuir para a condição de dependência externa característica da região. Fato é que, das "Veias" de Eduardo Galeano<sup>18</sup> ao ensaio de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto<sup>19</sup>, a dominação estrangeira é elemento reconhecido como característico e caracterizador da América Latina, bem como variável importante para os projetos de desenvolvimento nacional e regional.

Ao falar das raízes históricas da integração no subcontinente latino-americano é inevitável que se faça menção ainda a Simón Bolívar. Identifica-se a iniciativa do conhecido Libertador das colônias espanholas como o ponto de partida para uma vocação integracionista que se perpetua até os dias atuais. A despeito das diferenças entre aquele movimento do século XIX para a realidade que vem sendo construída, é inevitável também apontar ao menos uma semelhança entre o bolivarismo e o integracionismo nessa região: ambos sustentam que a chave para

---

<sup>16</sup> A exemplo do que menciona Donghi (1975, p.152-153) sobre a hegemonia britânica e a dominação neocolonial de dois países da região: "(...) essa situação de dependência só será questionada pelos políticos de modo incidental (...) Tão somente quando a decadência da força econômica da metrópole tornar impossível a manutenção das relações consolidadas nesse período é que a Argentina e o Brasil descobrirão ter sido submetidas a um imperialismo britânico".

<sup>17</sup> Cardoso e Faletto (2011, p. 182) falam a respeito dessas outras parcelas, que não podem ser consideradas "classes dominantes" propriamente ditas, fazendo alusão a "grupos sociais ligados à produção capitalista moderna: assalariados, técnicos, empresários, burocratas etc".

<sup>18</sup> Cf. GALEANO, 1979

<sup>19</sup> Cf. CARDOSO; FALETTTO, 2011

um desenvolvimento autônomo em relação às potências estrangeiras estaria na integração dos povos e projetos dos territórios ora independentes. Região e integração deitam raízes, portanto, sob uma justificativa comum.

O excesso de ambição, no sentido de que se almejava unificar sob uma mesma liderança um espaço demasiado extenso e diverso, foi, entretanto, posteriormente, identificado pelo próprio Bolívar como a principal falha da integração planejada. A dificuldade para se perceber as mudanças que as lutas independentistas haviam imposto ao cenário pós-colonial foi outro importante constrangimento à concretização dessa união, mas que apenas pôde ser compreendido mais gradativamente, por aqueles que contaram com as vantagens do maior distanciamento histórico (DONGHI, 1975, pp. 124-125). Após as independências, é chegado o momento da edificação dos Estados latino-americanos, processo que implica a afirmação da soberania nacional sobre os territórios em questão.

Ver-se-á que, além da intervenção estrangeira, extrarregional, no caso, perpetuam-se os obstáculos à integração regional originados pelos conflitos entre os diversos projetos nacionais de desenvolvimento.

## **2.2. Do desenvolvimentismo ao regionalismo aberto**

As características que constituem a região latino-americana enquanto tal justificam também o enquadramento das políticas externas conduzidas por seus Estados sob um mesmo modelo. A preocupação comum com a vulnerabilidade externa nacional somada à forma de inserção dos países latino-americanos no mercado mundial resultam no que Amado Cervo (2007) chama de "paradigma desenvolvimentista" das relações internacionais da América Latina. Segundo o autor, de 1930 até os últimos anos de 1980, é possível identificar uma convergência no sentido de utilizar a política exterior como instrumento de desenvolvimento nacional.

A noção de política externa é já, por concepção, atrelada aos objetivos do Estado e, assim sendo, serve a suas metas domésticas ademais das internacionais (HILL, 2003). Entretanto, o paradigma desenvolvimentista que explica o caso latino-



americano sugere mais do que isso: caberia à política exterior arrecadar os recursos necessários ao desenvolvimento interno (CERVO, 2007).

As políticas exteriores foram incumbidas de três responsabilidades com que haveriam de subsidiar os esforços de desenvolvimento empreendidos pelo Estado e pela sociedade:

- a) abrir mercados para os produtos de exportação (...);
- b) obter recursos que complementassem o volume interno de investimentos para sustentar o desejado ritmo de crescimento;
- c) obter ciência e tecnologias, mormente por meio de empreendimentos estrangeiros a instalar-se no país em quantidade igualmente adequada (CERVO, 2007, p. 68).

Quaisquer uma das responsabilidades descritas acima almejava viabilizar o financiamento dos diversos projetos de desenvolvimento. O paradigma comum, portanto, sinalizava a sintonia do momento histórico pelo qual passavam os países latino-americanos, ao mesmo tempo em que incentivava metas essencialmente nacionalistas. Independentemente disso, percebe-se que não havia uma tendência necessariamente isolacionista dos países da região, pelo contrário. Entretanto, coexistia com a estratégia de captação de insumos estrangeiros, um Estado interventor de mercado, a quem cabia o direcionamento do capital obtido e a avocação dos riscos naqueles setores de base, menos atrativos ao setor privado na época.

Internamente, pode-se também identificar a consolidação dessa estratégia com a transformação dos interesses predominantes nas sociedades de cada Estado, com a ascensão de grupos menos tradicionais do que aquele de latifundiários agroexportadores (CERVO, 2007). A política externa desenvolvimentista busca atender aos interesses de uma sociedade mais complexa que a do período anterior, de uma burguesia ascendente.

É verdade, contudo, que os resultados desse paradigma variaram grandemente na região. O paradigma desenvolvimentista na política externa foi possível graças à percepção e aproveitamento das oportunidades de barganha dos países latino-americanos nas relações com os países política e economicamente dominantes à época do entre guerras e, após a Segunda Guerra Mundial, mais especificamente com os Estados Unidos. Nesse ponto, no que tange a capacidade de barganha, dificilmente os países da América Central e da América do Sul podem ser tratados sem distinção, com vantagem clara para este último grupo.

Segundo Bielschowsky (2010, p. 20) sobre o pensamento da CEPAL, "[a] industrialização, impulsionada pela recessão dos anos trinta e da Segunda Guerra

Mundial (...), aparecia como a forma de superar a pobreza e encurtar a distância crescente entre a periferia e o centro"<sup>20</sup>. A visão estruturalista da Comissão identificava na relação entre os países "centrais", de industrialização mais avançada, e os países "periféricos", fundamentalmente agroexportadores, a principal armadilha ao desenvolvimento do subcontinente latino-americano. A industrialização da região, processo que ganhou verdadeiro impulso na década de 1930 (BIELSCHOWSKY, 2010; CERVO, 2007), seria a chave para a superação dos constrangimentos impostos pela lógica vigente do comércio internacional.

A concentração dos fatores de produção da periferia na atividade primária (e a abundância desses fatores – caso de grande porção da região no que diz respeito à mão de obra e terras férteis) explicava não apenas a dependência da renda nacional em relação ao setor exportador desses produtos, mas também os baixos preços a que eles eram vendidos quando comparados aos crescentes valores pagos pelos produtos importados do centro industrializado (BIELSCHOWSKY, 2010). Desde o final da década de 1940, Raúl Prebisch (1949) chamava a atenção para a "deterioração dos termos de intercâmbio" advindo dessa situação: a maior valorização dos produtos exportados pelo centro e absorvidos pela periferia relativamente a tendência de queda nos preços daqueles produtos exportados pela periferia e absorvidos pelo centro fazia com que fossem necessários cada vez mais produtos periféricos para o consumo de mesma quantidade de produtos centrais.

Ao mesmo tempo, essa lógica contribuía para a manutenção do *status quo*. A excessiva especialização produtiva nos países latino-americanos tinha como consequência a vulnerabilidade do balanço de pagamentos que, somada ao atraso da estrutura institucional do Estado e dos grupos dominantes de capital privado, inviabilizava os investimentos e progresso tecnológico necessários à mudança da situação periférica (BIELSCHOWSKY, 2010, p. 21).

A partir desse diagnóstico, percebeu-se na crise do modelo agroexportador a oportunidade para mudança desse paradigma. A estratégia de industrialização por substituição de importações era, para a CEPAL, uma fórmula que evitaria o dispêndio das escassas divisas estrangeiras em importações que não

---

<sup>20</sup> No original: "[la] industrialización, fortalecida a impulso de la recesión de los años treinta y de la Segunda Guerra Mundial (...), aparecía como la forma de superar la pobreza y acortar la distancia creciente entre la periferia y el centro".

contribuíssem para o equipamento e suprimento da indústria nacional. Os recursos disponíveis para importações deveriam ser destinados dando-se prioridade para a aquisição de bens de capital e tecnologia não produzidas internamente e que contribuíssem para o incremento da produção nacional daqueles bens que antes costumavam ser importados.

Para além das reformulações das pautas comerciais, o modelo substitutivo para industrialização estava atrelado à integração regional dos mercados (BIELSCHOWSKY, 2010; FITZGERALD, 1998). A substituição de importações de países de fora da região por produtos nacional ou regionalmente produzidos permitiria uma diminuição do déficit nas balanças comerciais nacionais. A integração dos mercados, por sua vez, serviria a proporcionar um aumento do mercado consumidor, compatível a escala de produção ideal para tornar os produtos industrializados latinos competitivos quando comparados com as opções estrangeiras. O bloco integrado seria a solução para as limitações dos mercados consumidores domésticos.

O Estado nacional-desenvolvimentista possuía papel fundamental de planejador e patrocinador da integração para os fins de industrialização apregoados. O ideal de criação de um mercado ampliado como resultado da liberação e incremento do comércio entre países vizinhos aparecia como estratégia para o desenvolvimento, embora conjunto, das esferas nacionais. A participação do setor público, entretanto, mostrou-se, simultaneamente, impulsora e obstáculo à continuidade do processo de integração, uma vez que a proteção à indústria nacional era vista como matéria de interesse soberano nacional e instrumento para o desenvolvimento regional, que teria, no longo prazo, implicâncias para as partes do todo. Restava, portanto, o impasse: a industrialização para o desenvolvimento, a ser viabilizada por meio da integração, era antes matéria de sumo interesse para a afirmação nacional que para a regional. O mesmo ímpeto protecionista que justificava o integracionismo desenvolvimentista, o atravancava.

*Mas o que seria um modelo "aberto" de "regionalismo"? E o que justifica a mudança do paradigma nacional-desenvolvimentista nessa direção? Certamente a crise do desenvolvimentismo nas relações internacionais do subcontinente não foi apenas consequência da dificuldade de se transpor o conflituoso binômio interesse nacional-integração regional. Embora a limitação espacial esteja entre os fatores que contribuíram para o esgotamento do processo de substituição de importações, como*

aponta Faria (2004, p. 106), segundo o qual este limite "só poderia ser transponível pelo processo de integração regional ocorrido, no entanto, muito depois", o modelo descrito por Cervo (2007) contemplava mais que a questão integracionista e as causas de sua sucessão ultrapassam a realidade regional.

A crise do endividamento externo que se abateu sobre a quase totalidade do subcontinente latino-americano na década de 1980 contribuiu sobremaneira para a abreviação da experiência nacional-desenvolvimentista. O colapso do sistema econômico consolidado em Bretton Woods, a desregulamentação e a internacionalização dos mercados comprometeu a continuidade do financiamento dos projetos nacionais pelas vias de captação de recursos estrangeiros, como vinha sendo feito, ao mesmo tempo que agravou a situação financeira nacional, ao provocar o esgotamento da capacidade de importação dado o desvio de divisas para o pagamento da dívida externa.

Muitos eram os indicadores de mudança. Some-se às limitações do mercado interno, a crescentemente desigual distribuição de renda, que chamou a atenção do pensamento cepalino para a questão da pobreza persistente, a despeito dos progressos industriais (BIELSCHOWSKY, 2010), e a tendência inflacionária, ambas elementos de desestabilização não apenas econômica, mas também política. Não deve ser esquecido, igualmente, que a crise do paradigma desenvolvimentista coincide com o período de transição democrática na região. Segundo Fiori (1992, p. 83) a simultaneidade do esgotamento do modelo desenvolvimentista com a "exaustão do autoritarismo militar" reflete a necessidade de uma "radical reformulação do Estado". Cervo (2007, p. 218), por seu turno, acredita que o perfil dos novos governantes que assumiram o poder com a retomada democrática garantira que esta reformulação se daria em termos neoliberais.

O fim da Guerra Fria e a afirmação do poderio norte-americano e seu modelo de desenvolvimento justificaram a adoção do Consenso de Washington na condução de políticas nacionais, que, em síntese, apontavam na direção de um Estado mínimo, prescrevendo reformas liberalizantes com intuito de adaptar os países latino-americanos à nova ordem internacional. O Estado, segundo o novo paradigma que vinha a substituir o nacional-desenvolvimentismo, "não admitia o conceito de margens de manobra e introduzia, em seu lugar, os conceitos de consentimento diante das matrizes e de padronização de condutas em matéria de macropolíticas internas e externas" (CERVO, 2007, p. 217).

A adaptação das políticas externas da região também se deu no sentido de absorção de temas da nova agenda internacional — tais como direitos humanos, meio ambiente, narcotráfico; temas emergentes em um mundo globalizado, aos quais, entende-se, cabe um tratamento também global — para a pauta das diplomacias latino-americanas. A ideia por trás dessa reformulação era a de que, a fim de atingir seus objetivos nacionais, seria necessário que estes países se inserissem na nova dinâmica mundial. De forma semelhante, o "regionalismo aberto" cepalino é uma adaptação do regionalismo aos novos tempos.

Balanço recente do pensamento da CEPAL, conduzido por pensadores do própria Comissão, refere-se às mudanças do final do século XIX como uma "revisão" que levou "à formulação de estratégias e políticas alternativas – e em grande medida discrepantes – ao pensamento neoliberal, ainda que adaptadas à análise em contextos de abertura, privatização e desregulamentação" (BIELSCHOWSKY, 2010, p. 18)<sup>21</sup>. Interpretando estes últimos fenômenos (abertura, privatização e desregulamentação) como uma realidade que foi sendo progressivamente estabelecida desde a década de 1980, o posicionamento da CEPAL a partir da década seguinte foi uma forma de permitir o diálogo da organização com os governos da região, que implementavam já reformas neoliberais de maneiras mais ou menos aprofundadas. Aceitava-se a lógica instaurada na medida necessária para poder-se instrumentalizá-la favoravelmente aos antigos, porém ainda vigentes, objetivos de atuação autônoma nas relações internacionais.

A (nova) proposta da CEPAL para os países da América Latina e Caribe guiava-se pela noção de "transformação produtiva com equidade", cujo principal mentor foi Fernando Fajnzylber (BIELSCHOWSKY, 2010). Para Fajnzylber, a inserção internacional competitiva dos países latino-americanos dependia fundamentalmente do progresso técnico autóctone e da criação de condições para o desenvolvimento do mesmo: essa seria a diferença fundamental entre a "competitividade autêntica" e a "competitividade espúria"<sup>22</sup>, "que se nutre da redução

---

<sup>21</sup> No original: "*La revisión del paradigma previo de la CEPAL apuntó a la formulación de estrategias y políticas alternativas – y en gran medida discrepantes – al pensamiento neoliberal, aunque adaptadas al análisis en contextos de apertura, privatización y desregulación*" (BIELSCHOWSKY, 2010, p. 18).

<sup>22</sup> Segundo Torres Olivos (2006, p.75), Fernando Fajnzylber identificava a "competitividade espúria" com o conceito tradicional para os neoliberais de competitividade, o qual inclui a noção de vantagens comparativas "estáticas", sendo, dessa forma, o oposto da "competitividade autêntica", que incentiva a criação de vantagens através do progresso técnico e da qualificação do trabalhador.

salarial ou da exploração de recursos naturais"<sup>23</sup> (FAJNZYLBER *apud* TORRES OLIVOS, 2006, p. 66). A inserção competitiva autêntica, portanto, diferenciava-se da inserção competitiva pregada pelo Consenso de Washington, muito embora as ideias desenvolvidas por Fajnzylber incorporasse outros princípios neoliberais, tais como: disciplina fiscal, reforma tributária, liberalização do comércio, investimento estrangeiro direto e, mesmo, privatizações – desde que não atinentes à prestação de serviços tais como saúde ou educação (TORRES OLIVOS, 2006, p. 64).

Como indicado anteriormente, o regionalismo aberto é parte dessa "revisão" cepalina, e busca associar o aprofundamento da integração regional às estratégias neoliberais de inserção internacional dos Estados. Segundo a CEPAL (1994), a integração regional latino-americana justifica-se tanto no sentido de auxiliar o processo de liberalização do mercado mundial, partindo-se da região para espaços maiores, quanto no de garantir maior segurança nessa inserção, no caso de um eventual aumento do protecionismo nos mercados de países centrais, envolvidos em seus próprios processos de integração.

O regionalismo aberto é, diferentemente do regionalismo desenvolvimentista, condicionado pelas metas de inserção internacional em um mundo de fluxos globais – comerciais e financeiros, especialmente. Reflete, também, a maior flexibilidade dos acordos de integração a partir dos anos 1980, sob o marco da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Ademais, a globalização dos fluxos e a possibilidade crescente de atuação transnacional de atores privados faz com que, a despeito da responsabilidade inconfundível dos Estados na constituição e negociação dos acordos de integração, outros interesses influenciem crescentemente para o êxito, ou não, das empreitadas integracionistas.

### **2.3. As regiões dentro da região**

Apesar das preocupações comuns que definem a região latino-americana, é mais explícita a diversidade que marca o subcontinente. As mais variadas

---

<sup>23</sup> Do original: "La CEPAL hace una distinción entre la competitividad autêntica, que requiere progreso técnico, y aquella que se nutre de la reducción salarial o de la explotación de recursos naturales" (FAJNZYLBER *apud* TORRES OLIVOS, 2006, p. 66).

condições geográficas, econômicas, sociais e políticas têm influência sobre as relações internacionais dos países aí localizados. Os pequenos países da América Central, por exemplo, têm atuação internacional bem mais limitada por seus vizinhos de maior porte do que ocorre com os sul-americanos. No entanto, mesmo dentro da América do Sul, foco do presente trabalho, as disparidades entre países da mesma região representam obstáculos à integração.

Exemplo de tentativa de congregação ampla da América Latina foi a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), instituída pelo Tratado de Montevideu de 1960 e que chegou a contar com ampla adesão por parte dos países do continente. A proposição, entretanto, de criar-se um lista comum a todos os membros, acordada de maneira consensual, arrolando produtos sobre os quais não deveria incidir nenhum percentual tarifário, mostrou-se demasiado audaciosa. As sucessivas rodadas de negociação multilateral ficaram cada vez mais desacreditadas, sendo gradualmente abandonadas pelos membros da Associação.

O uruguaio Jacques Ginesta (1999) aponta como constrangimentos importantes ao êxito da ALALC: a) a crescente dificuldade em se atingir o consenso a medida que os anos e as negociações avançavam, uma vez que os produtos a serem negociados eram de sensível importância para as respectivas economias nacionais, e b) a permissão concedida ao Uruguai de negociar bilateralmente com Argentina e Brasil, em 1974 e 1975, respectivamente, infringindo, portanto, a lógica multilateral priorizada até então.

Sobre o primeiro destes constrangimentos, poder-se-ia argumentar que, mesmo englobando uma porção considerável de países, o escopo da ALALC era bastante restrito, limitando-se a questões comerciais. Contudo, não apenas o comércio internacional é justamente tópico sensível nas agendas nacionais da região, mas também a inflexibilidade do mecanismo de decisão consensual exigia um nível de comprometimento com a Associação que não foi, nem de longe, alcançado.

A respeito do segundo, os poucos resultados obtidos pela ALALC serviram, precisamente, de indicação para as modificações a serem feitas em futuras iniciativas integracionistas no sentido de flexibilizá-las. Consequência disso, a ALADI, mencionada acima e instituída pelo Tratado de Montevideu de 1980, incorpora a constatação de que a integração regional deverá ser gradual e não necessariamente homogênea, ou seja, a incorporação dos países ao processo

integrador deve respeitar as particularidades nacionais. Apesar de instituir um mecanismo coletivo – um tarifa regional preferencial para todos os membros –, a ALADI serve de marco e incentivo para acordos sub-regionais. Entende-se que unidades de integração diminuídas tendem a ser menos heterogêneas em interesses e condições socioeconômicas e que podem, dessa forma, facilitar uma integração efetivamente latino-americana no futuro.

Seitenfus (2005, pp. 280-281) descreve a agenda da ALADI como "modesta, porém objetiva e pragmática", compatíveis com uma "clássica organização intergovernamental de concertação". Argumenta também que "[a] flexibilidade dos instrumentos legais, a indefinição de suas metas e a ausência de prazos para alcançá-las (...) são igualmente reflexos dos interesses e realidades contraditórias dos Estados-Membros" (SEITENFUS, 2005, p. 281). Diferentemente da ALALC, que se propôs inicialmente a estabelecer uma zona de livre comércio latino-americana em doze anos, a ALADI não previu prazos definitivos, pelo contrário, admitiu que os processo sub-regionais de integração ocorreriam em velocidades adequadas aos países envolvidos.

Apesar da espécie de endosso às aproximações sub-regionais concedido pela ALADI, não cessaram de surgir iniciativas de coordenação dos interesses da América Latina como um todo. É seguro afirmar, no entanto, que as metas de integração foram, até o momento, mais efetivamente perseguidas em blocos de número menor de países. Dois são os exemplos mais representativos na América do Sul: a Comunidade Andina de Nações e o MERCOSUL.

### 2.3.1. Comunidade Andina de Nações

O bloco de integração que abarca parte da região andina do continente sul-americano conta já com mais de quatro décadas de experiência. Antecede, portanto, a criação da ALADI, embora compartilhe com a associação latino-americana uma de suas motivações: o desapontamento com os resultados da ALALC (GOLDBAUM; LUCCAS, 2012). A história do Pacto que veio a tornar-se Comunidade Andina de Nações (CAN) deita raízes ainda no paradigma desenvolvimentista das relações internacionais, sendo, por isso, marcada por uma



primeira fase de viés mais protecionista, a exemplo dos processos de integração característicos do período que antecede a década de 1980. Sequentes a primeira, encadeiam-se uma fase de abertura econômica e outra de valorização dos impactos sociais da integração.

O Acordo de Cartagena foi assinado por Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru, em 1969, com objetivo expresso em seu primeiro artigo de promover o desenvolvimento harmônico dos países membros através da integração e cooperação sub-regional, com vistas a conformação futura de um mercado comum latino-americano. Constam ainda, como objetivos, diminuir a vulnerabilidade externa dos países membros, fortalecer a solidariedade sub-regional e reduzir as disparidades de desenvolvimento entre membros.

Durante a primeira década do processo integrador andino a região almejava um fechamento maior de seu mercado para produtos externos, obtido por meio do aumento de tarifas para produtos importados de terceiros, e desenvolvimento da capacidade industrial, produção de maior valor agregado, sob patrocínio do Estado, a exemplo da própria motivação para a constituição de um espaço integrado latino-americano. A integração em blocos sub-regionais, por seu turno, era vista como estratégia para diminuir o grau de heterogeneidade entre os países membros, sendo mais fácil a concertação de ideias nessa escala. Entretanto, assim como ocorreu individualmente com os países que formavam o bloco, a crise do endividamento externo comprometeu a iniciativa integracionista durante a década de 1980, o que resultou na mudança de rumos percebida na década seguinte.

Ainda que a abertura do modelo de integração a partir da década de 1990 não tenha sido privilégio do regionalismo andino, fica claro que o bloco torna-se menos uma estratégia para o desenvolvimento regional equilibrado e mais uma via para inserção internacional. Segundo Salgado Peñaherrera (1995), a flexibilização dos objetivos previstos em Cartagena, em 1969, com o Protocolo de Quito, em 1987, institucionalizou práticas que já vinham infringindo as regras do Acordo andino, enfraquecendo, por exemplo, seu viés de incentivo ao desenvolvimento industrial.

Em 1996, representando nova reforma no Acordo de 1969, o Protocolo de Trujillo renomeia para Comunidade Andina o espaço integrado — neste momento composto também pela Venezuela, que aderira em 1973, permanecendo até 2006, e sem o Chile, que denunciara ao Acordo original em 1976. A terceira fase na história da CAN é inaugurada, entretanto, apenas após os anos 2000. O mais recente

modelo, associado ao título de Integração Integral, converge, segundo Declaração dos presidentes dos países membros reunidos em Tarija, Declaração de Tarija (2007), para uma integração mais "equilibrada entre os aspectos sociais, culturais, econômicos, ambientais e comerciais"<sup>24</sup>. A Integração Integral é tida como parâmetro para a consecução de objetivos não apenas de cunho comercial. Pelo contrário, é tida como instrumento e indicação última da retomada do enfoque social do processo de integração, sinalizada já em 2002 e 2003, com o lançamento, respectivamente, da Carta Andina para Promoção e Proteção dos Direitos Humanos e do Plano Integrado de Desenvolvimento Social.

A priorização de temas mais diretamente atinentes à realidade da população comunitária e do combate à pobreza na região é fruto da constatação de que o crescimento do comércio não se traduz automaticamente, tampouco de forma homogênea, em melhorias para os cidadãos andinos. Em certa medida, reflete o desapontamento com a ineficácia do paradigma neoliberal em prover soluções para o desenvolvimento regional e nacional.

O retorno do viés social no discurso perpetrado pelas instituições comunitárias, entretanto, não deve ser confundido com uma modificação automática na prática. Muito embora exista, por exemplo, um Parlamento Andino, cujos componentes deverão ser eleitos, futuramente, por voto popular direto,<sup>25</sup> a este é dado apenas formular recomendações aos demais órgãos do sistema. Não há, tampouco, comprometimento vinculante das partes com o incremento conjunto das condições de vida da população identificada como "cidadãos andinos", embora seja facilitada a circulação de indivíduos nacionais de países-membros por entre as fronteiras da Comunidade.

De fato, os desafios da Comunidade Andina antecedem à Integração Integral. A reforma de 1996, por exemplo, contribuiu ainda mais para a concentração do poder decisório no poder Executivo de cada Estado membro, o que enfatiza o caráter intergovernamental do Acordo de 1969 (BLANCO ALVARADO, 2012). Se, por um lado, a coordenação das metas comunitárias pode mostrar-se dificultosa já pelos diferentes ritmos e procedimentos de internalização das normas do

---

<sup>24</sup> No original: "equilibrada entre los aspectos sociales, culturales, económicos, ambientales y comerciales".

<sup>25</sup> Segundo consta, Colômbia, Equador e Peru já possuem representantes eleitos por voto popular. A Bolívia prevê eleições para o ano de 2015. Em: [http://www.comunidadandina.org/sai/estructura\\_6.html](http://www.comunidadandina.org/sai/estructura_6.html). Acesso em 18 de outubro de 2012.

Ordenamento Andino aos respectivos ordenamentos nacionais (BLANCO ALVARADO, 2012, p.317-318), as oscilações nas diretrizes internas respeito a integração com os Estados vizinhos são potencialmente ainda mais atravancadoras. Não é, todavia, a alternância presidencial que se coloca no caminho da integração, longe disso, mas sim a instabilidade na condução da política externa e o escalonamento de rivalidades intrarregionais, resultados acarretados, não raro, por políticas formuladas por governos personalistas.

Amilhat-Szary (2005), em adição, destaca, como fonte das dificuldades no aprofundamento da CAN, a presença e influência estadunidense na região andina, segundo ela, sob o pretexto de cooperação internacional no combate às drogas, mas que possui impacto direto nas relações econômicas do bloco. As relações entre Comunidade Andina e União Europeia também preocupam no sentido de que vinculam, igualmente, benefícios tarifários decididos unilateralmente pela União e políticas domésticas de combate às drogas em território andino (REINOSO, 2000 *apud* PINTO; BRAGA, 2006).

O problema é que, além disso, a dinâmica entre países membros da CAN isoladamente e estas potências estrangeiras possui importante variação internamente ao bloco. Em 2011, 29% das exportações da Comunidade Andina tiveram como destino o parceiro ao Norte, 15% foram destinadas à União Europeia, enquanto as exportações intrabloco contribuíram com 7% do valor dessas exportações (COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, 2012). Mas muito além do valor das exportações comunitárias, são acordos bilaterais extremamente assimétricos, como no caso daqueles assinados entre países dessa região e os Estados Unidos, que chocam-se diretamente com os objetivos da conformação de blocos regionais para inserção internacional. A respeito, Pinto e Braga (2006), ao discutirem os riscos da opção pela via bilateral de negociação fazem referência ao exemplo da Venezuela quando esta deixou a CAN "em desacordo pela execução de acordos bilaterais (Tratados de Livre Comércio - TLC) entre seu sócio Colômbia e os Estados Unidos" (PINTO; BRAGA, 2006, p. 20).

Tal assimetria no posicionamento exterior das partes conformadoras do bloco em integração não apenas pode vir a comprometer a autonomia do país negociador, mas a própria existência do bloco.

### 2.3.2. Mercado Comum do Sul

Apesar de mais recente, a trajetória do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), constituído originalmente por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai<sup>26</sup>, é reconhecida como mais exitosa que a experiência da Comunidade Andina de Nações, menos pela comparação objetiva dos dois processos integracionistas do que pela projeção internacional e protagonismo regional em termos político-econômicos de seus membros impulsores: Argentina e Brasil. Algumas particularidades bastante desafiadoras, entretanto, marcam o processo de integração, dentre as quais, justamente, a assimetria entre seus membros.

De maneira similar a que se admite que as raízes das Comunidades Europeias deitam sobre a aliança (e cessação das rivalidades) de Alemanha e França, o MERCOSUL é entendido como consequência e progresso da aproximação entre Argentina e Brasil. Embora não raro a redemocratização pela qual ambos países passaram no decorrer da década de 1980 seja apontada como evento essencial que possibilitou o convênio entre os dois vizinhos, não se deve resumir a esse aspecto todo o processo.

Para além do retorno democrático, a lógica neoliberal permeia o contexto em que se deu início ao bloco sub-regional, "associando", como chama a atenção Martin (2010, p. 46), "o voto popular com o liberalismo econômico, o idealismo regionalista com o realismo de mercado". A liberalização econômica, especialmente comercial, dita o tom não apenas do Tratado de Assunção, de 1991, mas também, e principalmente, das políticas nacionais adotadas por cada um dos presidentes signatários. Assim como a CAN, o MERCOSUL não escapou à influência do Consenso de Washington. Diferentemente do que ocorreu com os andinos, porém, o MERCOSUL já nasce a partir do esgotamento do modelo de substituição de importações, sendo, pelo menos desde Assunção, exemplo do novo regionalismo aberto.

A despeito da inserção dentro de uma lógica de reversão do protecionismo e abertura dos mercados nacionais, o processo integracionista mais ao sul da América do Sul é admitidamente também uma estratégia para mitigação

---

<sup>26</sup> Atualmente a Venezuela também possui o status de país membro do MERCOSUL.

dos riscos e constrangimentos da atuação no Sistema Internacional, especialmente no mercado internacional, mas também no que diz respeito à intervenção norte-americana na condução dos Estados sul-americanos. Vizentini (2001) e Ginesta (1999), por exemplo, correlacionam a iniciativa integracionista no Cone Sul como uma reação ao lançamento da Iniciativa para as Américas do Presidente Bush, em 1990, antecessor da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

O objetivo de fazer frente à presença dos Estados Unidos no subcontinente sul-americano é, por seu turno, fortemente identificado com as linhas da política externa brasileira. Não que a percepção de que uma parceria com o país do norte seja intrinsecamente negativa, ou ainda que seja exclusividade brasileira a visão de que a autonomia sul-americana é prejudicada pelas eventuais intervenções estadunidenses: a correlação mais direta da fundamentação do MERCOSUL com os objetivos brasileiros deve-se ao potencial e sustentado projeto brasileiro de liderança regional, no MERCOSUL e na América do Sul.

Para além do afastamento da influência norte-americana, aponta-se o Brasil também como maior beneficiário das políticas integracionistas adotadas pelo bloco. Para Ginesta (1999), por exemplo, a tarifa externa comum da maneira como foi estabelecida favoreceria os padrões da indústria brasileira, enquanto o objetivo de promoção internacional restaria prejudicado para Paraguai e Uruguai, uma vez que estariam sob a sombra dos parceiros de maior porte. Em contrapartida, o mesmo autor admite que seria do interesse uruguaio o acesso privilegiado aos mercados da Argentina e do Brasil.

Muito da dificuldade de se superar tal disparidade é atribuída ao caráter intergovernamental das instituições do MERCOSUL. No entanto, os mecanismos de decisão que exigem consenso entre os membros, tendo cada um igual peso na decisão final, podem também ser interpretados como instrumento para um equilíbrio de forças e representação igualitária das partes. Na prática, é verdade, os interesses dos membros menores tendem a se alinhar com os maiores. Conta-se, entretanto, com notáveis episódios, tais como a oposição no Paraguai à adesão da Venezuela ao grupo, esta última forte e claramente apoiada pelo Brasil, por exemplo.

É possível perceber ainda uma marcante tendência a concessões por parte justamente do Brasil em favor dos vizinhos. Segundo Faria e Barão (2012, p.13):

Se, por um lado, o fortalecimento brasileiro lhe permitiria exercer melhor sua liderança regional em detrimento dos seus sócios do Mercosul, por outro, a crescente desconfiança ocasionada nos sócios por causa desse fortalecimento mobilizou a política externa brasileira a buscar medidas que atenuassem essas desconfianças regionais, caso quisesse dar credibilidade ao Mercosul.

Tais receios, haja vista a assimetria entre os membros, são, igualmente, atenuados pelo mecanismo intergovernamental, em face do que significaria a existência de uma instituição supranacional e do grau de influência que os interesses dos membros maiores poderiam exercer sobre os interesses ditos da totalidade do bloco.

Não são poucas as periodizações propostas para explicar a história do MERCOSUL. É frequente, por exemplo, que se defina o período de 1991 a 1994 como de construção das bases do bloco, de "consolidação do compromisso de cooperar" (ONUKI, 2006, p. 300), para logo em seguida identificar-se de 1995 a 1999 como uma fase de aprofundamento, encerrada pela crise cambial no Brasil, que instala um período de crise no MERCOSUL (FARIA, 2004). Pode-se ainda apontar, desde 2003, um esforço brasileiro no sentido de atenuar as "desconfianças regionais", conforme citado acima, com o objetivo de superar a crise do período anterior.

A fim de melhor entender os contornos do MERCOSUL e as motivações brasileiras, bem como a relação deste país com os demais sócios, é interessante a contribuição de Monica Arroyo (2010). A autora divide o caminho percorrido pelo bloco em dois momentos-chave: um primeiro mais relacionado aos objetivos de abertura comercial e de atração de investimentos, onde a inserção nacional de cada país no cenário internacional tem precedência sobre o objetivo de integração regional propriamente dito, e um segundo momento, quando a integração alarga-se para outros temas, sugerindo uma aproximação mais aprofundada que os moldes inicialmente pretendidos. Essa "periodização" auxilia o entendimento de que o MERCOSUL não é um projeto apenas brasileiro, mas que sim, os objetivos nacionais, do Brasil, da Argentina, do Uruguai e do Paraguai, foram centrais para a aproximação da região.

Arroyo (2010, p. 65) oferece ainda ao leitor um bom resumo dos passos iniciais que alicerçam o bloco, muito embora suas metas não mais se restrinjam à questão comercial:

Após a formulação do Tratado de Assunção, que aspirava, em forma ambiciosa, à construção de um mercado comum, foi necessário introduzir certas alterações no esquema normativo inicial, atingindo, em um primeiro momento, a formação de uma área de livre comércio completada, *parcialmente*, em dezembro de 1994; e, posteriormente, a criação de uma união aduaneira que começou a funcionar, em forma *imperfeita*, em janeiro de 1995. A liberalização tarifária intrazonal completou-se em 1997, e chegou-se à implantação, embora *incompleta*, de uma tarifa externa comum (grifo nosso).

Faz-se necessário notar que, a despeito dos termos grifados no trecho acima, a análise da autora não se atém à "incompletude" que frequentemente é alvo das críticas ao MERCOSUL. Apropriada ou não, a discussão sobre o status adequado a ser atribuído ao bloco – o Mercado Comum do Sul funciona, efetivamente, como uma união aduaneira imperfeita – não deve fazer sombra sobre os demais avanços e retrocessos do grupo no que diz respeito à integração regional.

É válida a ressalva, entretanto, de que, assim como no caso da CAN, o poder Executivo dos países signatários de Assunção toma a frente do processo integracionista de tal maneira que permite que as eleições presidenciais representem ainda grande peso no grau de aprofundamento ou afastamento dos ideais de integração. Mais do que o caráter intergovernamental, versus o supranacional, a vulnerabilidade do bloco no que tange às mudanças presidenciais é um fator considerável de instabilidade.

Não por acaso, o segundo momento do MERCOSUL "advém com as mudanças eleitorais no governos nacionais, que se opõem às ideias e políticas neoliberais predominantes na década de 1990" (ARROYO, 2010, p.66). Tal insatisfação não apenas motivou uma solidariedade regional, mas também ações mais voltadas para moldes de integração solidária. A criação do Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), em 2004, bem exemplifica essa tendência: as contribuições para o fundo são proporcionais ao Produto Interno Bruto de cada Estado, sendo a destinação de seus recursos priorizada para os Estados menores.

Os grupos de trabalho do MERCOSUL, reitera-se, vem também sendo expandidos para abranger temas que em muito ultrapassam as questões comerciais. A tentativa de aproximar o bloco da sociedade civil, assim como na CAN, passa

ainda pela criação de um Parlamento comunitário, já em funcionamento, porém sem votação direta para a escolha de seus membros.<sup>27</sup>

#### **2.4. Objetivos e desafios atuais da integração sul-americana**

Guardadas as diferenças entre o regionalismo andino e o bloco MERCOSUL — e as diferenças entre os países que compõem essas duas regiões —, percebem-se duas tendências comuns aos processos integracionistas. A primeira delas, já mais antiga, seria a preocupação com as assimetrias entre as condições socioeconômicas de seus Estados membros e com o impacto que essas assimetrias podem causar ao desenvolvimento regional quando favorecem a intervenção de um Estado terceiro e ameaçam a autonomia do bloco no cenário internacional. A segunda, mais recente, diz respeito ao crescente número de iniciativas coordenadas através dos blocos no sentido de dirimir problemas sociais, tradicionalmente atribuições estatais.

Aprovado em 2008, o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (Tratado da UNASUL) propõe dar continuidade ao processo de integração regional, partindo das experiências integracionistas da CAN e do MERCOSUL, englobando, além dos membros desses blocos, Chile, Guiana e Suriname. A utilização pela UNASUL dessas experiências sub-regionais, contudo, não significa uma superação absoluta da etapa integracionista nessa escala. Menos ainda significa a simples fusão dos blocos pré-existentes, muito embora vise intensificar o diálogo e a cooperação entre ambos. A UNASUL herda os desafios da CAN e do MERCOSUL, mas não exime as iniciativas menores de enfrentá-los.

Poder-se-ia, dessa forma, questionar a validade do lançamento de tal iniciativa, uma vez que não substitui os blocos sub-regionais, e mesmo se este seria o momento correto para o início de uma antevista reversão (ou avanço a partir) do sistema de blocos que caracteriza o processo gradual incentivado pela ALADI. Vale ressaltar, a esse respeito, que a UNASUL, bem como sua antecessora, a

---

<sup>27</sup> O Parlamento do MERCOSUL, criado em 2005, até o momento é formado por membros dos legislativos nacionais, embora haja, a semelhança do Parlamento Andino, previsão de eleições específicas para esse órgão.



Comunidade Sul-Americana de Nações, têm papel fundamental no objetivo de reforço da ideia de autonomia da região sul-americana (KAN; PASCUAL, 2011), característica que dita o que se vem entendendo como nova fase da integração no subcontinente. Após o "velho" regionalismo desenvolvimentista e o "novo" regionalismo aberto, inaugura-se então uma espécie de "novíssimo" regionalismo.

Kan e Pascual (2011, p. 45) falam de como a "questão da integração tornou-se pública"<sup>28</sup> no começo do século XXI. Tal publicidade refere-se ao aumento da capacidade de atores que não os Estados de operar no sistema internacional. O autores criticam justamente os equívocos de se analisar processos de integração a partir de uma lógica puramente estatal, ou seja, o Estado sendo percebido como ente monolítico, sem descontinuidades internas e sujeito único da integração. A novíssima integração conta, mais do que nunca, com agentes da sociedade civil como objetos e sujeitos de suas políticas.

Para os autores, assim como para Arroyo (2010) sobre o MERCOSUL, a mais recente fase da discussão sobre políticas integracionistas sul-americanas é resultado dos movimentos sociais antineoliberais, que levaram ao poder governantes tais como Hugo Chávez, na Venezuela, Néstor Kirchner, na Argentina, Evo Morales, na Bolívia, e Rafael Correa, no Equador. Acrescente-se a estes, Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil. Enfatiza-se, contudo, que tal constelação de governantes, embora tenha contribuído para os rumos tomados pela integração, é, antes de causa principal, resultado, tanto quanto os próprios rumos da integração, da insatisfação dos grupos sociais com as consequências das políticas neoliberais e do regionalismo que vinha sendo praticado<sup>29</sup>.

Não se pretende com isso indicar o fim do regionalismo aberto, assim como este não encerrou por definitivo os traços do regionalismo nacional-desenvolvimentista. Porém, o peso da dimensão social é destacado no que se aponta aqui como o "novíssimo" regionalismo. Como que em uma reação a abertura do "novo regionalismo" à atuação de agentes e capital estrangeiro (e a perspectiva de aumento da vulnerabilidade nacional atrelada a esta postura), a integração

---

<sup>28</sup> No original: "*La cuestión de la integración ha tomado estado público*" (KAN; PASCUAL, 2011, p.45).

<sup>29</sup> Kan e Pascual (2011) auferem muito da responsabilidade pelos novos tons sociopolíticos que a integração regional adquiriu no século XXI à rejeição de setores variados da sociedade no que se refere à proposta norte-americana de criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), bem como ao descontentamento dos países latino-americanos com os impedimentos impostos pela Política Agrícola Comum da União Europeia às negociações em fóruns multilaterais.

regional mais recente busca atender a uma demanda por independência da região frente ao imaginário de uma ameaça de dominação por terceiros.

A atenção dada a dimensão social da integração vem sendo justificada como mecanismo de legitimação do processo integracionista e aspecto central para que se possa falar de uma integração "holística", segundo enunciado pela ALADI<sup>30</sup>, ou uma integração "integral", como na Comunidade Andina. Marcelo Halperín (2011), todavia, está correto quando aponta a falta de uma definição clara para o que estaria abarcado dentro desta dimensão social e questiona se a escala regional seria realmente adequada para o tratamento dessas questões.

Em realidade, o mais recente regionalismo dá novo fôlego à questão da soberania do Estado, pois, ao mesmo em tempo que destaca o papel da sociedade civil no processo internacional e a capacidade de atores privados atuarem menos dependentes das fronteiras em que estão inseridos, rechaça a ingerência de atores "estrangeiros" à região no espaço sul-americano, reforçando sentimentos não apenas regionalistas, mas nacionalistas também. Vale estar atento, igualmente, a possibilidade, aventada por Kan e Pascual (2011), de que a crise de governabilidade interna dos governos sul-americanos esteja sendo, em certa medida, compensada pelo fortalecimento destes Estados externamente, fortalecimento este devido à articulação com os vizinhos. A estratégia integracionista para validação do governo nacional não impede que a demanda por autonomia e soberania somada à assimetria entre vizinhos resulte em entrave ao aprofundamento da integração, como em fases anteriores.

Outro aspecto que não se deve ignorar é que a mesma lógica de que o Estado não é um ente monolítico e tampouco único propulsor da integração, aplicada para o período recente, também é correta para a análise de períodos anteriores. Segundo Ginesta (1999), por exemplo, as principais beneficiadas no MERCOSUL foram as empresas transnacionais que buscaram instalar-se na região a fim de driblar a tarifa externa comum, projetada para inibir a entrada de produtos estrangeiros ao bloco, ao mesmo tempo em que se beneficiavam de um mercado consumidor ampliado. No mesmo sentido, Arroyo (2010, p. 63) relembra que a abertura nacional da década de 1990 (que reflete-se na "abertura" do regionalismo) "também busca eliminar as restrições ao movimento de capitais, criando as

---

<sup>30</sup> Sobre a incorporação da dimensão social pela agenda da ALADI, vide declaração da Associação, disponível em: <<http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitect.nsf/vsitioweb/dsampliar>>.

condições econômicas e políticas para aumentar o fluxo de investimentos estrangeiros diretos". Essas empresas e suas cadeias produtivas seriam responsáveis pela formação de corredores de intercâmbio comercial e de integração transfronteiriça.

Diferentemente de períodos anteriores, entretanto, os anos 2000 trazem junto a si um maior destaque para a questão da necessidade de combate às disparidades sociais inclusive internas aos países: fica cada vez mais claro que muitas áreas e parcelas da população oficialmente incluídas nos processos de integração regional, estão longe de beneficiar-se dessa inclusão. Pelo contrário, há a preocupação de que os mecanismos de integração não aprofundem desigualdades estruturais que constroem o desenvolvimento nacional. A fim de atingir o objetivo de uma integração mais profunda, "holística", "integral", que sirva aos objetivos de reafirmação da soberania nacional e autonomia regional, há de se pensar também em uma integração menos concentradora de recursos e segmentadora do território, seja o objetivo a legitimação social do próprio processo de integração ou dos projetos de Estado e de governo.

### **3. INICIATIVA PARA INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA (IIRSA)**

A integração física proposta pela iniciativa IIRSA insere-se dentro de uma conjuntura que a precede e, em parte, a define. Contudo, a IIRSA possui também especificidades quanto aos objetivos pretendidos que refletem o histórico e desdobramentos do regionalismo sul-americano, como explicado no capítulo anterior. Além disso, essas especificidades resultam em uma organização particular de seus projetos, bem como dos elementos institucionais que a estruturam.

Os tópicos que compõem o presente capítulo buscam esclarecer a integração física enquanto contexto que antecede a IIRSA e as especificidades que definem essa iniciativa.

#### **3.1. Integração física para quê?**

A fluidez transfronteiriça é etapa indispensável à conformação de um espaço integrado internacional. Um dos mecanismos para atingir essa fluidez é a adequação da infraestrutura física regional com vistas à integração territorial. A construção e/ou melhoria de sistemas concretos de conexão entre as partes envolvidas em um processo de integração é instrumento importante para a viabilização de uma dinâmica regional propriamente dita e, por isso, tem impacto direto sobre aspectos políticos, econômicos e sociais da integração.

Mais ainda, as decisões tomadas relativamente a alocação dessa infraestrutura funcionam como seleção daqueles espaços a serem priorizados no processo de integração. Nesse sentido, para além de possibilitar o incremento de intercâmbio entre os membros envolvidos, possui o poder de consolidar ou reorganizar as relações de (inter)dependência na qual tomam parte. Ademais, invariavelmente, ao mesmo tempo em que interconectam territórios internacionalmente, refletem na integração nacional, ao incluir determinados espaços tidos como periféricos na dinâmica doméstica como pontos estratégicos para os planos regionais.

A integração da infraestrutura, ademais, auxilia na solução de um aspecto recorrente da constituição territorial de qualquer região: a distribuição desigual no espaço dos recursos disponíveis e cujo compartilhamento pode ser viabilizado com a construção de meios para tanto, materiais e imateriais. Assim sendo, a integração da infraestrutura física (nacional e internacional) pode contribuir para a diminuição da assimetria das condições sociais ao contribuir para a aproximação e acesso de parcela maior do território a oportunidades que, não raro, ficam restritas a centros mais dinâmicos no sistema territorial. Por essa razão, a integração física é estratégia de destaque para a consecução dos objetivos sociais do “novíssimo regionalismo”.

A fim de explorar esse último argumento, contudo, é importante que se tenha já estabelecido que a noção de integração da infraestrutura regional/ territorial é ampla e o reconhecimento de sua relevância, anterior aos mais recentes sopros internacionais regionalistas. Mais frequente que a associação direta da necessidade de infraestrutura para integração territorial com seus potenciais impactos sociais é a correlação feita entre este tipo de iniciativa e metas de crescimento econômico. Lima, Nassif e Carvalho Jr. (1997, p.9), ao discutirem estratégias para diminuição do custo-Brasil<sup>31</sup>, admitem que a dotação de infraestrutura adequada para o caso do comércio brasileiro com o exterior deveria agir no sentido de “a) induzir o desenvolvimento econômico; b) integrar os mercados das regiões; e c) irrigar os espaços geográficos”.

A tarefa de indução ao desenvolvimento pressupõe o estabelecimento de um sistema de infra-estrutura em um espaço geográfico que funcione como instrumento para a ampliação da oferta de fatores. O esforço de integração de mercados pressupõe a provisão de infra-estrutura entre regiões, de forma a maximizar os efeitos da proximidade geográfica. E, finalmente, a atividade de irrigação econômica contempla a implantação de infra-estrutura adicional, de forma tal que possa minimizar os efeitos deletérios causados pela presença de deseconomias de escala já presentes em diversas regiões do Brasil (LIMA; NASSIF; CARVALHO JR., 1997, p. 9).

O argumento central do pesquisadores é de que a competitividade da oferta brasileira no mercado internacional não depende apenas do tipo de produto oferecido, mas também de como as etapas de produção e escoamento de produtos é feita. Nesse sentido, embora a expressão "integração física", nesse caso, nacional, não seja explicitamente destacada pelo artigo, é apontada como elemento crucial para o bom desempenho comercial internacional.

---

<sup>31</sup> Segundo os autores, a expressão "Custo-Brasil" faz referência à "relação entre os custos dos serviços de infra-estrutura no Brasil vis-à-vis os dos países mais eficientes" (LIMA; NASSIF; CARVALHO JR., 1997, p. 2).

Estão incluídas na noção de integração física a construção de vias e meios para a circulação (sejam elas rodoviárias, ferroviárias, hidroviárias ou ainda aeroviárias), de locais de acesso e controle de fluxos (portos, aeroportos e passos de fronteira) e a implantação de mecanismos para a exploração compartilhada e distribuição de recursos (energéticos, por exemplo) e informações entre diferentes pontos da tessitura regional.

Depreende-se do texto pelo menos três importantes funções da integração territorial através de um sistema de infraestrutura adequado: a) o deslocamento e a realocação facilitada de insumos produtivos, incluindo não apenas o fornecimento de matérias-primas, mas também de mão de obra e informação, ou seja, redistribuição dos recursos disponíveis e dispersos no território; b) a aproximação dos diferentes núcleos produtivos, também dispersos, propiciando a conexão e intercâmbio entre as diferentes frações do território e garantindo seu funcionamento como um todo unitário; e c) o desafogamento e reestruturação de regiões onde a concentração produtiva já começa a apresentar desvantagens para o desenvolvimento das atividades produtivas.

A lógica que embasa a correlação integração física - ganho econômico pode ser sumarizada da seguinte maneira: a integração territorial propicia vantagens de escala no sentido de que aumenta os fatores de produção disponíveis e reduz o custo de acesso a esses fatores, contudo, de pouco vale o aumento do volume e/ou valor da produção e da oferta de serviços sem correspondentes meios para a sua distribuição/ escoamento.

No entanto, a dimensão econômica dos possíveis impactos do investimento em infraestrutura para integração não pode ser considerada isoladamente. Redução de custos, aceleração nos ritmos de transações e aumento de acessibilidade a recursos dispersos no território são noções que estão interligadas ainda às atividades de gestão do território (BECKER, 1988), bem como à legitimação e à consolidação da unidade territorial nacional (BECKER e EGLER, 1994). Embora a integração da infraestrutura física não seja ação suficiente para a execução de nenhuma dessas atribuições, é base indispensável para tanto.

Ademais, viu-se, a forma de integração física do território impacta, igualmente, no padrão de inserção internacional do país ou região integrada, e não apenas no que diz respeito à capacidade de adequação às demandas do mercado mundial, como em Lima, Nassif e Carvalho Jr. (1997), mas também no que se refere

à função a ser desempenhada pela unidade territorial internacionalmente inserida dentro do sistema internacional, como Becker e Egler (1994) descrevem para o caso da ascensão do Brasil à condição de semiperiferia e potência regional.

Ainda neste ensejo, a construção de infraestruturas transfronteiriças pode, objetiva e diretamente, corresponder a uma afirmação de política externa e refletir, ao mesmo tempo em que consolida, a dinâmica de poder dentro de determinado espaço/região. Veja-se o exemplo de Andrade (1999, p.21-22), que relaciona a intensificação das relações do Paraguai com o Brasil, em detrimento da Argentina, após a construção da Estrada Assunção-Paranaguá e da Hidrelétrica de Itaipu.

É também possível afirmar a relação inversa: que a inserção internacional, na contemporaneidade, gera efeito maior sobre o padrão de integração física. Não se deve ignorar que é possível que a estratégia de integração e o modelo de infraestrutura a ser construída sejam influenciados por regimes internacionais, uma vez que seja de interesse doméstico o ajustamento a estes regimes. Becker (1997) explica como a inclusão da “variável ambiental” nas políticas territoriais foi influenciada pelas exigências dos organismos financiadores internacionais, fonte importante para o custeio de projetos de integração física, por exemplo. Sobre o mesmo tópico, Marcelo Halperín (2011) destaca a “sugestiva noção” de infraestruturas sustentáveis introduzida pela IIRSA, as quais estariam voltadas para aspectos ambientais e sociais, além dos econômicos.

A iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana, objeto deste capítulo e de análise nesta dissertação, vem reforçando o discurso de uma integração holística, comprometida também com aquelas questões caras ao desenvolvimento socioeconômico nacional dos países abarcados por sua carteira de projetos. Além disso, a preocupação tanto ambiental quanto com as condições de vida da população afetada por suas obras estão em compasso com a relevância desses dois temas na comunidade internacional, em que o bloco sul-americano busca inserir-se cada vez mais autônoma e ativamente.

Está claro, portanto, que a integração física não se limita única e exclusivamente à resolução de questões de assimetrias, ou desigualdades sociais, mas é sim instrumento para tornar compatíveis com o desenvolvimento regional e local iniciativas de integração comercial e econômica (HALPERÍN, 2011). Dessa forma, assim como seria arbitrário categorizar ações como puramente econômicas, políticas ou sociais, também seria pouco pragmático tentar distinguir ações no

sentido de integrar a infraestrutura territorial regional com intuitos sociais daquelas com objetivos definidos como comerciais, por exemplo.

Em suma, é a integração da infraestrutura física que permite a unidade nos processos (trocas, controle, tempo dos fluxos) que ocorrem dentro de um território. De maneira semelhante, contribui também para a unidade deste território quando em relação com o seu exterior e, assim sendo, para a constituição mesma do território. Quando não homogênea, e raras são as vezes que se pode falar de homogeneidade nas ciências humanas, a infraestrutura territorial é denotativa das desigualdades que separam aqueles pontos integrados dos demais: cria-se um espectro de integração, que classifica os locais em mais ou menos inseridos na rede que articula este território.

A forma de integração territorial determina o papel das diferentes porções do território nacional dentro do contexto doméstico, bem como a qualidade de sua inserção internacional. Não seria diferente com um bloco regional.

### **3.2. Objetivos da IIRSA: expectativas para o caso sul-americano**

Identifica-se o lançamento da IIRSA com a primeira Reunião dos Presidentes da América do Sul, ocorrida na capital federal brasileira, entre os dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000. Na oportunidade, foi apresentada aos mandatários dos doze países sul-americanos ali presentes uma proposta de plano para a integração da infraestrutura regional, que consta como anexo do documento resultante do encontro, o Comunicado de Brasília.

Apesar de a versão final do referido plano haver sido acordada apenas em dezembro, durante a Reunião de Ministros de Transporte, Comunicações e Energia da América do Sul, no próprio texto do Comunicado foram já explicitadas algumas orientações mais gerais da integração a ser empreendida. No documento, é significativa a passagem que afirma a relação de complementaridade entre integração e desenvolvimento da infraestrutura física. Mais que isso, fica registrado o entendimento de que a constituição mesma do “espaço econômico ampliado sul-americano” depende disso, conforme parágrafo 37 do Comunicado de Brasília (2000).



Os três setores compreendidos pela IIRSA até o presente momento também foram definidos desde o documento-proposta, sem que houvesse modificações. São eles: transporte, energia e comunicações. De acordo com o Plano de Ação para Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul (2000), a partir do reconhecimento de estudos anteriores conduzidos com o intuito de enfatizar a importância da construção de uma rede viária regional (a ser originada da integração das redes nacionais), a articulação multimodal é colocada em foco. No que diz respeito à energia, a preocupação é justamente com a viabilização do aproveitamento conjunto dos recursos existentes na região. Das telecomunicações, por seu turno, entende-se que sejam fundamentais para a consecução da integração logística e dos sistemas energéticos.

Interessante notar a existência da proposta que veio a originar a IIRSA previamente à Reunião dos Presidentes em Brasília. O Plano de Ação, consolidado ao final daquele ano, fora primeiramente elaborado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com contribuições da Corporação Andina de Fomento e “outros organismos regionais relevantes”, além dos próprios países sul-americanos, segundo consta no parágrafo 39 do Comunicado de Brasília (2000), e a pedido do governo brasileiro, anfitrião da Reunião, conforme o prólogo aos Documentos de Apoio reunidos pelo BID (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 2000). Além do Plano de Ação, o encontro em Brasília é também atribuído à iniciativa do então presidente brasileiro, Fernando Henrique Cardoso (CERVO; BUENO, 2002). No entanto, não há nenhuma evidência de que o Plano de Ação ou o Comunicado de Brasília tenham sido elaborados preponderantemente do ponto de vista e interesses de um ou outro Estado participante.

Igualmente interessante é a recorrente menção, no Plano de Ação em questão, a obras e projetos de integração infraestrutural já em andamento. A IIRSA é, portanto, credora destes projetos que a antecedem e que, em muitos casos, incorpora. A inovação do plano IIRSA está em unir em um esforço de fato *regional* e *multissetorial* os países independentes da América do Sul em torno do objetivo de integrar a infraestrutura da região com vistas a aprofundar o processo de integração sul-americana como um todo.

A inserção do tópico “integração física” dentro de um espectro mais amplo reforça esse propósito. O Comunicado de Brasília menciona, além da integração física, com maior ou menor detalhamento, outros temas beneficiados pelo

tratamento regional, tais como democracia, comércio, tecnologia, informação e conhecimento e combate a drogas ilícitas. A ideia é de que, não apenas estas são matérias caras ao processo de integração, mas também a busca por uma solução integrada para essas questões tende a ser mais eficiente.

O Plano de Ação (2000, p. 2-4) para implementar a IIRSA prevê nove ações básicas das quais podem ser depreendidos nove objetivos da iniciativa: um mais geral e oito mais específicos, sendo que estes últimos podem ainda ser classificados em dois grupos: aquelas ações que representam objetivos mais diretamente ligados às características dos projetos da IIRSA, individualmente, e aquelas que dizem respeito a viabilização da IIRSA propriamente dita, como plano regional.

Quadro 1 - Objetivos da IIRSA

<p>Objetivo geral (1) desenhar uma visão integral da infraestrutura regional</p>	
<p>Objetivos com impacto na caracterização de projetos:</p> <p>(2) enquadrar os projetos a partir da identificação de eixos de integração e desenvolvimento</p> <p>(3) valorizar as dimensões social e ambiental dos projetos</p> <p>(4) melhorar as condições de vida das populações locais dentro dos eixos</p> <p>(5) incorporar mecanismos de participação e consulta na definição e seleção de projetos</p>	<p>Objetivos com impacto para viabilização do esforço regional:</p> <p>(6) atualizar sistemas regulatórios nacionais sobre o uso da infraestrutura</p> <p>(7) harmonizar sistemas regulatórios entre Estados</p> <p>(8) desenvolver mecanismos de financiamento e gestão compartilhada</p> <p>(9) estruturar soluções financeiras em parceria com setor privado</p>
<p>Elaboração: Eduarda Scheibe, 2013. Fonte: Plano de Ação para Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul, 2000, p. 2-4.</p>	

A primeira ação listada, entendida aqui como o objetivo geral deste primeiro programa da IIRSA, fala de desenhar uma visão integral da infraestrutura sul-americana. A noção de “visão integral” empregada tem correspondência direta com aquelas previstas nos discursos sub-regionais do MERCOSUL e, mais

explicitamente, da CAN. A integralidade nesse caso diz respeito à atenção aos impactos sociais e ambientais, além de econômicos e políticos, dos projetos que virão a concretizar a integração da infraestrutura regional, bem como à variedade de setores abarcados pela iniciativa.

Entre as ações traduzíveis em objetivos mais específicos e que refletem na seleção dos projetos de integração física está a decisão de enquadrar obras e definir investimentos e prioridades a partir da lógica de Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs). Embora a noção de EIDs seja introduzida como parte do vocabulário frequentemente utilizado nos documentos produzidos pela IIRSA, a existência mesma de eixos de integração transfronteiriços na região antecede a iniciativa. A utilização de eixos é justificada como meio para tornar mais eficientes os investimentos, exatamente por já apresentarem uma dinâmica própria que os conforma como tais, ou possuírem potencial para tanto. Os EIDs vieram a se tornar a marca mais conhecida da IIRSA e serão analisados de forma mais detida adiante.

Também com impacto na definição dos projetos de integração, está o objetivo de valorizar suas dimensões social e ambiental. A valorização, segundo o Plano de Ação (2000, p.3), vai mais longe que a busca por diminuir possíveis impactos “não desejados”, influenciando desde a fase de concepção do projeto, sendo a variável ambiental abordada como “oportunidade para o aproveitamento integral e enriquecimento dos projetos”.

Partindo de uma perspectiva similar de valorização socioambiental e buscando evitar que a integração em eixos privilegie apenas os pontos mais dinâmicos destes espaços, está o terceiro objetivo específico, de melhoria da qualidade de vida das populações locais. Somado ao terceiro, o quarto objetivo se propõe igualmente a uma aproximação dos interesses locais, por meio da incorporação de mecanismo de participação e consulta junto às comunidades afetadas, além dos potenciais parceiros do setor privado. Se os eixos são a faceta mais conhecida da IIRSA, a inobservância e/ou potenciais consequências dos demais objetivos específicos inseridos neste primeiro grupo são, seguramente, a principal fonte de preocupação e avaliações negativas da iniciativa.

Além dos objetivos acima, outras quatro ações enumeradas pelo plano inicial apresentado e acordado em 2000 traduzem objetivos específicos da IIRSA. Diferentemente dos até o momento apresentados, entretanto, os objetivos que seguem concentram-se na criação de marcos regulatórios e institucionais que

viabilizem de fato a IIRSA como concepção regional, mais do que como uma coordenação de diversos projetos entre dois ou mais Estados da região. São eles: modernizar e atualizar os sistemas regulatórios e institucionais em âmbito nacional que normatizam o uso da infraestrutura, harmonizar estes sistemas entre os diferentes Estados sul-americanos, desenvolver novos mecanismos regionais para programação, execução e gestão de projetos e desenvolver soluções financeiras para cada tipo de empreendimento, preferencialmente, em parceria com a iniciativa privada.

Estes quatro últimos objetivos são facilmente agrupáveis em dois pares. O primeiro e segundo objetivos do parágrafo anterior visam à eliminação de barreiras ocasionadas pelos aparatos nacionais e pelas incompatibilidades entre estes aparatos, no que se refere às normas de utilização das diversas infraestruturas de integração, bem como a criação de parâmetros conjuntos para a avaliação, planejamento e seleção de projetos. A relevância dessas ações repousa no sentido de promover estabilidade e unidade normativa, a medida do possível, para o processo previsto.

Sobre os dois últimos objetivos, pode-se dizer que enfocam principalmente a questão do custeio das obras. Enquanto o primeiro deles tem por finalidade criar meios para o financiamento e gestão compartilhada de projetos baseando-se na experiência dos organismos financiadores regionais (BID, CAF e FONPLATA) e nacionais, o segundo tem como alvo a criação de um ambiente atrativo para os investimentos do setor privado, mas também garantir o compartilhamento adequado de riscos e benefícios entre este e o setor público.

O plano IIRSA visa, portanto, sobretudo, viabilizar o que implica em mais do que contribuir para, a integração integral objetivada pelo regionalismo sul-americano. Como iniciativa para integração da infraestrutura, a IIRSA é concretizada por meio de uma série de projetos e obras para efetivar essa realidade regional almejada. A IIRSA, entretanto, não corresponde apenas a sua carteira de projetos, mas também a um impulso de origem e finalidade regionais, a tentativa de avanço em direção a criação de um espaço sul-americano. Ultrapassa, assim sendo, a soma de seus empreendimentos nas áreas de transporte, energia e comunicações. O enquadramento das ações básicas/ objetivos da IIRSA segundo a classificação exposta acima corrobora e auxilia nesse entendimento.

As razões que justificam o empreendimento de esforços no sentido de integrar a infraestrutura territorial e, mais especificamente, no caso da IIRSA, a infraestrutura regional sul-americana, estão representadas ainda nos sete princípios orientadores da iniciativa, quais sejam: i) regionalismo aberto; ii) Eixos de Integração e Desenvolvimento; iii) sustentabilidade econômica, social, ambiental e político-institucional; iv) aumento do valor agregado da produção; v) tecnologias da informação; vi) convergência normativa; e vii) coordenação público-privada. Embora coincidam em alguns pontos, como não poderia deixar de ser, estes princípios orientadores não se confundem com as ações-objetivos identificadas acima, não obstante os princípios contribuam para explicar os objetivos. Por esse motivo, serão retomados na discussão proposta pelo capítulo seguinte desta dissertação.

### 3.3. Enquadramento dos projetos IIRSA

Os projetos da IIRSA são desenvolvidos e enquadrados dentro de duas lógicas: Eixos de Integração e Desenvolvimento e Processos Setoriais de Integração. Enquanto os EIDs são fáceis de visualizar como recortes do território total que se almeja integrar, os PSIs não são espacialmente delimitados, mas sim se destinam a superar constrangimentos à integração da infraestrutura que podem refletir nas zonas de influência de um ou mais EIDs.

No caso da Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana, segundo publicação recente disponibilizada pela iniciativa:

Um EID é uma porção multinacional de território que inclui uma certa dotação de recursos naturais, assentamentos humanos, áreas produtivas e de serviços logísticos. Este território é articulado pela infraestrutura de transporte, energia e comunicações que facilita o fluxo de bens e serviços, de pessoas e de informações dentro dele, como também para e do resto do mundo. Por conseguinte, o conceito de EID supera outros conceitos previamente utilizados, tais como corredores de transporte ou redes de infraestrutura (IIRSA, 2011c, p.8).

O fato de os eixos serem previamente definidos implica, diferentemente do que se pode pensar a partir da leitura do trecho acima, não que haja uma dinâmica também previamente *consolidada* nessa porção territorial, mas antes a existência de uma demanda pela viabilização de uma dinâmica *potencial*. Contudo, não se deve tomar esta afirmação como a negação absoluta de uma lógica anterior

de atividades sinérgicas dentro do EID, afinal, essa mesma sinergia justifica a identificação da faixa territorial como eixo. De acordo com Nilder (*apud* NASSER, 2000, p. 150)<sup>32</sup>, considera-se um eixo:

Determinado corte espacial que focaliza sub-regiões dinâmicas onde a seleção das ações de desenvolvimento integrado permite maior propagação desse dinamismo para a região ou para o país. Mostra orientação para as potencialidade das sub-regiões, que podem ser agregadas para estabelecer capacidades de setores produtivos e vantagens na localização de atividades ainda não devidamente exploradas.

São justamente as noções de “porção territorial” e “agregado de sub-regiões” que diferenciam o EID dos corredores de transporte e redes de infraestrutura. A noção de eixo de integração e desenvolvimento pretende-se mais ampla que a de corredor e rede no sentido de que caracteriza-se não apenas a partir das conexões dentro de um sistema territorial, mas do território em si. Essas conexões estão contidas na noção de eixo e a valorização da integração física, por sua vez, parte do pressuposto que é a carência ou insuficiência dessas conexões que atravancam a realização das potencialidades do eixo. As conexões por si só, entretanto, não constituem um eixo, mas sim as conexões somadas a sua área de influência, seu território.

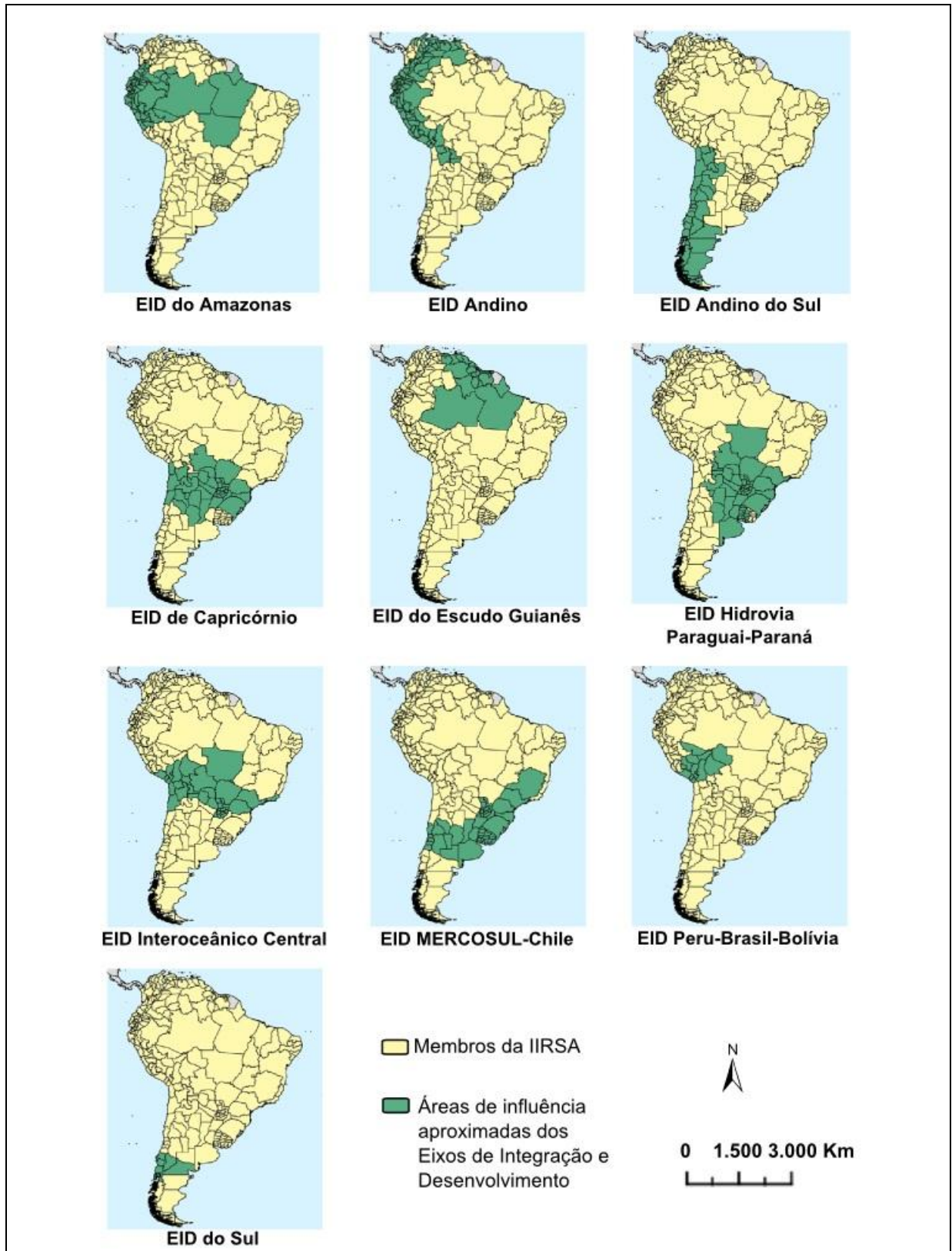
A fim de suprir a demanda pela realização dessas potencialidades da maneira mais adequada é que, após a definição dos eixos, seguiu-se a elaboração de documento intitulado *Visão de Negócios* para cada um deles. Os documentos elaborados oferecem uma caracterização geográfica do eixo e socioeconômica dos países que o integram, além de traçarem um panorama do comércio do EID com o restante do mundo e entre os membros que tem parte de seu território sob sua zona de influência. Mais importante, definem também as condições de infraestrutura do recorte territorial no tocante a transporte, comunicações e energia, possibilitando a identificação das limitações nessa matéria.

Como dito, em um primeiro momento foram apontados doze eixos, conforme consta no Plano de Ação de 2000. Dois dos doze eixos iniciais, contudo, foram unidos para dar origem a um Processo Setorial de Integração.

---

<sup>32</sup> Nasser (2000) faz referência ao trabalho não publicado "Conceitos de eixo, pólo, cluster e corredor como unidades de caracterização no desenvolvimento integrado", de autoria de Antônio Duarte Furtado Nilder.

Mapa 1 - Eixos de Integração e Desenvolvimento IIRSA



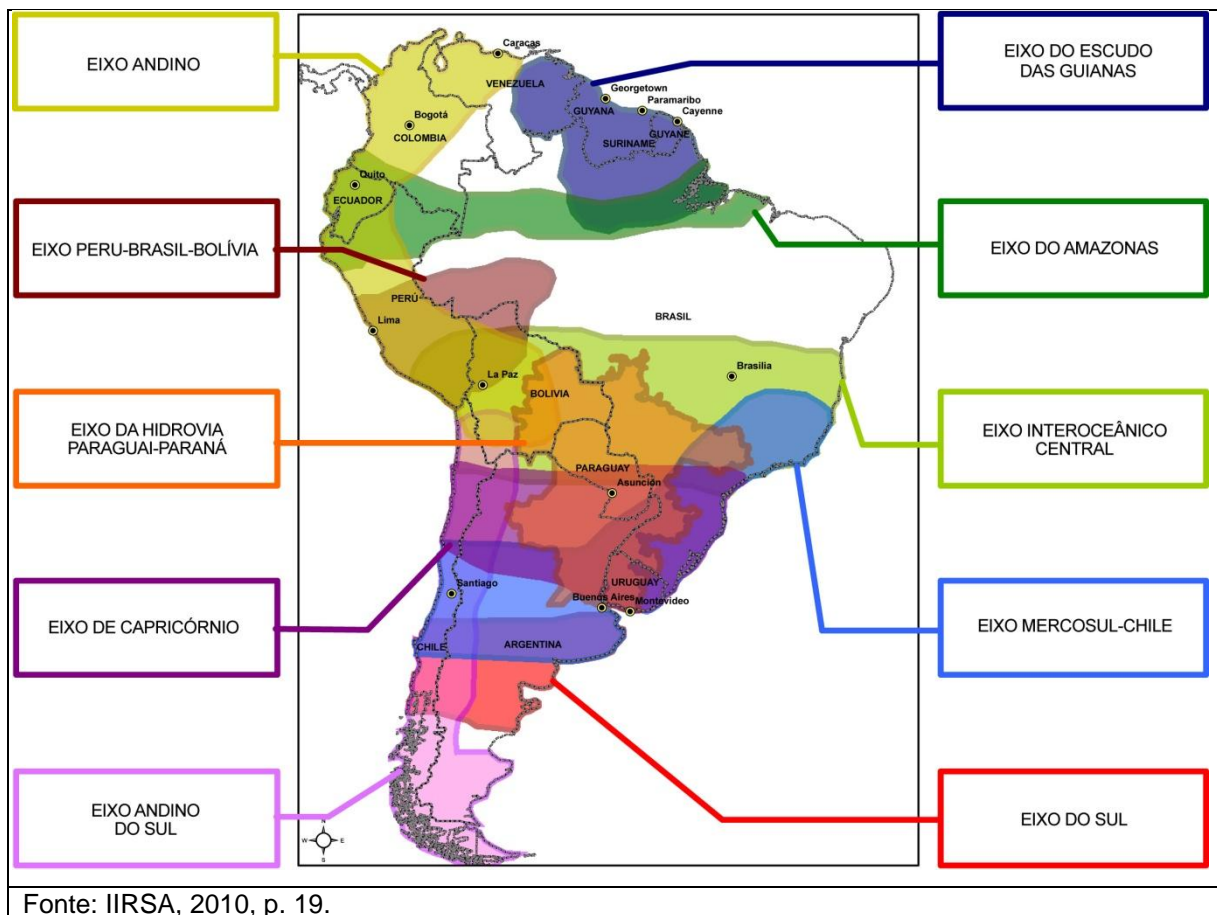
Fonte: IIRSA, 2010.

Elaboração: Eduarda Scheibe, 2013.

Finalmente, dez foram estabelecidos pelo ordenamento territorial, desenvolvido pela iniciativa mormente até 2003, com algumas modificações em relação à sugestão inicial<sup>33</sup> (IIRSA, 2010), como se observa na página anterior (Mapa 1). Nos mapas, estão representados a incidência dos EIDs consolidados nos estados, províncias e departamentos sul-americanos<sup>34</sup>.

Os eixos, entretanto, não correspondem exatamente às divisões político-administrativas. Outra forma de representação dos mesmos é fazê-lo segundo suas zonas de influência, como em Mapa 2, abaixo.

Mapa 2 - Eixos de Integração e Desenvolvimento IIRSA (2)



<sup>33</sup> Os doze eixos propostos inicialmente denominavam-se: Eixo MERCOSUL, Eixo Andino, Eixo Interoceânico Brasil-Bolívia-Peru-Chile, Eixo Venezuela-Brasil-Guiana-Suriname, Eixo Multimodal Orinoco-Amazonas-Plata, Eixo Multimodal do Amazonas, Eixo Marítimo do Atlântico, Eixo Marítimo do Pacífico, Eixo Neuquén\_Concepción, Eixo Porto Alegre-Jujuy-Antofagasta, Eixo Bolívia-Parguai-Brasil, Eixo Peru-Brasil. (PLANO..., 2000)

<sup>34</sup> As divisões político-administrativas representadas em Mapa 1 são: províncias, na Argentina, departamentos na Bolívia, estados no Brasil, regiões no Chile, departamentos na Colômbia, províncias no Equador, regiões na Guiana, departamentos no Paraguai, departamentos no Peru, território nacional no Suriname, departamentos no Uruguai e estados na Venezuela.



Embora a representação por zonas de influência esteja mais de acordo com a concepção dos EIDs, optou-se pela representação exposta em Mapa 1 por duas razões: a) não fica claro quais os critérios utilizados na produção dos mapas disponibilizados pela própria IIRSA para a delimitação das chamadas áreas de influência de cada EID; e b) a análise da zona de influência dos eixos a partir das unidades político-administrativas que abrigam suas obras não prejudica o entendimento da concepção de eixo e, além disso, apresenta vantagens para a confrontação de dados referentes às obras com outros referentes ao território, como os de densidade demográfica, por exemplo, o que será apresentado em capítulo seguinte.

O requisito fundamental para escolha dos Eixos foi a capacidade de articulação do subcontinente. Daí a característica generalizada de que sejam multinacionais e multissetoriais, no sentido de que abarcam as obras necessárias para o desenvolvimento de determinada área, podendo reunir ações no âmbito dos transportes, da energia e das comunicações, quando pertinente.

Importante notar que, não obstante sejam dez os eixos reconhecidos pela IIRSA<sup>35</sup>, não existem projetos previstos para o Eixo Andino do Sul. Conformado por porções do território chileno e argentino, o Andino do Sul possui Visão de Negócios, segundo publicação da própria iniciativa (IIRSA, 2011c), mas o documento não está disponível como as outras nove Visões<sup>36</sup>. A justificativa pela qual as ações IIRSA não tiveram continuidade ali é a de que “os países que o integram [estavam] à espera do resultado do estudo de conectividade entre Argentina e Chile para definir sua agenda de trabalho” (IIRSA, 2011c, p. 66), sendo a conexão entre estes dois países o principal obstáculo a ser superado para a dinamização deste EID. A não operabilidade dessa conexão específica subtrai ao eixo uma das características fundamentais, a multinacionalidade, e, por conseguinte, o potencial integracionista do mesmo para a região sul-americana.

Na prática, portanto, são nove os Eixos de Integração e Desenvolvimento da IIRSA. Além disso, as primeiras Visões de Negócios definiram, para cada eixo,

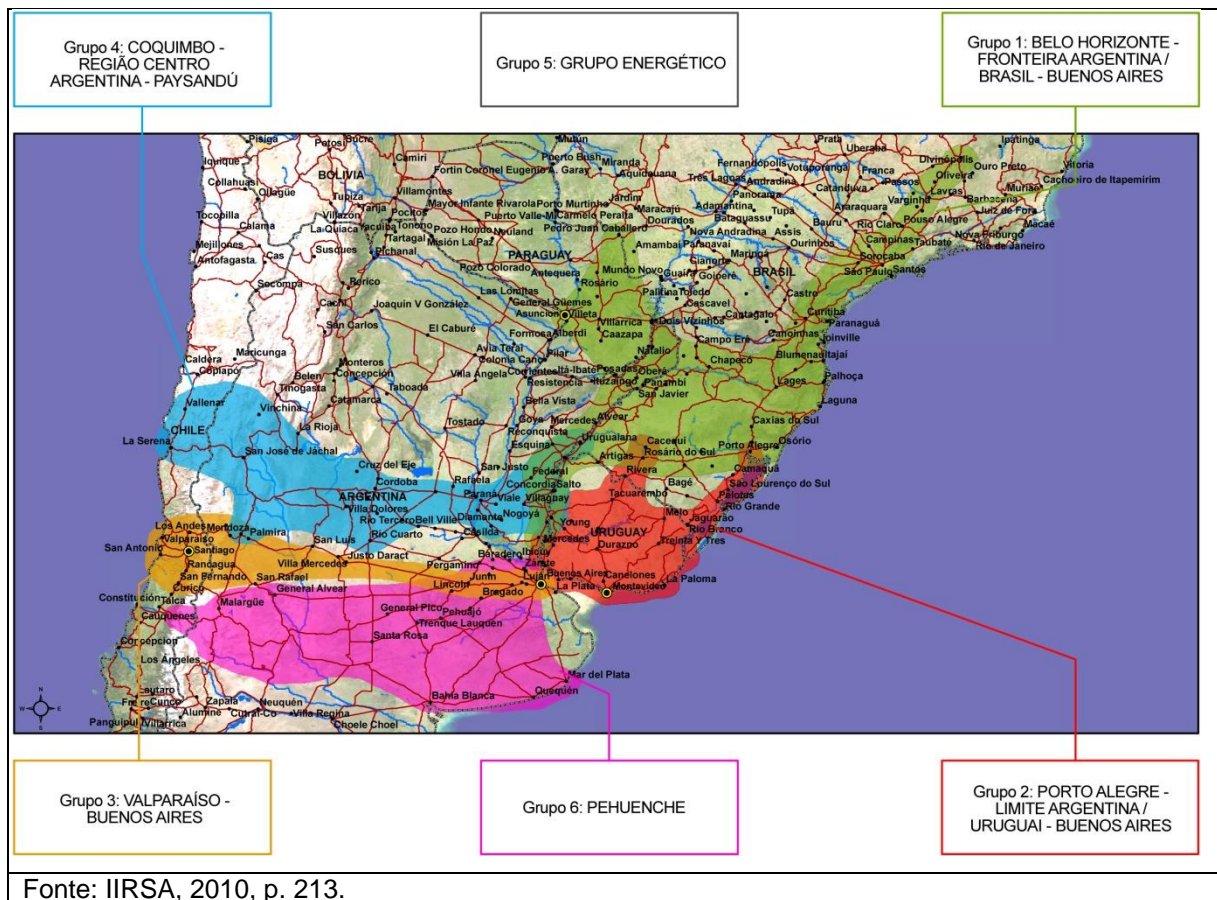
---

<sup>35</sup> Apesar de mencionados dez eixos nas demais fontes, as Carteiras de Projetos, documentos publicados regularmente com a orientação de informar a lista de projetos incorporados pela IIRSA e a situação dos mesmos, previam obras para apenas oito deles até 2007, quando este número passou para nove, após a inclusão do EID Hidrovia Paraguai-Paraná, na Carteira do mesmo ano. Ao EID Andino do Sul, ver-se-á, nunca foi atribuído nenhum projeto nos documentos consultados. (IIRSA, 2004, 2007, 2008, 2009, 2010)

<sup>36</sup> As "Visões de Negócios" para cada um dos nove eixos estão disponíveis em: <[http://www.iirsa.org/Documentos\\_POR.asp?CodIdioma=POR](http://www.iirsa.org/Documentos_POR.asp?CodIdioma=POR)>. Acesso em: 12 fev. 2013.

grupos de projetos que dividem os eixos em parcelas menores, sendo cada grupo composto por um conjunto de obras de integração e dotado de uma finalidade própria, voltado para o cumprimento de uma etapa necessária ao desenvolvimento do EID em que se insere. A título de exemplo, abaixo reproduz-se a representação dos Grupos de Projetos que compõem o Eixo MERCOSUL-Chile.

Mapa 3 - Grupos de Projetos Eixo MERCOSUL-Chile



A título de esclarecimento, é interessante que se defina neste ponto o conceito de projeto-âncora, frequentemente referido na documentação produzida pela IIRSA. Denomina-se *projeto-âncora* o projeto que “dá sentido” ao grupo de projetos ao qual pertence, “identificado como o gargalo ou o elo que falta na rede de infraestrutura que impede o aproveitamento ótimo dos efeitos combinados do grupo” (IIRSA, 2010, p.31). Assim sendo, o projeto-âncora é aquele sem o qual o grupo de projetos não cumpriria sua função estratégica, seu objetivo específico.

Há projetos-âncora pré-existent, caso do Sistema Hidroelétrico de Itaipu, no Grupo Energético do Eixo MERCOSUL-Chile. Nesse caso, embora o

projeto esteja arrolado entre os projetos da IIRSA e conste uma estimativa do investimento realizado, este último valor não é somado no balanço do total investido/a investir, em razão de anteceder o próprio plano de integração.

A última Carteira de Projetos IIRSA, de 2010, divide os nove eixos consolidados em 47 grupos que, por seu turno, somam 524 projetos de melhoria ou construção de novos elementos de infraestrutura em transporte, energia e comunicações (IIRSA, 2010). A Tabela 1 demonstra a distribuição dos projetos e grupos de projetos nos eixos, bem como por setor.

Tabela 1 - Número de projetos e grupos de projetos por EID e setor (2010)

Eixos de Integração e Desenvolvimento	Projetos	Grupos de projetos	Setores IIRSA		
			Transporte	Energia	Comunicações
EID do Amazonas	58	7	51	6	1
EID Andino	64	10	49	13	2
EID de Capricórnio	72	5	68	4	0
EID do Escudo Guianês	25	4	18	6	1
EID Hidrovia Paraguai-Paraná	95	5	85	7	3
EID Interoceânico Central	55	5	51	2	2
EID MERCOSUL-Chile	107	6	90	17	0
EID Peru-Brasil-Bolívia	23	3	17	6	0
EID do Sul	27	2	24	3	0
<b>Total (*)</b>	<b>524</b>	<b>47</b>	<b>451</b>	<b>64</b>	<b>9</b>

Fonte: IIRSA, 2010, p. 48-50.

(\*) A soma do número de projetos por EID não corresponde ao total de projetos à razão de dois projetos serem compartilhados entre dois Eixos diferentes, ambos no setor de transportes. São eles: Passo de Fronteira Pircas Negras, entre o noroeste argentino e a Região do Atacama, no Chile, pertencente simultaneamente aos Eixos de Capricórnio e MERCOSUL-Chile; e o trecho entre Cascavel e Foz do Iguaçu, ambas no Brasil, do Corredor Ferroviário Bioceânico, pertencente aos Eixos de Capricórnio e da Hidrovia Paraguai – Paraná<sup>37</sup>.

Depreende-se da informação fornecida que, não apenas a repartição dos projetos por grupo deve variar, vejam-se os casos dos Eixos de Capricórnio, Hidrovia Paraguai-Paraná e Interoceânico Central, todos divididos em 5 grupos, embora apresentem número de projetos bastante diversos (72, 95 e 55 projetos,

<sup>37</sup> Isso ocorre porque estes são chamados “projetos-rótula”. Os projetos-rótula representam intersecção entre eixos ou articulam grupos de projetos diferentes dentro de um mesmo eixo.

respectivamente), mas também o número de projetos incluídos em cada um dos nove EIDs é bastante assimétrico, chegando a um mínimo de 23 projetos no Eixo Peru-Brasil-Bolívia e a um máximo de 107 para o Eixo MERCOSUL-Chile. Também é possível perceber que mais de 85% dos projetos estão concentrados na área de transportes, restando para comunicações menos de 2% deste número.

Da forma como estão dispostos, contudo, os dados pouco contribuem para uma análise crítica dos Eixos da IIRSA e da forma como seus projetos, dentro desta lógica, estão distribuídos. Em primeiro lugar, há de se reforçar que cada grupo de projetos é definido de acordo com uma finalidade específica, com o sentido de que, conjuntamente, articulem e cooperem para o desenvolvimento do eixo em que estão inseridos de maneira integral. O número de projetos de cada grupo, portanto, varia segundo a necessidade para a consecução do fim instituído para o grupo. Por seu turno, a necessidade de melhorias e/ou novas construções varia em função da estrutura prévia existente no espaço abrangido pelo grupo. A mesma consideração vale para a assimetria do número de projetos entre EIDs e setores.

Ademais, variáveis como a extensão geográfica das zonas de influência, população habitante e valor dos investimentos dos projetos devem ser ponderadas para uma aproximação maior e avaliação mais adequada dos métodos utilizados pela IIRSA para alcançar os seus objetivos anunciados. Ver-se-á, por exemplo, que os investimentos previstos em transporte e energia não variam tanto quanto o número de projetos: o investimento estimado para os 451 projetos em transportes da Carteira de Projetos 2010 era de US\$ 55,3901 bilhões, enquanto para os 64 projetos de energia estimava-se o montante de US\$ 40,6844 bilhões (IIRSA, 2010).

Percebe-se uma modificação similar das conclusões no caso da comparação entre os 107 projetos do Eixo MERCOSUL-Chile e os 23 do Eixo Peru-Brasil-Bolívia. Enquanto o primeiro tem uma área de influência maior que o segundo, 3.216.277 Km<sup>2</sup> comparados a 1.146.871 Km<sup>2</sup>, é de fato o peso populacional que os diferencia: são 107 projetos em uma área que abriga 137.300.163 habitantes e 23 para uma população de 10.249.938 habitantes (IIRSA, 2010) — que resulta em uma proporção de mais de um milhão de habitantes por projeto no Eixo MERCOSUL-Chile e menos de meio milhão para o Eixo Peru-Brasil-Bolívia. Além disso, o volume de investimentos previstos nos dois EIDs tampouco se distancia tanto quanto no caso da contagem de projetos: são US\$ 35,8362 bilhões para o eixo maior e US\$21,4023 bilhões para o eixo menor (IIRSA, 2010).

Em tempo, relativamente ao volume de investimentos, tampouco se deve ignorar pelo menos três aspectos: i) há variação nos valores previstos, para mais e para menos, de um ano para outro; ii) alguns valores fazem referência apenas aos estudos sobre a factibilidade do projeto a que se referem; e iii) alguns projetos não possuem ainda montante de investimento definido, embora figurem no portfólio da iniciativa. A não consideração destas constatações igualmente pode resultar em uma distorção considerável quando avaliado um Eixo segundo, exclusivamente, esta variável.

Entende-se que a contextualização desses dados (número de projetos e investimento previsto, por exemplo) por intermédio de sua confrontação e compreensão conjugada com variáveis que permitam perceber a realidade regional, permitirá uma avaliação mais objetiva e realística da iniciativa integracionista. Como brevemente buscou-se demonstrar acima, a tentativa de análise dos dados desligados da conjuntura em que se inserem pode gerar conclusões precipitadas. O capítulo seguinte desta dissertação propõe-se a contextualizar parte dessas cifras referentes aos projetos dos Eixos de Integração e Desenvolvimento da IIRSA

Além dos EIDs, há também os PSIs. A exemplo do segundo bloco de objetivos específicos identificados na seção anterior deste capítulo, os Processos Setoriais de Integração são definidos a fim de tornar possível a integração como um todo do subcontinente. Não apenas no sentido de que não seccionam o espaço em integração, como o fazem os eixos, que, muito embora sejam zonas de articulação, permitem o enfoque de determinada área por vez, mas também porque os PSIs dão conta de ações necessárias à viabilização dos próprios projetos incluídos na lógica dos EIDs (caso do PSI Instrumentos para Financiamento de Projetos de Integração Física Regional), assim como da instrumentalização real desses projetos como meios para integração (PSI Facilitação de Passos de Fronteira).

(...) um PSI visa à identificação dos obstáculos de tipo normativo institucional que impedem o desenvolvimento e a operação da infraestrutura básica na região, bem como à proposta de ações que permitam superá-los. Cada um deles abrange serviços críticos no processo de integração, os quais, às vezes, podem ser comuns a vários EID (IIRSA, 2011c, p.8).

Inicialmente, no Plano de Ação (2000), foram seis os processos identificados: 1) Sistemas Operativos de Transporte Multimodal, 2) Sistemas Operativos de Transporte Aéreo, 3) Facilitação de Passos de Fronteira, 4) Harmonização de Políticas Regulatórias, de Interconexão, de Espectro, de Padrões

Técnicos e de Universalização de Internet, atual PSI Tecnologia da Informação e Comunicações, 5) Instrumentos para o Financiamento de Projetos de Integração Física Regional, e 6) Marcos Normativos de Mercados Energéticos Regionais, atual PSI Integração Energética. A estes, somou-se o PSI Sistemas Operativos de Transporte Marítimo, originado da fusão dos EIDs Marítimo Pacífico e Marítimo Atlântico, também originalmente propostos em 2000.

Os PSIs possuem objetivos voltados, majoritariamente, para harmonização de marcos regulatórios e, assim sendo, buscam o consenso entre as autoridades nacionais sul-americanas. Os EIDs, diferentemente, não dependem de consenso para seu avanço, embora sua existência sejam fruto de uma decisão regional consensuada. Outra diferença é que os PSIs não possuem uma estrutura interna padronizada, o que reflete em uma forma de trabalho particular para cada um<sup>38</sup>. Todos, entretanto, estão incumbidos da preparação de estudos que lhes permita vislumbrar a situação regional no que tange determinado tópico considerado estratégico para a integração física — estudos estes que devem também ser reconhecidos como contribuição para os objetivos integracionistas.

As avaliações recorrentes conduzidas dentro da estrutura institucional da própria IIRSA, no entanto, têm considerado que os avanços dos Processos Setoriais estão aquém das expectativas (IIRSA, 2011c, p. 111), tendo alguns, contudo, empreendido esforços maiores do que outros.

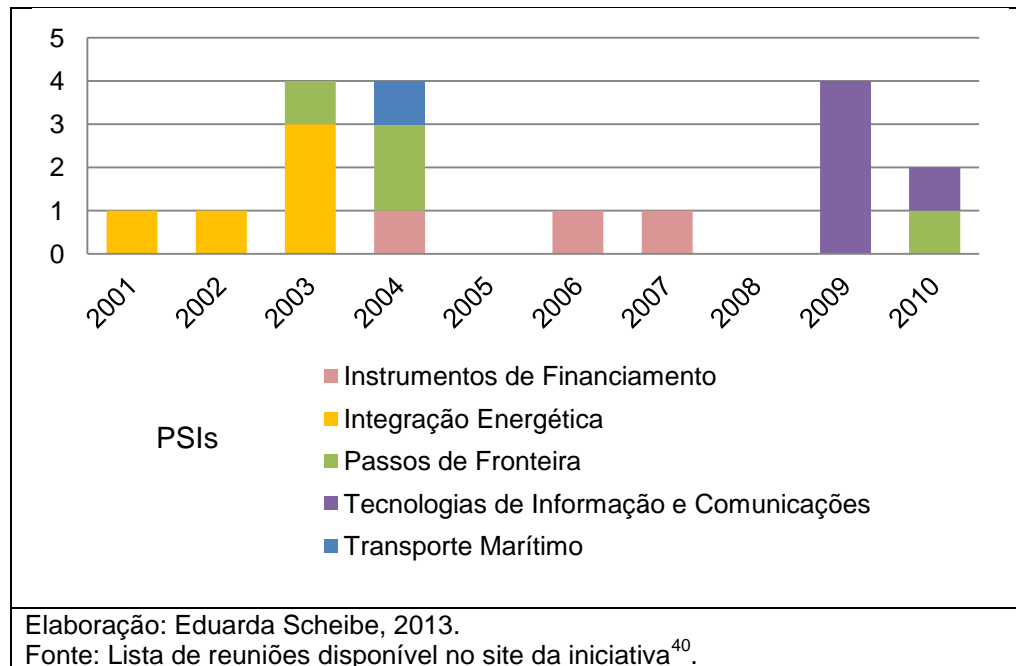
O gráfico abaixo demonstra o número de reuniões de cada PSI por ano. Ver-se-á que para os PSI Transporte Aéreo e Transporte Multimodal o número de reuniões é nulo. Todos os PSIs, entretanto, apresentaram estudos de diagnóstico regional nos tópicos que lhes são pertinentes.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> O único Processo Setorial, por exemplo, que, até o momento, prevê projetos de escopo definido em moldes similares aos dos EIDs é o de Tecnologia da Informação e Comunicações. Os seus dois projetos constam inclusive na Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010, a qual será mencionada adiante, no capítulo 5. São eles: Projeto Exportação por Envios Postais para Micro, Pequenas e Médias Empresas e Projeto de Acordo de Roaming Sul-Americano.

<sup>39</sup> Considerou-se, para fins de composição do gráfico, as reuniões dos Grupos Técnicos Executivos (GTEs) específicos previstos para cada PSI, a exemplo do que ocorre com os EIDs. Não se ignora, entretanto, que os estudos de diagnóstico referentes aos PSIs foram apresentados, em diferentes ocasiões, como parte das reuniões dos GTEs dos Eixos.

Gráfico 1 - Reuniões Processos Setoriais de Integração (2001-2010)



A compreensão da evolução de cada PSI exigiria estudo detido das atividades desenvolvidas dentro do âmbito da IIRSA e do contexto em que se insere cada um dos casos, o que, entende-se, não cabe ao presente trabalho. Importante notar, entretanto, que EIDs e PSIs funcionam como duas frentes de ação para a consecução dos objetivos da IIRSA, não significando, de forma alguma, que seus objetivos e/ou resultados devam ser desassociados. As conclusões dos estudos procedidos dentro dos Processos Setoriais, certamente, tiveram relevância para os projetos conduzidos dentro dos Eixos de Integração e Desenvolvimento.

### 3.4. Estrutura institucional da IIRSA

A IIRSA, apesar de não ser uma organização internacional<sup>41</sup>, possui uma estrutura institucional. Essa estrutura foi sendo modificada desde sua primeira

<sup>40</sup> A listagem de todos os eventos relacionados a IIRSA está disponível em: <<http://www.iirsa.org/procesossecint.asp?Codldioma=ESP>>. Acesso em: 12 fev. 2013.

<sup>41</sup> Segundo Seitenfus (2005, p. 33) as organizações internacionais podem ser definidas como "uma associação voluntária entre Estados, constituída através de um tratado que prevê um aparelhamento institucional permanente e uma personalidade jurídica distinta dos Estados que a compõem, com o objetivo de buscar interesses comuns, através da cooperação entre seus membros". A IIRSA, viu-se, é um plano de ações conjuntas que agrega Estados, mas não possui personalidade jurídica distinta

versão a fim de adaptar o que fora planejado às necessidades reais e mais imediatas que se impunham à medida que a iniciativa progredia. Os três elementos da estrutura original, porém, tiveram continuidade pelo menos até 2009: o Comitê de Direção Executiva, Comitê de Coordenação Técnica e os Grupos Técnicos Executivos.

Os Grupos Técnicos (GTEs) foram idealizados a priori como espaço para enfoque individual de cada um dos Eixos de Integração e Desenvolvimento e Processos Setoriais. Atualmente, além das funções inicialmente idealizadas, alguns GTEs dedicam-se a projetos específicos fora do âmbito dos EIDs ou dos PSIs, caso do GTE sobre Sistema de Informação Geográfica e Cartográfica, reunido em outubro de 2012, ou mesmo a questões mais amplas que dizem respeito ao acompanhamento da IIRSA, a exemplo do grupo reunido em setembro de 2012 para tratar sobre o Sistema de Monitoramento Permanente da Agenda de Projetos Prioritários. As equipes reunidas são compostas por especialistas e funcionários apontados pelos países envolvidos diretamente na ação destacada pelo GTE. Dado a natureza de suas funções, alguns dos GTEs são temporários, dependendo da pontualidade do tópico tratado, e todos reúnem-se de acordo com agenda determinada segundo a necessidade observada pelos constituintes do grupo.

O Comitê de Coordenação Técnica (CCT) é composto por funcionários do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, da Corporação Andina de Fomento (CAF) e do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA). Apesar do que se possa intuir em uma primeira leitura, o CCT é responsável não apenas pelo financiamento e busca por outros mecanismos e fontes de financiamento para as atividades institucionais e projetos da IIRSA, mas também toma para si a função de coordenação conjunta dos projetos e de depositário da memória institucional desde seu princípio. Existe ainda uma Secretaria permanente do CCT, localizada em Buenos Aires, na sede do Instituto para a Integração da América Latina e o Caribe (BID/INTAL), cujo trabalho centra-se na coordenação entre os diferentes elementos do organograma aqui descrito. Além disso, o INTAL disponibiliza um repositório digital de materiais de divulgação e documentos produzidos pela iniciativa.<sup>42</sup>

---

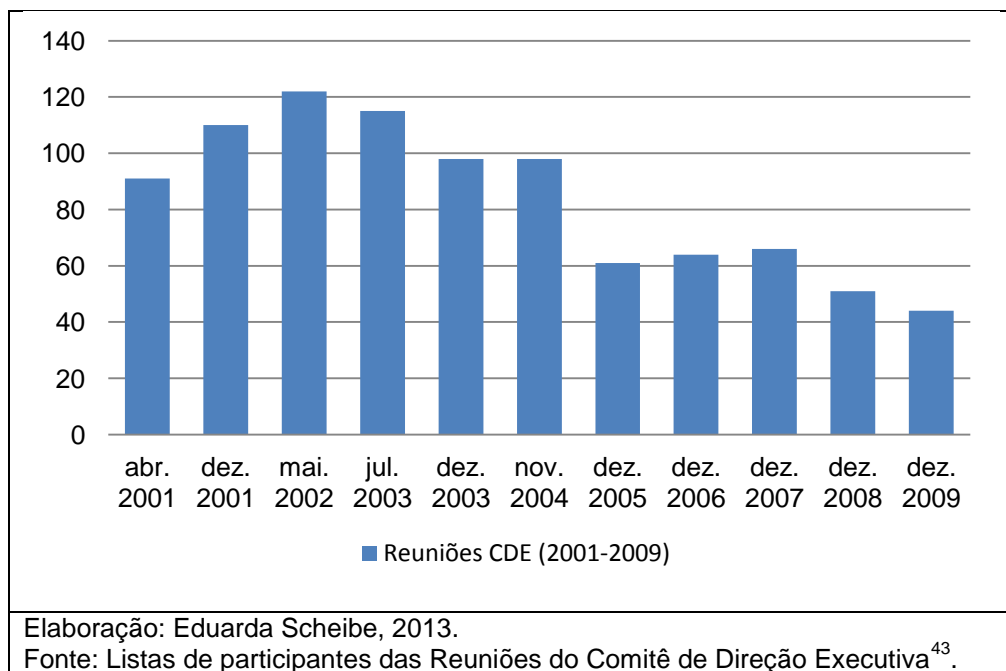
daqueles que cooperam para a consecução de seus objetivos. Dois exemplos de organizações internacionais são a Comunidade Andina de Nações e o Mercado Comum do Sul.

<sup>42</sup> Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/catalogo.aspx>>



Por sua vez, cabe ao Comitê de Direção Executiva (CDE) aprovar o plano de ação anual da IIRSA, bem como manifestar-se sobre avanços, obstáculos e estratégias para a condução da iniciativa. Por essa razão, previu-se que participariam de suas reuniões representantes do alto escalão do governo indicados por cada um dos países signatários. Entre os anos de 2001 e 2009 aconteceram 11 desses encontros, 1 por ano, com exceção dos anos 2001 e 2003, quando ocorreram dois encontros, justificados pelo fato de ser este o período inicial, de maior dedicação às tarefas de planejamento e ajustes da IIRSA. O número de participantes, entretanto, como fica demonstrado pelo gráfico abaixo, foi gradualmente diminuindo após a terceira reunião, em 2002, sediada pelo Brasil, com 122 participantes, entre delegações nacionais dos doze países participantes, representantes dos Grupos Técnicos, do Comitê de Coordenação Técnica e observadores (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Número de participantes por reunião CDE (2001-2009)



O número decrescente de participantes, contudo, não reflete um esvaziamento necessário do Comitê, por pelo menos duas razões. Em primeiro lugar, todos os países estiveram representados na maioria das oportunidades, salvo raras exceções: em 2006, a Venezuela não enviou delegação para a Oitava

<sup>43</sup> Todas as listas de participantes consultadas estão disponíveis em: <<http://www.iirsa.org/Historicocde.asp?CodIdioma=ESP>>. Acesso em: 12 fev. 2013.

Reunião, sediada pelo governo equatoriano; e as últimas três reuniões não contaram com representação da Guiana. Em segundo, foram suprimidos parte dos participantes, a partir da criação de novo elemento institucional: as Coordenações Nacionais.

As Coordenações Nacionais foram sendo implementadas gradualmente — já em 2002 alguns países haviam instituído a figura de um coordenador para assuntos da IIRSA<sup>44</sup>. Sua função principal é a tradução dos interesses nacionais nas diferentes instâncias da iniciativa integracionista, ao mesmo tempo em que concentra e catalisa os esforços nacionais necessários à execução dos objetivos regionais. Nesse sentido, mais do que uma representação *do* e *em* âmbito doméstico, as CNs têm a responsabilidade de mobilizar e facilitar a coordenação dos diferentes ministérios e parcelas pertinentes do setor privado internamente para, em seguida, realizar o intercâmbio com as demais Coordenações, Grupos Técnicos, etc. Assim sendo, as CNs são parte importante do processo de internalização do processo de integração da infraestrutura regional e, mais especificamente, do consolidação do comprometimento dos Estados membros com os objetivos da iniciativa regional. Após um primeiro encontro em 2002, o conjunto de Coordenações Nacionais reuniram-se pelo menos duas vezes ao ano até 2012.

Em junho de 2010, A Primeira Reunião do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) oficializou a incorporação do Comitê de Direção Executiva da IIRSA à estrutura da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). O COSIPLAN, por meio desta incorporação, comprometeu-se a dar continuidade à carteira de projetos da IIRSA, mantendo também seus elementos institucionais, como os GTEs, o CCT e as CNs. Observa-se, entretanto, que as reuniões do CDE foram encerradas a partir da incorporação, sendo suas atribuições transferidas para o COSIPLAN.

---

<sup>44</sup> Como se pode verificar na lista de participantes da Primeira Reunião de Coordenadores Nacionais, disponível em: <<http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/Lista%20de%20participantes%20I%20Coordinadores%20Nacionales.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2013.

## 4. A REGIÃO SUL-AMERICANA EM IIRSA

No primeiro capítulo, argumentou-se sobre a elasticidade que o conceito de integração internacional pode adquirir e o risco de superficialidade na interpretação de processos de integração, caso ignorada a complexidade de fatores em ação que constituem este fenômeno. Buscou-se, em seguida, retratar o desenrolar histórico do regionalismo na América do Sul, desde suas origens latino-americanas, de modo a permitir a compreensão das raízes em que se apoia e da lógica em que se sustenta mais recentemente. A partir daí, acredita-se possível conduzir uma análise contextualizada da iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, de modo a permitir a avaliação de seus objetivos e métodos, e responder à questão proposta na introdução desta dissertação: *que tipo de contribuição a IIRSA pode oferecer para a integração regional sul-americana?*

Nesse sentido, é proposta do presente capítulo redesenhar o subcontinente estudado por meio do material produzido pela própria iniciativa regional. Ao fazer-se isso, acredita-se que será possível entender a concepção de região sul-americana segundo a IIRSA, mais além dos seus objetivos e princípios orientadores — antes, de forma a verificar a compatibilidade entre objetivos, princípios e prática.

### 4.1. Notas sobre os nove Eixos da IIRSA

Entende-se que um dos mais imediatos produtos da IIRSA é o apanhado de informações sobre a situação dos países e sub-regiões que compõem a região internacional. A coletânea e a forma de organização destes dados inseridos nos Eixos de Integração e Desenvolvimento traçam um panorama regional desde o ponto de vista do planejamento da integração. Ao mesmo tempo, é importante notar que os dados reunidos e o tratamento que lhes é dispensado são fruto de uma escolha prévia e, assim sendo, revelam, de maneira semelhante, uma intencionalidade.

Paralelamente, os projetos que compõem os EIDs e, conseqüentemente, parte importante da IIRSA, também são decorrências de escolhas, resultado de uma agenda. A observação mais aproximada das obras previstas, portanto, auxilia na compreensão da intencionalidade das ações empregadas.

As informações sobre grupos de projetos, bem como dados utilizados para a descrição e comparação dos EIDs foram obtidas, quando não especificada outra fonte, no documento publicado pela IIRSA, Carteira de Projetos 2010 (IIRSA,2010). Sobre os objetivos específicos e direcionamento de cada Eixo, no entanto, foram analisadas criticamente as descrições providas e comparadas às fichas dos respectivos projetos. O que se apresenta abaixo é a resultado dessa análise.

#### 4.1.1. Eixo do Amazonas

O EID do Amazonas tem por objetivo a conformação de um sistema de transportes multimodal que conecte, pelo interior do continente, portos da costa norte brasileira, portos interiores e portos na costa do Oceano Pacífico. Assim sendo, possui caráter bioceânico. Contudo, essa estrutura não visa, propriamente, à possibilidade de atravessamento completo, de costa a costa, do eixo, mas antes à integração da zona interior do continente às áreas litorâneas.

Reunindo partes dos territórios nacionais brasileiro, colombiano e peruano e todo o território equatoriano, os projetos que compõem o eixo possuem, em sua maioria, objetivos específicos de integração nacional como via de integração regional transfronteiriça futura. Para além dos constrangimentos impostos à consolidação de serviços de infraestrutura pela Floresta Amazônica e pelas riquezas hidrográficas da região, os Andes vêm a somar em dificuldade quando se trata da interconexão internacional sentido leste-oeste.

Um dos sete grupos em que está dividido o Eixo, entretanto, promove a conjugação da rede hidroviária dos quatro países (Grupo de Projetos 6). O plano é promover a melhoria da navegabilidade na Bacia Amazônica de modo a permitir a materialização de fluxos frequentes de longa distância por via fluvial, não apenas

para movimentação da população local, mas incremento da movimentação com fins comerciais.

Este é também o Eixo da IIRSA considerado com maior “sensibilidade de território” em termos ambientais (IIRSA, 2010, p.74). Este aspecto é estímulo para o aproveitamento dos recursos naturais disponíveis como via de transporte, são 17 projetos de transporte fluvial, contudo, o transporte rodoviário e aéreo estão igualmente presentes na carteira de projetos do EID, com 15 e 6 projetos, respectivamente. Considerada a escassez da rede viária no espaço abarcado pelo eixo, o número de projetos rodoviários é bastante expressivo<sup>45</sup>.

O EID do Amazonas recobre 50,52% dos territórios dos quatro países que o compõem e abriga pouco mais que 22% da população, lembrando que aí estão incluídos 100% dos habitantes do Equador. A baixa densidade soma-se ao alto grau de dispersão populacional nessa área. As mesmas condições justificam as potencialidades indicadas para o eixo serem relacionadas aos setores agrário, florestal e turístico, porém sempre com vistas à preservação da biodiversidade regional.

Interessante notar ainda que um dos grupos de projetos (Grupo 5) distancia-se dos demais, abarcando, em sentido norte-sul, o projeto de conclusão das obras de pavimentação da BR-163, com a finalidade de viabilizar o escoamento da produção do Mato Grosso pelos portos fluviais de Itaituba e Santarém, no Pará, e dali para o Oceano Atlântico — como alternativa aos portos de Santos e Paranaguá, nos estados de São Paulo e Paraná, respectivamente. Segundo a Visão de Negócios do eixo, a rodovia seria relevante como alternativa ao transporte de soja realizado através do Rio Madeira até o Rio Amazonas (BARA NETO, 2007, p.14).

#### 4.1.2. Eixo Andino

A área sob influência do EID Andino abrange 54% da superfície e 82,76% da população totais dos cinco países que o compõem: Bolívia, Colômbia, Equador,

---

<sup>45</sup> Veja-se (IIRSA, 2010, p. 73): “Quando se compara a porcentagem da rede viária do eixo em relação à soma das redes viárias dos países (11,02%), com a porcentagem da área de influência do eixo em relação com a soma da superfície dos países (50,52%), é notória a muito baixa densidade da rede viária nesta área. Isto é particularmente evidente nas zonas fronteiriças da região amazônica”.

Peru e Venezuela. Dado o grupo de países que o conforma, este poderia ser considerado o eixo da Comunidade Andina. Note-se que, em 2000, ano em que foi primeiramente idealizado, mesmo a Venezuela fazia parte do bloco sub-regional.<sup>46</sup>

O planejamento do eixo parte de duas vias principais preexistentes que se destinam à ligação transfronteiriça desses países: as chamadas Rodovia Pan-americana e a Via Marginal da Selva (IIRSA, 2010, p. 93). Entretanto, nenhuma possui todos os seus trechos concluídos, razão pela qual, dos 64 projetos elencados, distribuídos em 10 grupos, 45 preveem construção de trechos e melhorias ao longo ou de forma a complementar tais corredores rodoviários, sendo 11 deles obras destinadas para passos e controle de fronteira. Apenas um, entretanto, contempla o território boliviano, o projeto “Conclusão da pavimentação Potosí-Tarija”, no Grupo de Projetos 8.<sup>47</sup>

Dentre os objetivos específicos de cada Grupo de Projetos, ganham destaque as metas de consolidação da conexão terrestre entre Colômbia e Venezuela, bem como a facilitação do acesso de regiões destes dois países ao comércio internacional através de portos tanto no Oceano Atlântico quanto no Oceano Pacífico (Grupos 1, 3 e 4). Também almeja-se potencializar as relações entre regiões dinâmicas da Venezuela, Colômbia, Equador e Peru (Grupos 2 e 5), e deste último com a Bolívia até a região Noroeste argentina (no supramencionado Grupo 8) com finalidades comerciais e turísticas. Além disso, há projetos voltados para a articulação de províncias do norte e do sul do Equador (Grupo 6) e no norte e centro do Peru (Grupo 7) também ao comércio internacional.

Dois grupos, todavia, objetivam a integração energética e aumento da infraestrutura de comunicações nos cinco países. O primeiro (Grupo 9) justificar-se-ia pelo fato de que 45,55% da capacidade total dos cinco países para geração de energia elétrica concentra-se na Venezuela, ao mesmo tempo em que, regionalmente, há excedentes de recursos petrolíferos, gasíferos e de hidroeletricidade. Nesse sentido, é grande o incentivo para a harmonização e integração energética sub-regional. O segundo (Grupo 10), por seu turno, sustenta o

---

<sup>46</sup> Vide capítulo 2.

<sup>47</sup> De fato, além do projeto previsto pelo Grupo 8, a Bolívia só é contemplada neste Eixo pelos Grupos de Projetos 9 e 10, que se referem aos Sistemas de Integração Energética e Sistemas de Comunicações e Conectividade, os quais incluem toda a área de influência do EID Andino.

ousado objetivo de integrar regiões mais isoladas do eixo andino por meio de melhorias e ampliação dos serviços de telecomunicações.

De maneira geral, a área de influência do EID Andino é reconhecida pela IIRSA como uma região rica em hidrocarbonetos e com potencial para atração de investimento estrangeiro para este setor. Tendo-se em vista as iniciativas previstas para este EID, a prioridade é a pavimentação e incremento dos fluxos comerciais através das rodovias e o reforço da inserção da zona no comércio internacional. Os setores de mineração e turismo também são potenciais candidatos a beneficiar-se pelos projetos como previstos.

O menor enfoque dado à Bolívia pelo conjunto de projetos do eixo deixa implícito o papel secundário do país na dinâmica projetada e função estratégica atribuída para esta porção da região sul-americana em específico. O país possui o menor PIB da Comunidade Andina e também é o que apresenta menores níveis de intercâmbio com os demais que compõem o EID Andino, ao passo que a Colômbia possui os maiores números para este mesmo indicador (GUERRA-GARCÍA, 2008, p.45). O território boliviano, entretanto, será peça-chave para os objetivos integracionistas do Eixo Interoceânico Central.

#### 4.1.3. Eixo de Capricórnio

O EID de Capricórnio cruza territórios na Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Paraguai, englobando 20,64% da área e 19,02% da população total, considerando-se a soma desses valores para os cinco países citados, o que inclui 100% do Paraguai.

São reconhecidas quatro sub-regiões dentro dessa área de influência, que refletem na estratégia de integração e desenvolvimento do eixo, são elas: Região Litoral Atlântica, composta pelos três estados brasileiros da Região Sul; Região Nordeste, composta pelo Nordeste da Argentina (NEA), o Paraguai Oriental e a mesorregião Sudoeste Mato-Grossense no Brasil; Região Noroeste, que engloba o Noroeste argentino, a região Oeste do Paraguai e a parcela boliviana sob a área de influência do EID; e, na porção mais ocidental do eixo, a Região Litoral Pacífico, correspondente ao norte chileno.

Porque a infraestrutura interna aos países na área de influência do Eixo é identificada como suficientemente desenvolvida, a conexão transfronteiriça é apontada como o real desafio. Dada a constituição física das fronteiras, desenhada pela Cordilheira dos Andes e pelos rios da Bacia do Prata, deu-se especial destaque para a facilitação da transposição dessas barreiras. Além disso, depreende-se da composição da carteira de projetos para este EID que se buscou dinamizar as atividades das quatro sub-regiões mencionadas por meio da conexão entre estes territórios, possibilitando maior intercâmbio entre elas.

Os 72 projetos previstos pela Carteira IIRSA de 2010 estão divididos em 5 grupos. O Grupo de Projetos 1 busca a conexão da Região Nordeste do eixo (NEA, Paraguai Oriental e Sudoeste Mato-Grossense) com o Oceano Pacífico, ao mesmo tempo em que a Região Litoral Pacífico (Chile) beneficiar-se-ia do acesso à Hidrovia Paraguai-Paraná, esta dinamizada, principalmente, pelos projetos do Grupo 4. Paralelo ao Grupo 1, o Grupo 5 tem por objetivo a consolidação de uma via alternativa para o intercâmbio entre Argentina e Chile. O objetivo específico do Grupo 2, por seu turno, é a articulação rodoviária e ferroviária com fins comerciais da Região Noroeste do eixo. A articulação ferroviária ganha destaque também no Grupo de Projetos 3, que propõe esse tipo de conexão desde a capital paraguaia até o porto de Paranaguá, no Brasil.

No que tange o setor de energia, os quatro projetos propostos visam à melhoria, em termos de garantia de continuidade nos serviços de abastecimento, e avanços, em termos de intercâmbio energético, prática já em curso entre os países do eixo.<sup>48</sup>

Muito embora o principal produto de exportação do EID seja o cobre refinado, com 6,02% do valor total das exportações em 2008, nota-se que o Eixo é bastante diversificado neste quesito. Além disso, a soja, responsável pelo segundo lugar em valor das exportações (4,88% em 2008), e o trigo são os produtos indicados na Carteira 2010 como mais diretamente beneficiados pela integração física conduzida no EID de Capricórnio. Essa afirmação fica mais clara quando se tem em mente que, diferentemente do cobre que é exportado para mercados extrarregionais desde o Chile (SOSA PINILLA, 2007), estes produtos agrícolas são

---

<sup>48</sup> Veja-se os exemplos da Hidroelétrica Binacional de Itaipu (entre Brasil e Paraguai) e das exportações de gás boliviano para Brasil e Argentina.



cultivados e exportados desde regiões mais interiores ao continente, tendo, portanto, sua circulação interna, além do escoamento externo, facilitados.

#### 4.1.4. Eixo do Escudo Guianês

Reunindo o arco norte brasileiro, composto pelos estados do Amapá, Amazonas, Pará e Roraima, ao leste da Venezuela e aos territórios nacionais da Guiana e do Suriname, este é o único eixo da IIRSA que contempla os dois últimos países. Além disso, chama a atenção pelo fato de, em certa medida, incluir em um dos quatro grupos de projetos em que está dividido, um país que não consta entre aqueles que aderiram ao pacto da IIRSA, a Guiana Francesa.

Não obstante o objetivo de interconexão expresso pelo EID, o isolamento e desarticulação melhor definem a situação observável em sua área de influência, muito devido às poucas relações estabelecidas de Suriname e Guiana com o restante da região sul-americana. Como bem destaca o documento preparado pela IIRSA (2010, p.148), estes dois países possuem maiores laços com Estados Unidos e Europa.

Se o eixo propriamente tem influência sobre 40,8% do total da soma das superfícies dos países que o compõem, lembrando-se que nestes 40,8% estão inclusos 100% dos territórios guianês e surinamês, e apenas 6,56% das redes viárias nacionais somadas, porcentagem esta concentrada na área litorânea marítima do eixo, parece claro que pouco se pode contar com infraestrutura preexistente na região de fronteira entre o Brasil e os demais países. Entretanto, há de se fazer a ressalva que grande parte da área de influência do eixo está coberta pela Floresta Amazônica, incluindo áreas de reservas indígenas, e, por isso, os projetos no setor de transporte e mesmo interconexão energética preveem o aproveitamento dos escassos corredores existentes de ligação por vias de transporte terrestre. Já a conexão aérea, apesar de reconhecida como deficiente não tem projetos de melhoria previstos.

Uma alternativa para a integração dos territórios que compõem o Eixo é a utilização da malha viária da Guiana Francesa para a conexão entre Brasil e Suriname. O Grupo de Projetos 4, contudo, que objetiva a ligação Guiana –

Suriname – Guiana Francesa – Brasil, a despeito de contar com a infraestrutura do departamento francês, prevê obras apenas até suas fronteiras, sem ultrapassá-las.<sup>49</sup>

Como as relações comerciais se mostram de desenvolvimento mais dificultoso, a integração está prevista para pautar-se primeiramente no potencial de exploração dos recursos energéticos, como gás e petróleo, e das reservas minerais presentes na região. Além destes, os setores de pesca marítima e turismo (amazônico e caribenho), deverão ser beneficiados pelos investimentos em infraestrutura.

#### 4.1.5. Eixo Hidrovia Paraguai-Paraná

Como o próprio nome sugere, o objetivo principal deste eixo é consolidar a alternativa hidroviária para o transporte de cargas entre os países que o compõem. Como atentado pelos demais eixos que se concentram na região central da América do Sul, a circulação pelas fronteiras conformadas pelos rios principais da Bacia do Prata causa o inconveniente de que o fluxo de intercâmbio entre os países aí localizados depende de adequada infraestrutura de transposição, como pontes, o que tende a concentrar o trânsito em reduzido número de pontos no território.

Foram, contudo, objetivos maiores do que os de evitar a sobrecarga das vias de acesso terrestre que se criou em 1989 o Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná (ZUGAIB, 2006, p.182), o qual reuniu Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, assim como o fez mais tarde, o Eixo da IIRSA.<sup>50</sup>

Além das condições geográficas que fazem da Hidrovia caminho ideal para a conexão de uma diversidade de atividades econômicas, que vão da produção agrícola, à extração mineral e atividade industrial avançada, o sistema fluvial de transporte oferece alternativa importante para o escoamento marítimo da produção tanto para o Paraguai quanto para a Bolívia. Mais que isso, a conversão da Hidrovia em projeto regional oferece oportunidade extra para atração dos investimentos

---

<sup>49</sup> Sobre as relações entre Guiana Francesa e o Brasil e o significado destas relações para a integração regional sul-americana, vide Granger (2011), em publicação organizada por Porto e Sotta (2011), a qual oferece um panorama compreensivo sobre a zona de influência deste EID.

<sup>50</sup> A primeira versão da Visão de Negócios do EID Hidrovia Paraguai-Paraná, de 2006, bem como a lista de projetos previstos para sua área de influência, foram as últimas, dos nove eixos aqui arrolados, a serem lançadas.

necessários para melhorias nos portos e locais de armazenagem às suas margens (ZUGAIB, 2006).<sup>51</sup>

Além do transporte fluvial, contemplado em 44 de um total de 95 projetos, são previstas melhorias em termos de transporte ferroviário, 19 projetos, e rodoviário, também 19 projetos. Os cinco grupos em que se dividem os esforços do EID têm por objetivo viabilizar o acesso desde o interior do território até o Oceano Atlântico além de integrar as áreas produtivas às margens dos rios Paraná, Paraguai e Uruguai.

Para além da Bacia do Prata, o eixo estende-se incorporando também a Hidrovia Tietê-Paraná (Grupo de Projetos 2) aos planos de incremento da navegabilidade da Hidrovia Paraguai-Paraná. As melhorias previstas na navegabilidade do Tietê visam o aumento do fluxo já expressivo e estabelecido de mercadorias, especialmente de minério de ferro e soja (responsáveis, respectivamente, por 21,33% e 16,85%, segundo a Agência Nacional de Transportes Aquaviários, do volume transportado em 2011). Somados a estes dois últimos produtos, são destaque como setores dinâmicos da região as atividades relacionadas à cultura de cana-de-açúcar e produção florestal (KOUTOUDJIAN, 2007, p.121-122).

Além do setor de transporte, os setores de energia e comunicação são contemplados pelos projetos do eixo. No que tange os recursos energéticos, deu-se um destaque para o aproveitamento do gás natural argentino. Já no que se refere às comunicações, a meta é a instalação de um sistema integrado que viabilize a navegação pelos Rios Paraguai e Paraná 24 horas por dia, além de, uma vez que seja possível coordenar as informações ao longo do eixo, tornar mais efetivo o transporte multimodal. significado

#### 4.1.6. Eixo Interoceânico Central

Este EID da IIRSA não é o único que possui caráter bioceânico, entretanto, é o melhor descrito por esta característica, conquanto a possibilidade de

---

<sup>51</sup> Vide Zugaib (2006) também para um detalhamento maior da história e o papel da Hidrovia Paraguai-Paraná no processo de integração sul-americano.

atravessamento do subcontinente consta como um de seus principais objetivos. Com grupos de projetos que perpassam os territórios brasileiro, paraguaio, boliviano, chileno e peruano, o ideal de conexão continuada que une o litoral atlântico e o pacífico é traduzido por obras que buscam justamente completar as lacunas das vias já existentes.

Um projeto em particular bem traduz a meta que dá razão de ser ao eixo, o “Corredor Ferroviário Bioceânico Central”, do Grupo 5. Como as seções leste e oeste da malha ferroviária boliviana encontram-se desarticuladas e visto a localização geográfica do país no centro do eixo e da América do Sul, a integração das duas partes pode contribuir não apenas no que tange a integração nacional, mas, sobretudo, na capacidade exportadora da região sul-americana para outras regiões do globo. A ferrovia deverá ser construída a norte da rodovia que conecta Santa Cruz de la Sierra e Cochabamba, sendo a mesma rodovia também alvo das melhorias previstas pela IIRSA.

As ferrovias também são o foco do Grupo de Projetos 2, o qual, embora preveja obras exclusivamente no Brasil, tem por objetivo específico o incremento da participação da rede ferroviária na matriz de transportes regional, além de oportunizar acesso desde a Bolívia, passando pelo Paraguai e Centro-Oeste brasileiro, aos portos brasileiros da região Sudeste. Por seu turno, o Grupo 1 destaca as obras necessárias para uma conexão desde a fronteira brasileiro-paraguaia até a fronteira boliviano-chilena, sem a necessidade de passagem pela Argentina, de forma a garantir e diminuir os custos de comércio por intermédio da infraestrutura portuária no Oceano Pacífico. De maneira complementar, melhorias nos portos e aeroportos peruanos e chilenos estão entre os projetos do Grupo 5.

Outros objetivos pontuais são também compartilhados por mais de um grupo de projetos. É o caso, por exemplo, do “apoio ao turismo no Pantanal”, mencionado pelos Grupos 2 e 3, ao passo que a conexão de Santa Cruz, na Bolívia, ao território brasileiro é destacada pelos Grupos 3 e 4.

Um dado importante para a apreensão do sentido estratégico do eixo Interoceânico diz respeito à concentração do PIB dentro da área de influência analisada, que deixa transparecer a desigualdade entre o dinamismo das regiões brasileiras incluídas no eixo, responsáveis por 94,58% do PIB do eixo, e as demais regiões dos países abarcados. Embora o Brasil abrigue também 78% da população e represente metade da superfície da área de influência, o indicador de

aproximadamente 95% de concentração da produção chama a atenção e sugere que o escoamento e abastecimento desta porção do Eixo possui potencial para ser a maior beneficiária deste conjunto de projetos.

O outro dado é o potencial para redução dos custos das atividades relacionadas à mineração e à agroindústria da soja, quando pensada a articulação do EID Interoceânico Central ao EID Hidrovia Paraguai-Paraná, em razão das rotas alternativas para exportação destes produtos e, ao mesmo tempo, no caso da soja, expansão das áreas para plantio com viabilidade para exportação (SOSA PINILLA, 2008, p. 140).

#### 4.1.7. Eixo MERCOSUL-Chile

Se o Eixo Andino é representativo das demandas da Comunidade Andina em termos de infraestrutura, o eixo que melhor reflete as necessidades do bloco Mercado Comum do Sul é o MERCOSUL-Chile, a despeito da recente adesão da Venezuela ao acordo regional. Os projetos englobados por este EID buscam reforçar a estrutura já existente entre os quatro membros fundadores do MERCOSUL (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) e permitir o acesso desde o bloco ao território chileno.

É certo que o Eixo ora analisado não é o único que têm influência sobre os quatro países mercosulinos, uma vez que o Eixo Hidrovia Paraguai-Paraná perpassa todos eles além de parte da Bolívia. Contudo, enquanto este último destaca as potencialidades do transporte hidroviário pelos rios da Bacia Platina, o MERCOSUL-Chile, ver-se-á nos parágrafos seguintes, reproduz interesses e relações consolidadas internamente ao bloco.

Um dos seis Grupos de Projetos que compõem o eixo, a exemplo do que ocorre no EID Andino, é dedicado ao setor energético (Grupo 5) e, em função de já existirem conexões bilaterais desse tipo entre os membros do MERCOSUL na área de influência do eixo e entre Argentina e Chile, o objetivo específico é a diversificação da matriz energética e o melhor aproveitamento da capacidade instalada. As hidrelétricas situadas nos rios Paraná e Uruguai (Salto Grande, entre Argentina e Uruguai; Yaciretá entre Argentina e Paraguai; e Itaipu, entre Brasil e

Paraguai), por exemplo, servem de ponto de partida para projetos de fortalecimento da interconexão elétrica. Ao mesmo tempo, estão contempladas outras fontes de abastecimento, tais como energia gasífera e energia nuclear.

Enquanto nenhum projeto do chamado “Grupo Energético” abarca território chileno, o Grupo de Projetos 3 é voltado para a viabilização do acesso e utilização dos portos chilenos como plataforma de exportações dos produtos dos demais países do eixo com destino aos mercados asiáticos. Os Grupos 4 e 6, que também incluem território chileno, mencionam o potencial para desenvolvimento do turismo através das conexões rodoviárias entre Argentina e Chile.

Em razão da dinâmica já consideravelmente consolidada que une os países neste eixo, as obras previstas o são no sentido de aprimorar e ampliar a infraestrutura já existente. Quando se repete para o caso do EID MERCOSUL-Chile a mesma comparação feita no caso do EID do Amazonas no que se refere a densidade da rede viária, percebe-se que, ao contrário do eixo mais ao norte, o MERCOSUL-Chile recai sobre uma área privilegiada neste aspecto — os 25,46% da soma dos territórios nacionais dos 5 países que compõem o EID concentram 52% da rede viária total dos mesmos países. No mesmo sentido, os projetos destinados ao incremento no transporte ferroviário tem vistas especialmente às cargas a granel, que caracterizam grande parte da produção agropecuária, setor este cujo crescimento é identificado como principal fonte de pressão sobre a infraestrutura existente (OSPINA, 2007b) e, portanto, beneficiário das melhorias almejadas pela IIRSA.

Interessante notar que o presente EID pode ser considerado uma espécie de “laboratório” da política de integração física da IIRSA (SCAVINI, 2011, p. 45). Contribuem para essa conclusão, os já estabelecidos fluxos mercosulinos, que resultam no fato de que mais de um terço dos investimentos previstos para a Carteira da IIRSA em 2010 estava concentrado aí, e 20% dos projetos, com pequenas variações para os mesmos valores na Carteira COSIPLAN 2011<sup>52</sup>. Além disso, juntamente ao EID Interoceânico Central, o MERCOSUL-Chile possuía o maior número de projetos priorizados pela Agenda Consensuada de Integração

---

<sup>52</sup> Se em 2010 eram 107 projetos (20, 4%) para o EID MERCOSUL-Chile, de um total de 524 projetos, em 2011 contavam-se 105 projetos (19, 8%), de um total de 53. A proporção de investimento estimado, por seu turno, passou de 37,3% para 38,2% (IIRSA, 2010; IIRSA, 2011b).

(2005-2010) e era o campeão absoluto em termos de investimento estimado<sup>53</sup>. Três dos seis grupos de projetos, inclusive, arrolam entre suas funções estratégicas “aproveitar as condições de escala e demanda da zona para atrair a participação público-privada e difundir a experiência em outros eixos” (IIRSA, 2010, p. 214, 216, 218).

#### 4.1.8. Eixo Peru-Brasil-Bolívia

Este EID representa dois extremos quando comparado com os demais eixos da IIRSA: ao mesmo tempo em que possui a menor densidade demográfica média em sua área de influência também inclui entre seus projetos aquele que prevê maior volume de investimentos, o Complexo Hidrelétrico Rio Madeira, com o custo estimado de mais de US\$ 11 bilhões, em 2010<sup>54</sup>. Note-se ainda que, em razão da “sensibilidade territorial” do eixo e do impacto socioambiental causado pelo alagamento decorrente da construção das hidrelétricas, este é também um dos, se não o mais controverso dos projetos da IIRSA<sup>55</sup>. Apesar disso, a justificativa do Complexo é a diversificação da matriz energética da região com o incremento da utilização de recursos renováveis (IIRSA, 2010, p. 240) e o abastecimento do sistema interligado do Brasil (Ficha do Projeto)<sup>56</sup>.

Além da baixa densidade demográfica, variando entre 1,18 habitantes/Km<sup>2</sup> no departamento de Pando e pouco mais de 20 habitantes/Km<sup>2</sup> no departamento de La Paz, ambos na Bolívia, o eixo também é o que tem menor representatividade no que tange a soma dos PIBs dos países que o integram e lhe dão o nome — são 2,15% do total produzido pelos três vizinhos.

Uma observação mais específica dos projetos que compõem este Eixo deixa perceber que as obras previstas não adentram muito o território brasileiro, mas

---

<sup>53</sup> No capítulo seguinte a Agenda Consensuada de Integração será tratada mais detidamente, quando forem explorados os métodos para priorização dos projetos IIRSA.

<sup>54</sup> Segundo a Ficha de Projeto, atualizada em 6 de setembro de 2012, a última estimativa de investimento ultrapassa os US\$ 18 bilhões. Disponível na Base de Dados de Projetos IIRSA, em: <[http://www.iirsa.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=334](http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=334)>. Acesso em: 25 mar. 2013.

<sup>55</sup> Comegna e Luchino (2010) desenvolvem reflexão mais específica sobre os impactos ambientais do Eixo Peru-Brasil-Bolívia e o Complexo Hidrelétrico Rio Madeira.

<sup>56</sup> Disponível na Base de Dados de Projetos IIRSA, em: <[http://www.iirsa.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=334](http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=334)>. Acesso em: 25 mar. 2013.

antes propõem-se a integrar internacionalmente regiões do país menos integradas nacionalmente. Isto porque os dois estados deste país que fazem parte da área de influência do EID possuem suas capitais localizadas relativamente próximas ao limite com a Bolívia. Estão previstas a conexão fluvial de Porto Velho, em Rondônia, ao território boliviano, como parte das obras do Grupo de Projetos 3, e a conexão de Porto Velho e Rio Branco, no Acre, aos portos peruanos, função estratégica do Grupo de Projetos 1.

Ademais, o Grupo 2 está direcionado para a interligação dos departamentos Madre de Dios, no Peru, e Pando, na Bolívia, além do Acre, no Brasil, à região de La Paz. Estas três unidades subnacionais estão reunidas em uma organização transfronteiriça, o MAP, sigla formada pelas iniciais dos respectivos departamentos e estado, que tem por objetivo, justamente, coordenar interesses locais, haja vista a condição de afastamento dos centros mais dinâmicos de cada país (NAVARRO, 2008).

Entre as atividades econômicas que poderiam beneficiar-se das melhorias em infraestrutura são apontadas pela Carteira IIRSA a exploração agrária, a florestal, o setor turístico e a extração mineral.

#### 4.1.9. Eixo do Sul

O EID do Sul reúne porções dos territórios da Argentina e Chile dando origem ao menos extenso Eixo da iniciativa, a despeito de seu caráter bioceânico. O único eixo binacional da IIRSA poderia ser confundido com o eixo idealizado e não concretizado Andino do Sul, em seu objetivo de tornar mais fluída a fronteira desenhada e recortada pela Cordilheira dos Andes. Contudo, embora sua área de influência e objetivos específicos possam, em conjunto com outros eixos<sup>57</sup>, dar vazão as demandas do décimo eixo, que não se consolidou, há particularidades que marcam os dois grupos de projetos que compõem este último EID analisado.

O primeiro dos grupos de projetos inclui a modernização de portos na área de influência do Eixo nos dois países, além de aumento da capacidade e

---

<sup>57</sup> A área de influência do EID Andino do Sul previa a inclusão de toda a fronteira argentino-chilena, diferentemente do EID do Sul, cuja área de influência é bem mais restrita.



pavimentação rodoviária na zona de fronteira. Também prevê a complementação da rede ferroviária argentina através da construção de novos trechos com vistas a preencher as lacunas existentes e permitir a conexão desde o Chile ao litoral do Oceano Atlântico. Ademais, há dois projetos de interconexão energética nacionais, com origem e destino em solo argentino.

O Grupo 2, denominado "Circuito Turístico Binacional da zona de Los Lagos", visa à promoção do turismo transfronteiriço na referida região, aliada à noção de sustentabilidade e preservação ambiental. Como os serviços ligados ao setor turístico são já atividade predominante em algumas províncias que conformam o eixo (OSPINA, 2007a), a expectativa é de que a melhoria de acesso à zona de Los Lagos em específico e de um país ao outro de maneira mais ampla reafirme esse potencial.

Além do exposto, atividades ligadas à fruticultura, salmonicultura e vitivinicultura estão entre aquelas apontadas, pela avaliação feita dentro do escopo da IIRSA, como beneficiadas pela melhoria em infraestrutura.

#### **4.2. A IIRSA em números e os tipos de EIDs**

A Carteira de Projetos 2010 (IIRSA, 2010, p.19) informa a possibilidade de que os Eixos de Integração e Desenvolvimento sejam reunidos em dois grupos. De um lado estariam os dois eixos que possuem identidade mais diretamente atrelada aos processos de integração regional estabelecidos, referendados no Capítulo 2 da presente dissertação, a Comunidade Andina e o MERCOSUL, quais sejam, o EID Andino e o EID MERCOSUL-Chile. Os Eixos desse primeiro grupo são caracterizados ainda por apresentarem "altas concentrações de assentamentos humanos e padrões claros de comércio regional e integração física". No segundo grupo estariam os demais eixos, identificados como "EIDs emergentes", detentores de potencial para integração e desenvolvimento ainda constringido por "certas restrições físicas".

No mesmo trecho do documento, afirma-se que caberia aos EIDs emergentes a articulação dos Eixos Andino e MERCOSUL-Chile entre si, além da inclusão da Guiana e do Suriname ao processo de integração sul-americano. Dessa

forma, o protagonismo dos dois blocos sub-regionais no processo de integração sul-americana é enfatizado também no que tange a integração da infraestrutura.

No entanto, há de se diferenciar a representatividade dos Eixos Andino e MERCOSUL-Chile relativamente aos interesses dos blocos de integração do potencial para beneficiar-se do aparato institucional e dinâmicas sub-regionais destes mesmos blocos. Explica-se: se, por um lado, os dois primeiros Eixos são os que possuem áreas de influências mais fielmente correspondentes aos territórios da Comunidade Andina e do MERCOSUL, por outro, os eixos emergentes não podem ser entendidos independentemente da conjuntura pré-estabelecida por esses processos de integração, bem como, em diferentes gradações, podem também apresentar maior ou menor dinamismo pela razão de abarcarem parcelas territoriais de países com relações político-econômicas mais ou menos intensas.

No caso dos membros do MERCOSUL, além do EID supramencionado, outros dois eixos possuem área de influência que perpassa o território de pelo menos três de seus quatro Estados fundadores. São eles: o Eixo de Capricórnio (que inclui Brasil, Paraguai e Argentina) e o Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná (que inclui também o Uruguai).

O mesmo poder-se-ia argumentar sobre o Eixo do Amazonas, que inclui porções territoriais da Colômbia e do Peru, bem como a totalidade do território peruano, todos membros da Comunidade Andina. Entretanto, os objetivos da maioria dos grupos de projetos do eixo estão atrelados à conexão destes países com o Brasil, enquanto que para o caso dos eixos Andino, MERCOSUL-Chile, de Capricórnio e da Hidrovia Paraguai-Paraná, a maioria dos grupos de projetos estão também circunscritos às áreas que reúnem os membros permanentes dos respectivos acordos de integração regional internacional.<sup>58</sup>

Com isso, quer-se dizer que, respeitado o diferencial do EID MERCOSUL-Chile, os Eixos de Capricórnio e Hidrovia Paraguai-Paraná podem também se beneficiar do contexto sub-regional mercosulino, mais que, por exemplo, os Eixos do Escudo das Guianas ou Peru-Brasil-Bolívia.

Resta dificultosa, igualmente, a aceitação de que os Eixos chamados emergentes sejam qualificados homogeneamente quanto ao grau de integração e

---

<sup>58</sup> Note-se que, se considerado o MERCOSUL ampliado ou ainda os acordos entre CAN e Chile e CAN e MERCOSUL, é possível relacionar, atualmente, cada um dos eixos a algum processo/acordo de integração relativo aos dois principais blocos sub-regionais.

desenvolvimento potenciais, ou mesmo no que se refere às restrições físicas ao cumprimento deste potencial.

Sobre este último aspecto, há, pelo menos, duas possibilidades de interpretação para a expressão "restrições físicas", que estão, em realidade, vinculadas entre si. A primeira delas está relacionada à constituição física do espaço territorializado, mais intimamente, às características naturais que condicionam de tal maneira o uso do território e que podem chegar ao ponto de impor-se como barreiras para determinadas formas de apropriação. A segunda diz respeito à eficiência das estruturas construídas para a apropriação relativamente às finalidades definidas para os eixos de integração em questão. Entende-se que é importante definir as implicações desse duplo entendimento, como segue.

Existe dentro do escopo da IIRSA, porém à parte da divisão descrita acima, uma classificação dos EIDs em termos de sensibilidade territorial, segundo a qual, como já mencionado anteriormente, o EID do Amazonas seria o mais sensível. A justificativa para tanto baseia-se no seguinte argumento:

Temas como o avanço de fronteira agrícola com o conseqüente desmatamento e os conflitos que isso gera pelo uso do solo e dos recursos naturais, pela integração das comunidades isoladas, assim como mudanças climáticas em níveis mundial e regional ou alterações na qualidade da água, são fatores que devem ser analisado cuidadosamente na Amazônia (IIRSA, 2010, p.74).

Além deste, os outros três eixos que encabeçam a lista são o Andino, o do Escudo das Guianas e o Peru-Brasil-Bolívia (OSPINA, 2007b, p. 25-26), no sentido de que são mais vulneráveis aos possíveis efeitos socioambientais que as intervenções territoriais previstas pela iniciativa de integração da infraestrutura podem provocar<sup>59</sup>. Grande parte da extensão destes quatro eixos está coberto pela Floresta Amazônica e é atravessado pelos rios da Bacia Hidrográfica aí localizada. Além disso, há também a Cordilheira Andina, próxima a margem mais ocidental da zona. As restrições físicas nesses casos traduzem-se em dificuldade de acesso, de intervenção/ uso social e ambientalmente sustentável do território, em constrangimento à circulação e controle da circulação, além de forte condicionante

---

<sup>59</sup> Importante notar, entretanto, que a identificação destes quatro eixos como potencialmente mais sensíveis à intervenção proposta pela IIRSA, não equivale a admitir que as demais áreas de influência não possuem sensibilidade alguma. Como dito, a consideração dos impactos sociais e ambientais das obras da IIRSA está prevista nos princípios e objetivos da iniciativa como um todo. Em realidade, há uma variação de sensibilidade mesmo dentro dos eixos, em decorrência de que estes atravessam, por vezes, um leque de diferentes ecossistemas em situações de preservação variadas.

dos assentamentos humanos — ver-se-á que, com exceção do eixo Andino, estes são também os eixos com menor densidade demográfica.

Esta avaliação auxilia para a compreensão do fato de que estes quatro Eixos sejam, também, os que possuem maior porcentagem de projetos que preveem a construção de novas estruturas, ao invés de melhorias de estruturas pré-existentes, chegando a mais de 80% do número de projetos para os casos do Escudo das Guianas e do Peru-Brasil-Bolívia (conforme Tabela 2).

Tabela 2 - Projetos de melhoria x construção de novas estruturas, por EID

<b>Eixos de Integração e Desenvolvimento</b>	<b>Nº de projetos</b>	<b>Projetos de melhoria</b>	<b>Obras novas (*)</b>	<b>Proporção obras novas</b>
EID do Escudo Guianês	25	4	21	84,00%
EID Peru-Brasil-Bolívia	23	4	19	82,61%
EID Andino	64	22	42	65,63%
EID do Amazonas	58	25	33	56,90%
EID de Capricórnio	72	32	40	55,56%
EID do Sul	27	13	14	51,85%
EID Interoceânico Central	55	27	28	50,91%
EID Hidrovia Paraguai-Paraná	95	54	41	43,16%
EID MERCOSUL-Chile	107	68	39	36,45%

Elaboração: Eduarda Scheibe, 2013.  
Fonte: IIRSA, 2010.

(\*) Foram considerados como obras novas aqueles projetos com quaisquer uma das seguintes especificações quanto ao tipo de obra: carboelétrica, circunvalação ferroviária, circunvalação viária, construção de ferrovias, construção de novas interconexões energéticas, construção de novos portos fluviais, estações de transferência para transporte multimodal, fibra ótica, harmonização regulatória energética, hidrelétricas novas, infraestrutura para implantação de centros e controle de fronteira, novos aeroportos, novos portos marítimos, outras infraestruturas energéticas, pavimentação (obra nova), redes de telecomunicações, termoelétrica. Foram analisados caso a caso e classificados como obras novas quando pertinente aqueles projetos tipificados como: pontes (novas e recuperação), túneis (novos e recuperação) e melhoramento da navegabilidade fluvial, neste último caso, sempre que não foi indicado, nos documentos "Visão de Negócios" correspondentes, a existência prévia de exploração comercial das vias em questão.

Os valores na tabela acima, contudo, não apenas refletem a insuficiência de infraestrutura em razão de restrições físicas segundo a primeira interpretação, desenvolvida acima, mas também indicam a ineficiência da infraestrutura pré-existente para o objetivo pretendido por cada EID, conforme a segunda das

interpretações apontadas. A proporção maior de obras novas em relação àqueles projetos destinados à realização de melhorias na infraestrutura existente indica, embora não equivalha a, uma menor rede de infraestrutura em transporte, energia e comunicação que ampare as respectivas áreas de influência face aos objetivos de integração pretendidos.

A esse respeito, é preciso fazer-se duas ressalvas. Primeiramente, de que, segundo a tipificação constante nas fichas de projetos, aquelas estradas que serão pavimentadas pela primeira vez são consideradas obras novas. Ou seja, a adequação de estradas existentes, mas não pavimentadas, serão consideradas obras novas. Uma vez que 63 projetos encaixam-se na categoria (IIRSA, 2010), essa observação corrobora a ideia de que não apenas falta de, mas também inadequação da infraestrutura explicam os número de obras novas em um eixo.

Ademais, a segunda ressalva, uma vez que os eixos estão propostos de maneira a articular diferentes zonas mais ou menos dinâmicas, a construção de novas infraestruturas é indicador do grau de precariedade da infraestrutura para a conexão dessas zonas, independentemente de que a infraestrutura seja adequada em outras partes do todo que se almeja conectar.

Não é dado ignorar, entretanto, o significado dessa variável e, ademais, a forma como distingue, por exemplo, os EIDs do Escudo Guianês e o Peru-Brasil-Bolívia dos demais Eixos ditos emergentes. Note-se também a diferença nas proporções identificadas para o eixo mais correspondente ao MERCOSUL e aquele correspondente à Comunidade Andina.

Se consideradas as populações e extensões territoriais das áreas de influência (AI) de cada um dos EIDs, obtém-se a seguinte classificação segundo densidade demográfica, em ordem decrescente:

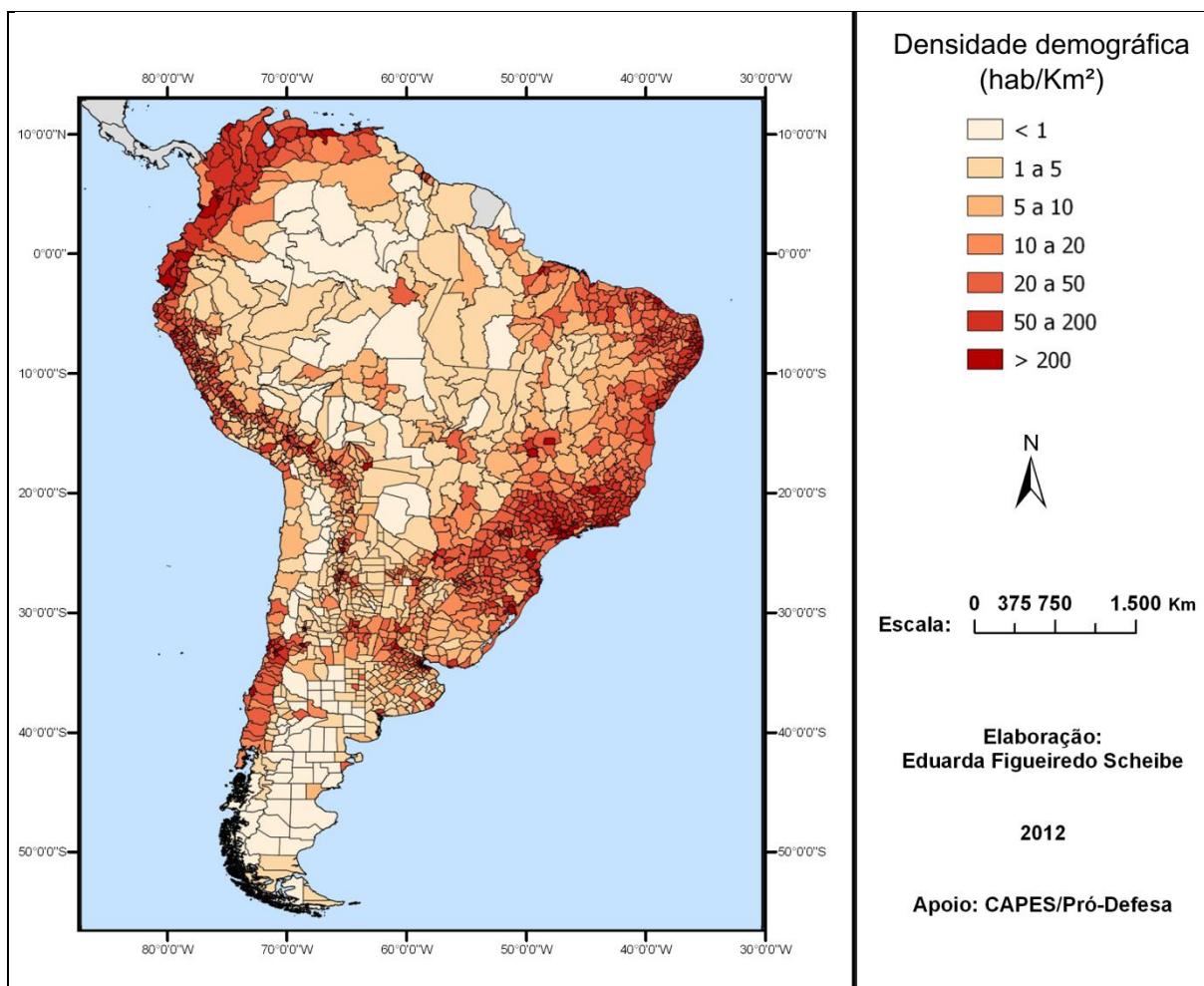
Tabela 3 - Densidade demográfica média, por EID

<b>Eixos de Integração e Desenvolvimento</b>	<b>População AI</b>	<b>Superfície AI (Km<sup>2</sup>)</b>	<b>Dens. demográfica AI (hab./Km<sup>2</sup>)</b>
EID MERCOSUL-Chile	137.300.163	3.216.277	42,69
EID Andino	103.467.313	2.556.393	40,47
EID Interoceânico Central	92.594.587	3.461.461	26,75
EID Hidrovia Paraguai-Paraná	73.213.987	3.837.593	19,08
EID de Capricórnio	49.899.979	2.798.318	17,83
EID do Sul	5.805.138	474.568	12,23
EID do Amazonas	61.506.049	5.657.679	10,87
EID Peru-Brasil-Bolívia	10.249.938	1.146.871	8,94
EID do Escudo Guianês	24.488.563	4.002.555	6,12
Elaboração: Eduarda Scheibe, 2013. Fonte: IIRSA, 2010.			

Novamente, a despeito do destaque dos Eixos Andino e MERCOSUL-Chile, entre os eixos emergentes há importante variação, em termos absolutos e relativos. Os dados populacionais estão associados, dentro do planejamento para integração física ora analisado, à noção de mercado. Diz-se, por exemplo, que "[a] área de influência do Eixo Interoceânico Central representa um mercado de mais de 92,5 milhões de habitantes" (IIRSA, 2010, p.191).

A densidade demográfica média do Eixo, a sua vez, reflete em que proporção as zonas de maior concentração populacional são abarcadas pela área de influência, haja vista que a distribuição espacial da população não é homogênea. De fato, se observado o mapa abaixo para a densidade demográfica no subcontinente sul-americano, percebe-se que as taxas de concentração da população são maiores nas regiões mais próximas às faixas litorâneas.

Mapa 4 - Concentração demográfica membros da IIRSA<sup>60</sup>



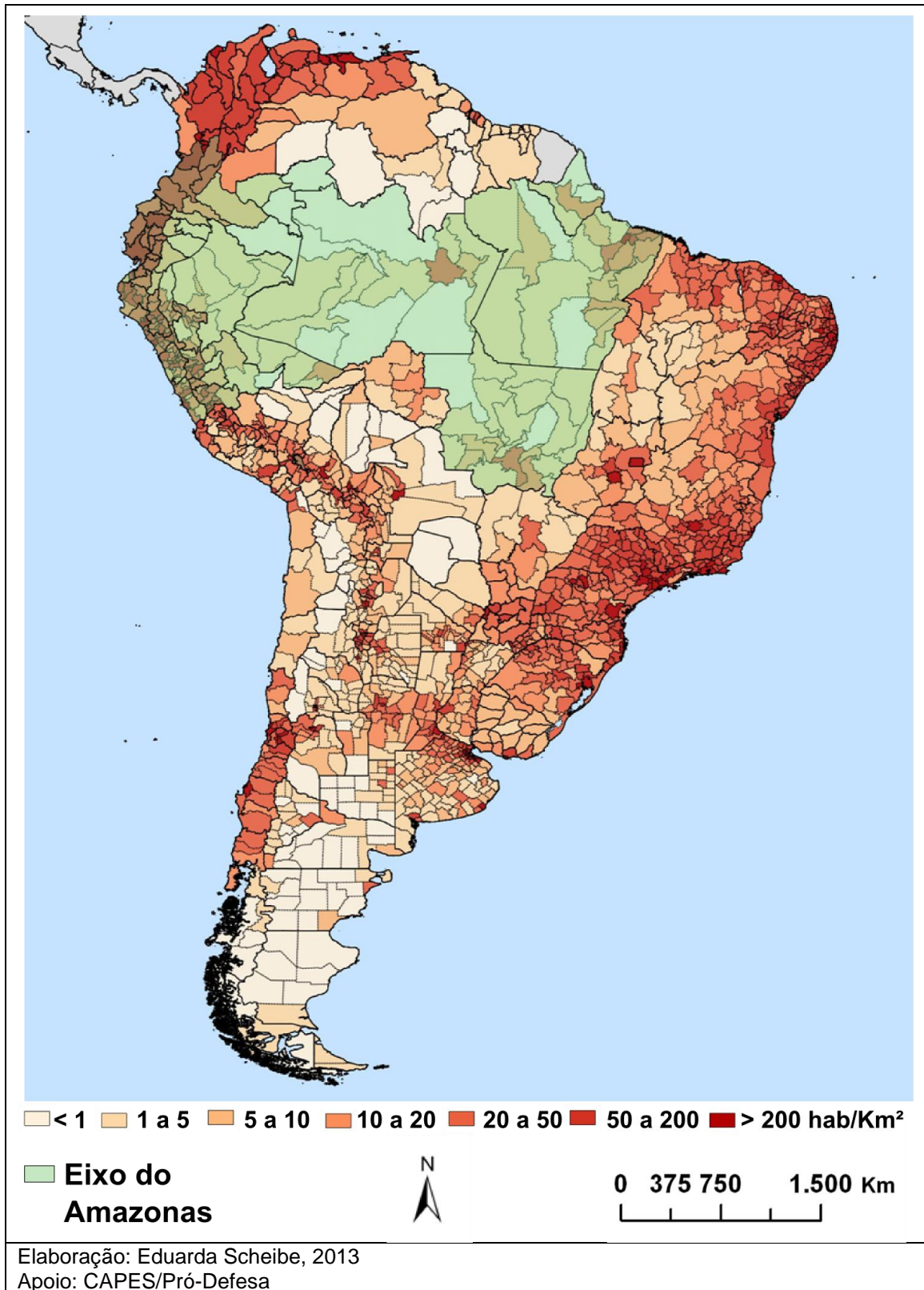
Elaboração: Eduarda Scheibe, 2013.

Fontes: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2001 (Argentina); Instituto Nacional de Estadística, 2001 (Bolívia); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2000 (Brasil); Instituto Nacional de Estadística, 2002 (Chile); Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2000 (Colômbia); Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2001 (Equador); Bureau of Statistics, 2002 (Guiana); Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, 2001 (Paraguai); Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2000 (Peru); Algemeen Bureau voor de Statistiek, 2000 (Suriname); Instituto Nacional de Estadística, 2004 (Uruguai); Instituto Nacional de Estadística, 2001 (Venezuela).

Sobrepostas as informações representadas no Mapa 4 e as delimitações espaciais das áreas de influência de cada EID (Mapa 1), percebe-se que há eixos onde as áreas mais densamente povoadas são predominantes. Esta predominância traduz-se nos números apresentados na Tabela 3, acima, e está representada nos mapas das páginas seguintes (Mapas 5 a 13).

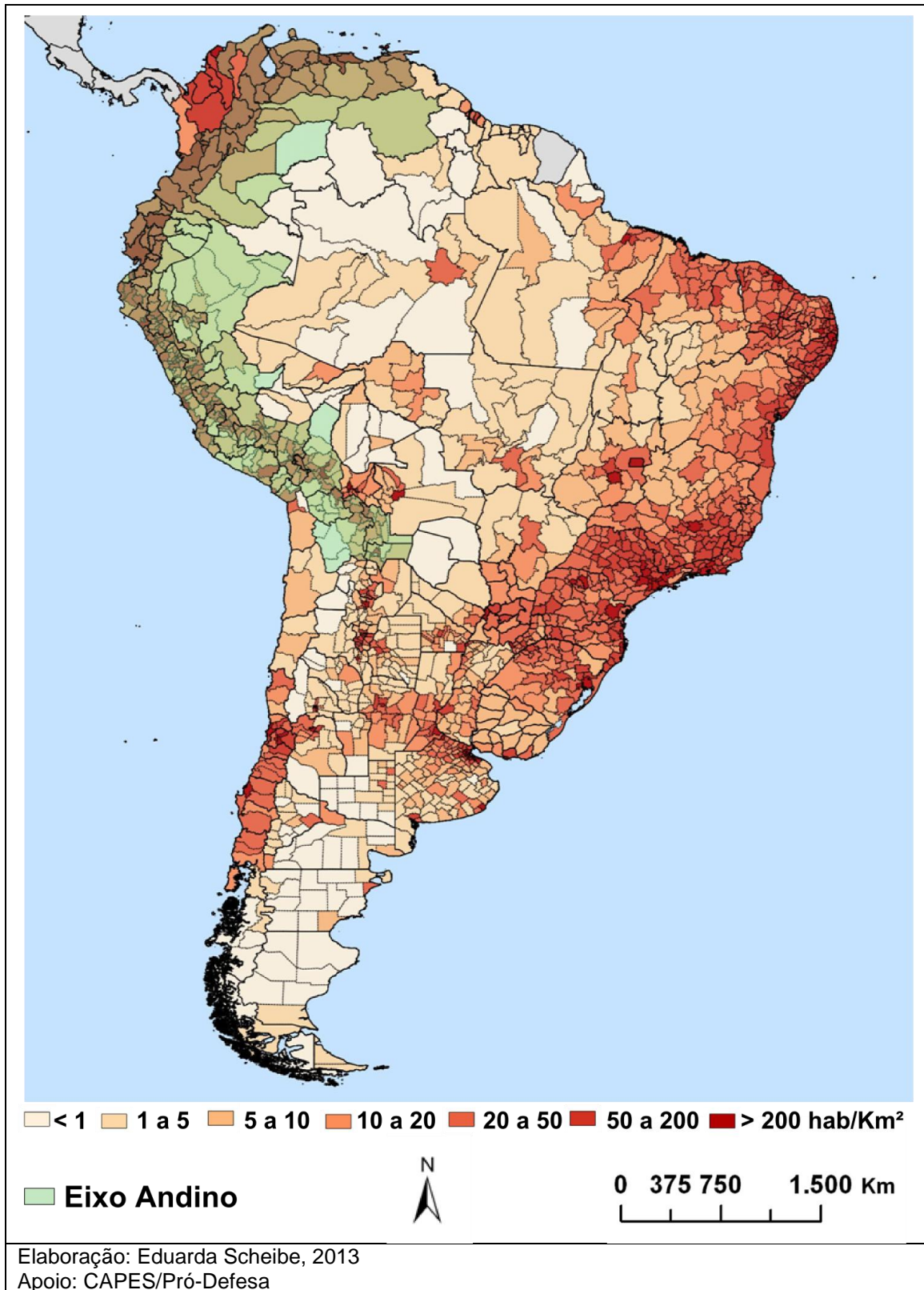
<sup>60</sup> As divisões político-administrativas representadas em Mapa 4 são: partidos e departamentos na Argentina, províncias na Bolívia, microrregiões no Brasil, províncias no Chile, departamentos na Colômbia, províncias no Equador, regiões na Guiana, departamentos no Paraguai, províncias no Peru, território nacional no Suriname, departamentos no Uruguai e estados na Venezuela.

Mapa 5 - Densidade demográfica membros da IIRSA e área de influência aproximada EID do Amazonas

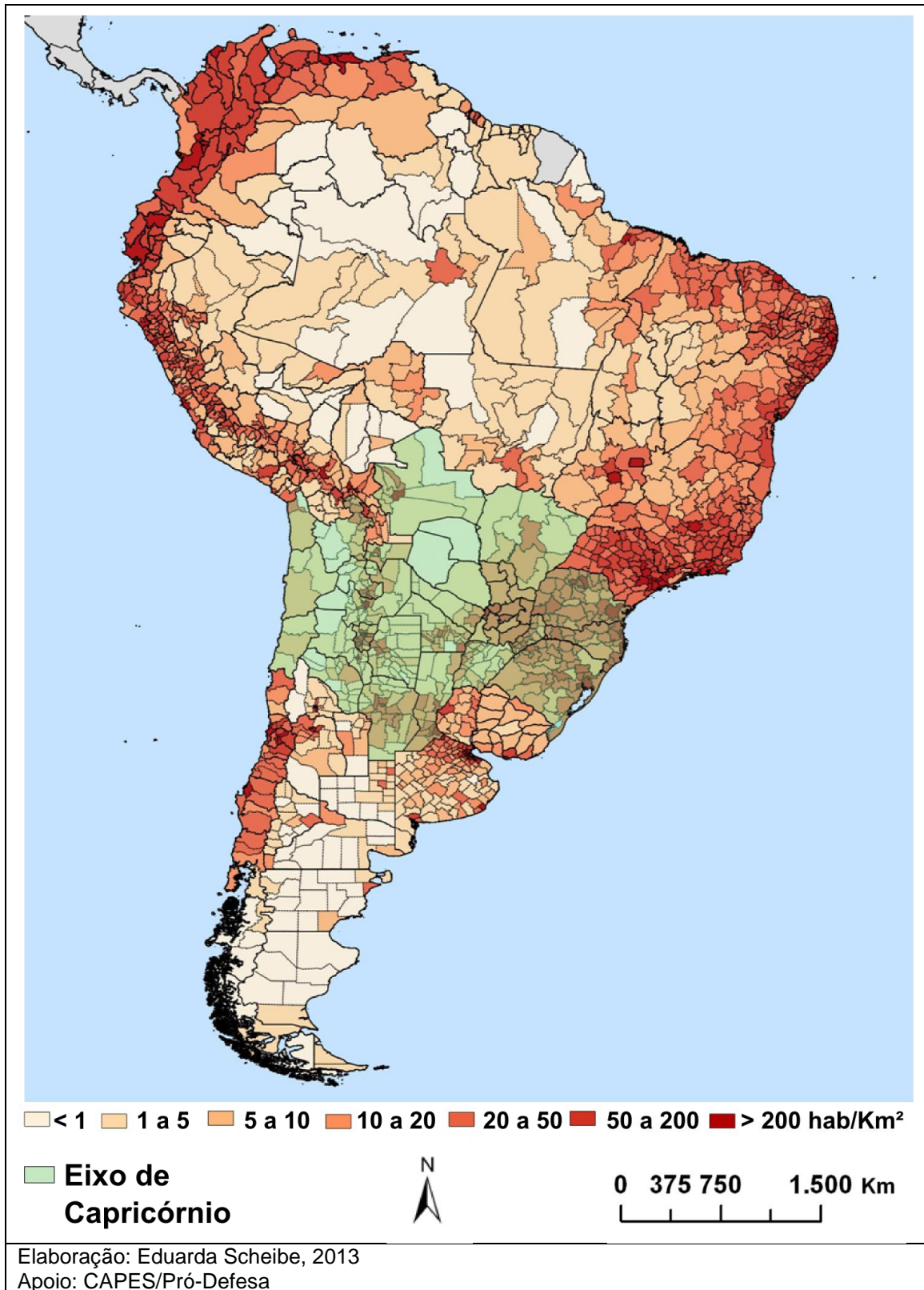




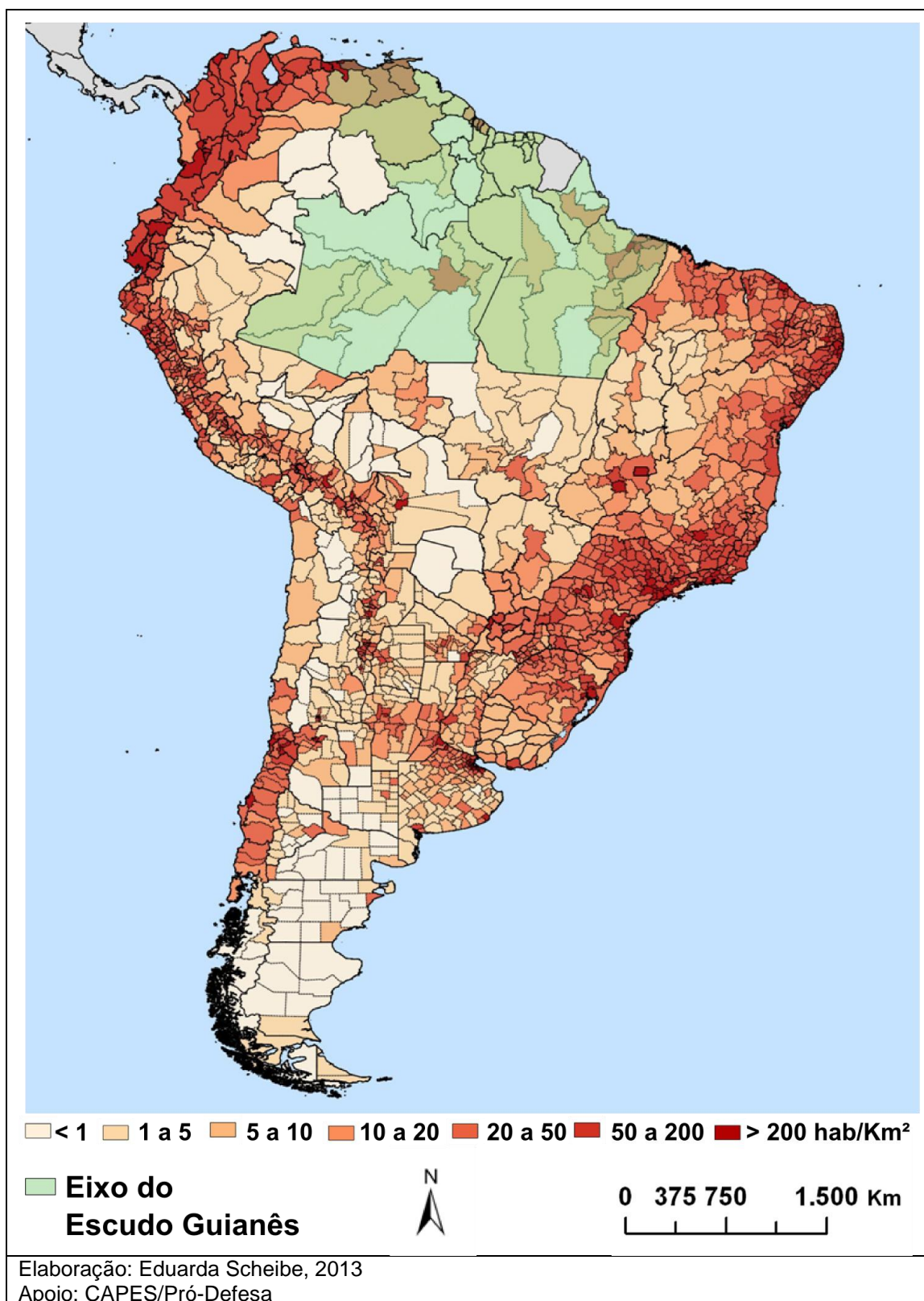
Mapa 6 - Densidade demográfica membros da IIRSA e área de influência aproximada EID Andino



Mapa 7 - Densidade demográfica membros da IIRSA e área de influência aproximada EID de Capricórnio

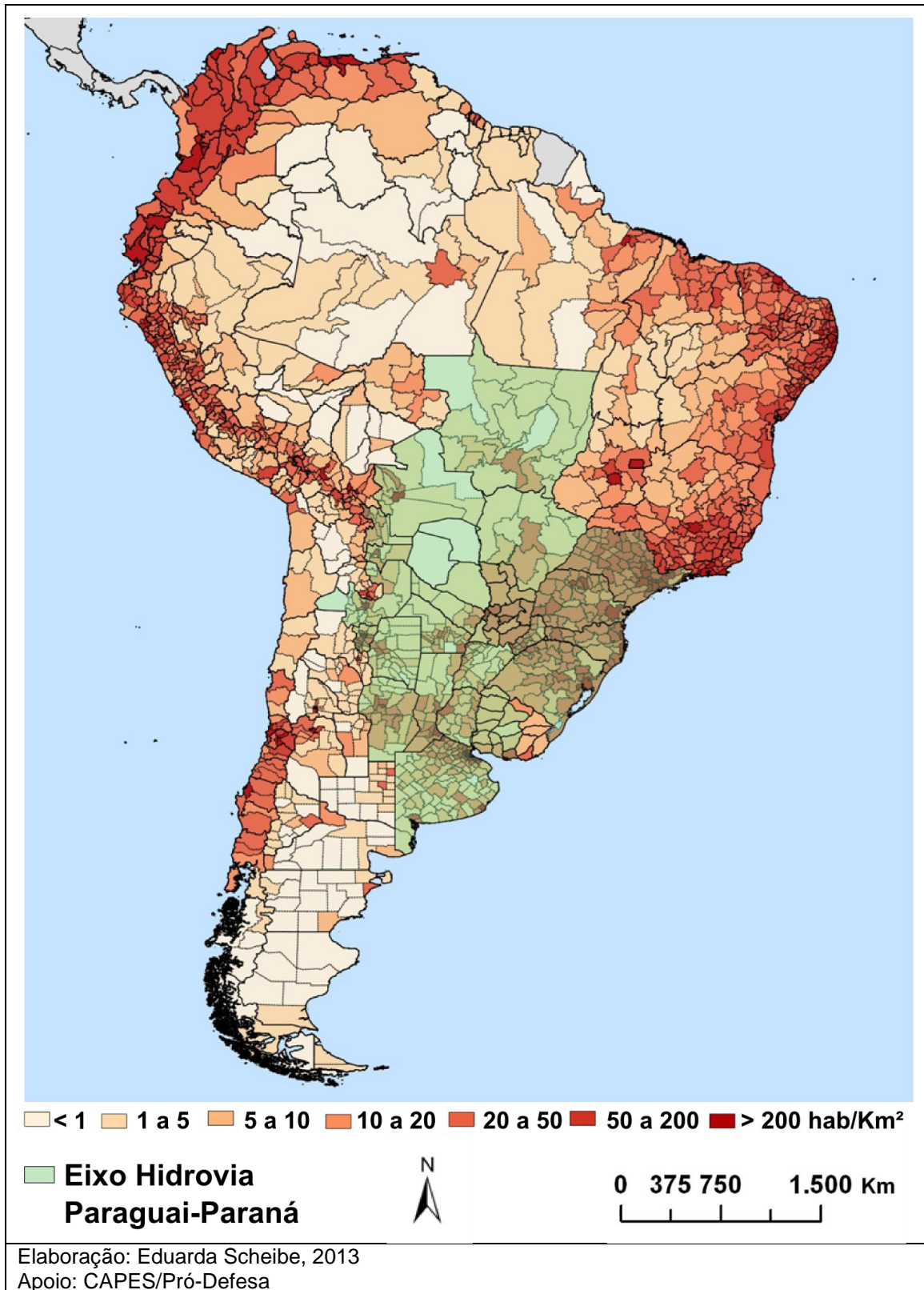


Mapa 8 - Densidade demográfica membros da IIRSA e área de influência aproximada EID do Escudo Guianês

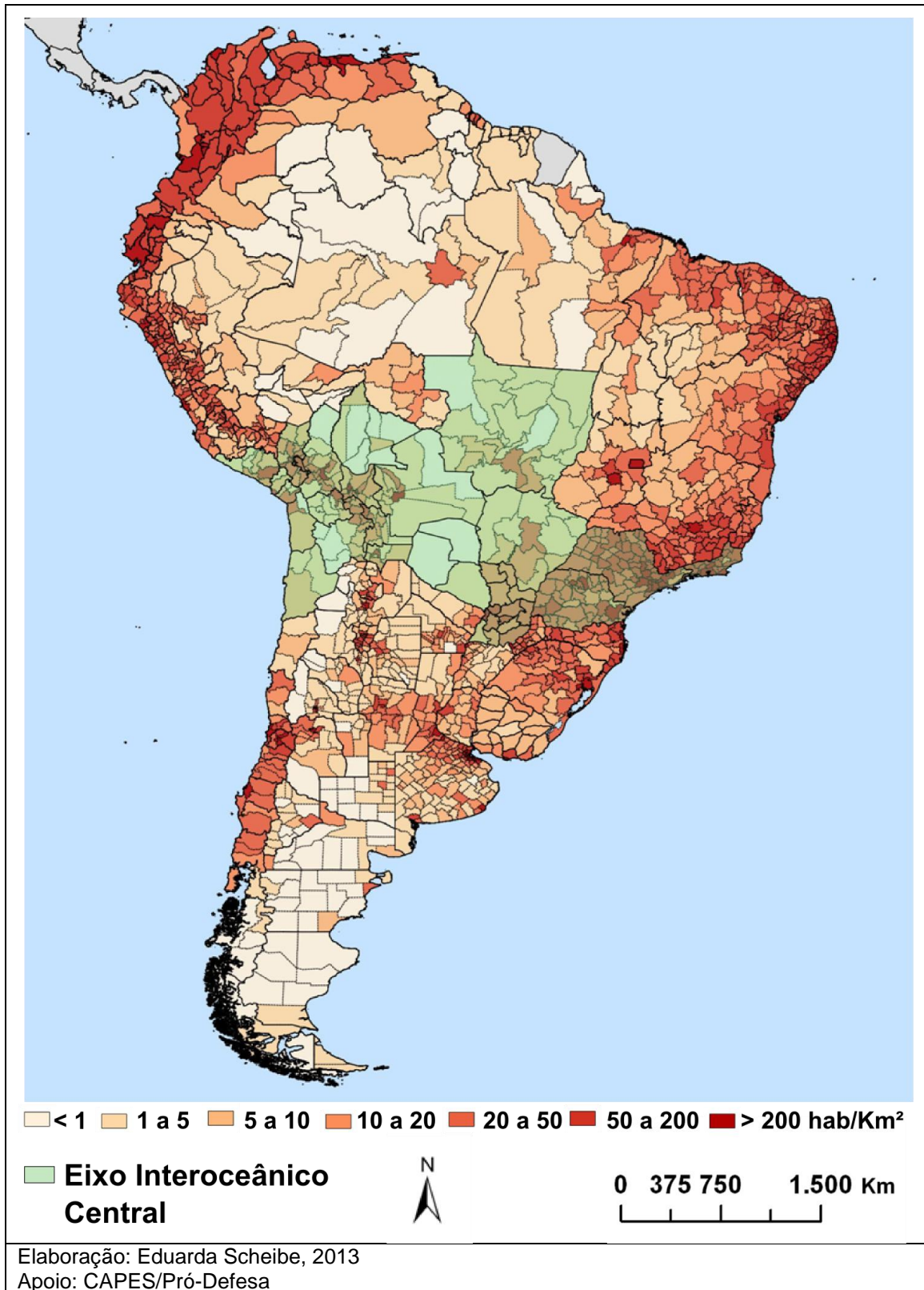




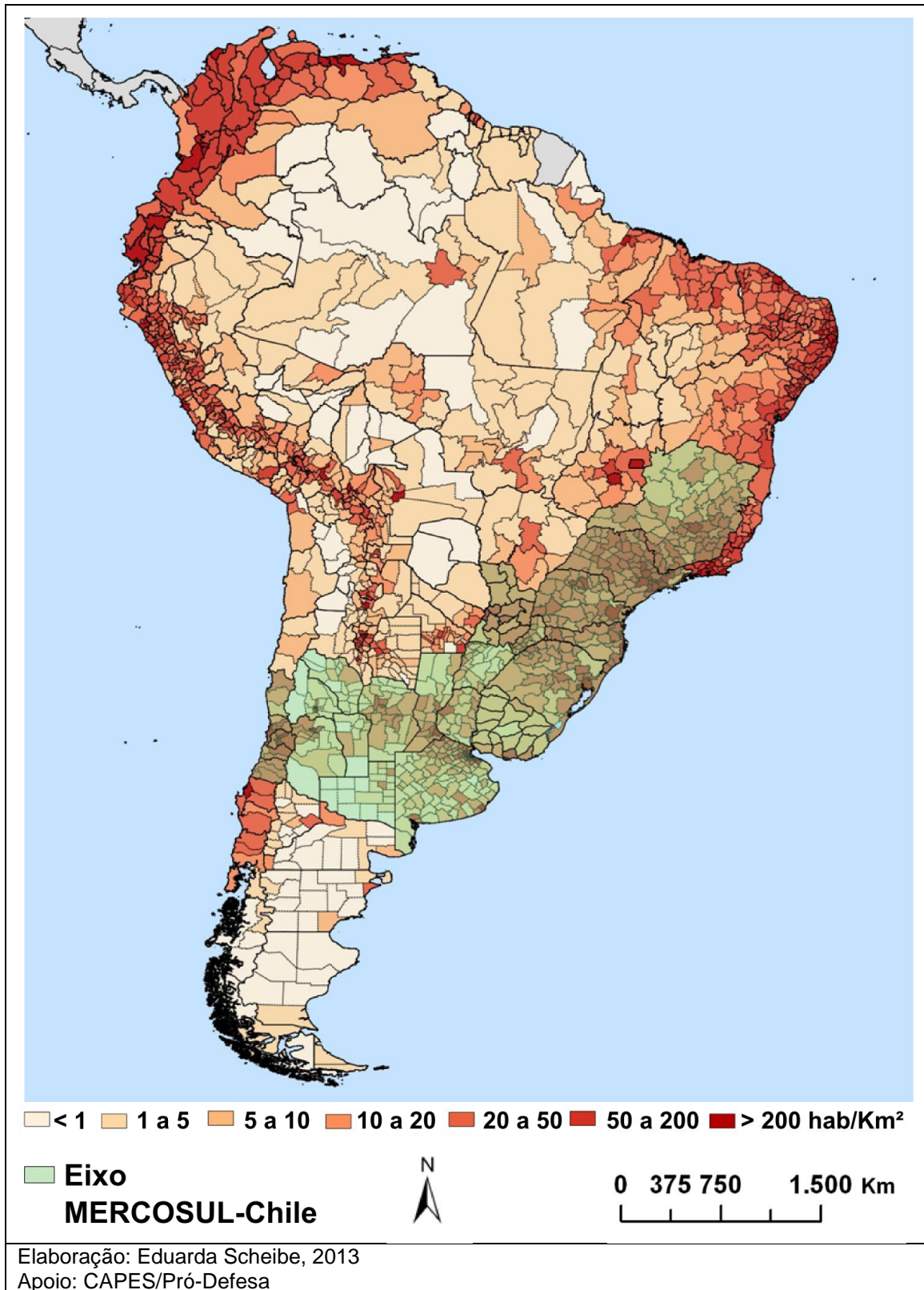
Mapa 9 - Densidade demográfica membros da IIRSA e área de influência aproximada EID Hidrovia Paraguai-Paraná



Mapa 10 - Densidade demográfica membros da IIRSA e área de influência aproximada EID Interoceânico Central

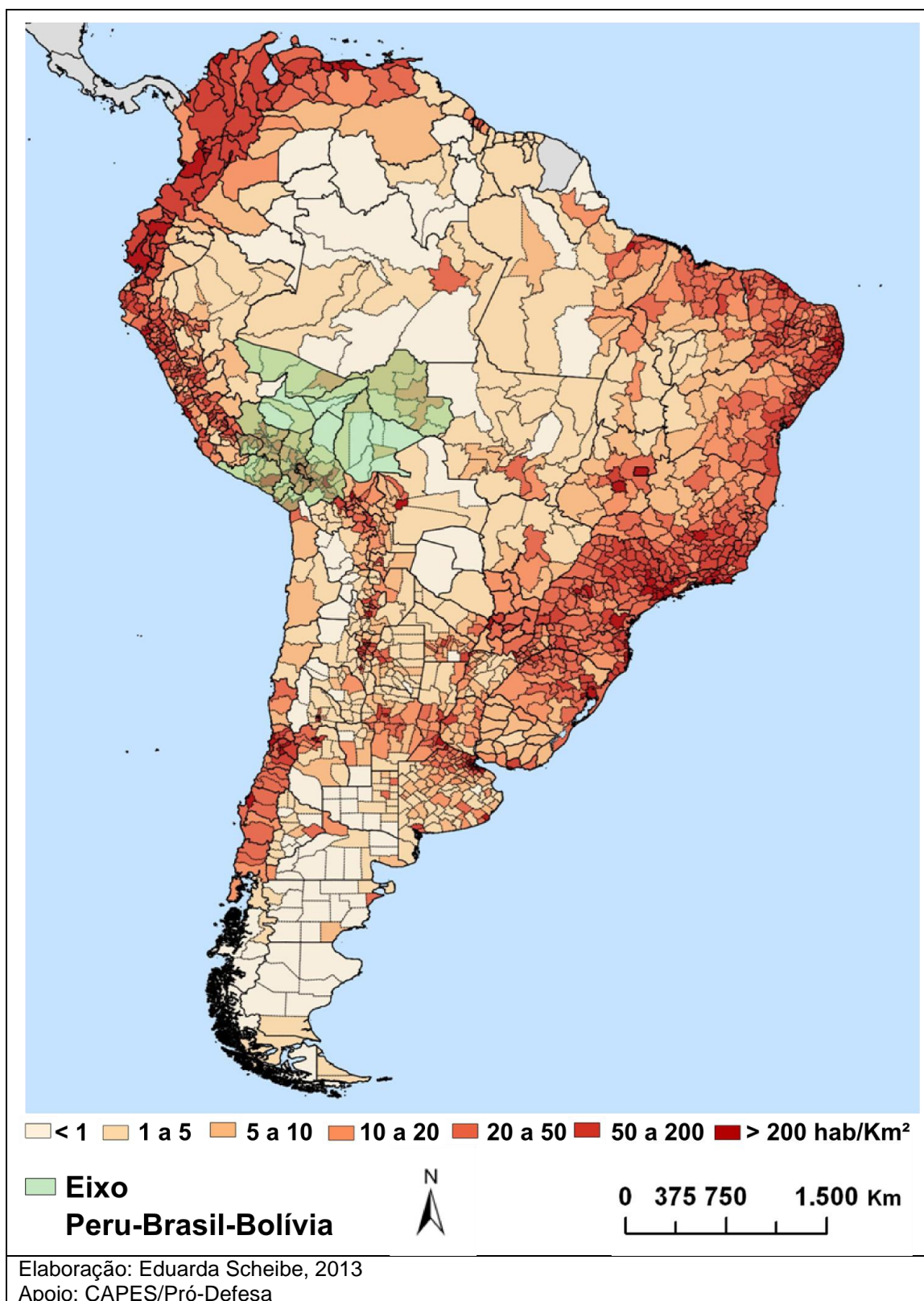


Mapa 11 - Densidade demográfica membros da IIRSA e área de influência aproximada EID MERCOSUL-Chile

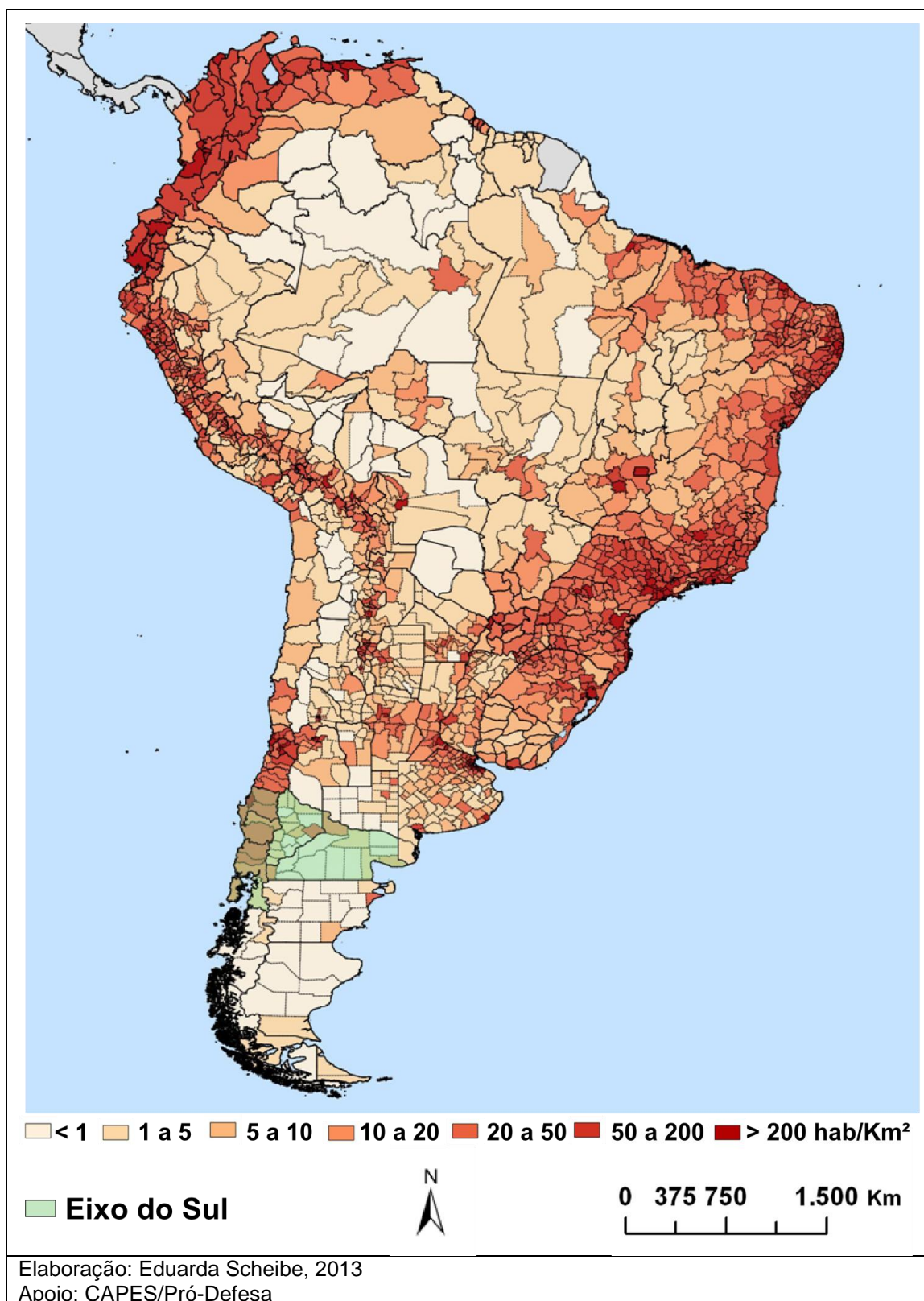




Mapa 12 - Densidade demográfica membros da IIRSA e área de influência aproximada EID Peru-Brasil-Bolívia



Mapa 13 - Densidade demográfica membros da IIRSA e área de influência aproximada EID do Sul





Percebe-se ainda que as áreas mais escuras estão distribuídas de forma mais simétrica em alguns Eixos, quando comparados aos demais, especialmente no Andino e no MERCOSUL-Chile, mas também nos Eixos de Capricórnio, da Hidrovia Paraguai-Paraná e Interoceânico Central. Este último, por exemplo, possui concentrações populacionais maiores em suas extremidades leste e oeste, ao passo em que há aqueles em que estas mesmas áreas encontram-se mais assimetricamente agrupadas, de maneira que espaços de baixíssima densidade populacional ocupam áreas maiores, como nos Eixos do Amazonas, Peru-Brasil-Bolívia, do Sul e do Escudo Guianês.

Partindo-se, então, da premissa de que as áreas onde o assentamento humano é menos denso tendem a agregar também menor infraestrutura para a atividade humana — seja porque os investimentos são maiores onde há povoamento, especialmente onde há atividade produtiva, ou bem porque o povoamento tende a expandir-se para onde há infraestrutura para tanto, e/ou potencial para produção —, é possível concluir que as áreas mais claras no mapa correspondem também, de modo geral, as áreas que apresentam maiores restrições físicas à integração e desenvolvimento dos eixos, em ambos os sentidos aqui explorados. Não é certo, entretanto, que as áreas mais escuras não apresentem também restrições físicas, principalmente aquelas decorrentes da precariedade derivada do utilização intensa das estruturas existentes.

Nesse sentido, pode-se afirmar que os eixos menos densamente povoados são também menos assistidos pelos serviços de infraestrutura, embora os eixos de maior densidade demográfica não possuam garantia de infraestrutura suficiente no que se refere aos objetivos fundadores desses eixos.

A variação entre eixos na inclusão de zonas de maior concentração populacional fica novamente evidente quando comparados os dados abaixo (Tabela 4), referentes às proporções de população e superfície de cada uma das áreas de influência dos EIDs em relação à soma dos valores totais dos países integrantes do eixo. Além dos dados de população e superfície, a tabela abaixo inclui ainda dados relativos ao PIB.

Tabela 4 - Proporção população, superfície e PIB  
(área de influência do EID/total dos países que compõem o EID)

<b>Eixos de Integração e Desenvolvimento</b>	<b>% População (AI/Total)</b>	<b>% Superfície (AI/Total)</b>	<b>% PIB (AI/Total)</b>
EID Andino	82,8%	54,4%	86,4%
EID MERCOSUL-Chile	53,7%	25,5%	61,3%
EID Interoceânico Central	36,8%	28,7%	45,7%
EID Hidrovia Paraguai-Paraná	29,4%	29,6%	32,3%
EID do Escudo Guianês	11,2%	40,8%	19,6%
EID de Capricórnio	19,0%	20,6%	16,7%
EID do Amazonas	22,2%	50,5%	13,7%
EID do Sul	10,3%	13,4%	6,9%
EID Peru-Brasil-Bolívia	4,5%	10,5%	2,2%

Elaboração: Eduarda Scheibe, 2013.  
Fonte: IIRSA, 2010.

Note-se que as quatro maiores densidades (Tabela 3) correspondem também aos Eixos de maior concentração da produção (Tabela 4). Com exceção do Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná, caso em que as proporções são consideravelmente equilibradas, os demais eixos deste primeiro grupo abarcam proporção maior da população dos países que integram que da superfície territorial. A respeito dos percentuais populacional e de extensão territorial, há um relativo equilíbrio também no que se refere ao Eixo de Capricórnio.

Verifica-se ainda que dos Eixos com as quatro menores densidades demográficas, apenas o EID do Escudo das Guianas não possui concentração do PIB menor que a da população. Os Eixos do Amazonas, do Sul e Peru-Brasil-Bolívia integram não apenas áreas menos densamente povoadas, mas também, relativamente ao restante dos territórios dos países que os compõem, zonas menos produtivas.

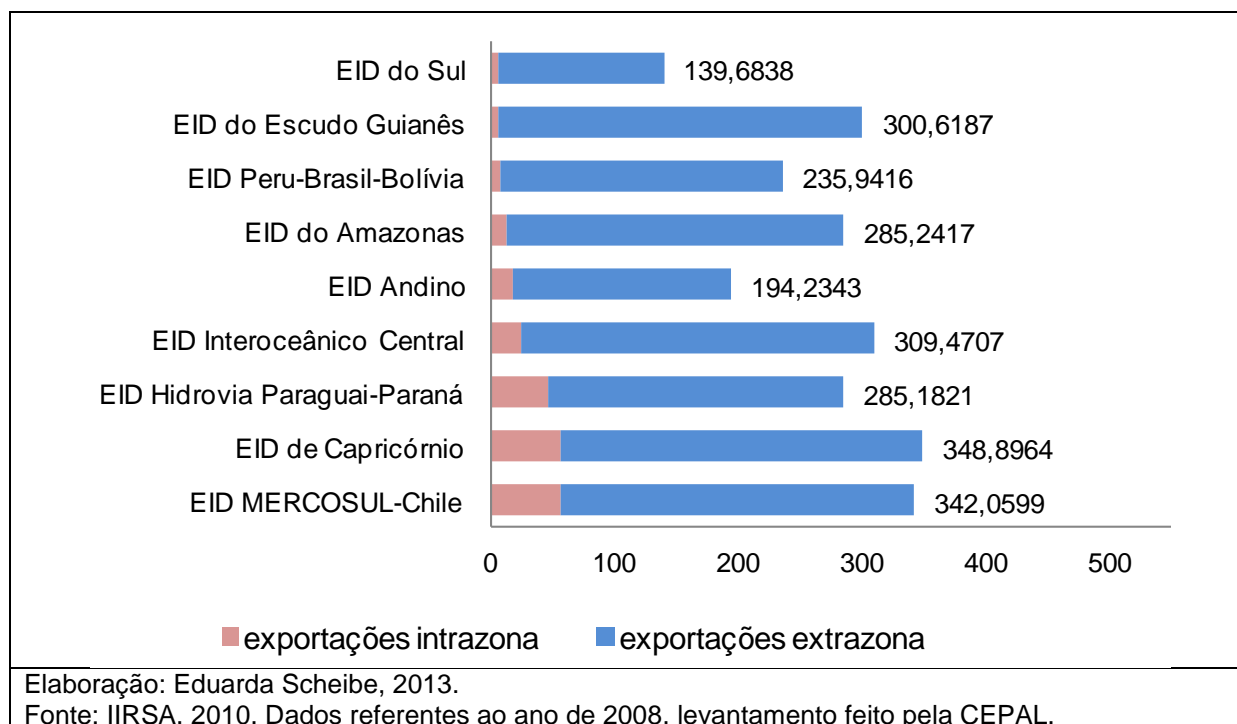
Além disso, veja-se os níveis de comércio intrazona para cada EID. Os números abaixo (Tabela 5 e Gráfico 3) fazem referência à soma do valor das exportações dos países que conformam os respectivos Eixos que possuem origem e destino entre estes mesmos países (exportações intrazona), ou que possuem origem entre os países que conformam o EID, porém destinadas à países terceiros, que não pertencentes ao EID (exportações extrazona).

Tabela 5 - Exportações intrazona x exportações extrazona (%), por EID

Eixos de Integração e Desenvolvimento	Exportações intrazona	Exportações extrazona
EID Hidrovia Paraguai-Paraná	16,45%	83,55%
EID MERCOSUL-Chile	16,43%	83,57%
EID de Capricórnio	16,37%	83,63%
EID Andino	9,41%	90,59%
EID Interoceânico Central	8,00%	92,00%
EID do Amazonas	4,59%	95,41%
EID do Sul	4,18%	95,82%
EID Peru-Brasil-Bolívia	3,38%	96,62%
EID do Escudo Guianês	2,08%	97,92%

Elaboração: Eduarda Scheibe, 2013.  
Fonte: IIRSA, 2010. Dados referentes ao ano de 2008, levantamento feito pela CEPAL.

Gráfico 3 - Exportações intrazona x exportações extrazona, por EID (valores absolutos totais indicados em bilhões US\$)



Interpretados em conjunto, a Tabela 5 e o Gráfico 3 informam que o comércio intrazona é mais intenso, em termos absolutos e proporcionalmente às exportações totais, entre aqueles países que possuem parte de seu território sob a

influência dos Eixos que se sobrepõem na faixa central do subcontinente sul-americano (EIDs MERCOSUL-Chile, de Capricórnio, Hidrovia Paraguai-Paraná e Interoceânico Central). Isso ocorre muito em função dos acordos dentro do âmbito do MERCOSUL. Além destes, o EID Andino apresenta taxas de comércio intrazona intermediárias, comparativamente aos demais Eixos. Contudo, fica clara a diferença em termos de integração comercial entre os países que conformam os EIDs do Sul, do Escudo Guianês, Peru-Brasil-Bolívia e do Amazonas.

Visto que o mesmo documento (IIRSA, 2010) que define os eixos emergentes por seu potencial para integração e desenvolvimento, relaciona, quando da avaliação desse potencial, dados tais como população, produto interno bruto e comércio intrarregional; e dada a discrepância desses números para os mesmos eixos, propõe-se uma subdivisão deste grupo, com base nas descrições individuais de cada EID e no estudo comparativo de seu conjunto.

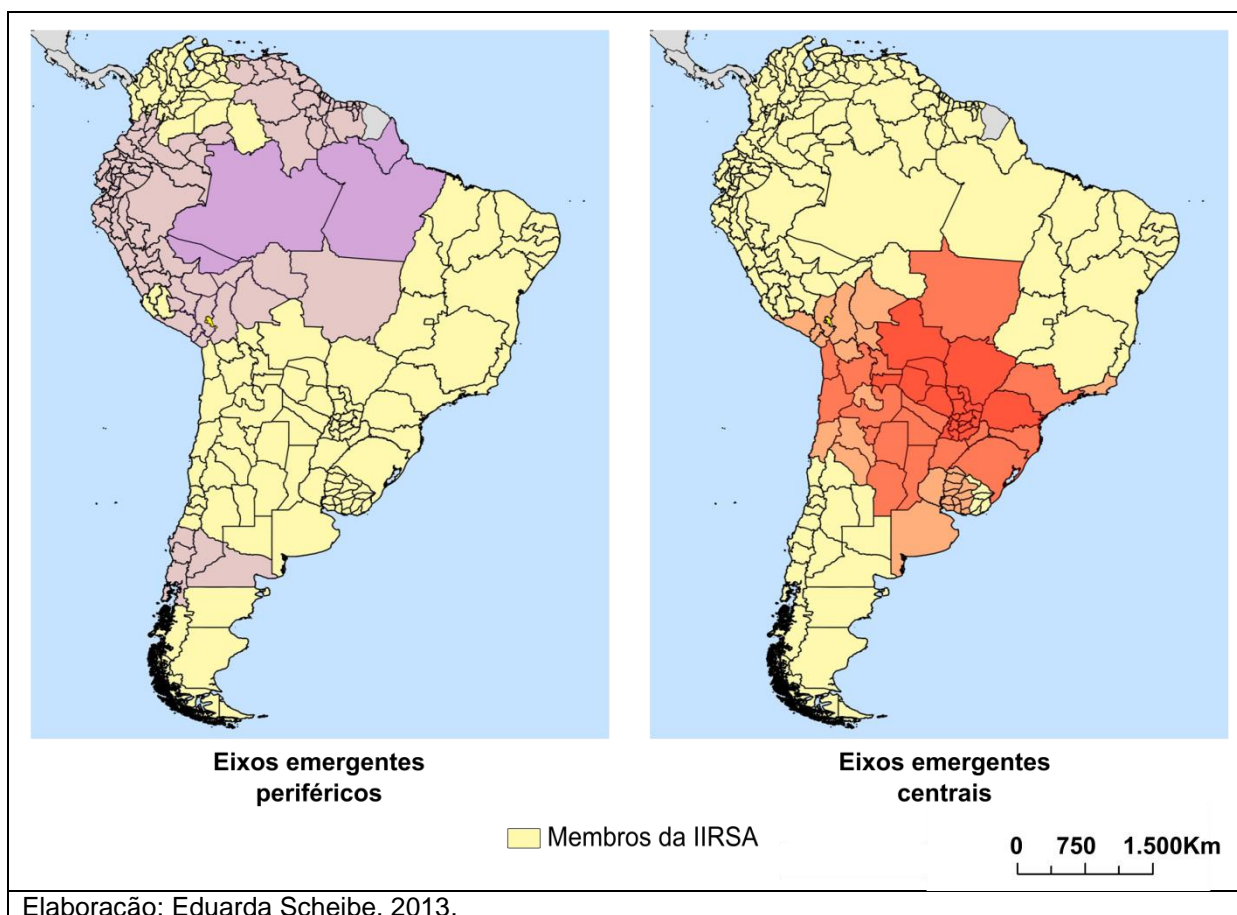
Dos sete eixos emergentes, três destacam-se por seu caráter complementar, manifesta pela especificação de seus projetos e pela sobreposição de suas áreas de influência. São eles os EIDs de Capricórnio, da Hidrovia Paraguai-Paraná e Interoceânico Central. A eles correspondem áreas mais densamente povoadas que os demais eixos emergentes. Possuem, ainda, áreas de influência que recaem majoritariamente sobre o bloco MERCOSUL. Por sua localização no subcontinente, serão designados aqui como EIDs *emergentes centrais* (Mapa 14).

Os demais EIDs emergentes, diferentemente dos eixos centrais, conectam territórios relativamente isolados, pontos de concentração populacional em meio a uma região de população mais dispersa, a regiões mais dinâmicas e densamente povoadas, concentradas em um dos extremos do eixo. Em função disso, em geral, são EIDs que tem por objetivo a ligação de um ponto interior, precariamente integrado ao respectivo território nacional, a regiões portuárias mais dinâmicas, na faixa litorânea. Por sua localização, são ainda eixos que se propõem a superar restrições físicas importantes, ainda não transpostas, o que gera a necessidade de construção de novas infraestruturas. Em oposição aos centrais, seriam os EIDs *emergentes periféricos* (Mapa 14).

A implicação mais imediata desta diferenciação entre EIDs emergentes centrais e periféricos é a possibilidade de diferenciação também das áreas onde a integração está mais ou menos avançada, em termos de dinâmicas regionais estabelecidas ou potenciais. Enquanto da sobreposição dos eixos centrais e da

descrição individual de cada um infere-se maior dinamismo que, de fato, pressiona para uma adequação da infraestrutura existente, os eixos periféricos visam o estabelecimento de um dinamismo que se acredita latente e constrangido pela falta dessa infraestrutura.

Mapa 14 - Eixos emergentes periféricos x Eixos emergentes centrais



Ademais, os eixos periféricos, além da função da integração internacional (regional e extrarregional) de áreas relativamente isoladas nacionalmente, possibilitam o aumento não apenas de fluxos transfronteiriços, mas de fluxos transfronteiriços controlados. Identifica-se, nesse sentido, a utilização da integração regional como instrumento para apropriação territorial/territorialização nacional.

#### 4.3. Setor exportador e os princípios da IIRSA

Como visto, além dos valores referentes à população e produção interna proporcional a cada EID, informações relativas aos fluxos de comércio entre os países são bastante enfatizadas pelos documentos que caracterizam a iniciativa como um todo, assim como pelas Visões de Negócios de cada eixo.

É dado destaque para a situação corrente e a capacidade para expansão das exportações nos diferentes recortes do espaço sul-americano, independentemente do destino dessas exportações. Não é possível identificar, por exemplo, uma priorização de investimentos para que incentivem exportações intrarregionais ou extrarregionais com algum mercado específico. Há, sim, um destaque maior para áreas de produção ou potencial produtivo de mercadorias cujos fluxos comerciais já estão relativamente estabelecidos, o que acarreta, agora sim, um privilégio também para aqueles produtos de maior representatividade na pauta de exportações extrarregionais.

O Quadro 2 traz listados os cinco principais produtos exportados desde os países que conformam cada um dos Eixos da IIRSA, no que se refere ao valor das exportações, e a proporção da soma do valor das exportações desses cinco produtos no total das exportações dos mesmos países. Dele depreende-se que os principais produtos exportados pelos países da região sul-americana, em 2008, foram: petróleo cru, grãos de soja, cobre refinado, minério de ferro e minério de cobre.

Ainda, segundo a Base de Dados e Publicações Estatísticas da CEPAL<sup>61</sup>, os 5 principais produtos exportados pelos países do MERCOSUL em 2010 foram, nessa ordem: minério de ferro, petróleo cru, soja, tortas e farinhas de sementes oleaginosas e produtos derivados do petróleo. Se incluídos Chile e Bolívia, o segundo produto mais exportado passa a ser cobre refinado, seguido por petróleo cru, soja e minério de cobre. Para o caso da Comunidade Andina, de acordo com a mesma fonte para o mesmo ano, os principais produtos foram: petróleo cru, ouro, minério de cobre, derivados do petróleo e carvão. Ademais, o minério de ferro e a soja, para o caso mercosulino, e o petróleo, no caso andino, figuram entre os produtos mais exportados pelo menos desde o começo da década de 1990.

---

<sup>61</sup> Base de dados disponível em: <<http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

Quadro 2 - Participação nas exportações dos cinco principais produtos

% valor total das exportações	5 principais produtos exportados (em valor)
<b>EID do Amazonas</b> 34,34%	petróleo cru minério de ferro não aglomerado grãos de soja, minério de cobre, derivados de petróleo
<b>EID Andino</b> 79,16%	petróleo cru minério de cobre derivados de petróleo, ouro, carvão
<b>EID de Capricórnio</b> 33,91%	cobre refinado grãos de soja petróleo cru, minério de cobre, minério de ferro
<b>EID do Escudo Guianês</b> 48,03%	petróleo cru minério de ferro não aglomerado grãos de soja, minério de ferro aglomerado, aviões/veículos aéreos pesados
<b>EID Hidrovia Paraguai-Paraná</b> 27,54%	grãos de soja petróleo cru minério de ferro não aglomerado, tortas e farinhas de sementes oleaginosas, minério de ferro aglomerado
<b>EID Interoceânico Central</b> 37,04%	cobre refinado minério de cobre petróleo cru, grãos de soja, minério de ferro não aglomerado
<b>EID MERCOSUL-Chile</b> 33,42%	cobre refinado grãos de soja petróleo cru, minério de ferro não aglomerado, tortas e farinhas de sementes oleaginosas
<b>EID Peru-Brasil-Bolívia</b> 29,13%	petróleo cru minério de ferro não aglomerado grãos de soja, minério de cobre, ouro
<b>EID do Sul</b> 46,25%	cobre refinado minério de cobre tortas e farinhas de sementes oleaginosas, óleo de soja, derivados de petróleo

Elaboração: Eduarda Scheibe, 2013.

Fonte: IIRSA, 2010. Dados referentes ao ano de 2008, levantamento feito pela CEPAL.

Em termos de exportação, portanto, a extração de petróleo, ferro e cobre, além da cultura da soja, são atividades econômicas de grande importância para a

região. Grande parte da destinação destes produtos é extrarregional, conforme informam os estudos das Visões de Negócios dos EIDs. Há também, entretanto, absorção interna à região sul-americana, conforme representado no Quadro 3, abaixo.

Quadro 3 - Principais origens e destinos do comércio sul-americano de petróleo, cobre, ferro e soja

Países de origem		Principais destinos(*)
Argentina Bolívia Brasil Colômbia Peru Venezuela	<b>Petróleo</b>	Coréia do Sul Estados Unidos Argentina Bolívia Brasil Chile Paraguai
Argentina Chile Peru	<b>Cobre</b>	África do Sul Canadá China Coréia do Sul Emirados Árabes Estados Unidos Índia Japão México Países europeus Brasil
Brasil Chile Venezuela	<b>Ferro</b>	Estados Unidos Países asiáticos Países europeus
Argentina Bolívia Brasil Paraguai	<b>Soja</b>	Estados Unidos México Países africanos Países asiáticos Países europeus Argentina Bolívia Brasil Chile Colômbia Equador

Elaboração: Eduarda Scheibe, 2013.  
 Fontes: BARA NETO, 2007; GUERRA-GARCÍA, 2007, 2008; KOUTOUDJIAN, 2007; NAVARRO, 2008; OSPINA, 2007a, 2007b; SOSA PINILLA, 2007, 2008. (Visões de Negócios)  
 (\*) Destinos mencionados nos documentos especificados como fonte. Foram destacados os destinos sul-americanos.

Conquanto todos são determinantes na descrição do potencial econômico dos eixos, entre os quatro produtos destacados, a soja é o mais mencionado entre



os setores da economia beneficiados pela estratégia de integração da infraestrutura regional. Além das novas alternativas para vias de escoamento da produção, também há referência ao baixo custo da terra em determinadas regiões que, mais bem amparadas pela expansão infraestrutural, tornar-se-iam atrativas para a expansão do cultivo do grão.

Claro está que a comercialização de outros produtos, além dos identificados, é também mencionada como potencial beneficiária dos projetos de integração da infraestrutura regional, com destaque para as culturas de cana-de-açúcar, milho e trigo, produção florestal, exploração de gás natural e atividade mineradora (além das supracitadas). Assim como os produtos principais, sua absorção dá-se interna e externamente à região, variando as proporções conforme o produto analisado.

Independentemente do destino, tamanho destaque para o setor exportador no planejamento da IIRSA justifica-se pela relevância deste no Produto Interno Bruto dos países que compõem os EIDs (Tabela 6) e, especialmente, nas áreas de influência (AI) de cada Eixo (Tabela 7).

Tabela 6 - Proporção exportações / Produto Interno Bruto  
(soma dos valores totais para os países que compõem cada EID)

<b>Eixos de Integração e Desenvolvimento</b>	<b>PIB (bilhões de US\$)</b>	<b>Exportações (bilhões de US\$)</b>	<b>Relação Exportações/PIB</b>
EID do Amazonas	1098,795	285,2417	26%
EID Andino	418,778	194,2343	46%
EID de Capricórnio	1370,898	348,8964	25%
EID do Escudo Guianês	1019,919	300,6187	29%
EID Hidrovia Paraguai-Paraná	1298,27	285,1821	22%
EID Interoceânico Central	1063,112	309,4707	29%
EID MERCOSUL-Chile	1390,545	342,0599	25%
EID Peru-Brasil-Bolívia	929,4682	235,9416	25%
EID do Sul	500,5986	139,6838	28%

Elaboração: Eduarda Scheibe, 2013.  
Fonte: IIRSA, 2010. Dados referentes ao ano de 2008, levantamento feito pela CEPAL.

Tabela 7 - Proporção exportações / Produto Interno Bruto  
(área de influência dos EIDs)

<b>Eixos de Integração e Desenvolvimento</b>	PIB AI (bilhões de US\$)	Exportações AI (bilhões de US\$)	Relação Exportações/PIB
EID do Amazonas	150,5349	65,9496	44%
EID Andino	361,8242	169,7467	47%
EID de Capricórnio	228,9399	93,1462	41%
EID do Escudo Guianês	199,9042	114,8337	57%
EID Hidrovia Paraguai-Paraná	419,3411	114,9699	27%
EID Interoceânico Central	485,8421	137,9127	28%
EID MERCOSUL-Chile	852,4042	220,6701	26%
EID Peru-Brasil-Bolívia	20,4483	6,8457	33%
EID do Sul	34,5413	15,5853	45%
Elaboração: Eduarda Scheibe, 2013. Fonte: IIRSA, 2010. Dados referentes ao ano de 2008, levantamento feito pela CEPAL.			

Note-se que o peso das exportações é, em realidade, menor para a soma dos valores totais dos países que compõem os eixos, com a única exceção do EID Interoceânico Central, o que permite concluir que as áreas de influência dos EIDs da IIRSA privilegiam as zonas de produção para exportação mais do que aquelas de produção destinada aos respectivos mercados domésticos.

Das observações acima, conclui-se que o objetivo em mente quando desenhado o mapa da integração da infraestrutura sul-americana é o deslocamento dessas commodities pelo território. Entretanto, uma vasta gama de outros fatores seria, assim, ignorado. Em primeiro lugar, analisada nestes termos, a circulação transfronteiriça e escoamento de commodities é uma questão restrita ao setor de transportes, enquanto a IIRSA abarca ainda os setores de energia e comunicação<sup>62</sup>. Em segundo lugar, mesmo que considerado exclusivamente o setor de transportes, destinatário de aproximadamente 86% do total de projetos da IIRSA (IIRSA, 2010), a conclusão não se sustenta.

<sup>62</sup> Não obstante não haja dúvidas de que a exploração de commodities possa beneficiar-se também de melhorias na infraestrutura energética e de comunicações.

Uma das razões para tanto é o fato de que, ainda que a infraestrutura seja pensada, majoritariamente, segundo a análise dos grupos de projetos, para a finalidade de intercâmbio de mercadorias, o turismo regional é frequentemente elencado entre os setores que poderiam ser desenvolvidos a partir das melhorias previstas, especialmente na modalidade de ecoturismo, como forma de aproveitamento econômico sustentável da variedade de biomas do subcontinente. Fundamental para este tipo de atividade é a facilitação do acesso às regiões turísticas. Embora seja a única menção explícita à circulação de pessoas, o turismo projeta o potencial de integração cultural sul-americana a partir do desenvolvimento da infraestrutura, não somente a circulação de mercadorias.

Outra razão para que a hipótese de que a carteira de projetos da IIRSA destina-se ao escoamento de bens primários não se confirme, mesmo que considerado exclusivamente o setor de transportes, remete à proporção de obras novas em relação às melhorias previstas nos diferentes EIDs. Como visto anteriormente, parte significativa da IIRSA consiste da adequação de uma infraestrutura pré-existente. Dessa infraestrutura prévia, viu-se também, parte está sobrecarregada, daí a demanda por melhorias. Desta feita, se os fluxos dessas vias e serviços de infraestrutura em geral possuem função outra que o transporte de cargas de soja e minérios, e possuem, as melhorias aí empreendidas deverão beneficiar também às demais atividades econômicas e ao tráfego de pessoas que já vem beneficiando, embora de maneira insuficiente.

Além dos produtos supracitados, há também o enfoque na questão de intercâmbio de recursos energéticos, outra commodity. O setor de energia da IIRSA, porém, destaca o aproveitamento integrado do potencial hidrelétrico regional e do abastecimento por gás natural, ambos tipos de projetos que, quando de sua consecução, concretizam estruturas transfronteiriças com admitida capacidade de consolidação também de acordos político-econômicos entre vizinhos, para além de simplesmente a provisão de recursos de um lado para o outro da fronteira. Veja-se, por exemplo, que os dois EIDs correspondentes aos blocos de integração sub-regionais possuem, cada um, grupo de projetos com dedicação exclusiva ao setor energético.

Fato é, contudo, que o desenvolvimento potencial de algumas áreas é associado à sua dita integração ao mercado mundial. Acredita-se que essa integração é, em realidade, inserção. Todavia, o modelo de inserção sugerido, por si

só, não implica em desvio dos objetivos integracionistas regionais, mesmo porque ela é respaldada pelo princípio do *regionalismo aberto*, um dos sete princípios orientadores da IIRSA. Também compatível com este princípio é o evidenciado privilégio à estrutura para exportação, mesmo naqueles eixos com fluxos intrarregionais mais estabelecidos. A atividade exportadora com destinação externa à região sul-americana é tida pela IIRSA como fator de desenvolvimento e integração, assim como as trocas intrarregionais.

Outros princípios orientadores, verificou-se, estão, mais ou menos intensamente, refletidos nas práticas da IIRSA. Os *Eixos de Integração e Desenvolvimento* conduzem, de fato, a materialização da IIRSA, na medida em que incorporam os diagnósticos dos Processos Setoriais de Integração e demais resultados da cooperação entre os países envolvidos e os traduzem de maneira tangível no espaço.

Por seu turno, a utilização intensiva de *tecnologias da informação*, como princípio, bem como o processo de *convergência normativa*, norteiam e embasam os objetivos e ações efetivadas pela IIRSA, mas de maneira mais gradual. As tecnologias da informação, por exemplo, embora estejam previstas para a interferência até mesmo no cotidiano da sociedade civil diretamente, com o aumento do acesso à internet por parte da população sul-americana, entre outros empreendimentos, por ora estão associadas, na maioria dos projetos existentes, ao compartilhamento de informações como mecanismo de controle de fluxos através do território.

Os princípios de *sustentabilidade econômica, social, ambiental e político-institucional* e de *coordenação público-privada*, depreende-se da análise feita, são observáveis nas práticas da IIRSA no sentido de que influenciam a seleção dos projetos. Tal constatação, entretanto, baseia-se nas menções feitas ao longo da descrição dos objetivos dos eixos, Visões de Negócios e Fichas de Projetos, a respeito da necessidade de que as ações da IIRSA preencham os requisitos de sustentabilidade, significando que possam perpetuar, que não se esgotem, no tempo, e da importância da atração de investimentos privados. Além disso, estes dois últimos, assim como o princípio referente ao *aumento do valor agregado da produção*, é válido informar, constam como parâmetros para a seleção de projetos, conforme previsto nos objetivos da IIRSA, destacados no capítulo 2.

Os princípios de sustentabilidade, especialmente no que tange as dimensões ambiental e social, e de aumento do valor agregado, segundo o qual a integração de infraestrutura deve orientar-se no sentido de contribuir para o incremento qualitativo da produção regional, não apenas quantitativo, inspiraram ainda o desenvolvimento de duas metodologias de avaliação de projetos aperfeiçoadas dentro do escopo da IIRSA: a metodologia para análise de potencial de integração produtiva e desenvolvimento de serviços logísticos de valor agregado e a avaliação ambiental e social com enfoque estratégico<sup>63</sup>. Ambas metodologias, embora contribuições importantes da IIRSA, não são tratadas com maior detalhamento no presente trabalho por fugirem aos objetivos propostos inicialmente. É relevante, entretanto, que se reconheça sua existência e contribuição.

Em suma, a região sul-americana cuja infraestrutura a IIRSA visa integrar, trata-se de uma região exportadora, fundamentalmente de produtos primários, com potencial para incremento das trocas intrarregionais e, por intermédio desse intercâmbio, do valor agregado da produção regional. A forma como é planejada, contudo, baseada em demandas existentes, tende a reforçar padrões já estabelecidos em termos de fluxos de comércio, especialmente naqueles eixos identificados como institucionalizados e emergentes centrais. Nesse sentido, dos princípios anunciados, dois impactaram de forma mais incisiva até o momento, quais sejam, o regionalismo aberto e os Eixos de Integração e Desenvolvimento.

---

<sup>63</sup> Para informações mais detalhadas, veja-se os documentos "Metodología de análisis del potencial de integración productiva y desarrollo de servicios logísticos de valor agregado: la experiencia de IIRSA", publicação do BID (2012), e "Lecciones aprendidas con la aplicación de la metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico: EASE-IIRSA", em Espinoza et al. (2010).

## **5. A INTEGRAÇÃO REGIONAL EM IIRSA**

O presente capítulo reinsere a IIRSA, enfoque principal dos dois capítulos que o antecedem, no panorama mais amplo de integração regional sul-americana, explorado ao princípio da dissertação. Em função disso, as questões relacionadas à consecução dos objetivos pretendidos que fizeram-se destacadas pelo trabalho de pesquisa estão abaixo representadas, juntamente às conclusões resultantes.

### **5.1. Autonomia e regionalismo**

O principal objetivo da integração é autonomia. Muito embora possa parecer uma afirmação paradoxal a de que a aproximação de duas ou mais partes para a cooperação e constituição de um sistema de interdependência tenha em vista a atuação autônoma, das partes e do sistema, a autonomia é o fundamento último do integracionismo.

Sobre o caso brasileiro, Becker e Egler (1994) afirmam a importância da ocupação do território nacional e articulação das diferentes regiões do país em pelo menos três sentidos, todos interligados. O primeiro deles refere-se à "impressionante capacidade de incorporar rapidamente novas terras" (BECKER; EGLER, 1994, p.21) e o impacto da absorção deste recurso e da reserva de mão de obra barata para o crescimento econômico nacional. O segundo diz respeito à aproximação entre as diversas regiões produtivas do país e a promoção de intercâmbio entre elas, de forma a promover a unidade territorial por meio da convergência destas diferentes parcelas a um projeto comum nacional. Além disso, apontam o papel do território "como recurso simbólico de formação do indivíduo coletivo, em detrimento de uma comunidade nacional de cidadãos" (BECKER; EGLER, 1994, p.34).

Partindo de tais significados, os autores traçam os caminhos do avanço da apropriação estatal do território nacional brasileiro e os associam com o desenvolvimento do país e forma de inserção na economia mundial. Ao relacionarem tais políticas nacionais e inserção internacional estão falando também de busca por autonomia por intermédio da integração doméstica. Autonomia, nesse

caso, externa e internamente; derivada tanto da substituição de importações, viabilizada pelos recursos regionais somados e viabilizadora da indústria nacional, quanto da construção de uma identidade nacional e agregação da sociedade em torno das políticas de Estado.

Avançando mais na lógica de que o engajamento em um processo de integração almeja autonomia, fica claro que, para alcançar o *status* aspirado é necessário que se reduzam as assimetrias entre as partes do todo. A assimetria entre os dois ou mais elementos (territórios, países, regiões) em integração tem o poder de constranger, sobremaneira, a integração, uma vez que, em primeiro lugar, a integração de partes demasiadamente díspares tende a resultar em gravitação da parte mais fraca em torno dos interesses da parte mais forte, constituindo-se uma fusão, antes de integração, e contradizendo propriamente o interesse de autonomia, destacado.

Em segundo lugar, as assimetrias podem resultar em interesses díspares a ponto de a priorização da integração ser muito diferenciada entre membros, sendo que aqueles que possuírem questões tais que não estão englobadas pelos parceiros em integração, podem abdicar e/ou aproximar-se de elementos terceiros para a consecução de seus objetivos particulares, de modo, também, a constranger os interesses e autonomia do sistema integrado.<sup>64</sup>

Em âmbito nacional, o primeiro cenário traduzir-se-ia como a total subordinação de determinada região subnacional ao interesse central, mas sem a possibilidade de autonomia e desenvolvimento efetivo desta região enquanto tal e um atraso, um descompasso entre os tempos regional e nacional. No segundo caso, a assimetria pode constranger a autonomia nacional de atuação no sistema internacional uma vez que a vulnerabilidade de uma região a torna vulnerável à gravitação em direção a interesses estrangeiros, a partir do momento em haja a possibilidade de que um centro exógeno contribua mais efetivamente para o seu desenvolvimento que o núcleo nacional.

Note-se que quando a busca por autonomia é mencionada como fio condutor da integração regional entre Estados, esta autonomia refere-se, simultaneamente, ao âmbito nacional e ao regional internacional. Entretanto, está claro que a noção de autonomia aqui utilizada não exclui em absoluto a

---

<sup>64</sup> Viu-se, por exemplo, no capítulo 2, como a assimetria entre membros impõe obstáculos aos processos sub-regionais sul-americanos.

possibilidade de que haja relações necessárias do bloco com o exterior e/ou de que exista relações de liderança internamente ao bloco. As autonomias regional e nacional não ignoram a necessidade de interação e tampouco a existência real de certo grau de hierarquização dos sistemas regional e internacional.

Nesse sentido, Russell e Tokatlian (2010) desenvolvem o conceito de autonomia relacional. Segundo eles, "deve-se entender este tipo de autonomia como a capacidade e disposição de um país para tomar decisões com outros por vontade própria e fazer frente, de forma conjunta, a situações e processos ocorridos dentro e fora de suas fronteiras" (RUSSELL; TOKATLIAN, 2010, pp. 130-131)<sup>65</sup>. Autonomia, portanto, entendida do ponto de vista relacional, não corresponde à autossuficiência e/ou isolamento. Pelo contrário, pressupõe a capacidade de influência mútua do e no sistema do qual se faz parte em favor de interesses definidos internamente.

Assim, como o sugere o termo, a condição de autônomo é avaliada desde um contexto, ou seja, em relação ao todo em que está inserido o ente autônomo. Entretanto, é bastante pertinente a seguinte ressalva:

"O grau de autonomia de uma ação de política externa não deve ser avaliada em função de sua maior ou menor oposição às preferências dos grandes poderes. Se define-se (e mede-se) a autonomia como a habilidade de um país para realizar políticas que sirvam aos seus interesses, mantendo e ampliando suas margens de manobra, resulta pouco significativo que esta prática coincida ou não com os interesses, por exemplo, dos Estados Unidos ou de outros países" (RUSSELL; TOKATLIAN, 2010, p. 139).<sup>66</sup>

Depreende-se deste entendimento que, muito embora a busca por autonomia possa ser motivada pela contraposição de interesses externos capazes de interferir na dinâmica interna, como ocorre no caso do regionalismo latino-americano, a autonomia em si não deve ser ponderada segundo o grau de oposição de interesses domésticos e/ou regionais aos interesses de terceiros. Seria uma perda em termos de autonomia caso os interesses nacionais, por exemplo, fossem condicionados, de forma absoluta, pela necessidade de confrontação aos interesses

---

<sup>65</sup> No original: "este tipo de autonomía debe entenderse como la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras" (RUSSELL; TOKATLIAN, 2010, pp. 130-131).

<sup>66</sup> No original: "El grado de autonomía de una acción de política exterior no debe evaluarse en función de su mayor o menor oposición a las preferencias de los grandes poderes. Si se define (y mide) la autonomía como la habilidad de un país para realizar políticas que sirvan a sus intereses manteniendo y ampliando sus márgenes de libertad, resulta poco significativo que esta práctica coincida o no con los intereses, por ejemplo, de Estados Unidos o de otros países."



de outro Estado, a medida que estes últimos tornar-se-iam lastro para a elaboração dos primeiros — ao mesmo tempo que obstáculo para a sua consecução.

Os autores argentinos recorrem a Kant<sup>67</sup> e a Keohane e Nye<sup>68</sup> para enfatizar a diferença entre autonomia e soberania, destacando o segundo termo como uma concepção do direito público internacional, característica que define o Estado como Estado, diferentemente do primeiro, uma condição que pode variar com tempo (RUSSELL; TOKATLIAN, 2010, p. 111). Ademais, a autonomia relacional como descrita pelos autores, a despeito do contraponto com o termo soberania, não exclui a capacidade de atuação autônoma de atores não estatais, que "desempenham um papel cada vez mais importante na determinação dos assuntos internacionais contemporâneos" (RUSSELL; TOKATLIAN, 2010, p.138)<sup>69</sup>.

A iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana tem por objetivo viabilizar um processo de integração regional o qual, por sua vez, ambiciona o desenvolvimento autônomo do conjunto de países da América do Sul — e, para tanto/ portanto, de cada país individualmente. Mais recentemente os esforços regionais sul-americanos, entre eles, a IIRSA, foram congregados sob a sigla UNASUL.

## 5.2. A UNASUL e a IIRSA

O Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) foi aprovado no ano de 2008, na Primeira Reunião de Chefes e Chefas de Estado da UNASUL, em Brasília. Na mesma cidade, oito anos antes, reunindo os mesmos doze países, atuais membros da UNASUL, fora lançado o Plano para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, apontado no Comunicado da Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul como uma das prioridades para integração e desenvolvimento da região. A despeito da mudança de título (de

---

<sup>67</sup>KANT, Immanuel. *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. Buenos Aires: Editorial Espasa Calpe, 1946.

<sup>68</sup>KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Transnational relations and world politics: a conclusion*. In: GOODRICH, L. M.; KAY, D. A. (Eds.). *International organizations: politics and process*. Wisconsin: Wisconsin University Press, 1973.

<sup>69</sup>No original: "desempeñan un papel cada vez más importante en la determinación de los asuntos internacionales contemporâneos" (RUSSELL; TOKATLIAN, 2010, p.138).

Presidentes para Chefes de Estado), 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. Oficialmente, a IIRSA foi incorporada pelo Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da UNASUL como fórum técnico, em 2010. Contudo, em realidade, a IIRSA, como parte do todo declarado pelo Comunicado de Brasília de 2000, foi sempre peça constituinte do processo de aproximação que deu origem a União de Nações de 2008. Evidência disso é a menção à integração física entre os temas abordados e priorizados não apenas pelo Comunicado de Brasília (2000), mas também pelo Tratado da UNASUL (2008), além de pelo documento de lançamento da Comunidade Sul-Americana de Nações, predecessora da UNASUL, a Declaração de Cuzco (2004).

Outra característica comum compartilhada pela iniciativa para integração da infraestrutura e a organização intergovernamental é o reconhecimento dos processos integracionistas sub-regionais Comunidade Andina e MERCOSUL e, como já mencionado, a intenção de acumular a experiência dos dois blocos. Em realidade, há uma visão, tanto na UNASUL quanto na IIRSA, de que a América do Sul se divide em quatro recortes territoriais principais a serem considerados para fins de integração do subcontinente: a CAN, o MERCOSUL, o Chile e a Guiana junto ao Suriname.

Entre os 21 objetivos específicos enunciados no artigo 3º do Tratado da UNASUL de 2008, pelo menos dois estão direta e mais explicitamente associados a ações da IIRSA, quais sejam: "d) a integração energética para o aproveitamento integral, sustentável e solidário dos recursos da região;"<sup>70</sup> e "e) o desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região e entre nossos povos de acordo com critério de desenvolvimento social e econômico sustentáveis"<sup>71</sup>. Além destes, objetivos relacionados ao fortalecimento do diálogo político, desenvolvimento de mecanismos para superação de assimetrias, integração industrial e produtiva e

---

<sup>70</sup>No original: "d) la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región" (TRATADO..., 2008).

<sup>71</sup>No original: "e) el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables" (TRATADO..., 2008).

intercâmbio de informações também são contemplados pela integração da infraestrutura como vem sendo planejada.

A IIRSA, quando incorporada pelo COSIPLAN, não deixou de existir. Mesmo sua carteira de projetos, que deveria ser reformada pelo Conselho da UNASUL, ainda não apresentou mudanças significativas em sua composição, embora o número de projetos tenha sofrido variação, pouco significativa, de 524 projetos na Carteira IIRSA de 2010 passou a 531 na Carteira COSIPLAN de 2011 e 544 na Carteira de 2012. A Tabela 8, abaixo, demonstra a evolução do número de projetos e investimento estimado desde 2004.

Tabela 8 - Variação número de projetos e investimento estimado Carteiras de Projetos IIRSA/COSIPLAN (2004-2012)

Ano	Número de projetos	Variação número de projetos	Investimento estimado (milhões de US\$)	Variação investimento estimado
2004	335	-	37.424,8	-
2007	349	4,18 %	60.522,6	61,72 %
2008	514	47,28 %	69.000,0	14,01 %
2009	510	-0,78 %	74.542,3	8,03 %
2010	524	2,75 %	96.119,2	28,95 %
2011	531	1,34 %	116.120,6	20,81 %
2012	544	2,45 %	130.139,1	12,07 %

Elaboração: Eduarda Scheibe, 2013.  
Fonte: IIRSA, 2012.

Da observação da tabela acima percebe-se que o aumento no número de projetos de integração da infraestrutura após a mudança de 2010 não escapou a tendência de aumento que já vinha ocorrendo. Ademais, percebe-se que no ano de 2008, a variação no investimento estimado (14,01%) ficou bastante aquém em relação a variação no número de projetos (47,28%). Esse dado reforça a constatação, reportada anteriormente, de que nem todas as obras que compõem o portfólio de projetos demandados possuem estimativa de custo. Sabe-se, portanto, que o investimento estimado vem crescendo desde o lançamento da iniciativa e também, por meio da comparação entre Carteiras, que o valor de algumas obras sofrem variação (em geral, positiva) de um ano para outro. Não se pode afirmar, contudo, sem uma investigação mais aproximada, se há aumento na captação de recursos para a execução desses projetos.

Ainda a respeito desse ponto, importante ressaltar que o método para ordenamento dos projetos IIRSA-COSIPLAN não foi modificado com a transição, mantendo-se a lógica dos Eixos de Integração e Desenvolvimento. Mencionam-se,

porém, apenas os nove eixos consolidados, sem que haja nenhuma referência ao Eixo Andino do Sul.

A última Carteira da IIRSA (2010) aponta que 53 dos 524 projetos estão concluídos. É difícil estimar, no entanto, quantos destes projetos foram concluídos após e em função do lançamento da iniciativa, em 2000. O que se pode afirmar é que dois anos antes, na Carteira de Projetos 2008, 51 projetos constavam como concluídos e que pelo menos dois projetos de grande porte desde incluídos já constavam sob esta rubrica em razão de que foram executados antes de 2000, mas seriam complementados pelas ações da IIRSA — o Corredor Viário Santa Maria-Paraguachón-Maracaibo-Barquisimeto-Acarigua (Eixo Andino) e o Sistema de Itaipu (Eixo MERCOSUL-Chile).

As Carteiras de Projetos COSIPLAN 2011 e 2012 informam, respectivamente, a existência de 63 e 74 projetos concluídos. O aumento desse número, entretanto, não pode ser atribuído a um maior comprometimento regional com os projetos de integração física e, menos ainda, pode ser associado à incorporação da IIRSA pela UNASUL, haja vista a grande possibilidade de que estejam aí incluídos projetos que já estavam em execução anteriormente, desde antes de 2010. De qualquer forma, o indicador de projetos concluídos mostra-se passível de questionamento, pelo fato de que são apresentados, nas atualizações anuais das Carteiras de Projetos, não mais que as cifras correspondentes a esta variável, sem que sejam enumerados os projetos que foram concluídos. Uma conclusão acurada neste ponto, demandaria uma observação aproximada do histórico de cada uma das 74 obras (concluídas) mencionadas.

Mais clara, contudo, foi a modificação nos critérios para seleção da agenda de projetos priorizados. Após a conformação da Carteira de Projetos IIRSA 2004, foi acordada a Agenda de Implementação Consensuada (AIC) a ser colocada em prática entre 2005 e 2010. A AIC consiste de 31 projetos de infraestrutura prioritários em função de sua relevância para o processo da IIRSA (IIRSA, 2011a).

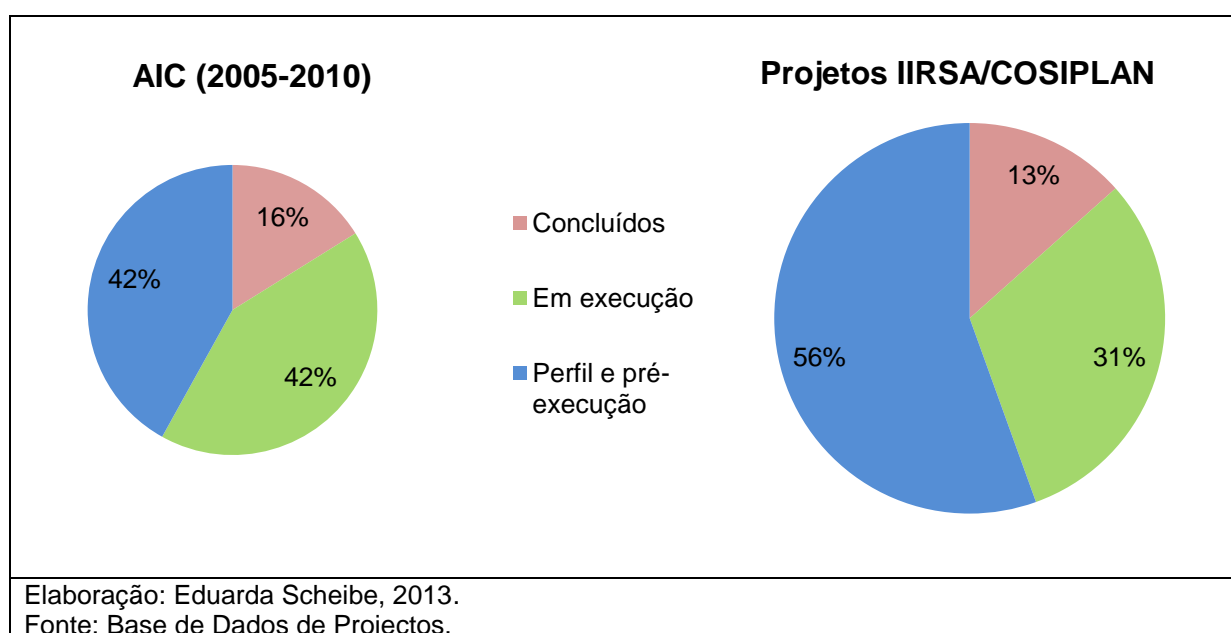
Os critérios utilizados para a seleção destes projetos em específico são derivados do método desenvolvido nos primeiros anos da iniciativa para seleção dos projetos de forma geral. Dessa sorte, foram priorizados aqueles que contavam com maior apoio político nacional nos países envolvidos, com considerável relevância para o cumprimento dos objetivos estratégicos dos grupos de projetos em que estavam inseridos, considerando-se os grupos melhor avaliados pelos Grupos de

Trabalho Executivo de cada EID, segundo requisitos para atração de investimento, sustentabilidade ambiental e impacto social. Ademais também privilegiou-se aqueles projetos com perspectiva de conclusão no curto prazo. (IIRSA, 2011a, p. 13)

Depreende-se dos critérios utilizados para a seleção que a motivação para elaboração da AIC está ligada também a tentativa de divulgação da iniciativa IIRSA, como forma de legitimação e atração de investimentos futuros (especialmente do tipo privado). Dos 31 projetos, 5 encontram-se atualmente concluídos, segundo Base de Dados de Projetos<sup>72</sup>, embora apenas 2 até a data estabelecida em 2010 (IIRSA, 2011a, p.15). Além dos dois projetos associados ao Processo Setorial de Integração Tecnologias da Informação e Comunicações, outros 11 estão em execução. Daqueles concluídos e em execução, apenas dois não foram financiados ou cofinanciados com investimento público: a ampliação da capacidade da Rota Internacional CH-60 (em execução) e o projeto de Pavimentação Iñapari-Puerto Maldonado-Inambari, Inambari-Juliaca/Inambari-Cusco (concluído).

Os gráficos abaixo demonstram a proporção de projetos concluídos, em execução e em estágios ainda preparatórios pertencentes a Agenda de Implementação Consensuada (2005-2010) e os mesmos dados referentes à totalidade dos projetos IIRSA (atualmente projetos COSIPLAN). Os números são referentes ao status destes projetos em fevereiro de 2013.

Gráfico 4 - Projetos AIC (2005-2010) e Carteira COSIPLAN por etapa



<sup>72</sup> Disponível em: <<http://www.iirsa.org/proyectos/>>. Acesso em: 16 fev. 2013.

É possível perceber um avanço minimamente maior daqueles projetos priorizados relativamente à totalidade da Carteira de Projetos, embora a diferença seja mais significativa no que diz respeito aos projetos em execução. As etapas identificadas como perfil e pré-execução dizem respeito à análise de factibilidade técnica e econômica do projeto, bem como levantamento acerca dos recursos necessários, cronograma e demais aspectos que se entendam indispensáveis para o começo da execução das obras projetadas.

Já no âmbito da COSIPLAN, foi acordada uma nova relação de projetos prioritários, agora denominada Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), com vigência prevista entre os anos 2012 e 2022. Desta feita, embora apareçam novamente apontados 31 projetos, tratam-se do que convencionou-se chamar, dentro do escopo da API, *projetos estruturados*, os quais são compostos por projetos individuais. Projeto estruturado "é aquele que consolida redes de conectividade física com alcance regional" (IIRSA, 2011a, p. 17), equivale, portanto, a um conjunto de obras/projetos que reunidos conformam uma mesma estrutura<sup>73</sup>. A API (2012-2022) é, nesse sentido, muito mais ampla que a AIC (2005-2010), não apenas em espectro temporal, mas também em número de obras contempladas: os 31 projetos estruturados reúnem 88 projetos individuais, bem mais que o dobro da AIC.

Os critérios para seleção dos projetos também apresentaram avanços, pois basearam-se na experiência acumulada na primeira década da iniciativa IIRSA. A fim de fazerem parte da API, os projetos deveriam ser prioritários também nas respectivas agendas de governo nacionais, subnacionais e/ou sub-regionais transfronteiriços relativamente aos Estados envolvidos, serem capazes de promover conexão transfronteiriça e serem compatíveis com programas complementares para desenvolvimento sustentável da região onde estão localizadas as suas obras. Outro critério dizia respeito à existência de estudos prévios de factibilidade do projeto e perspectivas promissoras de financiamento, o que foi flexibilizado pela aceitação de projetos cujos estudos não estariam finalizados, mas contavam com recursos para que o fossem dentro do período da API (IIRSA, 2011a, p.18-19).

---

<sup>73</sup> Não equivalem, entretanto, aos Grupos de Projetos que compõem os EIDs.

A API é parte do Plano de Ação Estratégico (2012-2022) do COSIPLAN e, por isso, mais que uma atualização simplificada da AIC (2005-2010). Por estar inserida em um contexto mais amplo de desenvolvimento e integração, a API, como guia de ações de um Conselho da UNASUL, está respaldada também em critérios, como viu-se, que ultrapassam o objetivo de integração física, destacando antes os objetivos *da* integração física, ou seja, aqueles que se busca alcançar por meio da integração da infraestrutura.

A incorporação da IIRSA pela UNASUL segue a mesma lógica: a integração física é parte fundamental para a integração, mas insuficiente em si mesma. É necessário, portanto, a articulação de suas ações-objetivos com os objetivos mais amplos de integração regional, o que é viabilizado dentro do âmbito de uma organização sul-americana como a UNASUL. Esta última, a sua vez, possui, além do Conselho de Infraestrutura e Planejamento, outros oito que promovem cooperação sul-americana em questões de saúde pública, desenvolvimento social, educação, ciência e tecnologia, tráfico e uso de drogas, segurança, economia, recursos energéticos e processos eleitorais.

### **5.3. Multiterritorialidade e multiescalaridade: IIRSA para quem?**

Em publicação preparada pela equipe da CEPAL em colaboração com a Secretaria Geral da UNASUL (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2011, p.7) reafirmam-se "os efeitos virtuosos do desenvolvimento da infraestrutura e seus serviços como ferramentas indispensáveis para alcançar os grandes objetivos das nações"<sup>74</sup>. Note-se que, ademais de instrumento importante para a integração regional sul-americana, a adequação da infraestrutura é tida também como essencial para o desenvolvimento nacional.

O plano de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana foi concebido dentro da lógica de interconexão, para além das escalas regional e nacional, também nas escalas global, sub-regional, subnacional e mesmo local. Os projetos executados dentro e conjuntamente aos Eixos de Integração e Desenvolvimento objetivam a construção de uma infraestrutura compartilhada, o

---

<sup>74</sup> No original: "los efectos virtuosos del desarrollo de la infraestructura y sus servicios como herramientas indispensables para alcanzar los grandes objetivos de las naciones"

que, ao mesmo tempo, implica na complementação das infraestruturas que suportam os territórios e o contínuo processo de territorialização nacionais. Assim como o regionalismo na América Latina está intimamente conectado aos objetivos de desenvolvimento nacional, a iniciativa conjunta no sentido de aperfeiçoar os sistemas de transporte, energia e comunicações na América do Sul justifica-se tanto para a constituição de uma dinâmica regional a partir dos países que compõem a região, quanto como instrumento de articulação e cooperação com intuito de alcançar os objetivos nacionais.

Além disso, a integração como projetada contribui para a ressignificação de espaços nacionais menos integrados tanto no que tange sua relação com os centros, ou pontos, mais produtivos contidos dentro dos mesmos limites nacionais, quanto no que se refere à sua articulação com outros pontos, em território contínuo, porém estrangeiro, conformando regiões transfronteiriças. Vide o caso daqueles EIDs identificados como emergentes periféricos ou, em espaços mais reduzidos, o fortalecimento de interconexões entre cidades nas faixas de fronteira internas aos EIDs ditos institucionalizados pelos blocos de integração sub-regional (EIDs Andino e MERCOSUL-Chile).

Fica claro, portanto, que a IIRSA não deve ser entendida como um *ator* multiescalar, mas sim como um *conjunto de ferramentas* com incidência em múltiplas escalas. Os atores com capacidade para utilizar-se da IIRSA operam, estes sim, em diferentes escalas, com competência e eficiência mais ou menos restritas, dependendo do ator e da escala.

Tome-se o caso dos Estados, atores multiescalares por excelência, é possível afirmar que sustentam potencial para atuação nas escalas supranacional, nacional e subnacional — atuam na escala supranacional no que tange os acordos entre Estados, nacional, quando da execução de políticas de Estado, e subnacional, no que se refere à incidência destas políticas nas diferentes porções de seu território. Em escala nacional e subnacional por exemplo, o Estado possui competência garantida pela soberania de que estão imbuídos os seus atos, enquanto a eficiência dos mesmos pode variar. Nesse sentido, a integração física é instrumento que pode contribuir para o aumento da eficiência do Estado nessas escalas e, como consequência do fortalecimento interno, contribuir também para o aumento da eficiência estatal em escala supranacional. Importante sublinhar, entretanto, que a IIRSA, como instrumento multiescalar, pode também servir aos



interesses de atores que não são, na mesma medida, multiescalares em sua capacidade de ação.

Quando se pensa a integração dos territórios de duas cidades fronteiriças, pertencentes a dois territórios nacionais distintos, a despeito do atravessamento de escalas e mesmo que essa integração impacte de maneira relevante para a integração internacional, é possível que atores locais, cujas relações constituem território ou territórios espacialmente mais restritos, beneficiem-se e mesmo interfiram no processo que, por sua natureza internacional, deverá estar amparado em escala apropriada, ou seja, aquela que engloba as relações entre Estados.

Pesquisa recente, em Dietz (2008), corrobora este argumento, ao enfatizar a importância estratégica das pontes internacionais e a repercussão multiescalar da instalação deste tipo de infraestrutura. A fim de analisar as relações transfronteiriças entre Brasil e Argentina, a autora fixou-se nas potenciais implicações de um projeto de ponte com vistas a transposição do Rio Uruguai entre o estado brasileiro do Rio Grande do Sul e as províncias argentinas de Misiones e Corrientes — projeto este que, atualmente, é parte do portfólio de projetos da IIRSA, Grupo de Projetos 1 do Eixo MERCOSUL-Chile. Como o projeto não possuía ainda localização definida, Dietz (2008) conduziu estudo de campo nas cidades-gêmeas possíveis candidatas e demandantes do projeto em questão, identificando o papel dos atores locais e locais/regionais que apoiavam tal demanda.

Além disso, ciente da multiescalaridade do processo, o estudo identificou a complexidade derivada do "entrelaçamento" (DIETZ, 2008, p. 107) das escalas supranacionais (representadas pelas áreas de abrangência da IIRSA e também do MERCOSUL), nacional (Brasil e Argentina individualmente), regional transfronteiriça (a Federação Econômica Brasil, Argentina e Paraguai<sup>75</sup> e o Fórum CRECENEA-CODESUL<sup>76</sup>), subnacional (Rio Grande do Sul, Misiones e Corrientes individualmente), local/regional (por exemplo, as cidades-gêmeas) e local (as cidades, individualmente).

---

<sup>75</sup> A área de abrangência da Federação Econômica Brasil, Argentina e Paraguai (FEBAP) inclui parte do Rio Grande do Sul, de Misiones e o departamento paraguaio de Itapúa (DIETZ, 2008, p. 101)

<sup>76</sup> Fórum de cooperação entre a Comissão de Comércio Exterior do Nordeste Argentino (CRECENEA) e o Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL) com áreas de abrangência que reúnem os estados brasileiros do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul (CODESUL) e as províncias argentinas do Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones e Santa Fé (CRECENEA) (DIETZ, 2008, p.104-105)

Dito entrelaçamento, reconhecido na análise de caso tão específico quanto a construção de uma ponte de conexão binacional, evidencia de maneira significativa a multiescalaridade das ações da IIRSA. Ao mesmo tempo, a relação de atores identificados demonstra as diferenças de alcance entre os atores que podem beneficiar-se e buscam influenciar no processo de construção da ponte. Junto aos interesses dos Estados envolvidos no processo de integração internacional, do qual a ponte em questão é acessório, incluem-se, por exemplo, interesses de produtores locais representados por associações comerciais municipais, às quais dificilmente poder-se-ia atribuir competência ou capacidade de atuação eficiente em escalas muito mais abrangentes que a local/regional.

Ademais, é necessário considerar também a possibilidade de utilização das estruturas construídas para finalidades que não estavam previamente determinadas. Uma vez instalada a infraestrutura com vistas à conexão, aproximação e/ou intercâmbio entre diferentes pontos em um mesmo ou em diferentes territórios, este mesmo aparato pode ser utilizado de maneira diferente, por um grupo que não estava contemplado no projeto daquela ação. Esta compreensão deriva da proposta de Lajarge (2009) no sentido de que o processo de territorialização seja entendido como um encadeamento de ações, as quais, para tomarem lugar, necessitam de um insumo prévio. Para Lajarge, o ator territorializante só o pode ser a partir do reconhecimento por parte dele da existência das condições necessárias para a territorialização e que, este mesmo ator, possua capacidade para utilizar as condições conhecidas.

Identifica-se dois desmembramentos desse raciocínio para o tema desta dissertação. O primeiro deles parte do pressuposto de que é bastante provável que o ator local não priorize a integração internacional propriamente dita, mas antes a integração local/regional, a despeito da eventual sobreposição de ambos os eventos<sup>77</sup>. Contudo, a objetivação de metas locais/regionais não são necessariamente conflitantes com os objetivos de integração internacional. Assim sendo, mesmo aquelas ações dentro da IIRSA com vistas a privilegiar regionalmente determinado ramo do setor exportador e, nesse sentido, territorializantes destes interesses, podem vir a ser apropriadas para novas finalidades, localmente (SCHEIBE, 2012).

---

<sup>77</sup> Em Dietz (2008), por exemplo, foi apontado que, salvo poucas exceções, os atores locais desconheciam mesmo a existência da iniciativa IIRSA.

Paralelamente, ainda a partir da proposta de Lajarge (2009), é possível pensar a possibilidade de que uma ação integracionista possa prover as condições necessárias para territorialização de determinado ente que, até o momento, não era percebido como ator, pela falta do contexto que o capacitasse para isso.

Da percepção deste entrelaçamento de escalas, territórios e, assim sendo, de objetivos que não são necessariamente coincidentes, decorrem uma limitação e uma constatação importantes para a pesquisa ora empreendida.

A limitação a que se fez referência diz respeito ao fato de que, tamanha complexidade torna improvável que seja possível nomearem-se os atores beneficiados pela IIRSA como um todo. A consideração da IIRSA como um bloco uníssono, embora multiescalar, serve ao objetivo de compreensão da relevância e implicâncias da integração física regional para as demais dimensões (econômica, política, social) dos processos de integração regional e sub-regionais em curso. Ademais, serve também para a apreensão dos diferentes objetivos dos quais estão investidos aqueles atores que dirigem, em última instância, a construção da IIRSA, ou seja, os Estados.

Entretanto, a própria admissão de que o Estado tampouco é uníssono e que há, para a atuação estatal, necessidade de negociação em âmbito interno e externo, entre atores de interesses variados e entrelaçados, implica em que, para apreensão dos objetivos e mesmo identificação específica destes outros atores que podem auferir vantagens e tem influência sobre a IIRSA, é necessário o desmembramento da iniciativa. Assim como há diferenças entre as lógicas que justificam os EIDs institucionalizados e emergentes, periféricos e centrais, maiores diferenças ainda há entre cada grupo de projetos ou obras individuais e diferentes atores interferirão na consecução dessas ações.

Não obstante a limitação apontada, é possível depreender do que foi apresentado nos capítulos 3 e 4 que aqueles atores previamente engajados no processo de integração e principais beneficiários das políticas integracionistas tendem a beneficiar-se também da IIRSA, na medida em que, especialmente naqueles Eixos ou obras em que o objetivo é proporcionar a melhoria e/ou corrigir a sobrecarga de estruturas pré-existentes, a iniciativa de integração física serve de reforço às relações estabelecidas. Cumpre lembrar, no tocante a esta questão, que a própria definição dos EIDs parte de demandas e fluxos previamente identificados.

Poder-se-ia dizer, por exemplo, que, ao lado dos Estados, também as empresas transnacionais (regionais e extrarregionais) têm suas atividades favorecidas por estas obras, além do já bastante atuante setor primário-exportador. Seria incorreto, contudo, descartar os demais atores, possivelmente com capacidade de atuação mais localmente restrita, dessa mesma lista.

A constatação mencionada é derivada da opção por analisar-se a IIRSA desde uma abordagem territorial. Como já explicado, sobrepõem-se, no processo integracionista objeto desta dissertação, tessituras de proporções continentais a outras sub-regionais, nacionais e subnacionais. Neste ponto, pois, a compreensão da forma pela qual as ações da IIRSA impactam e transformam o(s) território(s) e a possibilidade de observação desse processo em construção mostrou-se um facilitador para a percepção dessa articulação multiterritorial.

Em função do caráter multiescalar de seus objetivos, da atenção simultânea à necessidade de conformação de uma visão estratégica de toda a região, aos interesses nacionais e aos impactos locais, o entendimento da IIRSA e a análise da produção técnica derivada da iniciativa são de grande relevância para a captação dos objetivos multiterritoriais dos processos integracionistas sul-americanos tais como a UNASUL, o MERCOSUL e a CAN. Por conseguinte, não apenas a abordagem escolhida mostrou-se correta para os objetivos propostos, mas também o objeto de estudo mostrou-se valioso para a melhor compreensão das noções sugeridas pela abordagem e sua aplicação no caso concreto.

#### **5.4. Contribuições da IIRSA para a região sul-americana**

A identificação (apenas) generalista sobre os atores que beneficiam-se da integração regional como impulsionada pela IIRSA não representa empecilho para o reconhecimento dos principais resultados que podem ser esperados da iniciativa. No entanto, claro está que o principal resultado esperado é justamente aquele que dá nome ao plano de ação, qual seja, a integração da infraestrutura regional sul-americana. Ademais, a primeira década da iniciativa é período de tempo muito restrito para que sejam avaliados os avanços concretos nesse sentido mais amplo. É possível, entretanto, perceber de que forma este processo em específico de

integração física é capaz de impactar no processo de integração regional após analisados as expectativas integracionistas estipuladas para o caso sul-americano, as ações previstas pela iniciativa IIRSA e a maneira como estas ações estão planejadas e vem sendo conduzidas.

No decorrer da pesquisa foram identificados pelo menos seis contribuições/ expectativas de contribuição que podem ser auferidas à iniciativa objeto deste estudo. São elas:

*Comércio intensificado.* As interferências previstas para as infraestruturas de transporte, e mesmo de comunicação e energia, possuem orientação majoritariamente comercial, seja no sentido de aumento da produção por intermédio do acesso, com menor custo, a insumos regionais, seja no que tange ao aumento da fluidez das mercadorias por entre os territórios dos países sul-americanos.

É frequente a menção à utilização dos territórios vizinhos para passagem e/ou como plataformas de exportação como prática de cooperação entre os países envolvidos no processo e, dessa forma, impulsora da integração e desenvolvimento regionais. Embora essa tendência favoreça mais claramente atividades cuja produção possua destinação extrarregional, não há impedimento para que as mesmas estruturas sejam utilizadas para o incremento das trocas intrarregionais, especialmente internamente aos blocos MERCOSUL e Comunidade Andina, onde já existem fluxos, ainda que incipientes quando comparados com o comércio exterior total destes países.

Ademais, há de se verificar a possibilidade de criação de novos fluxos de comércio internacional entre aquelas regiões pouco integradas nacionalmente, mas que deverão ser contempladas com a aproximação transfronteiriça.

*Reforço da dinâmica em curso* (em oposição à possibilidade de inauguração de um novo tipo de integração). Assim como no caso do comércio a integração física promovida pela IIRSA tende a reforçar fluxos já existentes e atividades já relevantes para as economias nacionais e para a dinâmica regional, a IIRSA tende também a reforçar estruturas de poder dentro da região e lógicas integracionistas. Sobre as estruturas de poder, chama a atenção a sobreposição de EIDs mais intensa na zona de influência do MERCOSUL, bloco considerado com maior êxito integracionista no subcontinente, além do privilégio de conexões desde o Brasil e, no caso andino, da Colômbia, ambos os países mais proeminentes dos

respectivos blocos de integração — com reconhecida vantagem, em termos de projeção sul-americana, para o Brasil.

De igual maneira, a IIRSA, a despeito de sua compatibilidade com os preceitos da "integração integral", identificada por uma preocupação maior com a dimensão social da integração regional, está orientada ao regionalismo aberto, inclusive o enunciando entre seus princípios, que é a forma mais consolidada de integração na região sul-americana até o momento.

*Novos usos das fronteiras.* Se pensada, a exemplo do que ocorre na União Europeia, em uma fronteira externa da UNASUL, que também se aplicaria a IIRSA, esta contornaria os litorais de todos os Estados costeiros que fazem parte deste processo, adentrando o continente apenas com a finalidade de desviar da Guiana Francesa, percorrendo as fronteiras desta com o Suriname e o estado do Amapá, no Brasil. Essa fronteira externa passa a acumular, além do significado nacional consolidado e institucionalizado, também um significado e uma função regional, no sentido atribuído por Raffestin (1993a) à expressão "funções da fronteira"<sup>78</sup>. Dentro deste contorno, outras fronteiras também acumulam significados e funções, seriam as fronteiras entre as nações sul-americanas tornadas, simultaneamente, fronteiras internas da UNASUL.

Ao contrário do que ocorre com o bloco europeu, no entanto, para o caso da América do Sul, a fronteira externa é mais "aberta" do que as fronteiras internas. Não quer-se implicar com isso que, necessariamente, a passagem pela fronteira externa será mais ou menos facilitada para o fluxo de pessoas ou mercadorias que pelas fronteiras internas. A função reforçada pelo processo regional em cada uma dessas categorias, entretanto, aponta no sentido de que a fronteira externa receba investimentos com vistas a tornar-se mais eficiente nas trocas com o exterior, ao mesmo tempo em que delimitam um espaço autônomo, porém, compartilhado, enquanto as fronteiras internas, de maneira geral menos povoadas e produtivas, recebam investimentos a fim de que sejam mais eficientemente apropriadas pelos Estados que as delinearão e tenham seus fluxos melhor monitorados, apropriados, portanto, pelo poder estatal<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> Vide capítulo 1.

<sup>79</sup> Claro está, certamente, que a realidade da União de Nações Sul-Americanas em muito se diferencia daquela vivenciada pela União Europeia e pode ser comparada nos termos acima apenas dentro dos limites propostos e abstraindo-se suas particularidades históricas, jurídicas e, cumpre destacar, mesmo metas políticas, econômicas ou sociais. A União do hemisfério sul faz jus ao termo

*Acervo de informações com base regional.* Conforme mencionado ao princípio do capítulo 4 da presente dissertação, a produção bibliográfica produzida pela iniciativa IIRSA representa um avanço no compartilhamento de informações entre os Estados da região e coletânea de diagnósticos setoriais em âmbito regional sul-americano.

Ademais de possibilitar as atividades de harmonização de marcos normativos e concertação de decisões regionalmente, esse tipo de organização dos dados regionais facilita o acesso a informações que, frequentemente, quando restritos aos bancos de dados nacionais, são encontrados apenas com dificuldade por pesquisadores estrangeiros. Ademais, a reunião destas informações em documentos únicos, em geral, gera também uma padronização dos parâmetros segundo os quais são dimensionados, a exemplo do que ocorre com as publicações estatísticas da CEPAL, por exemplo, o que facilita sobremaneira a comparação entre as diversas situações nacionais que caracterizam a região sul-americana. Para o caso dos documentos produzidos pela IIRSA, são mais específicos que os pré-existentes em abrangência geográfica e temática, porém, com tendência a serem mais aprofundados.

Paralelamente, as reuniões da IIRSA, as quais são relativamente setorializadas, tanto segundo EIDs e grupos de projetos quanto questões compartilhadas pelo subcontinente, acumulam também a função de fóruns para troca de experiências em termos de políticas públicas nacionais.

*Construção de uma identidade e/ou identidades regionais transfronteiriças.* Assim como ocorre com o processo de apropriação territorial estatal por intermédio da expansão das redes de infraestrutura pelo território nacional, a interconexão, ou melhor dizendo, a possibilidade de interconexão proporcionada pela construção de infraestruturas compartilhadas pelos países da América do Sul colabora para a percepção de pertencimento a um espaço comum por parte dos ocupantes dos territórios que conformam este espaço. A medida que haja a percepção de que o desenvolvimento de um e outro território estão associados, em função dos vínculos criados pelas dinâmicas de abastecimento e

---

"união" apenas no que se refere ao fato de reunir seus membros em um espaço de diálogo comum. Almeja, no futuro, que possa estender também ao alinhamento conjunto em espaços internacionais multilaterais. Como já dito anteriormente, a expectativa de contribuição da UNASUL para a região, uma vez que não substitui os demais processos integracionistas subregionais, está associada ao ganho em autonomia no sistema internacional, por meio da coordenação das partes. A IIRSA, por seu turno, é instrumento para este objetivo.

consumo e circulação de informações reforça-se um sentimento de identificação regional.

Nesse sentido, mais que o reforço de uma identidade sul-americana abrangente, a IIRSA dá margem para a conformação de identidades regionais transfronteiriças em recortes menores, especialmente naqueles casos onde a zona de fronteira é menos integrada nacionalmente e projeta-se a sua inserção internacional por meio da aproximação com território estrangeiro vizinho. Um território relativamente isolado em relação aos grandes centros nacionais, embora não deixe de estar sob mesma jurisdição soberana de que estes centros, volta-se para o território estrangeiro, aproximado pela infraestrutura de acesso aperfeiçoada pela iniciativa regional. Se em uma escala o significado desta infraestrutura é a conexão internacional, localmente, sob as condições descritas, pode significar a conformação de uma região e identidade transfronteiriça.

*Promoção da correção das carências nas redes nacionais de infraestrutura.* A IIRSA reúne projetos pré-existentes ao seu lançamento e projetos que estão arrolados nos planos nacionais para desenvolvimento da infraestrutura. A inclusão de um projeto, por exemplo, pelo Programa de Aceleração do Crescimento, do governo brasileiro, não impede, pelo contrário, mesmo justifica a inclusão deste mesmo projeto na Carteira IIRSA, atual Carteira COSIPLAN.

A integração de espaços nacionais e o aperfeiçoamento da infraestrutura internamente aos países faz parte do objetivo geral previsto pela IIRSA, afinal, a despeito da sobreposição dos processos de territorialização nacional e regional-internacional, a estrutura concretamente realizada no espaço é a mesma, independentemente das diferentes intencionalidades por trás de sua apropriação. A ponte construída entre uma cidade argentina e outra brasileira é a mesma que conecta Brasil e Argentina enquanto territórios nacionais.

A atração de recursos de modo a financiar estes projetos, contudo, é facilitada pela multiescalaridade que caracteriza a IIRSA. Projetos que não sejam viáveis em escala local, podem beneficiar-se de investimentos majorados, com vistas a objetivos em escala nacional ou internacional. A capacidade de atração de investimentos do setor privado, regionais ou extrarregionais — haja vista o apontamento das empresas transnacionais como grandes favorecidas pelo processo de integração em curso (ARROYO, 2010; GINESTA, 1999), é variável de ponderação sobre a factibilidade e para a priorização dentro do ordenamento da



IIRSA. Desta forma, busca-se alcançar o objetivo estabelecido de compartilhamento dos custos e riscos dos investimentos em infraestrutura, uma vez que interessam tanto ao Estado, no que tange suas funções de territorialização nacional, por exemplo, no provimento de serviços para a população ou na utilização de seus recursos naturais, quanto aos empreendimentos privados e/ou estrangeiros com atividades na região, por exemplo, na redução de custos de abastecimento e produção ou na viabilização do uso de técnicas mais avançadas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada identificou, pelo menos, dois objetivos importantes para o processo integracionista sul-americano, ambos interligados: o desenvolvimento nacional e a autonomia nacional-regional. Em realidade, mais precisamente, a percepção mesma de que essas duas questões estão conectadas tem, historicamente, justificado a integração regional, independentemente de a qual fase do regionalismo se faz referência: desenvolvimentista, aberto ou da integração integral, aqui mencionado como novíssimo regionalismo.

Em função disso, embora cada uma dessas fases apresente atributos predominantes no modo pelo qual esses objetivos são buscados e reflita interpretações diferentes do que é necessário para alcançar-se o desenvolvimento, não é possível que se desconsidere por completo as características de uma ou outra como se a inauguração de uma nova linha de condução do integracionismo encerrasse absolutamente a anterior.

Paralelamente aos dois objetivos, identificaram-se também dois constrangimentos essenciais: a supremacia dos interesses nacionais sobre os interesses regionais e as assimetrias entre as partes em integração (assimetria em termos sociais, econômicos, políticos, mesmo em termos de autonomia internacional). Diz-se "paralelamente" e "essenciais" justamente porque, ao mesmo tempo em que impõem-se como potenciais obstáculos, são intrínsecos, não apenas aos próprios objetivos da integração, mas também à organização do sistema internacional.

Os Estados engajam-se em processos de integração regional com vistas a diminuir problemas socioeconômicos nacionais, influenciados por interesses representativos de escalas tanto nacionais quanto subnacionais. A interação, contudo, em escala supranacional, desses Estados e territórios que buscam complementar-se, gera a necessidade de equilíbrio, da ponderação entre aqueles interesses tidos como domésticos e aqueles dos Estados vizinhos.

Os Estados engajam-se também em processos de integração regional com o objetivo de obter, por intermédio do fortalecimento da região, ganhos em autonomia de atuação no sistema internacional. A autonomia perseguida pelos instrumentos da União de Nações Sul-Americanas é vislumbrada desde o ponto de

vista regional, a América do Sul no mundo, quanto do ponto de vista individual de cada Estado, porque respaldado pela cooperação interna ao bloco conformado na América do Sul.

Nesse sentido, a existência de países do subcontinente que possuam capacidade mais ou menos proeminentes de atuação e influência no espaço mundial justifica a integração exatamente pelo motivo que pode prejudicá-la. A assimetria de condições entre os membros da organização sul-americana justifica a reunião de interesses em bloco porque entende-se, em primeiro lugar, que a assimetria regional, de maneira geral, é menor que a assimetria extrarregional, aumentando a possibilidade de relações interdependentes e, conseqüentemente, de autonomia das partes. Em segundo lugar, porque mesmo a situação favorável daqueles membros mais individualmente autônomos pode ser enfraquecida pela vulnerabilidade dos vizinhos, seja pela facilitação de intervenção estrangeira extrarregional que isso representa, seja pelo isolamento que pode ser provocado pelo distanciamento em relação aos vizinhos contíguos e constrangimento aos projetos nacionais que implicam, crescente e inevitavelmente, a transposição de fronteiras.

A iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana foi concebida como instrumento para viabilização do esforço integracionista nessa região. Em sua arquitetura, inclui projetos originalmente pensados para a consecução de objetivos nacionais juntamente àqueles idealizados para o incremento dos fluxos transfronteiriços. Igualmente, enuncia entre seus princípios orientadores o regionalismo aberto, em referência ao potencial e à relevância do setor exportador com destinação externa à região (fossem apenas exportações intrarregionais, o regionalismo não seria aberto). Não perde de vista, no entanto, às preocupações sociais e ambientais tão frequentemente mencionadas nos debates sobre relações internacionais e tendências integracionistas contemporâneas.

Porque integração física, a IIRSA gera a expectativa de diminuição das assimetrias entre os países sul-americanos, especialmente no que tange as diferenças em termos de infraestrutura de transporte, energia e comunicações, os setores abarcados pela iniciativa. Partindo-se da infraestrutura de conexão e compartilhamento de recursos entre os diversos territórios nacionais, almeja-se ainda um fortalecimento do comprometimento com a integração e uma menor vulnerabilidade do processo em relação a mudanças conjunturais externas e nacionais.

Além disso, a IIRSA é proposta de forma a incentivar a harmonização entre normas e regulamentações estatais, o que implica e facilita também a aproximação e concertação de interesses e projetos comuns. A busca por soluções conjuntas de financiamento de obras, nacionais ou transfronteiriças, em razão de sua admitida importância e, portanto, legitimação regional, é outro estímulo nesse sentido. Além disso, a preocupação em compartilhar os riscos de investimentos entre fontes públicas e privadas deriva da constatação das reduzidas possibilidades de financiamento por parte de alguns dos Estados da região e do entendimento de que, portanto, em âmbito regional essa possibilidade torna-se mais factível do que o seria em âmbito nacional. Deriva também da visão de que tantos interesses públicos quanto privados estão entrelaçados em se tratando do processo de integração da infraestrutura sul-americana.

O processo de tentativa de harmonização desses procedimentos, além dos estudos conduzidos dentro da esfera dos Processos Setoriais de Integração e demais documentos produzidos em razão do funcionamento e avanço da iniciativa são úteis também na assimilação das assimetrias existentes. Reitera-se que a organização de dados e produção de conhecimento derivada da IIRSA são os seus produtos mais imediatamente observáveis.

Constatou-se, portanto, que a IIRSA não é composta apenas por iniciativas no sentido de construção de estruturas materiais. Pelo contrário, parece claro que a construção das vias para facilitação de fluxos não é incentivo suficiente para que ocorram esses fluxos, como no caso do setor de transportes, por exemplo. Nesse sentido, o investimento em Eixos de Integração e Desenvolvimento com privilégio de espaços transfronteiriços onde há demanda prévia é uma escolha bastante pragmática, porque tende a dar maior retorno a esses investimentos, dentro de um prazo menor. Por uma lógica bastante similar, os investimentos em melhorias de estruturas sobrecarregadas também tendem a ter impacto mais rapidamente porque os fluxos já existem, embora a inadequação da infraestrutura esteja rendendo-lhes menos eficientes.

Neste ponto, mostra-se relevante diferenciação entre os Eixos de Integração e Desenvolvimento correspondentes aos blocos de integração sub-regional Comunidade Andina e MERCOSUL; aqueles que, sobrepostos na região predominantemente mercosulina, foram nomeados EIDs emergentes centrais; e aqueles referendados como os EIDs emergentes periféricos. Há que considerar-se

os diferentes papéis que os investimentos em integração física representam para as dinâmicas sub-regionais que se busca incentivar nas áreas de influência desses eixos.

A transposição dos vazios populacionais, a conexão internacional entre zonas nacionalmente mais ou menos isoladas e, com isso, a complementação da apropriação, pelo Estado, do território nacional até o limite das fronteiras estabelecidas são atributos que, embora não exclusivo dos EIDs emergentes periféricos, representam maior protagonismo nesses espaços. Ao mesmo tempo em que se enfatiza a funcionalidade dessas fronteiras, no sentido de aproximação e intensificação das relações internacionais, a capacidade de regulação dos fluxos transfronteiriços é também fortalecida.

Por seu turno, os projetos nos EIDs emergentes centrais e EIDs Andino e MERCOSUL-Chile refletem, majoritariamente, a necessidade de adequação e modernização das infraestruturas de escoamento e abastecimento das atividades produtivas ali localizadas, em razão da sobrecarga gerada pelos fluxos existentes. Além disso, os dados comparativos dos EIDs, juntamente à análise dos dois blocos sub-regionais demonstraram haver, igualmente, a necessidade de diferenciação entre os níveis de integração intrazona entre Comunidade Andina e MERCOSUL, mostrando-se o segundo uma área mais consolidada de trocas internas ao subcontinente (seja pelas informações sobre os EIDs que aí se sobrepõem, seja pela sobreposição mesma destes EIDs, ou ainda, pela comparação direta entre os Eixos Andino e MERCOSUL-Chile).

Dessa forma, a análise empreendida levou a conclusão de que, mesmo admitida a existência de planejamento para a criação de novos fluxos, especialmente nos EIDs emergentes periféricos, a IIRSA tende a consolidação e intensificação das dinâmicas integracionistas já em curso na América do Sul. Isso traduz-se pelo número de projetos de melhoria, de EIDs que enfatizam a necessidade de complementação da infraestrutura atualmente disponível nas áreas mais dinâmicas e na importância que o setor exportador adquire, com destaque para a soja e minérios, quando estudados os Grupos de Projetos em que estão divididos os Eixos de Integração e Desenvolvimento. Ademais, esse mesmo destaque do setor exportador leva a percepção de que, embora o planejamento da IIRSA enquanto plano regional enfatize as dimensões social e ambiental do processo de

integração, em conformidade com o novíssimo regionalismo, o princípio do regionalismo aberto é mais claramente observável como condutor geral da iniciativa.

Em contrapartida, em consonância com os dois objetivos principais da integração sul-americana, destacados ao princípio destas considerações finais, a IIRSA presta serviço significativo à integração dos territórios nacionais também e, em razão de sua multiescalaridade, impacta em territórios múltiplos, cujos interesses, se tomados especificamente, tendem a variar grandemente. Nesse sentido, a IIRSA é um instrumento para integração regional sul-americana que possui potencial concreto de causar efeitos mesmo em escala local, potencial este intrínseco ao fato de reunir intervenções diretas em diferentes pontos da malha territorial. Ainda, por ter sua Carteira de Projetos composta pela incorporação de obras previamente idealizadas e por intermédio de Grupos Executivos que tratam, paralelamente, de tópicos espacialmente concentrados e de questões legitimamente regionais, a IIRSA sofre também interferência, por assim dizer, dos diversos atores que compõem os interesses que serão representados pelos Estados membros da iniciativa.

Importante ressaltar igualmente que, ainda pela natureza das intervenções territoriais que impulsiona, os resultados da IIRSA, especialmente aqueles referentes às obras designadas como projetos — certamente mais do que àqueles originados de ações em sentido de coordenação político-jurídica —, podem ser percebidos mais claramente em escala local. Dessa característica é possível antever dois possíveis desdobramentos. Em primeiro lugar, mesmo aquelas parcelas não contempladas pelos projetos da IIRSA não devem ser *a priori* excluídas como beneficiárias potenciais de tal intervenção, tanto quanto não devem ser ignorados os possíveis impactos negativos da mesma situação para o mesmo grupo de indivíduos ou a atividade que exercem. Em segundo lugar, a percepção em escala local, quando há ciência de que a intervenção local é parte de um projeto integracionista maior, aproxima, aos moldes do que se mencionou sobre o novíssimo regionalismo, a sociedade sul-americana do regionalismo sul-americano.

Dessa sorte, a Carteira de Projetos da IIRSA abre um amplo leque de possibilidades de pesquisas com vistas a dar continuidade ao que foi proposto na presente dissertação, porém, de forma a identificar, de fato, nomear, quando possível, aqueles atores, ademais dos Estados, que tomam a IIRSA como seu

instrumento de territorialização, e ainda, aqueles que se apropriam das intervenções decorrentes da IIRSA, visto que um e outro grupo podem variar.

Reconhece-se ainda a relevância de estudos que enfoquem mais detalhadamente os setores da IIRSA, uma vez que foi possível, mesmo que de maneira superficial, identificar a existência de diferenças significativas na expectativa de impactos entre projetos destinados aos transportes, energia ou comunicações. Acredita-se que a discussão ora apresentada pode contribuir para quaisquer uma das frentes de pesquisa mencionadas, ao tempo que, de igual maneira, beneficiou-se das pesquisas prévias nos tópicos aqui referendados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**ACORDO de Cartagena** = ACUERDO de Cartagena. Cartagena, out.1969. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

**ALGEMEEN BUREAU VOOR DE STATISTIEK.** Disponível em: <<http://www.statistics-suriname.org/>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

AMILHAT-SZARY, Anne-Laure. **L'intégration andine et ses présupposés: la région andine existe-t-elle?** In: Cahiers des Amériques Latines/ IHELA, n. 50, 2005, p. 21-39. Disponível em: <[http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/25/29/82/PDF/Amilhat\\_Cahiers\\_Des\\_Ameriques\\_Andes\\_2006.pdf](http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/25/29/82/PDF/Amilhat_Cahiers_Des_Ameriques_Andes_2006.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2012.

ANDRADE, Manuel Correia de. **O Brasil e a América Latina.** 8. ed. São Paulo: Contexto, 1999.

ANTUNES, José. **Infra-estrutura na América do Sul: situação atual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil.** Brasília: CEPAL, 2007.

ARROYO, Mónica. Mercosul: redefinição do pacto territorial vinte anos depois. In: ARROYO, Mónica; ZUSMAN, Perla (Orgs.). **Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos no processo de interação territorial,** São Paulo: Humanitas, 2010, p. 59-79.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Documentos de Apoyo.** 1º set. 2000. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/rp\\_br\\_asilia2000\\_documentos\\_de\\_apoyo.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/rp_br_asilia2000_documentos_de_apoyo.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Metodología de análisis del potencial de integración productiva y desarrollo de servicios logísticos de valor agregado: la experiencia de IIRSA.** Notas técnicas n. 416. Buenos Aires: BID/INTAL, 2012. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/iprlg\\_nota\\_tecnica.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/iprlg_nota_tecnica.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2013.

BARA NETO, Pedro. **Visión de Negocios del Eje del Amazonas.** Buenos Aires: IIRSA, 2007. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/amd\\_vn\\_2007.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/amd_vn_2007.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2013.



BECKER, Bertha. **A geografia e o resgate da geopolítica**. In: Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, v. 50, t.2, pp. 99-125, 1988.

\_\_\_\_\_. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, Bertha K.; COSTA, Rogério; SILVEIRA, Carmen (Orgs.). **Abordagens políticas da espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, pp. 1-21, 1983.

\_\_\_\_\_. **Tendências de transformação do território no Brasil. Vetores e circuitos**. In: Revista Território, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, pp. 5-17, jan.-jun., 1997.

BECKER, Bertha; EGLER, Claudio. **Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 1994.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Sesenta años de la CEPAL y el pensamiento reciente. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998-2008**. 1. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2010.

BLANCO ALVARADO, Carolina. **Los principales obstáculos del proceso andino de integración**. In: Revista Virtual Universidad Católica del Norte, Colômbia, n. 35, fev./mai. 2012. Disponível em: <<http://revistavirtual.ucn.edu.co/index.php/RevistaUCN/article/view/363/698>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

**BUREAU OF STATISTICS**. Disponível em: <<http://www.statisticsguyana.gov.gy/>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

BURSFISHER, M.; ROBINSON, S.; THIERFELDER, K. **Regionalism: old and new, theory and practice**. International Agricultural Trade Research Consortium Conference, Itália, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica**. 10. ed. rev. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

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

\_\_\_\_\_. O problema da escala. In: Castro, Iná Elias de, et alli (org). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1995.

CEPAL. **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad**. Livros da CEPAL, n. 39. Santiago do Chile, 1994. Parcialmente disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>>. Acesso em 29 de agosto de 2012.

CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 2. ed. Brasília: Editora UnB, 2002.

COMEGNA, Maria Angela; LUCHINO, María de las Mercedes Rodríguez Fontán. **Novas territorialidades e conflitos na Amazônia: a IIRSA e o Eixo Peru-Brasil-Bolívia**. In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 11., 2010, Buenos Aires. La planificación territorial y el urbanismo desde el diálogo y la participación. Actas... Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2010. Disponível em: <<http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/geocritica2010/672.htm>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

**COMUNICADO de Brasília** = COMUNICADO de Brasilia. Brasília, 1º set. 2000. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/comunicado\\_brasilia\\_esp.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/comunicado_brasilia_esp.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2013.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. **La CAN en cifras 2012**. Secretaria General de la Comunidad Andina de Naciones, 21 mai. 2012. Disponível em: <[http://estadisticas.comunidadandina.org/eportal/contenidos/1904\\_8.pdf](http://estadisticas.comunidadandina.org/eportal/contenidos/1904_8.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2013.

CORAZZA, Gentil; HERRERA, Rémy. **O "regionalismo aberto" da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização**. Texto para discussão 14/2004. Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS, 2004. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/decon/publidiscussao.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2013.

COSTA, Wanderley M. da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo: Edusp/Contexto, 1988.

CRAWFORD, J.; FIORENTINO, R. **The changing landscape of regional trade agreements**. Discussion Paper n. 8, Organização Mundial do Comércio, 2005. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/discussion\\_papers8\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers8_e.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2013.

**DECLARAÇÃO de Cusco.** Cusco, 8 dez. 2004. In: COMUNIDADE Sul-Americana de Nações: documentos. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0285.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

**DECLARAÇÃO de Tarija.** = DECLARACIÓN de Tarija. Tarija, 14 jun. 2007. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA.** Disponível em: <<http://www.dane.gov.co/>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

DONGHI, Túlio Halperin. **História da América Latina.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

DIETZ, Circe I. **Cenários contemporâneos da fronteira Brasil-Argentina: infraestruturas estratégicas e o papel dos atores no processo de cooperação/integração transfronteiriça.** (Dissertação de Mestrado) Porto Alegre: UFRGS, 2008.

**DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS.** Disponível em: <<http://www.dgeec.gov.py/>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

ESPINOZA, Guillermo et al. **Lecciones aprendidas con la aplicación de la metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico: EASE-IIRSA.** Buenos Aires: IIRSA, 2010. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/ease\\_lecciones\\_aprendidas\\_aplicacion.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/ease_lecciones_aprendidas_aplicacion.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2013.

FARIA, Luiz Augusto Estrella. **A chave do tamanho: desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul.** Porto Alegre: Editora da UFRGS/ Fundação de Economia e Estatística Sigfried Emanuel Heuser, 2004.

FARIA, Luiz A. E. ; BARAO, Giulia R. . **O âmbito político-institucional do Mercosul: a política externa brasileira e o desenvolvimento institucional do bloco.** Ensaios FEE, v. 33, p. 77-96, 2012.

FIORI, José Luís. **Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal.** Revista de economia política, vol. 12, n. 1(45), jan-mar, 1992, pp. 76-89.

FITZGERALD, Valpy. **La CEPAL y la teoría de la industrialización**. Revista de la CEPAL, n. extraordinário, out, 1998, pp. 47-61.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Tradução de Galeno de Freitas. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

GINESTA, Jacques. **El Mercosur y su contexto regional e internacional: una introducción**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1999.

GOLDBAUM, Sergio; LUCCAS, Victor N. **Comunidade Andina de Nações**. Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, n. 309, abr. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9650>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

GRANGER, Stéphane. Guiana Francesa entre França e Brasil: da colonização à continentalização. In: PORTO, J. L. R.; SOTTA, E. D. (Orgs.). **Reformatações fronteiriças no Platô das Guianas: (re)territorialidades de cooperações em construção**. Rio de Janeiro: Publit, 2011, p. 71-91.

GUERRA-GARCÍA, Gustavo. **Visión de Negocios del Eje Andino**. Buenos Aires: IIRSA, 2008. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/and\\_vn\\_2007.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/and_vn_2007.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Visión de Negocios del Eje del Escudo Guyanés**. Buenos Aires: IIRSA, 2007. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/egd\\_vn\\_2008\\_esp.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/egd_vn_2008_esp.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2013.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

\_\_\_\_\_. **Regional-global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

HALPERÍN, Marcelo. **¿Qué es la "dimensión social" de la integración?**, 2011. Disponível em <<http://marcelohalperin.com.ar/?p=92>>. Acesso em: 13 out. 2012.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2003.

IIRSA. **Agenda de proyectos prioritarios de integración**. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento. 2011a. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/api\\_agenda\\_proyectos.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/api_agenda_proyectos.pdf)>. Acesso em: 16 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Cartera de proyectos 2004**. Planificación territorial indicativa. 2004. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb04\\_01\\_completo.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb04_01_completo.pdf)>. Acesso em: 21 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Cartera de proyectos IIRSA 2007**. In: Grupos Técnicos Executivos: GTE 2007. 2007. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/doc\\_cartera\\_2007.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/doc_cartera_2007.pdf)>. Acesso em: 21 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Cartera de proyectos 2009**. Planificación territorial indicativa. 2009. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb09\\_completo\\_baja.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb09_completo_baja.pdf)>. Acesso em: 21 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Carteira de proyectos 2010**. Planificação territorial indicativa. 2010. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb10\\_carteira\\_de\\_projetos\\_iirsa\\_2010\\_portugues.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb10_carteira_de_projetos_iirsa_2010_portugues.pdf)>. Acesso em: 21 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Cartera IIRSA 2008**. 2008. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/doc\\_cartera\\_2008.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/doc_cartera_2008.pdf)>. Acesso em: 21 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Cartera de Proyectos COSIPLAN 2011**. 2011b. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb11\\_completo\\_baja.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb11_completo_baja.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Cartera de Proyectos COSIPLAN 2012**. 2012. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/cnr21\\_cartera\\_2012.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/cnr21_cartera_2012.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **IIRSA 10 anos depois: suas conquistas e desafios**. 1. ed. Buenos Aires : BID-INTAL, 2011c. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb\\_iirsa\\_10\\_anos\\_sus\\_logros\\_y\\_desafios\\_port.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb_iirsa_10_anos_sus_logros_y_desafios_port.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2013.

**INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

**INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE BOLIVIA.** Disponível em: <<http://www.ine.gob.bo/>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

**INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE CHILE.** Disponível em: <<http://www.ine.cl/>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

**INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE URUGUAY.** Disponível em: <<http://www.ine.gub.uy/>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

**INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE VENEZUELA.** Disponível em: <<http://www.ine.gov.ve/>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

**INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA.** Disponível em: <<http://www.inei.gob.pe/>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

**INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS DE ARGENTINA.** Disponível em: <<http://www.indec.gov.ar/>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

**INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS DE ECUADOR.** Disponível em: <<http://www.inec.gob.ec/home/>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

JESSOP, Bob. **La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas.** Revista Eure. v.. XXIX, n. 89, pp. 25-41, Santiago do Chile, 2004.

KAN, Julián; PASCUAL, Rodrigo. Integración regional en América Latina y Argentina. ¿Solamente una cuestión de Estados? In: BONNET, Alberto (Comp.). **El país invisible. Debates sobre la Argentina reciente.** 1. ed. Buenos Aires: Continente, 2011, p. 45-79.

KOUTOUDJIAN, Adolfo. **Visión de Negocios del Eje de la Hidrovia Paraguay-Paraná.** Buenos Aires: IIRSA, 2007. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/hpd\\_vn\\_completo.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/hpd_vn_completo.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2013.

LAJARGE, Romain. Pas de territorialisation sans action (e vice versa?). In: VANIER, M. **Territoires, territorialité, territorialisation.** Rennes: presses Universitaires de Rennes, 2009, pp. 193-204.

LAMOSO, Lisandra P. Um ensaio sobre região e regionalização: desafios epistemológicos e políticos. In: OLIVEIRA, Márcio P. de ET AL (orgs.). **O Brasil, a América Latina e o mundo: espacialidades contemporâneas (1)**. Rio de Janeiro: Lamparina: Anpege, Faperj, 2008.

LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace**. Paris: Anthropos, 1984.

LIMA, Erikson T.; NASSIF, André Luiz; CARVALHO Jr., Mário C. **Infraestrutura, diversificação das exportações e redução do "Custo-Brasil": limites e possibilidades**. In: Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, p. 83-122, jun. 1997.

LÓPEZ, Rodolfo; QUINTANAR, Silvia. **O Plano de Ação para a Integração da infra-estrutura regional sul-americana (IIRSA): oportunidades e riscos**. In: Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 46, n. 01, 2003.

MÄDER, Maria Elisa Noronha de Sá. **Revoluções de independência na América Hispânica: uma reflexão historiográfica**. Revista de história, São Paulo, n. 159, 2008, pp. 225-241. Disponível em: <[http://www.revistasusp.sibi.usp.br/scielo.php?pid=S0034-83092008000200009&script=sci\\_arttext](http://www.revistasusp.sibi.usp.br/scielo.php?pid=S0034-83092008000200009&script=sci_arttext)>. Acesso em: 09 ago. 2012.

MARTIN, André Roberto. Sopa de letrinhas: Alaba, Alca, Mercosul, Unasul, Can... Para onde vai a integração latino-americana? In: ARROYO, Mónica; ZUSMAN, Perla (Orgs.). **Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos no processo de interação territorial**, São Paulo: Humanitas, 2010, p. 37-57.

MILNER, Helen. **Interests, institutions, and information : domestic politics and international relations**. New Jersey: Princeton University, 1997.

MORAES, Antonio Carlo R. **Território e história no Brasil**. 3ª edição. São Paulo: Annablume, 2008.

NASSER, Bianca. **Economia regional, desigualdade regional no Brasil e o estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento**. In: Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 145-178, dez. 2000.

NAVARRO, Mauricio. **Visión de Negocios del Eje Perú-Brasil-Bolivia**. Buenos Aires: IIRSA, 2008. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/pbd\\_vn\\_2008\\_completo.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/pbd_vn_2008_completo.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2013.

ONUKEI, Janina. O Brasil e a construção do MERCOSUL. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Carlos (org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**, v.1. São Paulo: Saraiva, 2006. pp. 299-320.

OSPINA, Germán. **Visión de Negocios del Eje del Sur**. Buenos Aires: IIRSA, 2007a. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/sud\\_vn\\_2007\\_completo.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/sud_vn_2007_completo.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Visión de Negocios del Eje MERCOSUR-Chile**. Buenos Aires: IIRSA, 2007b. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/mcd\\_vn\\_2007\\_completo.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/mcd_vn_2007_completo.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2013.

PINTO, Hugo E. M.; BRAGA, Márcio B. **A lógica do regionalismo na América Latina e a Comunidade Andina das Nações**. Palestra para o programa de pós-graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo. 22 mai. 2006. Disponível em: <[www.usp.br/prolam/downloads/versao3.doc](http://www.usp.br/prolam/downloads/versao3.doc)>. Acesso em: 18 out. 2012.

**PLANO de Ação para Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul** = PLAN de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur. Montevideu, 4 e 5 dez. 2000. Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02881a03.pdf>>.

PORTO, Jadson Luis Rebelo; SOTTA, Eleneide Doff (Orgs.). **Reformatações fronteiriças no Platô das Guianas: (re)territorialidades de cooperações em construção**. Rio de Janeiro: Publit, 2011.

PRADO, Luiz Carlos. **Mercosul como opção estratégica de integração: notas sobre a teoria da integração e estratégias de desenvolvimento**. Ensaio FEE, v. 18, n. 1, pp. 276-299, Porto Alegre, 1997.

PREBISCH, Raúl. **O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas**. Revista Brasileira de Economia, n. 3, vol. 3, 1949, pp. 47-111.

**PROTOCOLO de Quito** = PROTOCOLO modificadorio del Acuerdo de Cartagena. Quito, 12 mai. 1987. Disponível em: <[http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion\\_la\\_tinoamericana/documentos/134-documentacion.pdf](http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_la_tinoamericana/documentos/134-documentacion.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2013.

PUTNAM, Robert. **Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games**. In: International Organization, vol. 42, nº. 3, pp. 427-460, 1988.



RAFFESTIN, Claude. **Autour de la fonction sociale de la frontière**. In: Espaces et sociétés, n. 70-71, Paris: Éditions L'Harmattan, pp. 157-164, 1993a.

\_\_\_\_\_. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993b.

RETIS. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento de Faixa de Fronteira**. Bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

ROSEIRA, Antonio Marcos. **Nova Ordem Sul-Americana: reorganização geopolítica do espaço mundial e projeção internacional do Brasil**.(Tese de Doutorado) São Paulo: USP, 2011.

RÜCKERT, Aldomar A. O Rio Grande do Sul como um território de internacionalização segmentada do espaço nacional. In: VERDUM, Roberto; BASSO, Luiz Alberto; SUERTEGARAY, Dirce (Orgs.). **Rio Grande do Sul: paisagens e territórios em transformação**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004, p. 277-291.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades**. In: Geosp, São Paulo, v. 17, p. 79-94, 2005.

\_\_\_\_\_. Usos do território e políticas territoriais contemporâneas: alguns cenários no Brasil, União Europeia e MERCOSUL. In: FIRKOWSKI, Olga Lucia C. de Freitas (Org.) **Transformações territoriais: experiências e desafios**. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 17-37, 2010.

RÜCKERT, Aldomar A.; DIETZ, Circe. **Integração regional, a região transfronteiriça da bacia do Rio da Prata e os projetos de infraestruturas de conexão**. In: Confins, n. 17, 2013. Disponível em: <<http://confins.revues.org/8216>>. Acesso em: 03 abr. 2013.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan G. **Autonomía y neutralidad en la globalización: una readaptación contemporánea**. 1. ed. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2010.

SALGADO PEÑAHERRERA, Germánico. **El grupo andino de hoy: eslabón hacia la integración de Sudamérica**. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/ Corporación Editora Nacional, 1998. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.o>

rg/bda/docs/EC-INT-0001.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2013.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In SANTOS, M. et alii (Orgs). **Território. Globalização e fragmentação**. São Paulo: HUCITEC/ANPUR, 1994.

SAQUET, Marcos Aurélio. A abordagem territorial: considerações sobre a dialética do pensamento e do território. In: HEIDRICH, A. L. et al. (Orgs.) **A emergência da multiterritorialidade: a resignificação da relação do humano com o espaço**. Canoas: Ed. ULBRA; Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008, p. 47-60.

SAQUET, Marco Aurélio. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2010

SARAIVA, José Flávio Sombra. **História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

SCAVINI, Anne-Sophie. **L'Amérique du Sud, le nouveau paradigme brésilien de l'intégration régionale**. (Dissertação de Mestrado) Paris: Université Paris 1, Panthéon Sorbonne, 2011.

SCHEIBE, Eduarda. **Iniciativa para integração da infraestrutura regional sul-americana (IIRSA): considerações preliminares sobre objetivos, atores e escalas de ação**. In: Para Onde!?, n. 6, nov. 2012. p. 1-6. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/paraonde/article/view/35704>>. Acesso em: 16 fev. 2013.

SCHIFF, Maurice; WINTER, L. Alan. **Regional integration and development**. Banco Mundial, Oxford University, 2003. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/>>

SCHWEITZER, Alejandro. **Intégration régionale et aménagement du territoire dans le Mercosur: frontières, réseaux et dynamiques transfrontalières**. (Tese de Doutorado) Paris: Université de Paris III, Sorbonne Nouvelle, 2000.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das organizações internacionais**. 4. ed. rev. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2005.

SENHORAS, Eloi. **Regionalismo transnacional e integração física: um estudo sobre a Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Sul-Americana**. (Dissertação de Mestrado) Campinas: UNICAMP, 2008.

SOSA PINILLA, Pedro M. **Visión de Negocios del Eje de Capricornio**. Buenos Aires: IIRSA, 2007. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/cad\\_vn\\_2007\\_competo.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/cad_vn_2007_competo.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Visión de Negocios del Eje Interoceánico Central**. Buenos Aires: IIRSA, 2008. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/icd\\_vn\\_2007\\_completo.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/icd_vn_2007_completo.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2013.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: Castro, Iná Elias de et ai. (orgs.): **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bemand Brasil, 1995, pp.77-116.

SOUZA, Vitor H. P. de ; SILVEIRA, Márcio R. **Infraestruturas de integração entre Brasil e demais países do MERCOSUL: a IIRSA enquanto possibilidade**. In: 2ª Conferência do Desenvolvimento (CODE), 2011, Brasília (DF). Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos Ipea e Associações de Pós-Graduação em Ciências Humanas, II Conferência do Desenvolvimento, 2011

TIZON, Philippe. Qu'est-ce le territoire? In: DI MÉO, Guy. **Géographie sociale et territoires**. Paris: Nathan, 1998.

TORRES OLIVOS, Miguel (Org.) **Fernando Fajnzylber: Una visión renovadora del desarrollo de América Latina**. Livros da CEPAL, n. 92. Santiago do Chile, 2006. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/27240/lcg2322e.pdf>>. Acesso em 29 de agosto de 2012.

**TRATADO Constitutivo da UNASUL**. Brasília, 23 mai. 2008. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasu/l/tratado-constitutivo-da-unasul>>. Acesso em 25 mar. 2013.

TSEBELIS, George. **Veto players: how political institutions work**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2002.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. **UNASUR: infraestructura para la integración regional**. Santiago de Chile: CEPAL, 2011. Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/09509.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2013.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **Dez anos do Mercosul: a crise da integração e o desafio da ALCA**. Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre, v. 29, n.1, p. 9-29, 2001.

WIESEBRON, Marianne. Introdução: a aceleração dos processos de integração e tratados de livre comércio desde 1989. In: GRIFFITHS, R.; WIESEBRON, M. (orgs.). **Processos de integração regional e cooperação intercontinental desde 1989**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008, p. 13-35.

WORLD BANK. **Trade Blocs**. A World Bank Policy Research Report. Nova Iorque: Oxford University, 2000. Disponível em: <<http://go.worldbank.org/GCZAQZ3ZW0>>.

ZUGAIB, Eliana. **A hidrovía Paraguai-Paraná e seu significado para a diplomacia sul-americana do Brasil**. Cursos de Altos Estudos, n. 98, Brasília: Funag, 2006.