

A INTEGRAÇÃO REGIONAL E OS PROJETOS DE INFRAESTRUTURA NA AMÉRICA DO SUL¹

REGIONAL INTEGRATION AND INFRASTRUCTURE PROJECTS IN SOUTH AMERICA

Joaner Campello de Oliveira Júnior²

Jamile Bergamaschine Mata Diz^{3*}

Roberto Correia da Silva Gomes Caldas⁴

Sumário: Introdução. 1 A integração regional sul-americana e a criação da Iniciativa para Integração de infraestrutura Sul-Americana (IIRSA). 2 A organização institucional da IIRSA. 3 Origem e desenvolvimento: marco cronológico da IIRSA. 3.1 Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID's). 3.1.1 Eixo Andino. 3.1.2 Eixo Andino do Sul. 3.1.3 Eixo Amazonas. 3.1.4 Eixo de Capricórnio. 3.1.5 Eixo do Escudo Guianês. 3.1.6 Eixo da Hidrovia Paraná-Paraguai. 3.1.7 Eixo Interoceânico Central. 3.1.8 Eixo MERCOSUL-Chile. 3.1.9 Eixo Peru-Brasil-Bolívia. 3.1.10 Eixo do Sul. 4.1. Alguns apontamentos sobre os efeitos derivados da ausência de um marco de proteção ambiental comum. 4.2. Efeitos derivados do financiamento dos projetos em cada Estado. 4.3 Efeitos derivados da ausência de participação da sociedade civil. Conclusões. Referências.

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo analisar a questão da infraestrutura a partir da integração regional realizada na América do Sul, com especial atenção para a IIRSA. Buscou-se determinar o marco cronológico de criação da Iniciativa, examinando-se, ainda, sua conformação institucional, bem como o desenvolvimento dos seus eixos integracionistas, de modo a dar a conhecer os principais aspectos relativos à interrelação entre integração e infraestrutura aplicados à parte sul do continente americano. A apresentação dos eixos de integração visa justamente estabelecer um novo processo de decisão baseado no regionalismo aberto, no diálogo político e na interconexão física, quer seja energética, de transporte ou de telecomunicações. Pretende-se, portanto, realizar uma abordagem da integração regional ancorada no seu desenvolvimento e seus efeitos.

¹ O estudo em tela consubstancia-se como parte integrante das atividades vinculadas à Rede de Pesquisa “Integração, Estado e Governança”, cujos trabalhos contam com a participação de instituições nacionais e estrangeiras, devidamente registradas junto ao CNPq.

² Advogado. Especialista em Direito Público e Tributário – AVM Faculdade Integrada. Mestre em Direito das Relações Internacionais e Direito da Integração pela UDELAR (Uruguai). E-mail: joanercampello@hotmail.com.br.

³ Catedrática Jean Monnet UFMG. Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais e da Universidade de Itaúna, Minas Gerais. Doutora em Direito Comunitário – Universidad de Alcalá – Espanha. Mestre em Instituciones y Políticas de la UE pela UCJC-Madrid. Assessora Jurídica da Secretaria Jurídica do Mercosul (2008-2009). E-mail: jmatadiz@yahoo.com.br.

* A autora agradece ao Programa Erasmus +, Cátedra Jean Monnet de Direito UFMG (565401-EPP-1-2015-1-BREPPJMO-CHAIR) pelo apoio concedido.

⁴ Advogado Mestre e Doutor em Direito Público pela PUC/SP. Professor do Programa de Mestrado da UNINOVE. Advogado no Brasil e em Portugal. E-mail: robertocsgcaldas@uol.com.br.

Palavras-chave: Infraestrutura. Integração regional. IIRSA.

Abstract: This paper aims to examine the issue of infrastructure from the regional integration held in South America, with special attention to the IIRSA. It sought to determine the chronological framework of creation of the Initiative examining the institutional conformation as well as the development of integration axis in order to get to know the main aspects of the interrelationship between integration and infrastructure applied to the southern part of the American continent. The presentation of the integration axis aims to establish a new decision-making process based on open regionalism, political dialogue and physical interconnection, like energy, transport or telecommunications. Intends, therefore, to perform a regional integration approach anchored in the development and integration of the derived effects of this approach.

Keywords: Infrastructure. Regional integration. IIRSA.

Introdução

A integração regional na América do Sul compõe-se de distintas iniciativas que tentam associar os Estados em processos integradores que visam desde a formação de um mercado comum (como o caso do Mercosul e da Comunidade Andina de Nações), até a criação de espaços de diálogo político e de cooperação (sendo o caso da UNASUL – União das Nações Sul-americanas).

Nesse contexto, a questão da infraestrutura, apesar de ser considerada como elemento essencial e condicionante para uma integração física que permita e promova liberdade de circulação (de pessoas, mercadorias, capital e serviços) e, de conseguinte, viabilize um crescimento regional sustentável consolidado pela associação interestatal, em si, foi tema pouco explorado nas negociações e debates levados a cabo no âmbito de cada um dos referidos processos.

Dessa maneira, apesar do tardio reconhecimento que os Estados deram a essa matéria, certo é que, atualmente, com a criação da IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura na Região Sul-americana), adotou-se um marco institucional, normativo e financeiro para a implementação dessa infraestrutura que interconecte toda a América do Sul e, daí, possibilite o amplo fomento, como dito, do seu desenvolvimento sempre havido como sustentável, conforme será apresentado posteriormente. No mesmo sentido, entende Sant’anna (2013:405)

Os investimentos em infraestrutura nos países sul-americanos constituem em prioridade governamental para o pleno desenvolvimento regional. As obras de infraestrutura logística incluem a construção de pontes, hidroelétricas, rodovias, ferrovias, aeroportos, portos, gasodutos, petroquímicas e outras obras de grande dimensão que se constituirão em eixos de crescimento para a região, possibilitando livre circulação de bens, mercadorias e serviços, além

do fluxo de pessoas, ligando norte-sul, leste-oeste, do Pacífico ao Atlântico e do Caribe à Patagônia.

A importância do presente trabalho pode ser demonstrada, por isso, a partir da necessidade de analisar como se deu a criação e implementação da IIRSA, de modo a alcançar uma efetiva conexão territorial entre os países e possibilitar sua operação eficiente, mediante a adoção de uma carteira de projetos fincada em três aspectos: infraestrutura regional, regulações comuns e institucionalidade das decisões.

Além disso, as discussões relativas aos projetos adotados no marco da IIRSA e do COSIPLAN ainda são desconhecidas da maioria da população, o que torna o processo decisório pouco transparente e com baixo nível de participação da sociedade civil, em claro déficit de concertação.

Como tal, o objetivo do presente trabalho é examinar a natureza e constituição da IIRSA, de que modo está inserida no COSIPLAN (sendo este um órgão da UNASUL), seu marco cronológico e institucional, bem como os projetos que foram incorporados e estão sendo implementados pelos Estados partícipes.

Destina-se, também, a dar a conhecer como a questão da infraestrutura foi pouco a pouco se incorporando na agenda nacional, a partir de uma concepção regional, ou seja, uma concepção que permitiu aos países sul-americanos planejarem estratégias para além das suas fronteiras, buscando a interconexão física entre si que facilite o desenvolvimento nessa imensa área. Vale lembrar que a integração econômica e social teoricamente já se fazia presente, no momento da criação da IIRSA, por intermédio do Mercosul, da CAN e dos acordos sub-regionais entre os Estados sul-americanos.

A metodologia do presente trabalho será dedutiva ao analisar-se como a criação da IIRSA, e o conseqüente aprimoramento da infraestrutura física, auxilia (e em que medida) o fortalecimento da integração regional, a partir de um esquema específico de negociação e de uma agenda própria calcada na associação interestatal. As principais fontes de dados utilizadas foram obtidas na página *web* da IIRSA, do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e do MPOG (Ministério do Planejamento e Orçamento – Brasil).

1 A integração regional sul-americana e a criação da Iniciativa para Integração de Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA)⁵

A IIRSA é um fórum de diálogo regional, do qual participam os doze países da América do Sul, com o objetivo de aprimorar uma infraestrutura física de transporte, energia e comunicação que fortaleça a integração regional em fomento do desenvolvimento sustentável. Em 2011, a IIRSA foi praticamente incorporada à

⁵ Esta parte foi anterior e parcialmente tratada em Mata Diz e Souza (2016) e Mata Diz; Paula e Secches (no prelo), sendo o presente estudo um desenvolvimento das ideias lá contidas, com alguns acréscimos.

UNASUL como parte do fórum técnico do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) (Dabène, 2014), tendo por objetivos:

a) Criar um espaço organizado e integrado, produto do desenvolvimento das telecomunicações, da energia e do transporte;

b) Promover o desenvolvimento regional, mediante planejamento e gestão de 10 (dez) eixos de integração;

c) Promover o desenvolvimento local e evitar que os eixos de integração gerem impactos positivos somente para os mercados principais, em redução, assim, das desigualdades regionais;

d) Modernizar os marcos institucionais e regulatórios que gerenciam e regulam o uso da infraestrutura;

e) Incrementar o comércio inter-regional apoiando a integração dos mercados;

f) Consolidar cadeias produtivas para melhorar a competitividade nos mercados mundiais;

g) Facilitar a penetração da produção nos mercados internacionais pela diminuição de custos, principalmente pelo desenvolvimento dos transportes;

h) Harmonizar e homogeneizar políticas, planos e marcos regulatórios e institucionais entre os diferentes Estados;

i) Mitigar as disparidades regionais no acesso a energia e telecomunicações;

j) Criar uma rede que permita a comunicação interoceânica, principalmente pensando no crescimento do comércio através do Oceano Pacífico.

Assim, pode-se concluir que a IIRSA, oficialmente, apresenta como principal objetivo a consolidação e melhora de uma infraestrutura física que possibilite uma rede de conexão viária, aeroportuária e marítima entre os países sul-americanos, proporcionando cooperação e eficiente circulação de mercadorias, pessoas e serviços (de informação, geração de energia etc).

Ainda, com o intuito de atingir os objetivos supracitados, foram ratificados em reunião do Comitê de Direção Executiva da IIRSA (CDE), realizada nos idos de 2002, seus princípios norteadores, enquanto verdadeiras diretrizes que, segundo sua página *web* oficial, são: o regionalismo aberto; os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID); sustentabilidade econômica, social, ambiental e político institucional; aumento do valor agregado da produção; tecnologias da informação; convergência normativa; e coordenação público-privada (Mata Diz e Souza, 2015).⁶

⁶ No mesmo sentido Carvalho e Rosevics (2013: 234) para quem “A IIRSA tem, entre seus princípios ordenadores, o objetivo de estabelecer uma integração pautada em um regionalismo aberto, sustentável de maneira econômica, social, ambiental e político-institucional, que possibilite o aumento do valor agregado da produção dos países da região.”

Dentre tais diretrizes que conferem um sentido coerente e coeso ao atuar da IIRSA, é mister salientar a organização do seu plano territorial de ações, integrado por seu programa de desenvolvimento segundo os chamados Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID's). Os EID's, a seu turno, revelam-se como resultado de uma análise econômica, comercial, ambiental e social que facilite o planejamento territorial da implantação da infraestrutura. Assim, a IIRSA (2012) definiu o que são os Eixos de Desenvolvimento:

Os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID's) são territórios multinacionais onde se concentram espaços naturais, assentamentos humanos, zonas produtivas e fluxos comerciais. Para cada EID são identificadas as necessidades de infraestrutura física, a fim de articular o território com o resto da região e planejar os investimentos para que a qualidade de vida de seus habitantes seja melhorada.

Nesse sentido, Senhoras e Vitte (2008:43) afirmam que os eixos de integração,

ao criarem uma massa crítica de interesses compartilhados de uma infraestrutura física geradora de benefícios mútuos e de solução de problemas energéticos e logísticos que pode racionalizar o espaço de desenvolvimento, teriam por objetivo melhorar a interdependência entre os países sul-americanos via integração física entre os países amazônico-andinos e os países platinos, em especial o Brasil, que faz fronteira com quase todos os países da região sul-americana e não tem acesso ao pacífico sul-americano ou ao Caribe.

Diante dessa conjuntura, atualmente a IIRSA possui uma ampla carteira de projetos, com 593 (quinhentos e noventa e três) deles voltados à criação e aperfeiçoamento dessa específica infraestrutura. Para dinamizar o processo, foi definida uma agenda de implementação consensual com 31 (trinta e um) projetos prioritários, assim definidos pelo seu alto impacto na integração física da América do Sul.⁷

A formação da carteira de projetos da IIRSA se deu a partir da melhora e aplicação da metodologia de planejamento territorial indicativo. Esta metodologia parte da identificação dos EID's que, por sua vez, organizam o território sul-americano e ordenam a Carteira de Projetos (Senhoras e Vitte, 2008).

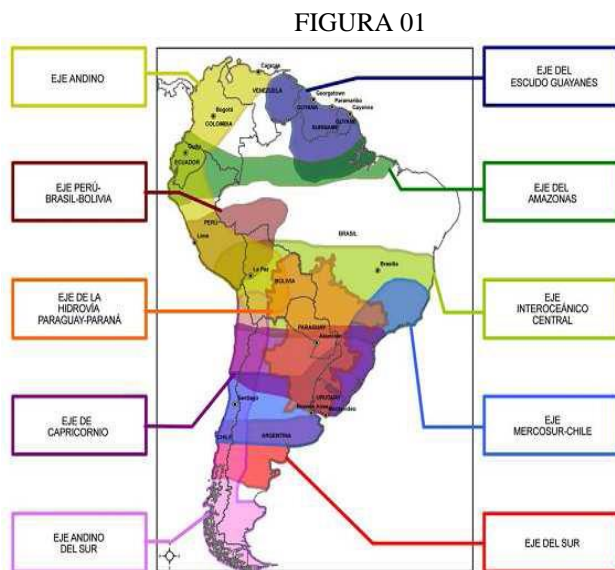
Os trabalhos de planejamento e ordenamento territorial geraram resultados positivos pela junção de projetos com características e/ou finalidades comuns que permitiram a identificação de grupos dentro de cada EID, priorizando-se aqueles com maior impacto desenvolvimentista e facilidade de realização.⁸

⁷ Informe de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN 2015. Disponível em <<http://www.flipsnack.com/IIRSA/informe-de-la-cartera-de-proyectos-del-cosiplan-2015.html>>. Acesso em: 26 de julho de 2016.

⁸ Um grupo de projetos, vale esclarecer, é um conjunto interdependente em um determinado espaço geoeconômico, que tem efeitos sinérgicos sobre o desenvolvimento sustentável (COSIPLAN, 2011).

Em um segundo momento, a planificação territorial foi marcada por um aprofundamento e incremento, principalmente pela criação de novas ferramentas de análise e metodologias de planejamento territorial, representadas pelo sistema de informação georreferenciada – Programa GeoSur, metodologia de integração produtiva e logística (IPrLg), sistema de informação para gestão estratégica (SIGE), base de dados de projetos, avaliação de projetos transnacionais de infraestrutura e avaliação ambiental e social com enfoque estratégico (EASE) (Mata Diz e Souza, 2015).

Paralelamente, os projetos mostram agrupados de acordo com os 10 (dez) Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID's), nos quais o território multinacional é delimitado ou classificado segundo Processos Setoriais de Integração (sem limites de cunho geopolítico), de sorte a, principalmente, superar obstáculos de natureza normativa, englobando os 12 (doze) países-membros, conforme figura 01:



Fonte: IIRSA, 2012.

Quanto aos recursos de cunho financeiro, os da IIRSA estão atrelados, principalmente, a bancos regionais de desenvolvimento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca Del Plata (FONPLATA). Estes se conformam no Comitê de Coordenação Técnica (CCT), responsável por coordenar atividades e conferir apoio técnico e financeiro.

Os projetos podem ser financiados, a princípio, por duas vias: i) pelos Estados-partes e pela UNASUL, se as ações forem de iniciativa do Comitê Coordenador e pelos Grupos de Trabalho; ii) pelos órgãos financeiros que constituem o CCT, em conjunto com os Estados-partes e a UNASUL. Entretanto,

com a entrada da IIRSA no COSIPLAN, abre-se espaço para outras formas de obtenção de recursos para viabilizar os projetos.

Desde o lançamento da IIRSA, os bancos têm tido um papel bastante ativo financiando estudos e projetos, além de promover a participação do setor privado no contexto da iniciativa. As Instituições Financeiras Multilaterais (IFM's) são instituições privadas ou públicas, cujos recursos destas provêm dos cofres dos países sócios que, além de financiarem políticas incluídas em planos, programas e projetos de governo, elaboram estudos técnicos, formando parte da tecnoburocracia governamental, além de prestarem assessoria e orientação na implementação das ações de infraestrutura nos países-membros.

O domínio dessas forças é definido pelo poder econômico de cada país-membro na IIRSA: “*quem possui maior número de ações tem maior poder de decisão*”, logo o Brasil é o sul-americano com maior peso dentro desta Iniciativa. A IIRSA pode ser observada como a expressão máxima da megalomania da integração regional que está ligada a algumas IFMS que atuam no Brasil trabalhando a serviço do capital financeiro internacional na busca incessante e a qualquer custo do *crecimento econômico* do continente sul-americano (Melo e Paula, 2008: 25).

O COSIPLAN, a sua vez, é a instância de discussão político-estratégica, promovendo a articulação de esforços que viabilizam a integração infraestrutural. Sua criação se dá a partir da necessidade de uma estrutura técnico-formal destinada a gerenciar as prioridades e estratégias da Iniciativa. Conforme Padula (2013: 588)

Na III Reunião Ordinária de Chefes de Estado e de Governo da Unasul, em agosto de 2009, foi decidida a criação do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) – mais um resultado da liderança do governo brasileiro no processo de institucionalização da integração regional. A criação do Cosiplan almeja alcançar maior controle e respaldo político por parte dos governos sobre o tema da infraestrutura, e a partir disso avançar para uma visão política e estratégica e uma maior capacidade de alavancar recursos e gerar diferentes formas de financiamento, agregando diferentes agentes (além dos que participam do CCT) e indo além de fatores meramente técnicos para a avaliação, viabilização, execução e financiamento de projetos.

O Conselho, composto pelos Ministros da área de planejamento e infraestrutura, ou seus equivalentes dos Estados-partes da UNASUL, é a instância responsável por aprovar o Plano de Ação Estratégico (PAE). O PAE, com duração de 2012-2022, conta com 31 (trinta e um) projetos na Agenda Prioritária de Integração (API), sendo que 58% (cinquenta e oito por cento) estão na fase de pré-execução, somando um orçamento estimado de US\$ 16.700.000.000,00 (dezesseis bilhões e setecentos milhões de dólares).

Além disso, o PAE reconhece os resultados alcançados pela IIRSA em matéria de integração da infraestrutura regional e estabelece um conjunto de ações

determinadas pelo COSIPLAN, as quais serão executadas por meio dos planos de trabalho anuais que são aprovados pelos Ministros deste órgão.

Agregando-se à estrutura do COSIPLAN têm-se: i) o Comitê Coordenador integrado pelos delegados ministeriais dos Estados-membros; ii) a própria IIRSA como Foro Técnico; e iii) os Grupos de Trabalho temáticos.

O COSIPLAN escolhe, por consenso, os projetos de alto impacto a serem abarcados pela API, tendo tal procedimento de respeitar quatro critérios quanto a eles, quais sejam: i) pertencer à carteira de projetos da IIRSA e ter prioridade para o governo nacional; ii) dispor de estudos de viabilidade, ou ter recursos no orçamento atribuídos para início de sua execução; iii) consolidar as redes de conectividade com alcance regional; e iv) gerar a oportunidade ou a necessidade de criação de um programa de ações complementares que se aprimorem para a efetiva prestação dos serviços e o desenvolvimento sustentável do território (de acordo com as características e modalidades de cada projeto).

2 A organização institucional da IIRSA

A IIRSA conta com 04 (quatro) organismos na sua estrutura: as Coordenações Nacionais, os Grupos Técnicos Executivos, o Comitê de Coordenação Técnica e a sua Secretaria (do CCT). As Coordenações Nacionais lideram a execução do Plano de Trabalho da IIRSA, laborando de forma coordenada com o CCT em tudo que se refere às atividades (da Iniciativa). Realizam reuniões periódicas, geralmente, duas vezes por ano, para verificar os avanços nos Planos de Trabalho anuais aprovados pelos Ministros do COSIPLAN. Coordenam o intercâmbio entre si (Coordenações Nacionais em todas as instâncias da IIRSA) e organizam a participação dos diferentes organismos governamentais no interior de cada país.

Os Grupos Técnicos Executivos, conforme o nome já indica, representam a instância técnica da Iniciativa, analisando questões relacionadas com temas do Plano de Trabalho, Eixos de Integração e Desenvolvimento e Processos Setoriais de Integração. Compõem os GTE'S os funcionários e peritos dos países, pertencentes aos órgãos administrativos nacionais e atuam conforme uma agenda de trabalho adotada pelos próprios GTE's. A designação da delegação de cada país para as reuniões dos GTE's é de responsabilidade das Coordenações Nacionais, com os objetivos e atividades (dos GTE'S) decorrendo das decisões tomadas em tais reuniões ante o Plano Anual de Trabalho da IIRSA, tal qual definido pelo COSIPLAN.

O Comitê de Coordenação Técnica é integrado 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).

Cumprindo ao CCT oferecer apoio técnico e financeiro a todos os países nos temas integrantes do Plano Anual de Trabalho da IIRSA, atuando como facilitador do processo e coordenador das atividades conjuntas. A atuação do CCT se centra nas áreas prioritárias definidas pelos Coordenadores Nacionais.

O CCT conta com uma Secretaria com sede em Buenos Aires, na Argentina, localizada no Instituto para a Integração da América Latina e Caribe (BID INTAL). A Secretaria do CCT exerce a coordenação com as instituições que o compõem e também age como unidade de seu enlace com a Presidência Pró-Tempore e as Coordenações Nacionais. O CCT e a sua Secretaria facilitam a realização das reuniões dos GTE's, oferecendo apoio técnico, logístico e financeiro de forma a contribuir com o cumprimento dos objetivos de cada reunião.

3 Origem e desenvolvimento: marco cronológico da IIRSA

Após a frustrada sugestão do então presidente Itamar Franco em criar a Área de Livre Comércio Sul-americana, coube ao também ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, no programa de governo utilizado quando de sua campanha eleitoral, propor como meta para a região no fortalecimento das relações com os países vizinhos sul-americanos.

Esse ideário sul-americano ganhou força devido à preocupação brasileira com a proposta norte-americana de constituir uma área de livre comércio hemisférico, principalmente a partir da adesão do México ao NAFTA, colaborando com a intensificação do caráter fragmentador latino-americano, de forma a revestir de nova face o regionalismo e convergir o foco brasileiro para o espaço sul-americano.

Nesse diapasão, graças à iniciativa do governo de Fernando Henrique Cardoso, em razão das comemorações dos 500 (quinhentos) anos de descobrimento do Brasil, ocorreu no ano 2000 o Primeiro Encontro dos Presidentes Sul-americanos, em Brasília. Neste encontro, os mandatários trataram de diversos temas interessantes à região, como drogas ilícitas, democracia, comércio etc.

Também concordaram em construir uma agenda comum para impulsionar o processo de interconexão física da infraestrutura de transportes, energia e comunicações. É de se ressaltar que, embora a agenda de debate tenha se ocupado de diversos temas, a questão da infraestrutura foi a que terminou recebendo a maior atenção pelos representantes dos países.

Convém mencionar, a respeito, que a visão da infraestrutura física como elemento chave para a integração sul-americana está baseada, inclusive, na noção de que o seu aprimoramento sinérgico nas áreas de transporte, energia e telecomunicações pode gerar um impulso decisivo para a superação de barreiras geográficas, aproximação de mercados e promoção de novas oportunidades econômicas na região (Meza-Bernal e Quintanar, 2012), em evidente desenvolvimento sustentável, sabidamente comprometido não apenas com aspectos financeiros, mas também com justiça social e proteção ambiental.

Dessa forma, aquela reunião de cúpula instrumentalizada pelo Comunicado de Brasília⁹ contemplou um capítulo voltado para a integração de infraestrutura trazendo objetivos importantes para a região, *in verbis*

As fronteiras sul-americanas devem se tornar um espaço de união para a circulação de bens e pessoas, conformando-se num espaço de cooperação;

Integração e desenvolvimento de infraestrutura são duas linhas de ação complementares, assim como consideraram prioritária a identificação de obras de interesses bilateral e sub-regional;

Os mandatários estabeleceram um plano de ação com um horizonte de dez anos para a ampliação e a modernização de infraestrutura física da América do Sul;

Os Presidentes enfatizaram a importância motriz da energia, dos transportes e das redes de comunicações para a integração dos países da América do Sul;

No campo dos transportes concordaram os países em dar prioridade no desenvolvimento de redes multimodais para melhor articular a utilização as vias terrestres, fluviais, marítimas e aéreas, assim como facilitar o trânsito transfronteiriço de pessoas, veículos e cargas.

Além disso, o Comunicado de Brasília previu, no artigo 46, a convocação de uma reunião realizada em Montevidéu, nos idos de dezembro do mesmo ano com o escopo de consolidar uma visão integrada sobre as linhas de ação para a ampliação e modernização da infraestrutura na América do Sul.

A reunião de Montevidéu contou com a presença dos Ministros de Transportes, Energia e Telecomunicações da América do Sul e estabeleceu um Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana. No mencionado Plano de Ação foram previstas as seguintes ações básicas para a melhora e aprimoramento da infraestrutura da região: i) desenhar uma visão mais integral da infraestrutura que abarque todos os seus componentes e sinergias; ii) enquadrar os projetos dentro de uma planificação estratégica, organizada a partir da identificação dos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID's) regionais do continente sul-americano; iii) reformar e atualizar os sistemas regulatórios e instituições que normatizam o uso das infraestruturas nacionais; iv) fortalecer as capacidades dos Estados na formulação de políticas (primordialmente em planos, programas e projetos) e de normatizações regulatórias; v) valorizar a dimensão ambiental e social dos projetos; vi) procurar que os projetos de integração regional melhorem a qualidade de vida das populações locais; viii) incorporar mecanismos de participação e consenso, entre outros.¹⁰

Dessa maneira, o planejamento territorial para o implemento dos projetos de infraestrutura foi idealizado por intermédio da metodologia dos Eixos de

⁹ Comunicado de Brasília. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/comunicado_brasilia_esp.pdf Acesso em: 20 de novembro de 2014.

¹⁰ Plano de Ação da IIRSA. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/plan%20de%20accion%20de%20la%20iniciativa%20iirsa.pdf. Acesso em: 15 de novembro de 2014.

Integração e Desenvolvimento (EID's), conforme já mencionado por Bueno (2015:08)

Posteriormente, o Consenso de Guayaquil sobre Integração, Segurança e Infraestrutura para o Desenvolvimento, formulado no âmbito da Segunda Reunião de Presidentes da América do Sul, em 2002, reiterou a importância do fortalecimento da infraestrutura como fator essencial para a integração do espaço econômico da América do Sul, sob o prisma da sustentabilidade econômica, ambiental e desenvolvimento institucional.

Na reunião realizada em Santiago (dezembro de 2003), houve a ratificação de 10 (dez) Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID's), além de se apresentar e aprovar a metodologia de implementação dos projetos. Em Lima (novembro de 2004), foi aprovada a “Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010” e também se discutiu a criação de um espaço que agregasse os países sul-americanos, surgindo, então, a proposta da CSA (Comunidade Sul-americana), aprovada em Cuzco (dezembro de 2004) e considerada precursora da UNASUL.

Em 2007, na reunião dos Chefes de Estado e Governo na Venezuela, decidiu-se pela incorporação do tema energético como parte da agenda da integração, uma vez que conforme a Declaração final da Reunião (Declaración de Margarita: el detonador de UNASUR¹¹), a CSA deveria

TRABAJAR con miras a establecer una sistematización y evaluación del balance energético suramericano con el fin de proyectar una matriz energética regional, identificar opciones de integración energética, y fomentar proyectos de integración de la Comunidad Suramericana de Naciones.

IMPULSAR el desarrollo de la infraestructura energética de nuestros países como elemento que garantice la sostenibilidad de la integración suramericana.

Finalmente, em maio de 2008 foi firmado o Tratado Constitutivo da UNASUL que também apresentava como objetivo específico a integração da infraestrutura regional. A partir deste momento, consolida-se um marco jurídico para a implementação definitiva dos projetos que já haviam sido, inicialmente, discutidos nas reuniões anteriores. A IIRSA, portanto, nasce de um marco geral de cooperação, baseado no diálogo político, que posteriormente se refina para questões exclusivamente estruturais e físicas.

3.1 Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID's)

O plano de ação da IIRSA trouxe a previsão de que os projetos de infraestrutura seriam organizados a partir de Eixos de Integração e Desenvolvimento regionais no continente sul-americano. Segundo Couto (2006), o conceito de tais

¹¹ Declaración de Margarita: el detonador de UNASUR. Disponível em: <file:///C:/Users/rober_000/Downloads/20044-31750-1-PB.pdf>. Acesso em: 20 de novembro de 2015.

eixos já havia sido criado a partir das ideias de Eliezer Batista¹² e tinha sido usado como subsídio para a elaboração do Plano Plurianual do Governo Federal no período entre 2000 e 2003.

Esses eixos representam porções multinacionais de territórios onde se concentram espaços naturais, assentamentos humanos, zonas produtivas e fluxos comerciais. Para cada eixo de integração se verificam as necessidades de infraestrutura para integrar o território com o restante da região. Neste sentido especifica Padula (2013: 586)

o desenho dos EID revela o objetivo de articulação com o litoral da região, articulando sua produção e seus mercados ao mercado global. Toda racionalidade geográfica de Eixos e a concepção (geo)política para a integração foram submetidas à racionalidade (geo)econômica predominante.

Ainda na esteira de Oliveira (2013: 57), “é importante destacar que a iniciativa de fomento à construção de eixos transnacionais para infraestrutura, visando à integração física do subcontinente, tem repercutido positivamente no objetivo de fortalecer a unidade da América do Sul.”

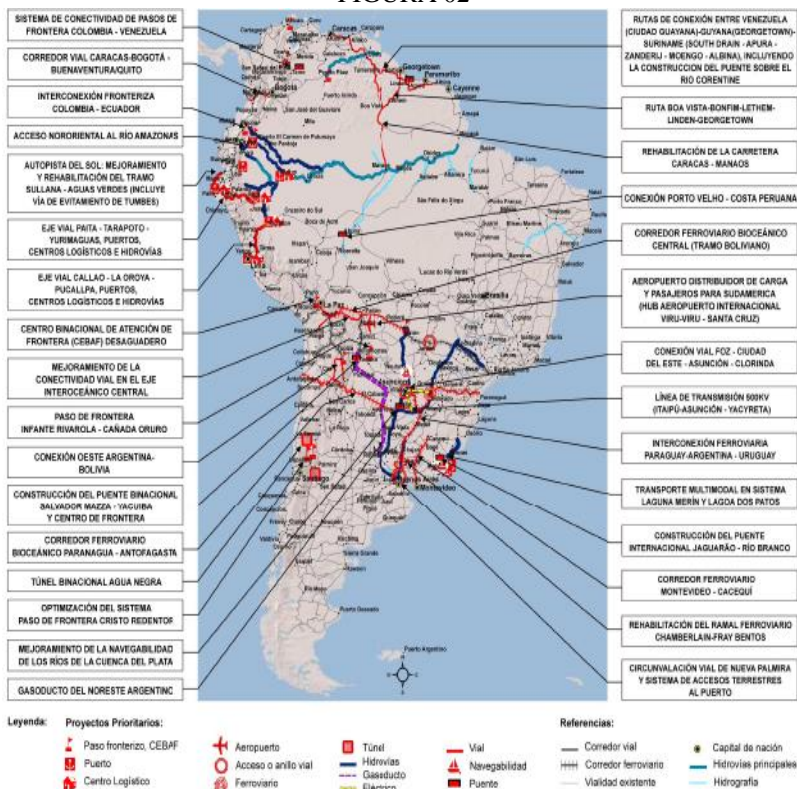
Inicialmente, os países integrantes indicaram 335 (trezentos e trinta e cinco) projetos, perfazendo um total de investimento da ordem de US\$ 37.470.000.000,00 (trinta e sete bilhões, quatrocentos e setenta milhões de dólares) (Couto, 2006).

Entretanto, foi necessário analisar, hierarquizar e selecionar os projetos que seriam destinados às obras no âmbito da IIRSA. O processo de escolha dos projetos se desenvolveu até a apresentação da Agenda de Implementação Consensuada na Terceira Reunião de Presidentes da América do Sul, em Cuzco, no Peru, em 2004.

Naquela reunião, os 12 (doze) países integrantes, para dinamizar o processo, definiram mediante consenso os 31 (trinta e um) projetos prioritários para a integração física. O mapa apresenta os 31 (trinta e um) projetos prioritários definidos pela agenda de implementação de forma concertada (figura 02)

¹² “Mas a proposta dos EID tem origem em formulações anteriores. O estudo “Infraestrutura para o desenvolvimento sustentado e integração da América do Sul” elaborado entre 1995 e 96 por Eliezer Baptista da Silva, ex-presidente da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), pode ser considerado um marco contemporâneo, tendo exercido grande influência sobre as ações de planejamento dos governos Fernando Henrique Cardoso e sobre os conceitos presentes na IIRSA. Realizado com o patrocínio do Business Council for Sustainable Development – Latin America, o estudo propõe que o planejamento do desenvolvimento adote uma perspectiva geoeconômica segundo a qual os benefícios econômicos da integração sul-americana se sobressaem em relação aos aspectos políticos nacionais tipicamente relacionados à geopolítica regional.” (Santos, 2013: 79).

FIGURA 02



Fonte: IIRSA, 2012

Desde o lançamento da iniciativa o número de projetos de integração de infraestrutura tem aumentado com o decorrer dos anos. O quadro abaixo apresenta essa tendência de crescimento:

Ano	Número de Projetos	Investimento (milhões de US\$)
2004	335	37.424,80
2007	349	60.522,60
2008	514	69.000,00
2009	510	74.542,30
2010	524	96.119,20
2011	531	116.120,60
2012	544	130.139,10
2013	583	157.730,50
2014	579	163.324,50

Fonte: Elaboração própria com dados IIRSA, 2014.

Os projetos foram distribuídos em 10 (dez) Eixos de Integração e Desenvolvimento: Andino, Andino do Sul, Amazonas, Capricornio, Escudo Guianês, Hidrovia Paraguai-Paraná, Interoceânico Central, MERCOSUL-Chile,

Perú-Brasil-Bolívia e Eixo do Sul, conforme já analisado em linhas anteriores e mais abaixo explicitado.

3.1.1 Eixo Andino

O Eixo Andino conta com 64 (sessenta e quatro) projetos divididos em 10 (dez) grupos com um investimento estimado de US\$ 9.962,50 milhões. Representa um mercado de 103,50 milhões de habitantes em uma área de influência de 2,6 milhões de km² com um PIB de US\$ 361.824,20 milhões (concentrados 91,7% entre Colômbia, Peru e Venezuela) (IIRSA, 2013).

Esse EID tem como projeto-âncora o Corredor Viário Santa Marta – Paraguachon – Maracaibo – Barquisimeto – Acarigua. Além disso, atinge os principais nós de articulação envolvendo Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela por meio de dois grandes corredores Norte-Sul que vinculam as principais cidades dos países integrantes do eixo.

3.1.2 Eixo Andino do Sul

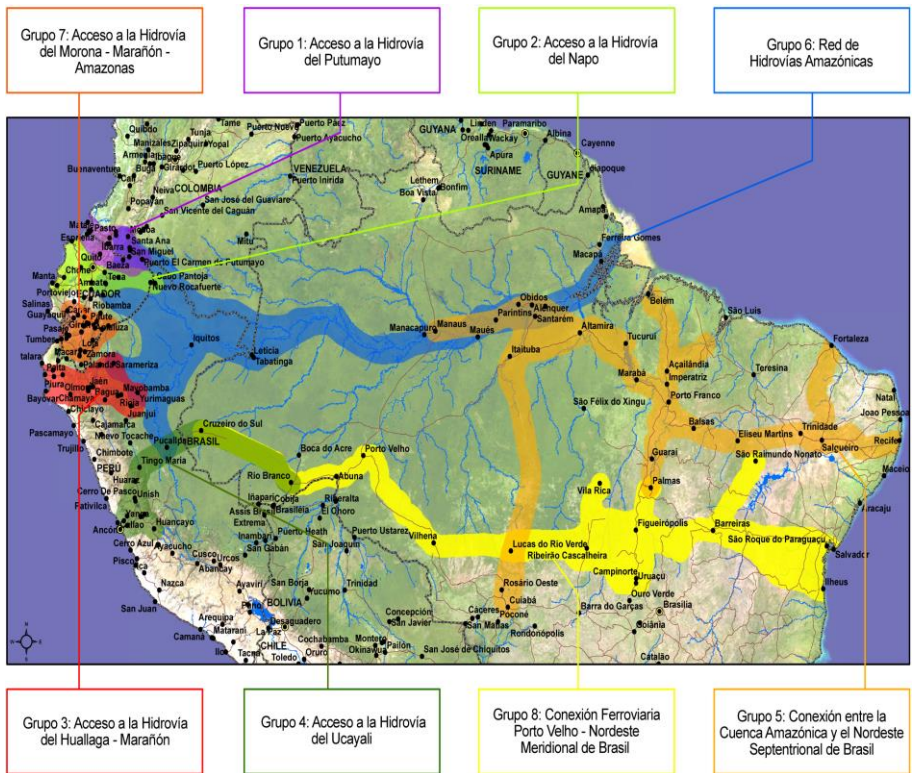
O Eixo Andino do Sul não teve até o momento avanços relevantes, mas abarca extensa região fronteiriça entre Chile e Argentina, separados pela Cordilheira dos Andes, com mais de 5.000 km de extensão e estrutura viária sem pavimentação.

Esse EID se articula no limite norte com o eixo andino e, transversalmente, tem áreas de superposição com os eixos de Capricórnio, do Sul, Interoceânico Central e MERCOSUL-Chile, todos conformando um espaço bioceânico.

3.1.3 Eixo Amazonas

O Eixo do Amazonas conta com 82 (oitenta e dois) projetos divididos em 08 (oito) grupos com um investimento estimado de US\$ 25.070,20 milhões. Representa um mercado de mais de 119,50 milhões de habitantes em uma área de aproximadamente 8,1 milhões de km² com um PIB aproximado de US\$ 815.215 milhões (IIRSA, 2013). Este EID tem como projeto-âncora o Corredor Viário Tumaco–Pasto–Mocoa–Puerto Assis. O mapa abaixo apresenta os grupos de projetos pertinentes a este EID

FIGURA 03



Fonte: GEOSUR, 2012.

Esse EID foi definido pela delimitação de uma região ao longo do sistema de transporte multimodal que interconecta portos do Pacífico como Tumaco (Colômbia) e Esmeraldas (Equador) aos portos de Manaus, Macapá e Belém.

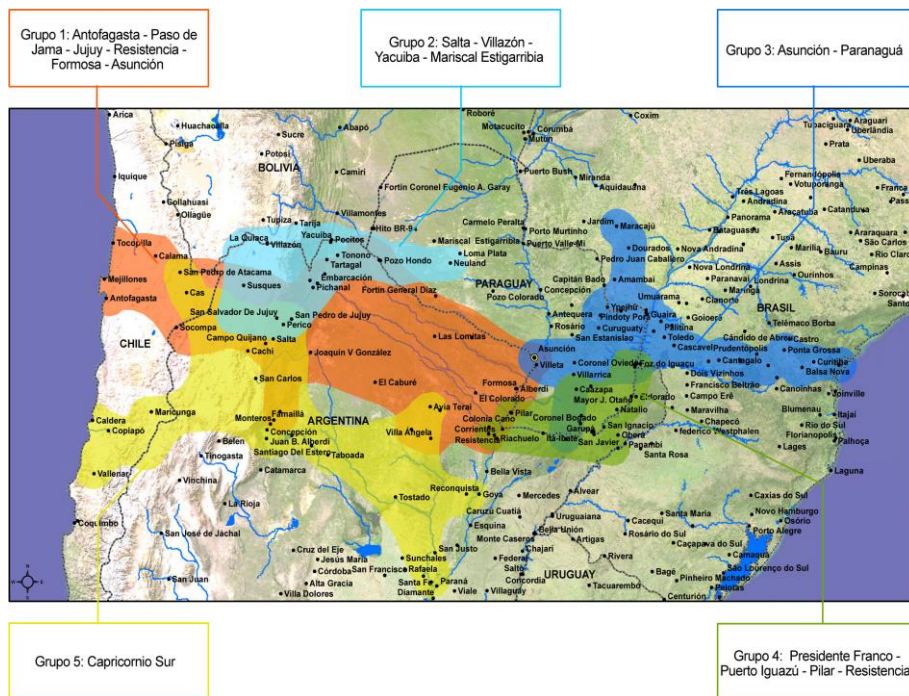
Em 2013, foram incorporados os seguintes Estados brasileiros: Rio Grande do Norte, Maranhão, Piauí, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Tocantins e Goiás.

3.1.4 Eixo de Capricórnio

O Eixo de Capricórnio conta com 83 (oitenta e três) projetos divididos em 05 (cinco) grupos com um investimento estimado de US\$ 17.929,50 milhões. Representa um mercado de mais de 49,9 milhões de habitantes em uma área de influência de 2,8 milhões de km², com um PIB aproximado de US\$ 228.939,90 milhões. O projeto-âncora estabelece-se a partir do acesso ao Paso de Jama (Rota Nacional nº 52, empalme Rota Nacional nº 9, limite com Chile) (IIRSA, 2013).

O mapa abaixo demonstra os 05 (cinco) grupos, onde estão divididos os projetos do Eixo de Capricórnio

FIGURA 04



Fonte: GEOSUR, 2012.

A área de influência desse EID envolve 05 (cinco) países (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Paraguai), com instalações portuárias em seus extremos (tanto no Oceano Pacífico, como no Atlântico) que lhe dão o caráter bioceânico.

Esse eixo se distribui entre 04 (quatro) regiões, quais sejam: a região do litoral Atlântico, integrada pelos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e parte do Mato Grosso do Sul; a região integrada pelo nordeste da Argentina (Misiones, Corrientes, Formosa, Chaco e norte de Santa-Fé), junto com a região oriental do Paraguai; a região noroeste, conformada pelo nordeste da Argentina (Santiago del Estero, Tucumán, La Rioja, Catamarca, Salta, Jujuy e quatro municípios de Córdoba), a região ocidental do Paraguai e os departamentos de Santa Cruz, Tarija e Potosí na Bolívia; e a região do Litoral Pacífico constituída pelo norte do Chile (as regiões Primeira, Segunda e Terceira, Tarapacá, Antofagasta e Atacama).

Nesse EID se exporta principalmente cobre refinado, grãos de soja, petróleo cru, mineral de cobre, mineral de ferro, sendo que estas exportações representam 34% (trinta e quatro por cento) do total exportado pelos 05 (cinco) países integrantes. Além disso, 87% (oitenta e sete por cento) das exportações são realizadas através de transporte marítimo.

A região também conta com grandes quantidades de minerais como cobre, ferro, prata e pedras preciosas, tendo aptidão para a agricultura e possuindo excedentes energéticos (como hidrelétricas e gás natural).

3.1.5 Eixo do Escudo Guianês

O Eixo do Escudo Guianês tem 20 (vinte) projetos divididos em 04 (quatro) grupos com um investimento estimado de US\$ 4.581,30 milhões. Representa um mercado de mais de 24,5 milhões de habitantes em uma área de influência de 4 milhões de km² com um PIB aproximado de US\$ 199.904,20 milhões, concentrado 99,1% (noventa e nove vírgula um por cento) entre Brasil e Venezuela. O projeto-âncora deste EID consiste na reabilitação de rodovia Caraca-Manaus (IIRSA, 2013).

A área de influência abarca Brasil, Guiana, Suriname e Venezuela. Atinge a região oriental de Venezuela (Estados de Anzoátegui, Bolívar, Delta, Amacuro, Distrito Capital, Nueva Esparta, Guárico, Miranda, Monagas, Sucre e Vargas), o arco norte do Brasil (Amapá, Roraima, Amazonas e Pará) e a totalidade dos territórios da Guiana e Suriname. Esta área está inserida em um processo de cooperação com 20 (vinte) anos de tradição (Tratado de Cooperação Amazônica).

As exportações mais importantes são petróleo cru, mineral de ferro, concentrados de ferro e outros que representam 47% (quarenta e sete por cento) do total delas no grupo de países, sendo que 93% (noventa e três por cento) são realizadas por via marítima. Inclusive, o EID oferece perspectivas para o setor pesqueiro e de turismo.

Merece evidência que o Eixo atravessa regiões com baixa densidade populacional e importantes populações indígenas, podendo gerar impactos bio-geofísicos e socioeconômicos significativos. Ainda conforme Padula (2013: 592)

O destaque negativo da API fica para o Eixo do Escudo das Guianas, que envolve área estratégica da região¹¹ e não recebeu a devida atenção, em número e valor dos projetos. Nos dez anos de IIRSA esse foi o eixo que menos projetos relevantes foram apresentados ou executados. Na API, esse Eixo conta com menos de 10% do número de projetos (apenas 3 projetos) e menos de 7,5% do montante total da carteira (com US\$1 bilhão), o terceiro menor valor entre os eixos. Nos projetos prioritários do Eixo, o setor de transportes e o modal rodoviário receberam prioridade, facilitando a circulação entre cidades importantes (Manaus, Boa Vista, Ciudad Guyana, Caracas, Georgetown, etc.), buscando a articulação com os portos. Assim, os

problemas de interconexão aérea, ferroviária e hidroviária do eixo não foram enfrentados.

3.1.6 Eixo da Hidrovia Paraná-Paraguai

O Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná conta com 95 (noventa e cinco) projetos divididos em 05 (cinco) grupos com um investimento estimado de US\$ 7.574,4 milhões. Representa um mercado de mais de 73,2 milhões de habitantes em uma área de 3,8 milhões de km², com um PIB aproximado de US\$ 419.341,1 milhões, em que 93,4% (noventa e três por cento) deste mercado se mostra concentrado entre Brasil e Argentina. O projeto-âncora deste Eixo é o melhoramento da navegabilidade do Rio Paraguai (Assunção-Apa) (IIRSA, 2013).

Esse eixo de integração tem uma área de influência que inclui territórios da Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, sendo que todos estão diretamente vinculados aos rios Paraguai, Paraná, Tietê e Uruguai.

A área de influência do Eixo da Hidrovia Paraná-Paraguai tem interseção com distintos corredores (viários e ferroviários) que a vinculam com os Eixos Interoceânico Central, Capricórnio e MERCOSUL-Chile.

As principais exportações são grãos de soja, petróleo cru, minerais de ferro, sementes oleginosas e concentrados de ferro. Tais produtos correspondem a 28% (vinte e oito por cento) das exportações totais dos países deste EID, sendo que 87% (oitenta e sete por cento) são transportadas via marítima e fluvial.

Além disso, a região conta com grandes quantidades de recursos minerais de ferro (as minas de Urucum e Mutún próximas ao pantanal entre Bolívia e Brasil) e também dispõe de excedentes de energia hidrelétrica (pois onde estão localizadas as maiores represas hidrelétricas sul-americanas), gás natural, produção agropecuária, agroindustrial e industrial.

3.1.7 Eixo Interoceânico Central

O Eixo Interoceânico Central tem 61 (sessenta) projetos divididos em 05 (cinco) grupos com um investimento estimado de US\$ 8.907,6 milhões. Representa um mercado de mais de 92,6 milhões de habitantes em uma área de 3,5 milhões de habitantes por km², com um PIB aproximado de US\$ 485.842,1 milhões. Os projetos-âncoras desta região são: Pavimentação Carmelo Peralta-Loma-Plata e a construção da ponte internacional e passagem de fronteira entre Carmelo Peralta (Paraguai) e Porto Murtinho (Brasil) (IIRSA, 2013).

A área de influência desse eixo atravessa a América do Sul e interconecta os principais Portos do Pacífico ao Atlântico, articulando diversos pontos entre Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Peru.

O território delimitado incorpora: os departamentos de Arequipa, Moquegua, Puno e Tacna do Peru; as regiões XV, I (Arica, Parinacota, Tarapacá) e a Província de Loa da II Região, Antofagasta no Chile; os departamentos de Beni, La Paz, Oruro, Potosí, Tarija, Cochabamba, Chuquisaca e Santa Cruz na Bolívia; a República do Paraguai e os Estados brasileiros de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná.

As principais exportações são cobre refinado, minério de cobre e concentrados, petróleo cru, grãos de soja e concentrados de ferro. Estas exportações correspondem a 37% (trinta e sete por cento) da totalidade dos 05 (cinco países), com 89% (oitenta e nove por cento) sendo despachados por via marítima.

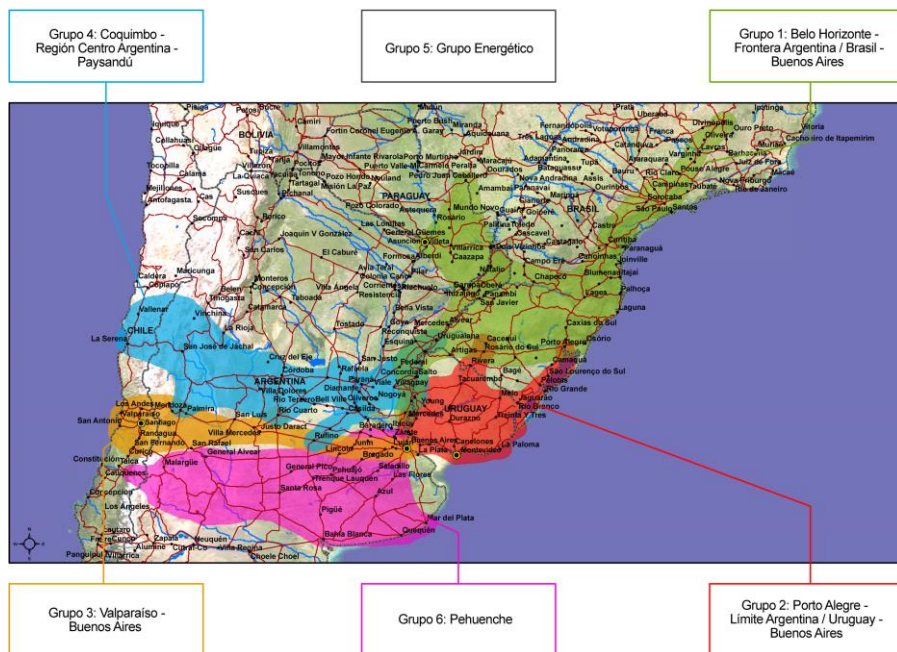
3.1.8 Eixo MERCOSUL-Chile

O Eixo MERCOSUL-Chile conta com 123 (cento e vinte e três) projetos em 06 (seis) grupos com um investimento estimado de US\$ 54.608,30 milhões. Representa um mercado de mais de 137,3 milhões de habitantes em uma área de influência de 3,2 milhões de km², com um PIB aproximado de US\$ 852.404,2 milhões. O projeto-âncora deste EID consiste na duplicação da Rota Nacional nº 14 entre Paso de los libres e Gualeguaychu (IIRSA, 2013). Pelo mapa percebe-se que este EID atravessa a América do Sul, interconectando os principais centros econômicos, cidades e portos do território que cobre partes da Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai.

A área de influência inclui: as regiões metropolitanas IV, V, VI e VII do Chile (respectivamente, Coquimbo, Valparaíso, Del Libertador e De Maule); as províncias argentinas de Mendoza, San Juan, La Rioja, San Luís, Córdoba, La Pampa, Santa Fé, Salta, Buenos Aires, Entre Rios, Corrientes e Missões; os Estados brasileiros do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Minas Gerais; a região oriental do Paraguai e a República Oriental do Uruguai.

O seguinte mapa ilustra os 06 (seis) grupos nos quais estão divididos os projetos de infraestrutura.

FIGURA 05



Fonte: GEOSUR, 2012.

As principais exportações são cobre, grãos de soja, petróleo, mineral de ferro e farinhas de sementes oleaginosas. Estas exportações correspondem a 34% (trinta e quatro por cento) da totalidade das exportações. A maior parte das exportações é realizada por via marítima (86% – oitenta e seis por cento).

3.1.9 Eixo Peru-Brasil-Bolívia

Este EID conta com 25 (vinte e cinco) projetos em 03 (três) grupos com um investimento estimado de US\$ 32.131,9 milhões. Representa um mercado de mais de 10,2 milhões de habitantes em uma área de influência de 1,1 milhões de km², com um PIB de US\$ 20.448,3 milhões (IIRSA, 2013).

Esse eixo interconecta a tríplice fronteira de Bolívia, Brasil e Peru. A área de influência envolve: os departamentos de Tacna, Moquegua, Arequipa, Apurímac, Cusco, Madre de Dios e Puno no Perú; os departamentos de Pando, Bení e La Paz na Bolívia; e os Estados do Acre e Rondônia no Brasil.

As principais exportações são petróleo, mineral de ferro, grãos de soja, cobre e ouro. A soma das exportações destes produtos representa 29% (vinte e nove por cento) do total exportado pelos três países, sendo o transporte marítimo o modo de despacho preferencial (90% – noventa por cento)

Vale ressaltar que a melhoria tecnológica incorporada aos setores agropecuários, mineração e de serviços induziram aumentos significativos de produtividade (combinadas com a abertura de novos e amplos mercados de consumo, a incorporação de novas estruturas viárias e o baixo preço da terra), que colocam o EID em uma situação promissora para o desenvolvimento com investimentos nas áreas agropecuária, florestal e de mineração.

3.1.10 Eixo do Sul

O Eixo do Sul conta com 28 (vinte e oito) projetos divididos em 02 (dois) grupos com um investimento estimado de US\$ 2.744,6 milhões. Representa um mercado de mais de 5,8 milhões de habitantes em uma área de 0,5 milhões de km², com um PIB aproximado de US\$ 34.541,3 milhões. O projeto-âncora deste EID é a implementação integrada de fronteira em Pino Machado (IIRSA, 2013).

A área de influência deste EID envolve os territórios da Argentina e do Chile e tem em suas extremidades importantes instalações portuárias, tanto no Pacífico como no Atlântico.

A região está delimitada por: departamento de Biedma da Provincia de Chubut, as províncias de Neuquén, Rio Negro e partes de Bahia Blanca, Villarino, Patagones e Coronel Rosales da provincia de Buenos Aires; e as regiões VIII, IX, XIV e X do Chile (Bio-Bio, Araucania de los Rios e de Los Lagos).

Essa localidade de influência possui regiões consolidadas e outras com baixa densidade populacional, além de extensas áreas destinadas à conservação ambiental (parques e reservas nacionais). Também se caracteriza pela presença da agroindústria, indústria manufatureira, geração de energia elétrica, petróleo, gás, exploração agropecuária, silvícola e pesqueira, com a prestação de serviços, em especial turísticos.

As principais exportações são cobre refinado, minério de cobre, azeite e grãos de soja, e derivados de petróleo. Estas exportações representam 46% (quarenta e seis) do total de ambos os países, e 82% (oitenta e dois por cento) são despachadas por via marítima.

4 Efeitos decorrentes da implementação da carteira de projetos da IIRSA

A integração regional tem como pressuposto a formação de processos interestatais calcados em valores comuns, cujos objetivos em geral se vinculam à livre circulação de pessoas, bens, capital e serviços. Para que essa liberdade possa ocorrer de forma a preservar estas quatro vertentes, faz-se necessário não só contar com um arquétipo institucional e normativo apto a regular tal liberdade, mas também baseado num desenvolvimento sustentável da infraestrutura que seja

atinente à região constituída, de forma a facilitar, promover e preservar a própria integração de *per se*.

Nesse sentido, a infraestrutura possui papel relevante já que possibilita uma integração efetiva entre os Estados participantes do processo, favorecendo o desenvolvimento regional, repita-se, sustentável, com a atenuação das assimetrias econômicas e sociais.

Contudo, apesar das vantagens com amplos aspectos positivos alcançados pela implementação dos projetos constantes da carteira da IIRSA (vista enquanto foro técnico do COSIPLAN), não se pode olvidar que alguns outros efeitos causados, ou decorrentes dessa circunstância no âmbito regional, revelam-se preocupantes. Tais efeitos podem ter, em maior ou menor medida, impactos negativos e afetarem heterogeneamente os Estados, segundo uma classificação própria, conforme abaixo se expõe.

4.1. Efeitos derivados da ausência de um marco de proteção ambiental comum¹³

A questão do impacto ambiental decorrente das obras e projetos realizados, ou em fase de realização, já foram apontados por inúmeros especialistas, sendo posteriormente objeto de atenção por parte da IIRSA que, na tentativa de minimizar os efeitos causados, criou uma metodologia para a avaliação ambiental e social com enfoque estratégico (EASE) que foi idealizada para fornecer um quadro conceitual de orientações práticas nos grupos de projetos (IIRSA, 2013).

A metodologia faz uso de um conjunto de premissas que estabelece os termos nos quais se embasa sua aplicação. Tais premissas se traduzem na necessidade de produzir resultados em curto prazo para melhorar o processo de planejamento e implementação da carteira de projetos, com a utilização de especialistas altamente experientes em áreas relacionadas com a avaliação ambiental e social.

Dessa forma, a metodologia deve ser desenvolvida com base em informações secundárias e através da percepção dos diferentes atores, devendo ainda ser aplicada com a participação e compromisso dos governos.¹⁴ Não obstante, este mecanismo não foi suficiente para assegurar uma efetiva proteção ambiental, já que não resultou na criação de parâmetros comuns para a realização das obras (por

¹³ A questão ambiental é muito relevante, revelando-se como uma questão nevrálgica já que, na região, podem-se encontrar biomas capazes de ser afetados pelas obras da IIRSA, como a caatinga, cerrado, mata atlântica, campos sulinos e pantanal. No entanto, por suas características, a região amazônica é a que mais tem gerado conflitos e preocupações quanto aos efeitos das intervenções, tendo-se como exemplos desmatamento, caça, incêndios, problemas sociais, afetação dos territórios indígenas etc; há de se lembrar que o bioma amazônico se estende também pelos territórios do Peru, Colômbia, Venezuela, Equador, Bolívia, Guiana e Suriname, o que tem gerado conflitos transfronteiriços.

¹⁴ Sobre essa metodologia, recomenda-se a leitura de Mata Diz e Souza (2015).

exemplo, no que tange ao licenciamento ambiental, às comunidades tradicionais, ao controle das atividades sobre o meio urbano e paisagístico etc.).

4.2. Efeitos derivados do financiamento dos projetos em cada Estado

O financiamento dos projetos é feito pelos bancos regionais e pelos próprios Estados-partes, em sistema de contrapartida. A questão principal se refere à disparidade da regulação existente em cada Estado e a consequente aplicação e controle desses recursos pelos órgãos nacionais, especialmente no que tange à dimensão socioeconômica de cada projeto.

Além disso, deve-se apontar, ainda, as questões relativas à observância das normas de contratação pública, *maxime* quando se trata de projetos nacionais que utilizem financiamento derivado de fontes estrangeiras.

4.3 Efeitos derivados da ausência de participação da sociedade civil

Em um primeiro momento, a IIRSA se caracterizou como um foro “fechado” de tomada de decisão, já que estava vinculada diretamente aos poderes Executivos de cada Estado participante, especialmente no nível ministerial, e pela conformação institucional baseada em indicação pelos governos nacionais (veja-se, por exemplo, a formação dos Grupos Técnicos).

Não havia, portanto, previsão explícita sobre a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão, com a consequente criação de uma instância decisória específica para tal. A partir do EASE, estipulou-se um esquema de participação mais voltado para a questão ambiental, que pudesse estimular a participação da sociedade civil, ainda que num espectro restrito conforme ressalta Francescon (2012).

Contudo, não há até o presente momento uma clara indicação por parte do COSIPLAN, e também da IIRSA, em criar mecanismos de participação efetiva no que tange ao processo de decisão que atinge, por exemplo, as prioridades e as estratégias adotadas para cada eixo de desenvolvimento.

Além dos efeitos acima arrolados, pode-se mencionar ainda aspectos estruturais de organização interna de cada Estado e que podem resultar no atraso ou, inclusive, estancamento dos projetos. Também a questão dos deslocamentos espaciais e o afetamento das comunidades indígenas e tradicionais, em si, tem sido apontados como problemas intrínsecos resultantes das obras e projetos IIRSA.

Conclusões

A integração da infraestrutura física, energética e de telecomunicações na região sul-americana representa um ideal que remonta às primeiras iniciativas de associação interestatal presente nas propostas levadas a cabo pelos distintos processos já existentes, como o caso do Mercosul e da Comunidade Andina de Nações. Não obstante, os projetos já realizados por ambos os sistemas de integração não haviam, ainda – devido aos objetivos adotados por parte de cada um deles –, criado uma amálgama capaz de interligar toda a parte da região sul-americana abarcada pelo COSIPLAN (IIRSA).

Nesse sentido, a criação dessa instância decisória destinada a implementar, gerir e controlar os projetos de interconexão, tem como resultado a concretização efetiva de medidas destinadas a promover a livre circulação, direito fundamental para garantir o ir e vir irrestrito de pessoas, bens, capital e serviços – etapa imprescindível para alcançar um mercado integrado e, conseqüentemente, alavancar o sonho integracionista de Simon Bolívar.

Contudo, deve-se ressaltar que a verdadeira integração deve ter como pilares a democracia participativa, a autodeterminação dos povos, a articulação de atividades econômicas latino-americanas, a preocupação com as particularidades das populações locais, visando o crescimento sul-americano sustentável. A partir do momento em que decisões distributivas são tomadas, a inexistência de *accountability*, no âmbito da integração e em desrespeito aos regimes democráticos domésticos, em si, revela-se como uma circunstância que pode colocá-los em risco, sendo este um ponto especialmente preocupante, *maxime* quando não houver atenção às peculiaridades do local.

Agora bem, apesar de todos os problemas apontados (e não se pretende aqui esgotar a análise de todos eles), é inegável que a integração somente se efetivará a partir de uma matriz de infraestrutura que possibilite, de modo adequado e eficiente, maior intercâmbio de mercadorias, serviços, capital e pessoas com sustentabilidade, ou seja, a possibilitar ganhos econômicos segundo valores de justiça social e preservação ambiental. A discussão dos temas relevantes para a integração deve incluir necessariamente a questão do impacto da infraestrutura sobre este intercâmbio e o fortalecimento da integração regional.

Resta, portanto, promover e estimular o conhecimento sobre as iniciativas já existentes de modo a aperfeiçoar os mecanismos para a tomada de decisão e os conseqüentes efeitos jurídicos e sociais de cada um dos projetos.

Referências

BUENO, Elen de Paula. *A política externa brasileira para a integração da infraestrutura regional sul-americana: mudanças, projetos e desafios*. In: 5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais: Redefinindo a Diplomacia num mundo em transformação. jul. de 2015. Disponível

em: https://www.researchgate.net/publication/307512743_A_politica_externa_brasileira_para_a_integracao_da_infraestrutura_regional_sul-americana_mudancas_projetos_e_desafio. Acesso em: 26 de dezembro de 2016.

CARVALHO, Glauber Cardoso; ROSEVICS, Larissa. A política externa do governo Lula para a América do Sul: Unasul e Unila. In: *Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI*. Sarti, Ingrid et all (Org.). Rio de Janeiro: Perse, 2013.

Comunicado de Brasília. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/comunicado_brasilia_esp.Pdf. Acesso em: 20 de novembro de 2014.

COUTO, Leandro Freitas. A Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana – IIRSA como instrumento da política exterior do Brasil para a América do Sul. *Revista OIKOS*, vol. 5, n. 01. Rio de Janeiro, UFRJ, 2006. Disponível em: <http://revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewFile/109/77>. Acesso em: 16 de novembro de 2015.

CONSELHO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO – COSIPLAN. *Agenda de proyectos prioritarios de integración*. União das Nações Sul Americanas. 2011. Disponível em: www.unasursg.org/uploads/5b/3d/5b3d5742efa7f167baceaec74bdb5613/Anexo-Decision-5-Lima-30-noviembre-2012.pdf. Acesso em: 22 de janeiro de 2013.

DABÈNE, Olivier. A quarta onda de regionalismo. In: QUENAN, Carlos; VELUT, Sébastien (Orgs.). JOURCIN, Eric (Coord.). *Os desafios do desenvolvimento da América Latina: dinâmicas sócioeconômicas e políticas públicas*. GIRARD, Manuel; RUBIO, Pascal; SCHILLING, Cláudia (Trad.). 2. ed. Paris: IdA – Institut des Amériques/AFD - Agence Française de Développement, 2014, pp. 64-95. Disponível em: <http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/A-savoir/24-VP-A-Savoir.pdf>, Acesso em: 05 de julho de 2016.

Declaración de Margarita: el detonador de UNASUR. Disponível em: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/archipelago/article/view/20044/19035>. Acesso em: 26 de dezembro de 2016.

FRANCESCON, Erika. *IIRSA y la participación social*: Estudio sobre su mecanismo de Evaluación Ambiental y Social Estratégica (EASE). Trabalho apresentado no Congresso Nacional y III Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 3 al 6 de septiembre de 2012. Disponível em: https://gapepyg.files.wordpress.com/2012/09/rosario-2012_ponencia_francescon_iirsa-y-la-participacion-social.pdf. Acesso em: 18 de fevereiro de 2013.

IIRSA- Iniciativa para La Integración para La Infraestructura Regional Suramericana. *Ejes de Integración y Desarrollo*. Integração da Infraestrututa Regional da America do Sul. 2013. Disponível em: <<http://www.iirsa.org//Areas.asp?CodIdioma=ESP>>. Acesso em: 14 de abril de 2013.

IIRSA- Iniciativa para La Integración para la Infraestructura Regional Suramericana. *Evolução da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana*. Integração da Infraestrututa Regional da América do Sul. 2013. Disponível em:<http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/api_agenda_de_projetos_port.pdf> Acesso em: 02 de abril de 2013.

IIRSA- Iniciativa para La Integración para La Infraestructura Regional Suramericana. *Estructura Institucional*. Integração da Infraestrututa Regional da América do Sul. 2013. Disponível em:<<http://www.iirsa.org/EstructuraInstitucional.asp?CodIdioma=ESP>> Acesso em: 17 de março de 2013.

IIRSA- Iniciativa para La Integración para La Infraestructura Regional Suramericana. *Metodología de Planificación*. Integração da Infraestrututa Regional da América do Sul. 2013. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/planificacion.asp?CodIdioma=ESP>> Acesso em: 16 de abril de 2013.

IIRSA- Iniciativa para La Integración para La Infraestructura Regional Suramericana. *Sección I: Evolución da Iniciativa para a integração da infraestrutura regional Sul Americana*. Integração da Infraestrututa Regional da América do Sul. 2013. Disponível em: <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb09_seccion1_por.pdf> Acesso em: 12 de março de 2013.

IIRSA- Iniciativa para La Integración para La Infraestructura Regional Suramericana. *Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico*. Integração da Infraestrututa Regional da América do Sul. 2013. Disponível em: <http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/E/evaluacion_ambiental_estrategica/evaluacion_ambiental_estrategica.asp?CodIdioma=ESP> Acesso em: 16 de abril de 2013.

Informe de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN 2015. Disponível em: <http://www.flipsnack.com/IIRSA/informe-de-la-cartera-de-proyectos-del-cosiplan-2015.html>. Acesso em: 26 de julho de 2016.

MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; SOUZA, Laura Felipe de. O desenvolvimento regional e a proteção ambiental: uma análise da iniciativa para a integração da infraestrutura regional Sul-Americana. *Revista de Direito Ambiental: RDA*, v. 20, n. 77. São Paulo: Ed. RT, jan./mar. 2015, p. 499-530. Disponível em:

http://www.ceaf.mppr.mp.br/arquivos/File/Biblioteca/05-20_3_Encontro_Anuual_da_Rede_Ambiental/RTDoc16_5_11_1_52_PM.pdf>. Acesso em: 15 de abril de 2016.

MATA DIZ, Jamile Bergamaschin; PAULA, Mariana Porto de; SECCHES, Daniela Vieira. *Os atores interestatais no desenvolvimento regional e a participação social: a atuação dos grupos argentinos nos projetos de infraestrutura da IIRSA e do FOCEM*. Revista Direito GV, v. 12, n. 3, set.-dez. de 2016 (no prelo).

MELO, João Jesus S.; PAULA, Elder Andrade. As Hidrelétricas do Rio Madeira no Contexto da Integração Regional Sul- Americana. In: *Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade*, 4, “Mudanças ambientais globais: a contribuição da ANPPAS ao debate”. Brasília, 2008.

MEZA-BERNAL, Raúl; QUINTANAR, Silvia Victoria. *Regionalismo e Ordem Mundial: Suramérica, Europa, China*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2012.

OLIVEIRA, Antonio Eduardo Alves de. As (des)articulações subnacionais e o processo de integração regional na América do Sul. In: *Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI*. Sarti, Ingrid et al (orgs.). Rio de Janeiro: Perse, 2013.

PADULA, Raphael. Notas sobre a integração de infraestrutura na América do Sul: da IIRSA ao Cosiplan da Unasul. In: *Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI*. Sarti, Ingrid et al (Orgs.). Rio de Janeiro: Perse, 2013.

Plano de Ação da IIRSA. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/plan%20de%20accion%20de%20la%20iniciativa%20iirsa.pdf. Acesso em: 15 de novembro de 2014.

SANT’ANNA, Sérgio Luiz Pinheiro. Unasul e o Banco do Sul: infraestrutura, desenvolvimento e os marcos jurídico-sociais. In: *Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI*. Sarti, Ingrid et al (Orgs.). Rio de Janeiro: Perse, 2013.

SANTOS, Ailton Dias dos. *A Integração da infraestrutura sul-americana e as dinâmicas do sistema-mundo capitalista: análise comparada das relações entre governos e bancos de desenvolvimento no Brasil, Peru e Bolívia*. Tese de doutoramento apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas do Centro de Pós-graduação sobre as Américas (CEPPAC). Brasília: Universidade de Brasília, abril de 2014 (Inédita).

SENHORAS, Elói Martins; VITTE, Claudete de Castro Silva. Planejamento territorial da integração sul-americana. In: BERTONI, Liliana (Coord.). *Infraestrutura e integración regional*. Buenos Aires: Dunken, 2008, p. 37-64.

SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOREFERENCIADA - GEOSUR. Mapas. Sistema de Información Georeferenciada. 2013. Disponível em: <<http://www.geosur.info/geosur/>>. Acesso em: 14 de abril de 2013.

Autores convidados