



CONSELHO
SUL-AMERICANO DE
INFRAESTRUTURA E
PLANEJAMENTO

A REFORMULAÇÃO DOS EIXOS DA IIRSA

THE REFORMULATION OF THE AXES OF IIRSA

Gabriela Dorneles Ferreira da Costa¹

Katiele Rezer Menger²

Letícia Tancredi³

RESUMO

A Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) foi criada em 2000 na I Reunião dos Chefes de Estado da América do Sul. Como um de seus pilares, a Iniciativa prevê a formação de Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) na região. Os Eixos de Integração e Desenvolvimento são faixas de território que abarcam quase toda a região, subdividindo-a em porções menores e ditando a lógica de organização dos projetos e a formação almejada de cadeias logísticas. Entretanto, apesar de a Iniciativa ter uma série de objetivos que transcendem os econômicos, a forma como os Eixos da IIRSA foram planejados sugere a priorização de corredores de exportação, não de comércio intrarregional, assim como formados apenas na direção Leste-Oeste e não Norte-Sul. O modelo de financiamento e a forma como os Eixos foram estruturados permitem dizer que a IIRSA é baseada na lógica do “regionalismo aberto” e que ela se preocupa mais com os fluxos de comércio do que com as outras esferas que a integração infraestrutural pode estimular. Desse modo, considerando que as discussões e propostas de Eixos foram feitas na primeira etapa de implantação e aperfeiçoamento da IIRSA (final de 2000 ao final de 2003) e que desde 2008 a IIRSA foi incorporada como fórum técnico do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da UNASUL, o presente artigo promove uma discussão acerca da abordagem de integração infraestrutural promovida pela UNASUL e da abordagem adotada à época da elaboração destes Eixos da IIRSA.

1 Gabriela is a 3rd year student of International Relations at UFRGS and assistant director at COSIPLAN

2 Katiele is a 3rd year student of International Relations at UFRGS and director at COSIPLAN.

3 Leticia is a 4th year student of International Relations at UFRGS and director at COSIPLAN.

Os Eixos da IIRSA, incorporados pelo COSIPLAN na sua criação, seguem sendo uma metodologia eficaz para a organização da agenda de projetos proposta dentro do comitê, pois são conceitos inovadores que transcendem conceitos restritos como os de corredores de transporte ou redes de infraestrutura e que, em teoria, proporcionariam uma integração estruturante (com positivos efeitos socioeconômicos e desenvolvimentistas) de acordo com os princípios e objetivos da UNASUL. (IIRSA 2012) (Jaeger 2014) Contudo, a atual orientação dos Eixos não gera o produto esperado. Assim, considerando que as discussões e propostas de Eixos foram feitas na primeira etapa de implantação e aperfeiçoamento da IIRSA (final de 2000 a final de 2003) e tendo em mente que a abordagem de integração promovida pela UNASUL é diferente da abordagem adotada à época da elaboração destes pela IIRSA, imagina-se se fazer necessária uma reformulação destes EIDs.

1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Foi no contexto da primeira onda de regionalismos¹ que iniciativas amplas para a integração da América Latina ganharam força. Embora projetos de integração latino-americanos já fossem pensados desde o século XIX com a ideia de Pan-Americanismo e com os trabalhos de Simón Bolívar, até o surgimento da primeira onda, poucos resultados concretos foram obtidos. Foi, então, entre os anos 1950 e 1960, que surgiram iniciativas mais expressivas que culminaram com a assinatura de tratados multilaterais e até mesmo com a criação de organizações que visavam, de fato, à integração latino-americana. Nesse contexto, é criada, em 1960, a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC) (Padula 2011).

A primeira iniciativa multilateral para a integração física da América do Sul² surge ao final da década de 1960. Naquele momento, os militares começavam a

1 A chamada “primeira onda de regionalismos” surgiu ao final da Segunda Guerra Mundial e se estendeu até meados dos anos 1970. Em termos de Segurança, esta onda foi caracterizada pela utilização, por parte das duas superpotências da Guerra Fria, da integração regional como ferramenta de contenção uma da outra. Já sob a perspectiva econômica, esta onda foi marcada por princípios desenvolvimentistas, o que a caracterizou como uma onda de “regionalismo fechado” (Herz e Hoffmann 2004). Isso se deveu a atuação, principalmente, de países periféricos, os quais, inspirados por trabalhos de instituições como CEPAL e UNCTAD, adotaram medidas como o processo de substituição de importações e industrialização conjunta dos países da região (Padula 2011).

2 O caráter da primeira onda de regionalismos (que incitava os países subdesenvolvidos a se unirem e a buscarem formas de desenvolvimento conjuntas) fez com que as discussões a respeito da integração regional, naquela época, priorizassem a ideia de integração latino-americana, e não sul-americana, embora, aqui, se constate que a primeira iniciativa concreta para a integração física da região tenha surgido no âmbito da América do Sul (Paloschi 2011).

ascender ao poder na América do Sul, tanto por meio de golpes de Estado quanto por conquista de maior influência nos espaços de formulação de políticas públicas e de tomada de decisão. Segundo Paloschi (2011), foi desse modo que a crescente influência e participação dos militares na atuação do Estado possibilitou o retorno e a expansão do pensamento geopolítico, fomentado especialmente pela Escola Superior de Guerra (ESG), tal forma que a compreensão da necessidade de integração física ganhou espaço entre os governos sul-americanos. Logo, em 1967 ocorreu, em Buenos Aires, a I Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, que culminou com a assinatura do primeiro tratado multilateral a respeito da integração física da América do Sul: o Tratado da Bacia do Prata, de abril de 1969 (Paloschi 2011). O tratado não só compreendia cooperação em transportes, energia e comunicações, mas também abrangia aspectos produtivos dos Estados, pregando a complementação econômica e industrial, principalmente nas regiões de fronteira.

Ainda em 1969, mais um arranjo de cooperação para a integração física foi estabelecido. Um mês após a assinatura do Tratado da Bacia do Prata, foi assinado, por Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru, o Pacto Andino, uma iniciativa que pretendia ser uma alternativa andina à ALALC, que pouco avançara em quase 10 anos de existência. O Pacto Andino previa a utilização da Corporação Andina de Fomento (CAF), estabelecida em 1966, para estimular a ampliação e modernização da infraestrutura, melhorando assim a logística regional, de modo a avançar nos processos de liberalização comercial e de complementação industrial destes países (Paloschi 2011).

Entretanto, apesar de iniciativas promissoras para a integração regional, o que se pode observar foi um mínimo avanço na integração - especialmente física - na América do Sul durante o período. De acordo com Silva (2013), uma das razões pelas quais a integração não prosperou foi econômica: a heterogeneidade no desenvolvimento das indústrias nacionais e as políticas Estado-desenvolvimentistas - inspiradas na teoria cepalina - reproduziam assimetrias econômicas que impediam os países de avançarem em direção a uma integração mais institucionalizada. Ademais, as mesmas políticas Estado-desenvolvimentistas faziam com que os investimentos públicos fossem prioritariamente destinados à integração nacional (em detrimento da regional), ao mesmo tempo em que os investimentos privados também não seguiam a lógica da integração, mas sim continuavam a se concentrar em regiões que correspondiam à lógica dos interesses dos investidores estrangeiros, os quais buscavam exclusivamente regiões seletas, onde se conseguiam maiores margens de lucro (Teixeira e Desiderá Neto 2014). Similarmente, outra variável que não colaborou com a execução dos projetos de integração re-

gional foi política, pois havia desconfiança entre os governos ditatoriais da região³, assim como também havia resistências das burguesias nacionais em relação à integração sul-americana (Silva 2013).

Da mesma forma, o cenário internacional, no início dos anos 1970, começou a se apresentar desfavorável à integração física sul-americana. Devido às crises do petróleo, as taxas de juros internacionais se elevaram e as dívidas contraídas para financiar o desenvolvimento dos países sul-americanos aumentaram drasticamente (Teixeira e Desiderá Neto 2014). Além disso, houve aumento do déficit comercial para os países importadores de petróleo. Assim, as fontes de financiamento externo dos países latino-americanos se esgotaram, e a capacidade dos governos de patrocinar a industrialização foi arruinada. Nesse íterim, os Estados Unidos da América romperam unilateralmente o acordo de Bretton Woods, o que fragilizou ainda mais as economias em desenvolvimento, e a campanha de promoção de princípios neoliberais ganhou força internacionalmente. Foi nesse contexto, em meados dos anos 1980, que a primeira onda de regionalismo chegou a seu fim na América do Sul. Para Paloschi:

A crise econômica que se abateu sobre a América Latina após os dois choques dos preços do petróleo na década de 1970 produziu mudanças estruturais tanto no pensamento econômico como na relação entre os países sul-americanos. (Paloschi 2011, 35)

Outrossim, entre a década de 1980 e início da década de 1990, a maior parte dos Estados da América do Sul começa seu processo de redemocratização. Numa conjuntura internacional de fim da bipolaridade e de intensificação do processo de globalização (comercial, produtiva e financeira), os novos governos - agora, além de democráticos, dependentes de empréstimos de instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) - aderem às medidas de austeridade indicadas por estas instituições e, na sequência, adotam o modelo neoliberal (Teixeira e Desiderá Neto 2014).

Paradoxalmente, a mesma crise econômica que impossibilitou as iniciativas para a integração regional sul-americana fez com que os países da região se reaproximassem politicamente, buscando um enfrentamento similar para tal crise. A reaproximação entre os países fica especialmente evidente na relação entre Brasil e Argentina, os quais ao assinar a Declaração de Iguazu, em 1985, declararam que “a integração latino-americana precisava de um impulso renovado para que a região reforçasse seu poder de negociação na política global e [...] superasse a crise da dívida” (Teixeira e Desiderá Neto 2014, 25). De acordo com Paloschi:

3 Teixeira (2014) afirma ter havido uma abordagem militarista nas relações entre os países da América do Sul durante a década de 1970.

Ao fim da década de 1980, portanto, a convergência do processo de transição democrática, a transformação produtiva com vistas a superar o atraso tecnológico e a crise financeira das economias nacionais associaram-se a uma situação de fato envolvendo as sociedades da região para resultar na integração institucional da década seguinte (Paloschi 2011, 39).

Surgia, então, na América do Sul, um novo tipo de regionalismo. Esse novo paradigma para a integração regional latino-americana foi denominado pela CEPAL de regionalismo aberto e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) de novo regionalismo. Esse novo regionalismo estava inserido dentro da perspectiva neoliberal e tinha como foco questões econômico-comerciais. Segundo Padula (2011, 146), esse regionalismo pregava que “os fluxos de comércio (aumentos das exportações e importações, via especialização em vantagens comparativas estáticas) e de investimentos levariam ao desenvolvimento dos países e da região como um todo”. Desse modo, dever-se-ia promover uma liberalização econômica entre países de um bloco regional, de modo que, na medida em que fossem se desenvolvendo, os permitiria “realizar sua abertura comercial completa para o mundo e [...] se inserir no comércio internacional da era da globalização” (Teixeira e Desiderá Neto 2014, 30). Em suma, a liberalização intrarregional seria seguida por um processo de liberalização interregional que culminaria com o livre-comércio global (Teixeira e Desiderá Neto 2014, 30).

A resultante desta nova concepção de regionalismo foi a reforma de arranjos regionais já existentes – como a ALALC, que virou ALADI (Associação Latino-Americana para o Desenvolvimento da Integração) em 1980; e o Pacto Andino, que foi renomeado para Comunidade Andina em 1996 – e o surgimento de novos arranjos, como é o caso do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), criado em 1991 (Silva 2013).

No que se refere à infraestrutura, Padula (2011), afirma que foi durante esse período de adoção do modelo neoliberal “que o comércio intrarregional aumentou e os gargalos de infraestrutura passaram a ser reconhecidos pelos governos e pelo setor privado” (Padula 2011, 156). Tais gargalos foram acentuados pelo fracasso da iniciativa privada em compensar a queda das inversões públicas (oriunda da crise da dívida externa da década de 1980) em infraestrutura. Dessa forma, o que se observou durante o período de vigência desse novo regionalismo foi uma ampliação da atenção destinada à integração infraestrutural latino-americana. Embora projetos de integração física não tenham sido criados, foram elaborados importantes “estudos de identificação das condições e potencialidades dos países sul-americanos” quanto à infraestrutura (Paloschi 2011, 45).

1.1 ORIGEM DA IIRSA

O século XXI começou na América Latina sem uma visão clara acerca dos meios de se alcançar a integração regional, nem dos fins desta conquista (Silva 2013). De acordo com Teixeira e Desiderá Neto (2014), essa indefinição sobre qual modelo de integração adotar “está relacionada à insatisfação com os resultados pífios em termos de crescimento, emprego e de inclusão social das políticas liberais dos anos 1990, diante das sucessivas crises e da instabilidade financeira internacional que abalou os países da região” (Teixeira e Desiderá Neto 2014, 31). Ao final dos anos 90, o modelo neoliberal estava desgastado e desacreditado na maior parte dos Estados latino-americanos e dos governos progressistas.

Nesse momento, o Brasil, empregando certos princípios liberais, mas também fazendo uso de alguns princípios do modelo desenvolvimentista de integração, “retomou a ideia de América do Sul como referência regional imediata” (Silva 2013, 18). A partir de então, fixa-se a prioridade brasileira de integração do continente sul-americano (excluindo das iniciativas regionais a América Central, na qual os Estados Unidos da América exercia grande influência) e sob a qual seriam construídas as seguintes ações para a integração regional.

Assim, em agosto de 2000, em meio às comemorações de 500 anos da chegada de Pedro Álvares Cabral ao Brasil, ocorreu em Brasília a I Reunião de Presidentes da América do Sul, convocada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. Este, que foi o primeiro encontro de todos os 12 chefes e chefas de Estado da América do Sul, foi realizado, de acordo com Paloschi:

“em meio à percepção, encampada pelo Brasil, de que se fazia necessário inaugurar novo foro para a discussão dos problemas próprios da América do Sul. Tal necessidade não era uma questão de sobrevivência ou resposta a um problema comum, mas, sim, a expressão do desejo de avançar na formação de uma dinâmica interna de concertação política” (Paloschi 2011, 57).

O resultado deste encontro foi a Declaração de Brasília que, dentre muitos temas, como democracia, tráfico internacional de drogas e crime organizado transnacional, incluía a modernização da infraestrutura regional (IIRSA 2012). Nesse sentido, foi lançado o projeto político para a Iniciativa para Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), visando à “modernização da infraestrutura regional e ações específicas para estimular a integração e desenvolvimento de regiões isoladas” (Padula 2011, 159-160). Ainda no lançamento do projeto da IIRSA, estabeleceu-se um cronograma para o início dos trabalhos de criação desta instituição, de modo que, em dezembro do mesmo ano, houve

uma reunião ministerial em Montevideu na qual estiveram presentes ministros de Transporte, Energia e Comunicação dos doze Estados sul-americanos (IIRSA 2011). Nesta reunião, se instituíram os princípios da IIRSA, quais sejam: regionalismo aberto; 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 (IIRSA 2011). Ademais, foram instituídos como objetivos da IIRSA, segundo Padula (2011):

- (1) impulsionar projetos novos e ampliar existentes de infraestrutura, segundo determinados critérios e princípios estabelecidos, e
- (2) identificar fórmulas inovadoras de apoio financeiro de maneira a estimular a participação de investidores privados e a mobilizar todos os recursos possíveis (Padula 2011, 160).

A criação da IIRSA, embora uma iniciativa dos Estados sul-americanos, foi capitaneada por instituições financeiras multilaterais (Padula 2011). Estas instituições – BID, CAF e FONPLATA (Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata) – foram responsáveis pela elaboração do chamado “Plano de Ação”, apresentado no I Encontro de Presidentes e que, ao ser amplamente aceito pelos chefes e chefas de Estado, pautou as orientações posteriores da IIRSA (Padula 2011). São estas instituições financeiras multilaterais – tradicionalmente influenciadas por outras instituições financeiras internacionais e pelo setor privado – que dão base à estrutura institucional da IIRSA e compõem o Comitê de Coordenação Técnica (CCT) (Jaeger 2014). O CCT é o órgão responsável por coordenar os trabalhos e os grupos técnicos (GTEs), que por sua vez são responsáveis por executar os trabalhos (Padula 2011). Além destas unidades, a IIRSA ainda é composta por um Comitê de Direção Executiva (CDE), o qual é formado por ministros de infraestrutura e planejamento e ao qual cabe estipular as diretrizes e prioridades na ação da Iniciativa (Padula 2011). Por fim, a IIRSA conta com as Coordenações Nacionais (CsNs), que são responsáveis por coordenar a atividade de cada país dentro da instituição, bem como organizar a participação de setores não-governamentais na construção das ações da IIRSA.

Imagem 1: Estrutura interna da IIRSA

Fonte: (Padula 2011)

1.2 ORIGEM DOS EIXOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

A origem do conceito de Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) se encontra em um estudo brasileiro realizado na década de 1990. Tal estudo, elaborado em 1997 sob comando de Eliezer Batista⁴, constituiu um método de estruturação de políticas públicas para o Brasil denominado “Macroeixos de Desenvolvimento”⁵. Dentro deste estudo, havia um recorte regional, ao qual Eliezer batizou de “Cinturões de Desenvolvimento”. Tais Cinturões seriam conjuntos de projetos de infraestrutura conectados por eixos de logística que transportam bens e serviços básicos. Assim, “o principal objetivo estabelecido para os Cinturões foi atender às forças e oportunidades de mercado a fim de atrair investimentos públicos e privados complementares” (Silva 2013, 35), de modo que representavam uma nova forma de planejamento de projetos de infraestrutura para a região.

Tendo este conceito em vista, o BID apresentou, na I Reunião dos Presidentes da América do Sul, um Plano de Ação, elaborado com contribuição do CAF, com sugestões e propostas para a integração sul-americana. Uma das propostas era a utilização dos Cinturões de Desenvolvimento para a promoção da integração física da América do Sul. O documento, além de renomear os Cinturões para

⁴ Engenheiro civil brasileiro, ocupou a presidência da Companhia Vale do Rio Doce duas vezes e foi Ministro de Minas e Energias no governo João Goulart (1961-1964).

⁵ A pesquisa teve apoio institucional e financeiro dos seguintes organismos: “Business Council for Sustainable Development - LatinAmerica (BCSD-LA); Corporação Andina de Fomento; Companhia Vale do Rio Doce (CVRD); Bank of America e Companhia Auxiliar de Empresas de Mineração (CAEMI)” (Silva 2013, 35).

“Eixos de Integração e Desenvolvimento”, argumentou a utilização da concepção de EID da seguinte forma:

[...] o conceito de EID supera outros conceitos previamente utilizados, tais como corredores de transporte ou redes de infraestrutura. Na medida em que a infraestrutura passa a ser concebida como um elemento de integração física que catalisa o desenvolvimento econômico, social e ambiental das áreas que atravessa, o EID constitui uma ferramenta de grande importância para articular a organização do território (BID 2000 apud IIRSA 2011, 64).

É a partir desse momento que a noção de EID é incorporada à IIRSA, se tornando um de seus princípios básicos hodiernamente. A iniciativa define os EIDs como “faixas de territórios multinacionais nas quais se concentram espaços naturais, assentamentos humanos, zonas produtivas e fluxos comerciais” (IIRSA 2010 apud Jaeger 2014, 41). Na IIRSA, os EIDs foram estabelecidos a partir de seis critérios, sendo eles os seguintes: (i) abrangência geográfica de países e regiões; (ii) reconhecimento dos fluxos existentes; (iii) identificação dos fluxos potenciais; (iv) investimento nas áreas de influência dos EIDs; (v) interesse e possível participação do setor privado; e, por fim, (vi) sustentabilidade social e ambiental (IIRSA 2011). A partir destes critérios, elegeram-se os dez EIDs, expostos na figura abaixo, que conduziriam as ações da IIRSA.

Imagem 2: Os Eixos de Desenvolvimento e Integração da IIRSA



Fonte: GeoSUR s.d.

Embora tenha constituído a primeira iniciativa consolidada de integração infraestrutural na América do Sul, a IIRSA foi alvo de críticas de diversos setores que não concordavam com seus preceitos. Tais críticas demandaram uma readequação da Iniciativa, o que será abordado a seguir.

2 APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA

2.1 QUESTIONAMENTOS À EFICIÊNCIA DA IIRSA COMO PROJETO DE INTEGRAÇÃO INFRAESTRUTURAL SUL-AMERICANA

Há de se considerar que a IIRSA constituiu o primeiro projeto ambicioso de articulação infraestrutural no âmbito da América do Sul. No entanto, desde sua criação e talvez suscitado pela própria contraposição entre os diferentes modelos de regionalismo), sofreu críticas em relação a seus objetivos, mecanismos e princípios. Citamos como primeiro exemplo as críticas à própria participação de instituições multilaterais, como as citadas previamente no Comitê de Coordenação Técnica da Iniciativa. De acordo com Couto (2006):

Por um lado, estas delegações dos governos às instituições multilaterais buscavam aproveitar a maior agilidade e flexibilidade destas agências, driblando restrições orçamentárias e legais dos Estados, o que possibilitou o avanço e a continuidade do projeto, mesmo com mudança de governos, malgrado inexistisse algum grau de institucionalidade regional. Por outro lado, delegava-se demasiada influência a estas agências, que oscilam entre decisões estritamente técnicas e seus interesses próprios na região, concorrendo por projetos, onde se destaca a influência estadunidense sobre o BID (Couto 2006 apud Padula 2011, 164).

Além disso, os projetos e investimentos eram eleitos principalmente por sua capacidade de atrair investimentos, delegando a segundo plano a constituição de uma forma ordenada, eficiente, dinâmica e indutora de transformação na infraestrutura de integração e nas atividades produtivas (Padula 2011). Neste sentido, muitos advogam que as iniciativas estruturais sul-americanas precisariam de maior participação do Estado, que deveria ter controle sobre a eleição e direcionamento de projetos estratégicos. Segundo Souza (2013), seria necessário que “o Estado passe a tutelar áreas deprimidas economicamente, a fim de que os investimentos não sejam totalmente direcionados às áreas economicamente dinâmicas, ou seja, espaços seletivizados pelo capital” (Souza 2013, 88).

Outra forte crítica à Iniciativa relaciona-se com a visão de muitos de que, inserida no modelo de regionalismo aberto, a IIRSA era totalmente “voltada para fora”, ou seja, objetivava principalmente integrar a região ao exterior antes de integrar os países sul-americanos entre si⁶. A própria concepção dos EIDs insere-se numa lógica de corredores de exportação, buscando prioritariamente a inserção dos países nos fluxos extrarregionais, o que é perceptível no desenho destes Eixos (imagem 2). Todos estão voltados para a costa e os eixos bioceânicos são predominantes no sentido leste-oeste, sendo os dois eixos da costa do Pacífico (Andino e Andino do Sul) e o Eixo da Hidrovia Paraná-Paraguai os únicos articuladores no sentido Norte-Sul (Padula 2011). Dessa forma, os EIDs em certa medida reforçariam as disparidades e o perfil de regionalismo aberto. Os EIDs ainda foram criticados por considerarem apenas as barreiras físicas que separam os espaços, quando deveriam também considerar fatores socioeconômicos (Couto 2013). No sentido de consideração errônea de espaços, cabe ressaltar a discrepância entre os próprios EIDs, por exemplo: só o Eixo Amazonas e o Eixo Andino abrangem áreas territoriais correspondentes a 50,5% e 54,4% da América do Sul, respectivamente, dando mais ênfase à abrangência em detrimento do planejamento (Souza 2013).

Importa ainda analisar a subdivisão existente nos projetos agrupados em EIDs: estes são divididos em grupos de projetos dentro dos próprios EIDs, resultando num total de 47 grupos distribuídos pelas dez faixas. Cada um destes grupos possui um conjunto de projetos e um projeto âncora⁷, sendo este conjunto composto por projetos sinérgicos que associam investimentos, atividades, aspectos ambientais e sociais e efeitos. No entanto, surge a crítica de que esta concepção se distancia da noção de grandes projetos estruturantes⁸, que cruzariam e conectariam o maior número possível de territórios, tornando o planejamento centralizado, em contraste com a descentralização presente na Iniciativa (Padula 2011). Além disso, a ampla gama de projetos da IIRSA seria sinal da própria falta de visão estratégica da região, representando uma soma de visões nacionais superpostas (Padula 2014).

6 “No Comunicado de Brasília (parágrafo 33, disponível em www.iirsa.org), os Presidentes acordaram que o processo de integração regional, como um processo de formação de um espaço econômico ampliado, se apresentaria dentro dos princípios do ‘regionalismo aberto’. Neste sentido, a integração se daria no sentido de reforçar a posição dos países da região no aprofundamento da ALCA, nas negociações com a União Européia e na OMC (Organização Mundial do Comércio), entre outras, no marco extrarregional e, especialmente, na integração das economias ao fluxo de comércio internacional” (Padula 2011,165)

7 O projeto âncora consiste no projeto considerado como prioritário dentre o grupo de projetos do eixo, sendo identificado como capaz de superar gargalos ou impulsionar os demais investimentos (Padula 2011,171).

8 Projetos que geram seqüências de investimentos: i) os grandes projetos estruturantes – demandantes de recursos vultosos –, como grandes gasodutos, ferrovias e hidrovias que cruzam o maior número de países, assim como grandes refinarias; e ii) os projetos direcionados a localidades subdesenvolvidas que apresentam enorme potencial, em que economias externas serão geradas e impulsionarão mais atividades (Padula 2014,309).

Os questionamentos existiram também quanto à Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010 (AIC), criada entre 2003 e 2004 – ou seja, logo após a definição dos Eixos – visando ordenar a Carteira de Projetos da IIRSA (IIRSA 2010). A Agenda continha 31 projetos de curto prazo, sendo considerados prioritários e de grande impacto para a integração infraestrutural sul-americana. O valor total da Agenda seria de aproximadamente sete bilhões de dólares, o que na época representava 0,3% do PIB da região. Este valor seria muito pequeno para o período previsto e a importância da implementação da Agenda⁹. Além disso, os projetos considerados pela AIC não apresentaram grandes inovações. Dos 28 projetos da área de transportes, por exemplo, 24 eram rodoviários, 2 ferroviários e 2 hidroviários – persistindo no modal de transporte tradicional e mantendo o aproveitamento escasso dos modais alternativos, nos quais a região possui grande potencial. Ainda, apenas dois projetos eram regionais, enquanto 16 eram nacionais, 12 binacionais e 1 trinacional. Chama atenção também o fato de que a Amazônia não aparecia conectada a nenhum dos principais centros da América do Sul; o Eixo do Escudo das Guianas¹⁰ também recebeu pouca atenção quando, na verdade, merecia especial destaque, porque a área abrange regiões estratégicas, como a faixa petrolífera da Bacia do Orinoco (Venezuela) e parte da Amazônia. Nos resta ainda considerar que, até o final de 2010, dez dos trinta e um projetos prioritários ainda não haviam sido iniciados, dezenove estavam sendo executados e apenas dois haviam sido concluídos (Padula 2011; Padula 2014).

Enquanto inicialmente as críticas se davam mais no âmbito acadêmico, a III Reunião de Presidentes da América do Sul (realizada em Cuzco no ano de 2004 – mesma reunião que formou a Comunidade Sul-Americana de Nações [CASA]) marca o momento em que começam a surgir os questionamentos de âmbito político. Na Declaração de Cuzco, resultante da reunião, os presidentes pedem por um “enfoque de ‘desenvolvimento territorial’ sustentável do espaço geoeconômico, além do planejamento territorial de infraestrutura” (Padula 2011:170).

9 Costa (2011) propõe no mínimo 6% do PIB regional para a construção de infraestrutura.

10 O Eixo abrange o arco norte do Brasil, o oriente da Venezuela, a Guiana e o Suriname.

Imagem 3: Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010 (IIRSA)

Fonte: IIRSA 2012.

No entanto, o passo mais relevante se dá a partir da criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), no ano de 2008, visando aprimorar o projeto da CASA e consolidar a integração regional. A estruturação do organismo acontece em 2009, com a criação de 12 conselhos setoriais que correspondem aos temas tidos como prioritários pela União. Entre estes está o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), que visa dar novo fôlego à integração infraestrutural no subcontinente.

2.2 INCORPORAÇÃO DA IIRSA PELO COSIPLAN

Conforme previamente citado, a IIRSA foi incorporada como órgão técnico do COSIPLAN, enquanto este passou a assumir as funções do antigo Comitê de Direção Executiva (CDE)¹¹. O COSIPLAN propõe-se a dar continuidade aos tra-

¹¹ Integrado pelos ministros de infraestrutura e planejamento e responsável por definir as estratégias e aprovar os planos de ação no âmbito da IIRSA.

balhos da IIRSA ao mesmo tempo em que busca promover alterações e melhorias, como será apresentado nesta seção do trabalho.

Uma destas alterações está na responsabilidade pela condução da integração regional infraestrutural. Enquanto no âmbito da IIRSA os governos da região tinham pouca participação no processo, no âmbito do COSIPLAN (e da UNASUL em geral) estes são os principais agentes. Este fato atribui um caráter político-estratégico para a integração infraestrutural e para a seleção e execução de projetos. Além disso, a partir do respaldo e da atuação política dos governos é possível que a capacidade de atração de recursos para financiamento seja maior. Finalmente, essa participação pode facilitar o consenso e atrair mais atores para a construção da integração de infraestrutura na América do Sul (Padula 2014).

Em termos de projetos, o COSIPLAN baseou-se no Portfólio da IIRSA e na AIC para montar seu portfólio e sua Agenda Prioritária de Projetos de Integração (API). No entanto, para responder às críticas e às demandas de melhorias direcionadas às propostas do IIRSA, o Conselho precisa promover algumas alterações. De acordo com o Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE):

Caberá ao COSIPLAN, então, redefinir a matriz de projetos e priorizar aqueles mais emblemáticos para o fortalecimento e a integração da infraestrutura regional, bem como buscar efetivas fontes de financiamento público às obras necessárias na região (Brasil 2010,2).

Enquanto o portfólio da IIRSA contava com 524 projetos estimados em 96,11 bilhões de dólares, o portfólio montado pelo COSIPLAN incorpora 531 projetos – muitos deles herdados da própria IIRSA – estimados em 116,12 bilhões de dólares (Iirsa 2011). Cabe lembrar que a ampliação em números dos projetos e dos recursos financeiros não significa que já se tenha obtido sucesso no sentido de dar ao processo um maior teor político-estratégico. Mantém-se a crítica de que a grande variedade de projetos ainda é acompanhada de pouco planejamento no que se refere à IIRSA.

No entanto, estabelecendo-se uma comparação entre a Agenda Prioritária do COSIPLAN (API) e da IIRSA (AIC), é notável que a adoção de critérios de seleção e de um agrupamento dos projetos resultaram numa maior abrangência territorial, embora a ênfase continue sendo em uma integração voltada para fora. O COSIPLAN avança muito nesta questão: trabalha com um agrupamento de projetos estruturantes em substituição à dispersão tão criticada no âmbito da IIRSA. Dessa forma, o órgão garante certa coesão lógica e sinergia na sequência de financiamentos e investimentos. A API conta – a exemplo da AIC – com 31 projetos estruturados (Tabela 1) (Iirsa 2011). Em termos dos modais de transportes, houve um avanço nos projetos ferroviários, que aumentaram de dois para quatro e foram

CONSELHO SUL-AMERICANO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO

incorporados aos corredores bioceânicos; no entanto, segue a ênfase no modal rodoviário. Alguns vazios permaneceram, principalmente em se tratando do Eixo do Escudo das Guianas, que ainda não recebeu seu devido valor (Padula 2014).

O COSIPLAN também manteve os EIDs e propôs a ampliação do seu conceito, incluindo temas como assimetrias, desenvolvimento sustentável e desenvolvimento endógeno. A manutenção da lógica dos EIDs acarreta em críticas para o Conselho. Para Padula (2014), por exemplo, este não considera a melhoria de metodologias para criação e seleção de projetos, ainda não havendo, desta forma, uma visão de planejamento regional da infraestrutura para a região.

Tabela 1: Projetos da API (milhões de dólares)

#	EID	NOME PROJETO API	PAÍSES ENVOLVIDOS	VALOR
1	AMA	EIXO VIÁRIO PAITA - TARAPOTO - YURIMAGUAS, PORTOS, CENTROS LOGÍSTICOS E HIDROVIAS	PE	USD 568,9
2	AMA	EIXO VIÁRIO CALLAO - LA OROYA - PUCALLPA, PORTOS, CENTROS LOGÍSTICOS E HIDROVIAS	PE	USD 2.529,4
3	AMA	ACESSO NOROCCIDENTAL AO RIO AMAZONAS	BR / CO / EQ / PE	USD 105,5
4	AND	CORREDOR RODOVIÁRIO CARACAS - BOGOTÁ - BUENAVENTURA / QUITO	CO / EQ / VE	USD 3.350,0
5	AND	INTERCONEXÃO FERROVIÁRIA COLÔMBIA - EQUADOR	CO / EQ	USD 425,6
6	AND	SISTEMA DE CONECTIVIDADE DE PASSOS DE FRONTEIRA COLÔMBIA - VENEZUELA	CO / VE	USD 5,0
7	AND	CENTRO RODOVIÁRIO DE ATENDIMENTO DE FRONTEIRA (CFR&F) DE CALDAS	CO / PE	USD 4,0
8	AND	RODOVIA DO SOL: MELHORIA E RECUPERAÇÃO DO TRECHO SULLANA - AGUAS VERDES (INCLUI VIA DE DESVIO DE TUMBES)	PE	USD 90,3
9	CAP	CONSTRUÇÃO DA PONTE BINACIONAL SALVADOR MAZZA - YACUIBA E CENTRO DE FRONTEIRA	AR / BO	USD 23,0
10	CAP	CONEXÃO OESTE ARGENTINA - BOLÍVIA	AR / BO	USD 227,0
11	CAP	CORREDOR FERROVIÁRIO BIOCEÂNICO PARAGUAIÁ - ANTOFAGASTA	AR / BR / CH / PA	USD 944,6
12	CAP	CONEXÃO VIÁRIA FOZ - CIUDAD DEL ESTE - ASUNCIÓN - CLORINDA	AR / BR / PA	USD 316,0
13	CAP	LINHA DE TRANSMISSÃO 500 KV (ITAIPU - ASUNCIÓN - YACYRETA)	PA	USD 255,0
14	GUI	RECUPERAÇÃO DA RODOVIA CARACAS - MANAUS	BR / VE	USD 480,0
15	GUI	RODOVIA BOA VISTA - BONFIM - LETHEM - LINDEN - GEORGETOWN	BR / GU	USD 250,0
16	GUI	RODOVIAS DE CONEXÃO ENTRE VENEZUELA (CIDADE GUIANA) - GUIANA (GEORGETOWN) - SURINAME (SOUTH DRAIN - APURA - ZANDERIJ - MOENGO - ALBINA), INCLUINDO A CONSTRUÇÃO DA PONTE CORRÊN RIN CORPENTIN	GU / SU / VE	USD 300,8
17	HPP	MELHORIA DA NAVEGABILIDADE DOS RIOS DA BACIA DO PRATA	AR / BO / BR / PA / UR	USD 854,8
18	HPP	INTERCONEXÃO FERROVIÁRIA PARAGUAI - ARGENTINA - URUGUAI	AR / PA / UR	USD 286,0
19	HPP	RECUPERAÇÃO DO RAMAL FERROVIÁRIO CHAMBERLAIN - FRAY BENTOS	UR	USD 100,0
20	HPP	CIRCUNVALAÇÃO VIÁRIA DE NUEVA PALMIRA E SISTEMA DE ACESSOS TERRESTRES AO PORTO	UR	USD 8,0
21	IOC	AEROPORTO DISTRIBUIDOR DE CARGA E PASSAGEIROS PARA AMÉRICA DO SUL (HUB AEROPORTO INTERNACIONAL VIRU-VIRU, SANTA CRUZ)	BO	USD 20,0
22	IOC	MELHORIA DA CONECTIVIDADE VIÁRIA NO EIXO INTEROCEÂNICO CENTRAL	BO / BR	USD 383,0
23	IOC	PASSO DE FRONTEIRA INFANTE RIVAROLA - CAÑADA ORURO	BO / PA	USD 2,0
24	IOC	CONEXÃO FERROVIÁRIA BIOCEÂNICO CENTRAL (INTERMUNICIONADO)	BO	USD 6,7
25	MCC	GASODUTO DO NORDESTE ARGENTINO	AR / BO	USD 1.000,0
26	MCC	CONSTRUÇÃO DA PONTE INTERNACIONAL AGUIARÃO - RIO BRANCO	AR / BR	USD 65,0
27	MCC	TRANSPORTE MULTIMODAL NO SISTEMA LAGUNA MERÍN E LAGOA DOS PATOS	BR / UR	USD 100,0
28	MCC	CORREDOR FERROVIÁRIO MONTEVIDÉU - CAECUÍ	BR / UR	USD 196,0
29	MCC	OTIMIZAÇÃO DO SISTEMA DO PASSO DE FRONTEIRA CRISTO REDENTOR	AR / CH	USD 7,0
30	MCC	TÚNEL BINACIONAL AGUA NEGRA	AR / CH	USD 850,0
31	PBB	CONEXÃO PORTO VELHO - LITORAL PERUANO	BR / PE	USD 119,0
TOTAL				USD 13.652,7

Fonte: IIRSA 2011.

Vale ainda recordar que houve uma separação entre a integração infraestrutural e a integração energética, ficando esta última sob encargo do Conselho En-

ergético Sul-Americano. Faz-se necessária a sinergia e a comunicação entre ambos os Conselhos para avançar na integração infraestrutural e energética regional, dois setores intimamente conectados.

Finalmente, importa observar se o processo de integração infraestrutural sob responsabilidade do COSIPLAN implicará uma mudança na concepção de integração de infraestrutura e na sua visão estratégica, até então contextualizada nos preceitos do regionalismo aberto, conforme apresentado anteriormente. A incorporação da IIRSA à UNASUL, embora favoreça uma maior participação dos governos, por exemplo, não garante que esta participação seja efetiva. Além disso, muitos atores seguem atuando sob a lógica da IIRSA e, portanto, sob concepções divergentes das adotadas pelo COSIPLAN, dificultando o consenso e a consolidação do processo de integração infraestrutural. Segundo Padula (2014), os países da costa do Pacífico (Chile, Colômbia e Peru), por exemplo, com pequenas economias voltadas às exportações de commodities e sem poder contar com o mercado ou o plano regional para a sua industrialização, seguem defendendo a linha do regionalismo aberto. No entanto, países como a Venezuela demonstram insatisfação com este tipo de regionalismo (e com as propostas da própria IIRSA). Deve-se atentar, portanto, se o COSIPLAN servirá meramente como um foro de discussão onde diferentes visões e objetivos se contrapõem, sem que isso gere resultados práticos, ou se tornará a própria discussão útil e eficaz para a integração física da América do Sul.

2.3 CONTRAPOSIÇÃO DOS TIPOS DE REGIONALISMO

Para aprofundar o debate sobre a reformulação dos Eixos de Integração e Desenvolvimento, é importante que se tenha clareza da visão de integração dominante na IIRSA, bem como das concepções que a contrapõem. Segundo Padula (2011), a grande questão que surge com a incorporação da IIRSA pelo COSIPLAN é se haverá ou não uma mudança no entendimento de integração de infraestrutura regional.

Como abordado anteriormente, o COSIPLAN herdou, em grande parte, a orientação pelo regionalismo aberto da IIRSA. As premissas do regionalismo aberto apregoam que a integração seria um meio de garantir mais segurança aos países num mundo cada vez mais globalizado e competitivo, e favorecer sua luta por um mercado mundial mais livre e transparente. Assim, para esse modelo, os EIDs devem ser planejados sob um viés geoeconômico, preponderando sua estruturação como corredores de exportação e como facilitadores do comércio interno.

Apesar dos EIDs da IIRSA ainda se orientarem pelas premissas do region-

alismo aberto, concepções de integração pós-liberais tem aparecido nos debates acadêmicos sobre integração e também em relatórios de organizações como a CEPAL e a OCDE. Muitos países têm proposto que o COSIPLAN se oriente por um projeto de integração com um cunho político-social, pautado por uma visão estratégica da região. Especialmente no início dos anos 2000, quando a crise da desvalorização cambial prejudicou várias economias emergentes, entre elas Brasil e Argentina, o questionamento sobre o papel do Estado na economia e as consequências da liberalização dos fluxos de comércio entre os países da região e o resto do mundo começou a ascender (CEPAL 2007).

A concepção de integração político-estratégica, como convencionaremos chamar aqui o modelo que polarizaria com o regionalismo aberto, conforme a definição de Padula (2011), concebe a integração sob um marco desenvolvimentista e realista. Esse modelo propõe que os grandes processos estruturantes para a integração da infraestrutura regional não podem estar submetidos à viabilidade mercadológica, mas devem ser pensados em relação a sua importância estratégica e socioeconômica. Uma das proposições da integração político-estratégica é de que os projetos de ligação para fora estejam conectados com os projetos de integração para dentro. Ou seja, esse modelo pontua a necessidade de conectar obras facilitadoras do transporte e da comunicação externos com ligações intra-regionais. Em geral, os debates sobre modelos de integração viável permeiam tanto assertivas do regionalismo aberto quanto da integração político-estratégica, e as posições ou propostas assumem uma forma mais híbrida. (Padula 2011).

Tabela 2: Concepções de integração de infraestrutura (quadro síntese)

Linha de Concepção	Neoliberal	Desenvolvimentista e Realista
Forma de integração	Regionalismo Aberto (fragmentada e geo-econômica)	Inserção político-estratégica (geopolítica e estruturante)
1. Concepção geográfica de integração de transportes.	“Eixos de integração e desenvolvimento”; “Corredores de exportação”; Geoeconômica.	Conexões de espaços/eixos de tráfego e estratégicos, prioridade aos corredores de integração, articulação Norte-Sul e Leste-Oeste, Geopolítica.

2. Integração energética.	Harmonizar mercados e fomentar investimento privado.	Autonomia (autossuficiência), complementaridade e interdependência energética regional.
3. Objetivos econômicos e comerciais	Fluxos de comércio e investimento: forças de mercado e eficiência alocativa.	Industrialização conjunta, geração de emprego e renda. Comércio e produção estratégica. Reduzir vulnerabilidade externa.
4. Planejamento e decisões	Decisões descentralizadas e flexibilidade	Decisões centralizadas e planejadas, sem excluir as iniciativas descentralizadas.
5. Reflexos da forma de planejamento	Projetos desconexos e dispersos, voltados para fora.	Organicidade e sinergias entre projetos, interconectando e articulando a região.
6. Forma de financiamento	Agências multilaterais e capital privado (PPPs), papel do Estado reduzido (restrição orçamentária).	Fundos regionais de desenvolvimento e infraestrutura, sistema de créditos recíprocos, Estados/Tesouros Nacionais; com participação desejável, sinérgica e coordenada das agências multilaterais de capital privado.

Fonte: Padula 2011, 205

É importante compreender que, hoje em dia, os dois modelos supracitados são defendidos dentro da UNASUL, e não há consenso sobre qual orientação deve ser seguida. Enquanto o regionalismo aberto segue sendo a concepção dominante, a integração político-estratégica tem sido debatida, mas não a ponto de alterar a estruturação da IIRSA. Há, inclusive, a defesa de que a integração da América do Sul, desde os anos 2000, não se estrutura mais sob a lógica comercial, uma vez que a integração física e energética incorporada aos EIDs representaria um modelo de integração moderna. Ainda, segundo Jaeger (2014), a ascensão de governos com características mais progressistas, como Venezuela, Brasil, Equador, Bolívia e Argentina, e a substituição do modelo de economia aberta em vários países da América do Sul por políticas mais próximas ao neodesenvolvimentismo, pode redirecionar o processo de integração regional (Saraiva 2010).

Todavia, Padula (2011) alerta que apesar de premissas do modelo de integração político-estratégica terem ganhado espaço, isso não significa que ele de

fato esteja se estruturando ou vá se consolidar. Já que a maior integração política e ligação física entre os países ainda pode se estabelecer sob a lógica competitiva de exportação de commodities, e não da industrialização conjunta. Além disso os projetos energéticos podem estar atrelados à lógica de mercado, e não de complementaridade ou inclusão social. O autor defende, ainda, que a ampliação do escopo ou das dimensões da integração da América do Sul, e até mesmo sua institucionalização, não são garantia de um encaminhamento para desenvolvimento conjunto e recíproco, nem de resolução de questões sociais e de projeção política internacional.

Para que se avance de fato nas políticas de integração, é preciso que o COSIPLAN discuta também o modelo de desenvolvimento ensejado pelos membros da UNASUL. A execução dos projetos tem de se dar paralelamente à consolidação de uma identidade de bloco e à estruturação de um modelo de inserção internacional conjunta sob o viés político, econômico e social.

2.4 PROPOSTAS DE REFORMULAÇÃO DA IIRSA

A incorporação da IIRSA pelo COSIPLAN, como explanado anteriormente, significa não só uma tentativa de reestruturação da Iniciativa, mas também um interesse crescente no seu caráter político-estratégico. Resta agora saber como se dará essa reestruturação, se sob concepções neoliberais ou desenvolvimentistas e realistas. Desse modo, para melhor avaliar a evolução deste cenário, cabe trazer aqui o andamento da IIRSA e possíveis proposições para sua reformulação.

Segundo relatório do BID (2008), a IIRSA não obteve resultados expressivos e tampouco alcançou seus objetivos. Ela executou projetos de conexão com baixo impacto regional e não promoveu alternativas inovadoras de financiamento privado ou estatal. Sua agenda prioritária não foi cumprida, mesmo que tenha havido uma concentração nos projetos mais passíveis de concretização. Há a constatação de que a IIRSA se concentrou em projetos de matriz rodoviária, sem priorizar projetos energéticos ou hidroviários, de cabotagem e ferroviários.

Além disso, cabe ressaltar que os EIDs têm se estruturado pela sua capacidade de se conectar para fora, sem priorizar ou mesmo contabilizar eficazmente a importância dos projetos de integração para dentro. Num continente com ocupação predominantemente costeira, a integração interna é essencial para a viabilização de uma integração produtiva. O Eixo Interoceânico Central (EIC) - um grande projeto de obras de transportes para interconectar os oceanos Atlântico e Pacífico, através de um corredor multimodal que passa por Brasil, Bolívia, Chile, Peru e Paraguai, e tem previsão de conclusão em 2018 - é um dos dez projetos prioritários dos EIDs

(Jaeger 2014). Todavia, ainda não se tem presente nos EIDs uma proposição estruturada de conexão norte-sul. Na perspectiva de inserção competitiva da região nos mercados globais em um contexto de desregulamentação e abertura comercial e financeira do regionalismo aberto, a construção de “conexões para fora” colocam de lado qualquer perspectiva de inserção e integração autônoma em prol do desenvolvimento econômico e social, da resolução de assimetrias e da crescente interdependência regional. A IIRSA trabalha nesse sentido (Padula 2011, p. 207).

Dadas essas constatações sobre o andamento da IIRSA, cabe então ressaltar alguns pontos a serem levados em conta quanto à sua reformulação. O primeiro ponto é uma contraposição ao argumento de que créditos concedidos à infraestrutura elevam endividamento público dos países da região, e que esses recursos poderiam ser direcionados a outras áreas de interesse, como a social, através de investimentos em saúde, educação e moradia. Investir em infraestrutura impacta positivamente na produção, no emprego e na renda e gera ganhos que se espalham por toda a economia. O investimento em infraestrutura só pode ser considerado de fato um gasto caso não promova o desenvolvimento e a autonomia dos países, e isso só pode ocorrer sob a lógica do regionalismo aberto (Padula 2011).

Cabe ressaltar que o valor mobilizado de investimentos na IIRSA tem participação de mais de 60% dos tesouros nacionais. Entretanto, a Iniciativa é capitaneada por interesses privados e pela lógica mercadológica. Conforme Padula (2011) ressalta, para se levar à frente um projeto de integração física e energética que de fato promova um desenvolvimento sob bases autônomas dos países sul-americanos, a condução desse processo pelos Estados é imprescindível, pois eles teriam a capacidade e a estratégia de coordená-lo. O autor traz então, como condição à reformulação da IIRSA, a capacidade de implementação dos governos em relação a projetos com ampla aceitação pela sociedade, e postula que essa condição fundamental foi prejudicada quando muitos dos Estados perderam, em função de resultados não favoráveis e de reformas neoliberais, a capacidade infraestrutural e o controle de variáveis político-econômicas fundamentais.

Sean Burges (2005) demonstra através de dados empíricos que não existem incentivos econômicos ou demandas domésticas no interior dos Estados da região suficientes para um êxito na integração econômica. Aponta, porém a possibilidade destes processos receberem impulsos de outro tipo, como vantagens nas áreas de segurança e de energia. Destaca também a importância que o Brasil exerça o papel de *paymaster*¹² absorvendo os custos da integração e provendo o coletivo de bens públicos necessário para o sucesso de um processo de integração (Sean Burges

12 Estado principal disposto a aceitar uma parcela maior dos custos financeiros, institucionais e políticos da integração” (MATTLI, 1999 apud MARIANO, 2007).

2005 apud Saraiva 2010, 5).

Para se levar a cabo as reformulações necessárias ao funcionamento pleno da IIRSA, deve-se compreender que os grandes projetos estruturantes para integração de infraestrutura regional (energia, comunicações, transportes) não podem estar submetidos à contabilidade de custos, nem à capacidade de atrair investimentos ou interesse privado (Padula, 2011). Um projeto multidimensional de integração, que comporta ganhos políticos, sociais e econômicos para a região exige um financiamento autônomo e o comprometimento das bases com sua execução. Do ponto de vista macroeconômico, só os Estados são capazes de arcar com a parte maior dessa reformulação, uma vez que os interesses privados estão sujeitos a oscilações e não tem o mesmo comprometimento que os Estados com o modelo de desenvolvimento assim estruturado.

A reformulação dos EIDs da IIRSA passa pela necessidade de incluir nos debates do Cosiplan as concepções de integração. A partir disso, é possível estabelecer um plano claro do modelo de integração que a organização vai, de fato, buscar consolidar por meio da execução de seus projetos.

3 AÇÕES INTERNACIONAIS PRÉVIAS

Conforme previamente citado, a discussão a nível político e institucional acerca da reformulação dos eixos criados no âmbito da IIRSA ainda é muito incipiente. Desse modo, ações diretas para reformular ou modificar os EIDs são quase inexistentes; até o presente, o passo mais significativo nesse sentido foram alterações nos conceitos dos EIDs a partir do estabelecimento do COSIPLAN, conforme será esclarecido nessa seção.

3.1 ALTERAÇÕES CONCEITUAIS EM RELAÇÃO AOS EIXOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO (EID)

Embora tenha mantido os EIDs criados no âmbito da IIRSA, o COSIPLAN ampliou seu conceito ao incluir temas fundamentais para o êxito da integração regional sul-americana, como tratamento de assimetrias entre os Estados e desenvolvimento sustentável e endógeno. Além disso, a partir do COSIPLAN, há o esclarecimento dos critérios de seleção dos projetos de infraestrutura regional. Estes critérios foram classificados conforme a lista a seguir (Cosiplan 2011, 18)

Critério 1: O projeto deve pertencer à carteira de projetos do Co-

siplan, ser prioridade na ação governamental e contar com compromisso de realização (através de previsão de alocação de recursos, legislação aprovada, orçamento, etc.).

Critério 2: O projeto conta com estudos de viabilidade ou o país tem recursos alocados no orçamento para iniciar a execução do mesmo.

Critério 3: O projeto consolida redes de conectividade com alcance regional, existindo sinergias transfronteiriças.

Critério 4: Há oportunidade ou necessidade de desenvolvimento de um programa de ações complementares para a prestação efetiva de serviços e o desenvolvimento sustentável do território, segundo as características e modalidades de cada projeto

Segundo Scheibe (2013), passam então a ser priorizados os projetos que contam com maior apoio político nacional, além de projetos com perspectiva de conclusão no curto prazo. Os dois primeiros critérios apresentados objetivam incorporar projetos mais avançados e com maiores perspectivas de financiamento, havendo, desta forma, mais possibilidades de serem executados no prazo estabelecido pela agenda do comitê. Isso não significa que projetos ainda em fases preliminares não possam ser incorporados à agenda do COSIPLAN; estes podem ser incluídos se possuírem recursos orçamentários destinados à execução de estudos de viabilidade e se forem prioridade para os governos (Cosiplan 2011). Quanto ao quarto e último critério, ele engloba aspectos econômicos, sociais e ambientais considerando impactos sobre o desenvolvimento dos territórios abrangidos pelos projetos.

Segundo Padula (2015), os critérios de seleção e o agrupamento de projetos impactaram na projeção de uma construção infraestrutural de maior abrangência regional, embora sua natureza se mantenha voltada “para fora” (corredor de exportação). Além disso, os projetos ferroviários vêm ganhando importância em número e em grandeza, visto que passaram a fazer parte de corredores bioceânicos. Neste sentido, a criação do Grupo de Trabalho sobre Integração Ferroviária contribui para a maior importância que este modal vem ganhando na infraestrutura regional de transportes, constituindo uma lenta evolução em relação ao padrão de priorização quase que exclusiva do modal rodoviário.

4. POSICIONAMENTO DOS PAÍSES

Dentre os países da UNASUL, o **Brasil** assume uma posição de destaque. O país pode ser visto como uma potência regional, o que faz dele o maior interessado em liderar as discussões que concernem à integração do subcontinente. Para

compreender o posicionamento brasileiro no COSIPLAN, é preciso primeiramente considerar que os investimentos em infraestrutura regional podem variar muito, uma vez que se relacionam à ação governamental, e que esta depende não só das mudanças no contexto internacional, mas, sobretudo, do contexto doméstico, do jogo de forças políticas, econômicas e sociais existentes no interior do Estado (Mariano 2014). Segundo Hirst (2006), desde o governo Lula, o Brasil vem assumindo uma política externa independente e progressista, atrelada à percepção do Estado como indutor do desenvolvimento. Essa postura alterou a forma de conceber a integração regional e a relação com os vizinhos, sem se desconectar das iniciativas de estreitamento de relações com outras potências médias, como África do Sul e Índia, além de potências mundiais, como China e Rússia (Hirst 2006 apud Mariano 2014). Até o momento, os investimentos brasileiros na integração não têm contribuído de fato para a promoção de uma transformação regional, dado que boa parte deles ainda se dá de maneira “mercado-cêntrica”, não visando à redução de assimetrias. Apesar disso, o Brasil compreende a importância de uma integração político-estratégica, principalmente porque ela se conecta diretamente ao seu desenvolvimento e à sua projeção internacional. Para que esse modelo se consolide, segundo Mariano (2014), é necessário que a liderança brasileira se disponha a repactuar a integração na América do Sul, procurando definir as competências dos órgãos e das estruturas de integração, dando funcionalidade aos diferentes acordos regionais e coordenando as diferentes visões sobre o que deve ser realizado.

A **Argentina** é também um país central para a UNASUL. Apesar de passar por um período de instabilidades econômicas, o país continua sendo uma das maiores economias do subcontinente, além de um importante parceiro para o Brasil e um dos países mais industrializados da América do Sul. A Argentina reconhece a importância da integração, principalmente como promotora da redução de assimetrias entre os países, e destaca a importância da UNASUL como um fórum capaz de promover a integração político-estratégica. Todavia, há uma preocupação latente em relação ao êxito da UNASUL em consolidar suas proposições estruturais (Sigal 2014). O país já se mostrou receoso com uma possível hegemonia brasileira no referido bloco, apreensão que vem diminuindo à medida que as relações entre os dois países têm se estreitado, uma vez que ambos têm reconhecido a importância estratégica de consolidar sua parceria para se afirmarem como países-chave na região (Sigal 2014). Nas reuniões dos Grupos de Trabalho do COSIPLAN, a Argentina tem reforçado seu compromisso em aprofundar o processo de planificação e execução dos Eixos de Integração e Desenvolvimento, assim como de consolidar o COSIPLAN como uma instância

político-estratégica da UNASUL.

A **Venezuela**, que possui uma economia basicamente exportadora de *commodities*, tem a sua ocupação demográfica e sua infraestrutura econômica concentradas ao norte do país (faixa litorânea). Essa característica venezuelana se deve aos dois seguintes fatores: (1) às reservas de combustíveis fósseis do país se encontrarem majoritariamente nessa região e (2) à proximidade ao oceano, o que facilita a exportação de tais produtos. Tal concentração de infraestrutura na região litorânea reflete a forte dependência do país pela exportação de petróleo e derivados, bem como retrata a baixa diversificação produtiva da Venezuela. Embora a dependência venezuelana da exportação de commodities tenha se intensificado nos governos de Hugo Chávez, foi a partir de sua ascensão que o país voltou seus olhos para a América do Sul. Uma das razões para o novo olhar estratégico da Venezuela sobre a região é a percepção de que a integração infraestrutural, buscada por entidades como o COSIPLAN, beneficiaria o país. A partir de projetos de cooperação infraestrutural como este, a Venezuela conseguiria desenvolver a infraestrutura econômica no restante de seu território – que não a faixa litorânea –, um primeiro passo para a diversificação produtiva e o desenvolvimento social homogêneo do país. Portanto, ao já possuir uma infraestrutura voltada à exportação, é do interesse da Venezuela promover uma reformulação dos eixos da IIRSA de modo que o interior regional receba prioridade, promovendo o desenvolvimento a partir de dentro do continente (Barros, Padula e Severo 2011). Sendo assim, o país é favorável à priorização de uma integração infraestrutural norte-sul em detrimento da integração leste-oeste da América do Sul.

Já **Chile, Peru e Colômbia**, países da costa do Pacífico, assumem interesses e estratégias semelhantes entre si. Os governos e elites destes países buscam atingir o crescimento econômico através de estratégias liberais e da exportação de commodities. Além disso, sua posição geográfica os possibilita assumir um papel de intermediação entre a entrada de manufaturas do Pacífico e a saída de commodities da América do Sul, fazendo com que sirvam como plataforma comercial e provedores de serviços logísticos– e que por vezes disputem entre si o protagonismo neste papel (Padula 2014). Considerando este contexto, os três países seguem defendendo a lógica do regionalismo aberto e do projeto da IIRSA, estando satisfeitos com a lógica “voltada para fora” que marcou a constituição dos EIDs e tendo grande interesse na construção de eixos bioceânicos e corredores de exportação (Padula 2011). A conjuntura internacional é propícia para seus interesses, tendo em vista que é crescente a importância da vertente oceânica do Pacífico, tanto em âmbito regional quanto global, devido ao destaque ascendente das economias asiáticas (principalmente da China), bem como a maior articu-

lação daquelas economias com a região do Pacífico. Portanto, os interesses dos três países convergem com interesses estrangeiros, como dos chineses, indianos, japoneses, sul-coreanos e estadunidenses (dentre outros) - principalmente no que concerne ao acesso a matérias-primas da região. A Colômbia constitui o principal aliado dos EUA na América do Sul – o que é reiterado especialmente através do Plano Colômbia, que permite aos EUA utilizar bases militares colombianas voltadas principalmente para a Amazônia e para a fronteira com a Venezuela (Padula 2014). Este fato por diversas vezes já acirrou as tensões entre o país e os demais vizinhos sul-americanos.

Além disso, os interesses dos países andinos em relação ao interior da região se dão principalmente através do estabelecimento de conexões de transporte eficientes com os países do Mercosul, visando superar as barreiras naturais, conquistar maior mobilidade, acesso aos demais mercados regionais e aos portos da vertente atlântica. O **Equador**, assim como Chile, Colômbia e Peru, exerce o papel de receptor de manufaturas vindas do Pacífico e de encaminhador dos produtos primários produzidos dentro do continente. Contudo, diferentemente dos países citados acima, o Equador não tem tão forte aceitação como plataforma de exportação e, por conseguinte, não prevalece no país a visão de regionalismo aberto. Desde a eleição de Rafael Correa, o Equador se aproximou mais dos países sul-americanos e ampliou a percepção de que a integração com os países do continente é fundamental para o desenvolvimento equatoriano (Duarte 2012). Desse modo, o país é favorável a uma reformulação dos eixos da IIRSA que proporcione maior destaque à promoção da infraestrutura no interior do continente. Contudo, é de interesse equatoriano que os eixos que interligam os oceanos e, principalmente, aqueles que melhoram a logística de comércio internacional via Equador sejam mantidos.

Para o **Paraguai**, por possuir uma pequena economia aberta e sustentada pela exportação de *commodities* e por não dispor de saída para o mar, faz-se essencial o desenvolvimento de infraestrutura que conecte oceano Atlântico e oceano Pacífico ao interior do continente. Fica evidente, portanto, a relevância que eixos como o Interoceânico Central e o de Capricórnio têm para a economia do país, a qual depende do desenvolvimento de infraestrutura nessas regiões para a melhoria de sua competitividade internacional (Caballero 2012). Entretanto, o Paraguai não tem intento de ser apenas “uma ponte” dentro de uma grande via de comunicação entre os dois oceanos. O país enxerga na integração física não só um instrumento de incremento do comércio exterior do país, mas uma oportunidade de melhorar a qualidade de vida da população local e de reduzir assimetrias para com seus vizinhos (Caballero 2012). Dessa forma, o Paraguai acredita ser necessário

maior enfoque na construção de infraestrutura no interior, a fim de promover o desenvolvimento a partir de dentro do continente, mas não lhe interessa que uma possível criação de novos eixos deva ser feita em detrimento dos eixos já existentes.

Localizada estrategicamente no centro da América do Sul, a **Bolívia** tem uma grande importância no processo de integração infraestrutural sul-americano. Seu território contempla parte da Cordilheira dos Andes, que divide o continente a leste e a oeste, e as bacias do Rio da Prata e Amazonas, condicionantes da divisão norte-sul (Severo 2012). Constituída por um Estado plurinacional, a Bolívia é um país multiétnico, no qual a população indígena tem grande representatividade. Por essa formação, não há um consenso no país sobre a agenda de implementação de projetos de infraestrutura, uma vez que organizações comunitárias e povos indígenas se opõem à construção de algumas hidrelétricas ou rodovias que cruzem seus territórios. Há alegações no país de que a UNASUL seria um fórum de projeção brasileira, e não de fato um organismo promotor da integração e da redução de assimetrias regionais. Apesar disso, o país tem cooperado na Unasul para a implementação dos projetos que passam por seu território (Martínez 2013), tendo em vista também a reivindicação do atual governo de que o país volte a ter uma saída para o Oceano Pacífico, perdida para o Chile no século XIX.

A economia do **Uruguai**, assim como a maioria dos países sul-americanos, é uma economia baseada na exportação de commodities. Todavia, o país não vê na UNASUL o espaço apropriado para a promoção de seu comércio exterior. Para o país, o espaço pertinente para isso é o MERCOSUL (Batalla 2014). Dessa forma, o Uruguai percebe na Unasul e, mais especificamente, no COSIPLAN a oportunidade de alcançar o desenvolvimento de outros setores do país. Através dos processos de integração infraestrutural, principalmente no setor energético, o Uruguai vê a oportunidade de desenvolver outros setores de produção de bens com maior valor agregado (Batalla 2014). Sendo assim, o Uruguai é favorável à reformulação dos eixos da IIRSA de modo que o interior do continente receba mais investimentos propícios para o desenvolvimento “de dentro para fora”.

A **Guiana** e o **Suriname** constituem os países menos povoados da América do Sul, estando ainda pouco conectados à região. Ambos possuem potenciais produtivos nos setores mineral e energético, mas carecem de infraestrutura de transportes e energia (Visentini 2008). Embora tradicionalmente cooperem com EUA, Europa e os países caribenhos, têm demonstrado interesse na integração com seus vizinhos terrestres da América do Sul. A principal estratégia do Suriname para integrar-se a região é através de projetos que lhe dêem acesso ao Brasil, Venezuela, Guiana e Guiana Francesa, além de buscar estabelecer acordos bilaterais com os demais vizinhos (Roach 2014). Já a Guiana espera que a Unasul a per-

mita superar seu isolamento na região, pretendendo ter papel ativo no processo de integração e apostando na integração comercial e energética (Osorio 2010). Deve-se atentar se a integração infraestrutural sul-americana não constituiria uma possível solução para os litígios fronteiriços Guiana-Venezuela, Guiana-Suriname e Suriname-Guiana Francesa que, se não vislumbram grandes tensões, também não possuem previsão de solução jurídica em curto prazo.

5 QUESTÕES PARA DISCUSSÃO

1. A formulação dos Eixos da IIRSA deve ser orientada, prioritariamente, sob as premissas do Regionalismo Aberto ou da Integração Político-Estratégica?

2. Quais argumentos podem reforçar a concepção de que os Eixos da IIRSA devem se orientar prioritariamente para promover uma integração “norte-sul”, e não somente “leste-oeste”? Considere já que a maioria dos países da Unasul são exportadores de commodities e a melhoria na infraestrutura voltada para escoamento de produtos para exportação é vital para suas economias.

3. No âmbito de uma discussão sobre a alteração dos EIDs formulados pela IIRSA, qual seria a melhor opção: reformular os Eixos existentes ou incorporar novas opções a Agenda Prioritária?

4. Caso se opte pela reformulação dos EIDs, como conciliar essa reformulação com os projetos já em andamento? Como redistribuir estes projetos dentro dos novos EIDs?

5. Caso se opte pela incorporação de novos projetos à Agenda Prioritária como se organizariam estes projetos de modo que sejam financeiramente viáveis tendo em mente o já extenso número de projetos abarcados pelo Cosiplan?

6. Até que ponto é viável aceitar um financiamento externo da infraestrutura regional sul-americana? Que negociações poderiam ser feitas para garantir que os interesses regionais sejam garantidos na construção de infraestrutura no subcontinente?

REFERENCES

- Banco Mundial. “Uruguay - Comercio y Logística: una oportunidad.” *Informe*, 2010.
- Barros, Pedro Silva, Raphael Padula, e Luciano W. Severo. “A integração Brasil-Venezuela e o eixo Amazônia-Orinoco.” *Boletim de Economia e Política Internacional*, 2011: 33-41.
- Batalla, Isabel Clemente. “La Participación de Uruguay en Unasur: Ideas, Política Exterior y Modelos de Inserción Internacional.” *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*,

Junho de 2014: 1-17.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. <http://www.iadb.org/pt/banco-interamericano-de-desenvolvimento,2837.html> (acesso em 8 de maio de 2015)

Brasil. “Balanço de política externa 2003-2010.” Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 2010.

Burges, Sean. Bounded by the reality of trade: practical limits to a South American region. *Cambridge Review of International Affairs*, vol.18 n.3. Outubro de 2005, p.437-454.

Caballero, Bernardino Hugo Saguier. “El Paraguay y la Integración Sudamericana.” Em: *A América do Sul e a Integração Regional*, por FUNAG. Brasília, 2012.

Caetano, Gerardo. “Uruguay y Sudamérica: Mercosur, Unasur y los Desafíos de una Nueva Inserción Internacional.” Em: *A América do Sul e a Integração Regional*, por FUNAG. Brasília, 2012.

CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. 1994. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2140/S9481108_es.pdf?sequence=1 (acesso em 1 de maio de 2015)

CEPAL. “O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas”. 2007. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4428/S2007612_pt.pdf?sequence=1 (acesso em 1 de maio de 2015)

Cosiplan avanza en la integración y conectividad. Télam, Buenos Aires, novembro de 2013. Disponível em: < <http://www.telam.com.ar/notas/201311/42889-cosiplan-avanza-en-la-integracion-y-conectividad.html>>. Acesso em 10 de junho de 2015.

Cosiplan. “Agenda de Projetos Prioritários de Integração.” 2011.

Costa, Darc. “A estratégia da integração.” Em: *América do Sul: integração e infraestrutura*, por Darc Costa, 7-28. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011.

Couto, Leandro F. *Desenvolvimento, integração e assimetrias: caminhos e descaminhos da aproximação regional na América do Sul*. Brasília: Fundação João Mangabeira, 2013.

Couto, Leandro Freitas. “A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana - IIRSA como instrumento da política exterior do Brasil para a América do Sul.” *OIKOS - Revista de Economia Heterodoxa*, 2006.

Duarte, Rosario Santa Gadea. “Oportunidades y Desafíos de la Integración Sudamericana: Una Perspectiva Andina.” Em *A América do Sul e a Integração Regional*, por FUNAG. Brasília, 2012.

El País. El País Uruguay. 5 de abril de 2014. <http://www.elpais.com.uy/informacion/rumbo-politica-exterior-uruguay-laberinto.html> (acesso em 6 de junho de 2015).

GeoSUR. [geosur.info](http://www.geosur.info). s.d. http://www.geosur.info/geosur/iirsa/pdf/po/ejes_po.jpg

(acesso em 1 de maio de 2014).

Herz, Mônica, e Andrea Ribeiro Hoffmann. *Organizações Internacionais: História e Práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

IIRSA. “Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010 - Relatório de Avaliação Jul./2010.” 2010.

Iirsa. “API: Agenda de Projetos Prioritários de Integração.” *Documento, Comitê de Coordenação Técnica*, Iirsa, 2011.

IIRSA. “Comunicado de Brasília.” Site da IIRSA. 2012. http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/comunicado_brasilia_esp.pdf (acesso em 23 de abril de 2015).

IIRSA. *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana*. 2012. <http://www.iirsa.org/> (acesso em 19 de abril de 2015).

IIRSA, Secretaria do Comitê de Coordenação Técnica da. *IIRSA 10 anos depois: suas conquistas e desafios*. Buenos Aires, 2011.

Jaeger, Bruna. “Integração Infraestrutural Sul-americana: impactos sobre a geopolítica e a estratégia regional.” Trabalho de Conclusão de Curso, Porto Alegre, 2014.

Larreacha, Enrique Martínez. “La política exterior del Uruguay en transición: la dimensión sudamericana.” *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*. Montevideo, s.d. 149-160.

Osorio, Sonia. “EFE.” 25 de novembro de 2010. <https://br.noticias.yahoo.com/guiana-espera-unasul-facilite-integra%C3%A7%C3%A3o-am%C3%A9rica-sul.html> (acesso em 29 de maio de 2015).

Padula, Raphael. “As visões dominantes sobre a integração regional: o regionalismo aberto e a Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).” Em *América do Sul: integração e infraestrutura*, por Darc Costa, 143-208. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011.

Padula, Raphael. “Da Iirsa ao Cosiplan da Unasul: a integração da infraestrutura da América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança.” Em *O Brasil e novas dimensões da integração regional*, por Walter Antonio Desiderá Neto, 291-352. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

Padula, Raphael. “O regionalismo aberto e a Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).” Em *América do Sul: integração e infraestrutura*, por Darc Costa, 143-208. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011.

Paloschi, Jonas. “Trajetória e mudanças de rumo da integração física na América do Sul: política, história e o século XXI.” Dissertação de Mestrado, Brasília, 2011.

Roach, Khellon. “UNASUR & IIRSA: a strategic opportunity for Suriname?” *Caribbean Journal of International Relations & Diplomacy*, 2014: 113-122.

Scheibe, Eduarda Figueiredo. “Integração física e integração regional: a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA) como instrumento multiescalar de integração.” Dissertação de mestrado., Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013, 164.

Silva, Márcia Cristóvão da. “Os Eixos de Integração e Desenvolvimento da IIRSA: uma análise da regionalização.” Monografia de final de curso - Bacharelado em Geografia, Departamento de Geografia, Universidade de Brasília, Brasília, 2013, 75.

Silva, Márcia Cristóvão da. “Os Eixos de Integração e Desenvolvimento da IIRSA: uma análise de regionalização.” Monografia de final de curso, Brasília, 2013.

Souza, Vitor Hélio Pereira de. “Integração territorial na América do Sul: uma análise multiescalar a partir das obras da IIRSA/COSIPLAN.” Dissertação. Pós- Graduação em Geografia., Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2013, 237.

Teixeira, Rodrigo Alves, e Walter Antônio Desiderá Neto. “A Recuperação do Desenvolvementismo no Regionalismo Latino-Americano.” Em *Perspectivas para a Integração da América Latina*, por Walter Antonio Desiderá Neto e Rodrigo Alves Teixeira, 11-38. Brasília, 2014.

Visentini, Paulo. “Guiana e Suriname: uma outra América do Sul.” Em *América do Sul*, por Funag, 175-181. Brasília: Funag, 2008.



CONSELHO
SUL-AMERICANO DE
INFRAESTRUTURA E
PLANEJAMENTO

A CONSTRUÇÃO DO EIXO HIDROVIÁRIO SUL- AMERICANO

BUILDING A SOUTH AMERICAN WATERWAY AXIS

Elisa Felber Eichner¹

Leonardo Albarello Weber²

RESUMO

O transporte hidroviário apresenta ampla vantagem de custos e eficiência energética em comparação com os modais ferroviário e rodoviário. Além de ser significativamente menos poluente, a existência de uma ampla rede hidroviária exerce um impacto importante na competitividade internacional da economia de um país. A América do Sul, apesar de possuir grande potencial hidroviário, ainda não o explora adequadamente. Com exceção do reduzido trânsito de cargas existentes na Bacia do Paraná e na Bacia Amazônica, o modal hidroviário ainda é escasso no interior do subcontinente. Dada a vasta base hidrográfica que possui, a insuficiente utilização de suas águas internas é um enorme desperdício para a América do Sul. Dentre as cinco principais bacias do subcontinente, as três maiores - Bacia

Amazônica, Bacia do Rio da Prata e Bacia do Orinoco - conectam os territórios e as economias dos países da região. A estruturação de um Eixo Hidroviário SulAmericano que interligue essas três bacias pode contribuir muito para o aprofundamento de uma unidade territorial. Se conduzida com foco no fortalecimento da região, e não apenas na atração de investimento externo, a integração física permitirá a emancipação de populações periféricas e a circulação de bens e serviços essenciais ao desenvolvimento da indústria regional. Fortalecer o comércio intraindústria, e não somente facilitar o escoamento de commodities e a importação de manufaturas, deve ser prioritário na fundamentação do projeto do Eixo Hidroviário SulAmericano a ser desenvolvido pelo Cosiplan.

¹ Elisa is a 3rd year student of International Relations at UFRGS and assistant director at COSIPLAN

² Leonardo is a final year student of International Relations at UFRGS and director at COSIPLAN.

1. HISTÓRICO

O processo de colonização pelos quais passaram os países da América do Sul trouxe fortes impactos para a dinâmica de integração regional atual. O fato da colonização não estar centrada na interiorização do desenvolvimento, mas no povoamento de regiões estratégicas para a exploração dos recursos naturais, impossibilitou a criação de uma ampla rede de comunicações entre os núcleos existentes. Devido à falta de infraestrutura de transportes, as vias marítimas e fluviais se tornaram de fundamental importância para o escoamento da produção sul-americana para as potências europeias, e a posse de pontos estratégicos ao longo dos cursos dos rios e bacias hidrográficas virou motivo de grandes disputas territoriais entre os países da região. O século XIX foi um período de grandes instabilidades na América do Sul, marcado pela ascensão desses conflitos decorrentes do processo de consolidação territorial dos Estados. As constantes disputas regionais não permitiram que a integração sul-americana fosse colocada em pauta, o que só aconteceu a partir da segunda metade do século XX. A presente seção trata com maiores detalhes os processos descritos acima, enfatizando a importância das águas para a configuração territorial atual e o processo de integração regional na América do Sul.

1.1 O MODELO DE COLONIZAÇÃO SUL-AMÉRICA NO E A EMERGÊNCIA DOS MODAIS

Vários fatores determinaram a evolução na estrutura demográfica e a dispersão do povoamento no subcontinente sul-americano. Na América portuguesa, em um primeiro momento, houve a colonização da extensão da costa brasileira recebida por Portugal no Tratado de Tordesilhas, o que era necessário para a ocupação e defesa eficientes do território que lhe pertencia. Em um segundo momento, agora em direção ao interior, o surgimento do bandeirantismo predador de índios, bem como a descoberta e a exploração das minas de metais preciosos foram fundamentais para a fixação de núcleos definitivos no interior do subcontinente (Prado Jr. 2012, 35). Na região da Bacia Amazônica, foram as missões católicas que cumpriram com o papel de interiorização, sustentadas na exploração dos produtos naturais da Floresta Amazônica (Goes 1991). Os espanhóis, por sua vez, fixaram-se nos altiplanos andinos, onde a presença de metais preciosos e de densas populações indígenas, fornecedoras de mão de obra abundante e de fácil cooptação, determinaram a interiorização espanhola pelo coração do continente

(Prado Jr. 2012, 36-37). Os padres jesuítas espanhóis, à procura da conquista religiosa, deixaram as minas do planalto andino e fixaram-se na vertente oriental e baixada subjacente dos Andes, em uma linha ininterrupta de missões jesuíticas, traçada do rio da Prata ao Amazonas pelo interior do continente (Bandeira 1998).

A formação dos Estados na América do Sul, devido ao seu processo de colonização, foi fortemente marcada pela influência das comunicações e dos transportes. As grandes distâncias e os obstáculos geográficos são as causas fundamentais da difícil interação entre as diversas regiões do subcontinente, o que imprime um ritmo lento e retardado às relações das colônias. As vias de comunicação dentro do subcontinente se deram, em um primeiro momento, na direção do litoral para o interior, através das buscas por especiarias e metais preciosos; no momento seguinte, se estabeleceram no sentido oposto, dado que os núcleos já constituídos no interior procuravam uma saída rápida para o mar (Prado Jr. 2012, 251). As vias penetradoras, por mais que conectassem os diferentes núcleos de povoamento do subcontinente, não excluíam o caráter fragmentário da povoação, cujos núcleos litorâneo e interiorano levavam uma vida mais ou menos à parte. Esses núcleos se articulavam entre si a princípio unicamente pela via marítima, mas à medida que a penetração se aprofundava, os rios passaram a exercer um papel crucial como fator de convergência das linhas penetradoras, devido ao fato da orientação do relevo, principal influência das marchas de povoamento, se aproximar nos encontros das bacias hidrográficas. Como disse Caio Prado (2012, 254)

Não entrarei nos pormenores de cada um desses sistemas [de comunicação], o essencial é a característica principal que escolhem: por água, seja de baías, estuários, rios. As vias terrestres que nela se articulam são subsidiárias e não se destinam senão a procurá-la. Ela faz de eixo, e serve de escoadouro geral do sistema. É, aliás, a facilidade do transporte por água uma das causas principais que fixaram aí o povoamento.

A partir do processo de interiorização do território, emergiu a necessidade de se desenvolver meios de transporte eficientes, capazes de deslocar as mercadorias até os portos e centros urbanos. Os obstáculos geográficos e a falta de infraestrutura adequada de transportes terrestres resultaram no encarecimento da produção e no desestímulo das regiões produtoras no interior do subcontinente. Desse modo, ainda no fim do século XVIII, a ideia de utilizar o potencial dos rios para conectar as diversas regiões da América do Sul ganhou força. Os rios surgiram como importante alternativa para o barateamento dos custos de transporte; entretanto, muitos desses rios não eram navegáveis, o que obstaculizou a utilização das hidrovias (Jaeger 2014b). Visando superar tais empecilhos geográficos, em 1799, foi idealizado o projeto da “Grande Hidrovia”, que integraria o subcontinente sul-americano de

norte a sul, ligando as bacias do Prata, do Amazonas e do Orinoco (Jaeger 2014b). No entanto, o projeto não saiu do papel.

1.2 O PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DOS ESTADOS E AS DISPUTAS FRONTEIRIÇAS

Mesmo nas décadas que seguiram os movimentos de independência, os Estados sul-americanos ainda estiveram atrelados às potências do Norte, de modo que, até a década de 1960, a integração entre os países do subcontinente continuou seguindo uma lógica extrarregional (Paloschi 2011). O principal objetivo da construção de um sistema de infraestrutura na região era, portanto, garantir uma posição estratégica voltada ao comércio com as potências estrangeiras.

Com exceção das ferrovias que ligavam as áreas de extração de minérios aos portos para facilitar o escoamento da produção, não existia outra forma de comunicação entre os países que não a fluvial e marítima. A existência de precária integração física entre as diferentes regiões fazia da navegação uma das formas mais eficientes e rápidas de locomoção, comunicação e comércio. A percepção da fundamental importância das águas para o escoamento da produção e dos recursos explorados no Novo Mundo fez emergir numerosas disputas pelo controle dos cursos dos rios e demais pontos estratégicos, iniciadas ainda no período colonial (Paloschi 2011). Tal percepção, somada à ausência de demarcações claras de fronteiras, serviu de plano de fundo para os conflitos de soberania subsequentes; a região da Bacia do Rio da Prata foi um dos grandes alvos dessas tensões.

As principais conflagrações que marcaram as relações dos países sul-americanos no período foram duas – ambas exemplos de que divergências acerca da demarcação de fronteiras produziam intensas discussões de soberania. A primeira delas, a Guerra do Paraguai (1864-1870), teve início em 1864 resultante da disputa pela posse de pontos estratégicos na região. O confronto entre a Tríplice Aliança (Argentina, Brasil e Uruguai) e o Paraguai revelou a tensão entre projetos nacionais ambiciosos na Bacia do Prata (Werneck da Silva e Gonçalves 2009). A segunda é a Guerra do Pacífico (1879-1883), um conflito pela posse de terras entre a Bolívia, o Peru e o Chile, também crucial para a formação territorial da região. A Guerra, que teve como causa o aumento da importância econômica que o Deserto do Atacama e os seus recursos minerais adquiriram em meados do século XIX, resultou na perda do acesso ao mar pela Bolívia e na anexação chilena de parte dos territórios boliviano e peruano (Jaeger e Prates 2014).

Além das guerras decorrentes dos conflitos de interesses internos, por muitas vezes as potências estrangeiras também colocavam as nações sul-americanas umas

contra as outras, como ocorreu no caso da Guerra do Chaco (1932-1935). Segundo Paloschi (2011, 17), o conflito travado entre a Bolívia e o Paraguai foi resultado do interesse de petrolíferas estadunidenses e holandesas nas jazidas teoricamente existentes na região do Chaco, que pressionaram as autoridades locais até que o conflito entre os vizinhos se tornasse inevitável. Argentina e Brasil participaram indiretamente como mediadores do conflito, ambos fortemente interessados em expandir sua área de influência na Bacia Platina.

A resolução dos principais litígios de fronteira travados, principalmente, durante o século XIX marcou a consolidação dos Estados nacionais sul-americanos e o início de uma nova fase nas relações platinas. Até a consolidação efetiva dos Estados, iniciativas de integração física com os demais países da região não eram os objetivos que permeavam suas políticas externas. Somente na década de 1870, cerca de um século após a idealização da Grande Hidrovia, o presidente argentino Sarmiento voltou a planejar a construção do projeto que propunha integrar o interior do subcontinente (Gioia 1987). Contudo, justamente nesse período, o desenvolvimento da mercantilização econômica exigiu uma revolução nos transportes. A necessidade de maior competitividade confrontou o transporte fluvial com o ferroviário: enquanto o primeiro requeria técnicas avançadas para a época, o segundo ganhava força com as novas tecnologias advindas da Revolução Industrial (Jaeger 2014b). Por conseguinte, a ideia de integração hidroviária saiu novamente de pauta, mas não em definitivo.

1.3 A INDUSTRIALIZAÇÃO COMO PROPULSORA DA INTEGRAÇÃO FÍSICA REGIONAL

A transição do século XIX para o XX na América Latina tem como uma de suas características principais o aumento do interesse estadunidense no desenvolvimento da infraestrutura da região, o que pode ser evidenciado na construção do Canal do Panamá e nos investimentos na Estrada de Ferro Madeira-Mamoré (Canaveze 2008 apud Jaeger e Prates 2014). Com os impactos da Crise de 1929 e da Segunda Guerra Mundial houve um aumento no sentimento de insegurança na América do Sul, o que incentivou a criação de um sistema de consultas e interlocuções entre os países. Nesse contexto, em 1947, foi criada a Organização dos Estados Americanos (OEA), que respondeu à ausência de um mecanismo institucional que envolvesse todos os países do continente, fazendo frente às potenciais ameaças estrangeiras. A instituição, entretanto, permaneceu por décadas subordinada aos objetivos estadunidenses no que tangia às relações internacionais da América Latina (Paloschi 2011, 19). Contudo, ao passo que a integração

hemisférica desejada pelos Estados Unidos começou a ser vista com desconfiança pelos países sul-americanos, estes se mostraram abertos a uma maior aproximação com os países da região e à assinatura de compromissos exclusivamente regionais (Villela 1984).

A consolidação da ideia de integração sul-americana tem início, portanto, em meados do século XX, com o surgimento do pensamento cepalino, o qual guia o ideário desenvolvimentista regional até a década de 1980 (Almeida 2006). A década de 1960 foi um período de severa dificuldade para a economia dos países latino-americanos: finda a euforia do pós-guerra, a América Latina estava novamente endividada e submetida às receitas dos organismos econômicos internacionais. Percebendo os vínculos diretos entre atraso econômico e subversão política, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) propunha, em 1959 – ano exato da Revolução Cubana –, “a integração como parte fundamental da industrialização da América Latina, sendo esta a premissa básica da superação da condição de subdesenvolvimento” (Paloschi 2011, 22). Influenciada pelo processo de integração europeu, iniciado em 1951 com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, e apesar de não contar com as mesmas condições favoráveis à integração, a América Latina esforçou-se em institucionalizar relações econômicas.

O resultado desse movimento integracionista foi a assinatura, em 1960, do Tratado de Montevidéu, que resultou na criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Segundo Paloschi (2011, 22), entretanto, “não há, entre os 65 artigos do Tratado de Montevidéu, qualquer menção à integração física entre os países, mas fundamentalmente especificações técnicas quanto ao avanço da liberalização comercial”. A ausência da busca pela integração física da região representava grandes limitações ao incremento da integração comercial na América do Sul. Visto que o processo de industrialização, por muitas vezes, se viu obstaculizado pela precariedade infraestrutural da região, os governantes se viram obrigados a incluir o incremento das comunicações internas como tarefa prioritária (Paloschi 2011).

Diversas iniciativas, apesar de não coordenadas de forma unificada, buscaram reverter essa situação. Em 1969, Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai firmaram o Tratado da Bacia do Prata, o primeiro acordo multilateral a tratar expressamente da integração física na América do Sul. A questão hidroviária recebeu importante destaque: o Tratado não só regulamentou a navegação na Bacia do Prata, como envolveu a construção de portos e hidrovias na extensão dos rios e ressaltou a importância da preservação ambiental e da complementação econômica e industrial (Paloschi 2011, 26). Motivados pela assinatura do Tratado da Bacia

do Prata, outros esforços foram empregados no desenvolvimento de infraestrutura hidroviária. Em 1973, o deputado brasileiro Vasco Neto retomou a ideia de interligar as três principais bacias hidrográficas do subcontinente e apresentou seu projeto ao poder Executivo (Gioia 1987). Entre 1979 e 1981, dois irmãos venezuelanos, Constantino e Paul Georgescu, saíram em expedição, adentrando as três bacias, e percorreram cerca de 40 mil quilômetros de bote para provar a viabilidade técnica de se realizar o projeto. O presidente peruano Fernando Balaunde Terry também empreendeu esforços com o mesmo propósito em 1981. Ademais, no mesmo ano, a Conferência do Clube de Roma patrocinou um estudo aprofundado a favor do projeto (Gioia 1987).

Foi, portanto, especialmente no fim da década de 1960 que a integração infraestrutural sul-americana começou a entrar de fato nas pautas de política externa dos Estados. Nesse momento, a infraestrutura apareceu como a base para um objetivo muito mais amplo de desenvolvimento e projeção internacional da região (Villela 1984). Como resultado da assinatura do Tratado da Bacia do Prata, uma série de acordos bilaterais de integração entre os países sul-americanos promoveram a construção de rodovias e ferrovias que possibilitaram – não suficientemente – uma maior integração física do subcontinente.

No entanto, com o fim da Guerra Fria e a ascensão do neoliberalismo, a integração sul-americana assumiu novos propósitos: consolidar o processo de abertura econômica, incrementar a parceria com os Estados Unidos e superar o modelo de industrialização pelo de substituição de importações, estabelecendo uma parceria regional profundamente comercial (Ribeiro e Kfuri 2010 apud Jaeger e Prates 2014). Consequentemente, as últimas décadas do século XX presenciaram uma queda profunda de investimentos públicos em obras na região e o desenvolvimento da integração infraestrutural sofreu grande contração.

Deve-se ressaltar, por fim, que essa primeira fase do desenvolvimento infraestrutural da América do Sul privilegiou a construção de malhas rodoviárias e ferroviárias. Isso ocorreu porque, segundo André da Paz (2011, 32),

As redes de integração física e de transportes da América do Sul são marcadas tanto pela herança histórica de economias agrário-exportadoras como pela modernização e formas de articulação das economias nacionais nos últimos cinquenta anos. Assim, formaram-se verdadeiros aglomerados em torno dos polos urbanos dos principais portos de exportação, como Buenos Aires e São Paulo-Santos, que irradiaram estradas e ferrovias em direção aos locais de produção.

Embora diversas iniciativas também tenham sido tomadas para a implantação de malhas hidroviárias, as mesmas não estiveram no centro desse planejamento. As bacias hidrográficas passaram a ser vistas antes como um potencial gerador

de energia do que como vias de comunicação e transporte. A assinatura do Tratado da Bacia do Prata é um importante exemplo disso, visto que abriu o debate sobre o aproveitamento dos recursos hídricos da região platina. Percebendo o vasto potencial de geração energética do caudaloso Rio Paraná, Brasil e Paraguai firmaram, em 1973, o tratado que deu origem à empresa Itaipu Binacional (Paloschi 2011, 28). A nova hidrelétrica, mais que suprir as necessidades energéticas de ambos os países, também cumpriu importante papel na resolução do conflito fronteiriço entre eles. As hidrovias passaram a ganhar maior importância na atual conjuntura.

1.4 A INTEGRAÇÃO INFRAESTRUTURAL SUL-AMERICANA NO SÉCULO XXI

A integração infraestrutural dos Estados sul-americanos seguiu uma trajetória marcada por deficiências em planejamento e ações regionais conjuntas. Segundo Barat (1978, 5), “tal falta de planejamento integrado no setor acarretou em desperdícios sistemáticos de recursos em investimentos de viabilidade duvidosa”. Esse cenário de desgaste só começou a ser revertido efetivamente a partir dos anos 2000, com a ascensão de governos que promoveram a revisão das políticas econômicas, resultando em grande incremento para o projeto integracionista (Jaeger e Prates 2014). A partir de então, a América do Sul passou a priorizar um modelo de desenvolvimento regional equitativo, cujas características principais seriam a redução das assimetrias e a maior preocupação com a integração física e social dos países.

Aproveitando o cenário favorável, é necessário que a América do Sul empreenda esforços no sentido de explorar o potencial integral da região, que não vem sendo aproveitado por precariedade de infraestrutura. Múltiplos modais podem ser empregados quando se busca a integração física do subcontinente. As hidrovias, porém, merecem especial destaque devido à importância estratégica que possuem desde o início da colonização sul-americana e, principalmente, ao grande e pouco explorado potencial para a realização desse objetivo.

2. APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA

Apesar de representar apenas 12% da superfície terrestre, a extensão dos rios sul-americanos chega a um quarto do valor mundial, e o volume de água presente nos rios alcança cerca da metade das águas fluviais do mundo (Costa 2011, 37). Existem cinco bacias hidrográficas no subcontinente: Bacia Amazônica, Bacia do

transporte de mercadorias e pessoas e o desenvolvimento socioeconômico do território envolvido. Questões geopolíticas e estratégicas também estão em pauta e serão abordadas adiante. Primeiramente, cabe comparar as vantagens do modal hidroviário frente a outros modais, bem como fazer uma breve referência a experiências de outros países.

O meio de transporte sobre o qual a matriz de um país está assentada guarda importante relação com o consumo de combustível, a poluição ambiental, o gasto decorrente em infraestrutura e, obviamente, os custos de frete. O Quadro 1 sintetiza a comparação entre os três modais de transporte principais em relação às variáveis citadas.

Tabela 1: Comparação da Eficiência Energética dos Meios de Transporte

Meio de Transporte	Combustível consumido*	Emissões de CO2	Custo do Km de infraestrutura	Custo médio do frete por T/Km útil
Rodoviário	15 litros	219g	US\$440mil	US\$ 32,00
Ferroviário	6 litros	104g	US\$1,4milhão	US\$ 16,00
Hidroviário	4 litros	72g	US\$34mil	US\$ 8,00

*transporte de uma tonelada por 1000 Km

Fonte: Oliveira 2012, 95.

Pode-se perceber que a eficiência energética de uma hidrovia é muito alta se comparada aos outros modais. A capacidade de carga média por Hp (T/Hp) de uma hidrovia é de 5 toneladas por Hp, sendo que no modal ferroviário é de 0,75, e no rodoviário é de 0,17 (Oliveira 2012, 94). Assim, uma matriz de transporte menos concentrada no modal rodoviário - o menos eficiente - representaria relevante ganho em termos de eficiência energética.

Historicamente, o modal de transporte predominante em um país é determinante para o desenvolvimento nacional, a competitividade econômica e mesmo a vitória em conflitos bélicos. O exemplo histórico mais significativo é o caso da

hidrovia Mississipi-Missouri nos Estados Unidos. Este país conta com a maior rede de hidrovias naturais do mundo, a qual se localiza sobre a planície fértil do país, o meio-oeste americano. O complexo das bacias dos rios Mississipi e Missouri deságua em mares abertos como o Golfo do México e do Caribe. Isso permitiu que as outras regiões do país fossem abastecidas com grãos e matérias-primas para a indústria, enquanto as zonas industriais no Norte-Nordeste já se localizavam próximas do litoral e dos Grandes Lagos, de onde então exportavam seus produtos (Friedman 2012, 234-235; Oliveira 2012, 40). A vasta rede hidrográfica conferiria eficiência e competitividade à economia do país, antes que o modal ferroviário ganhasse mais importância na integração da costa leste à costa oeste. Dessa forma, os Estados Unidos lograram, desde o início de sua industrialização, utilizar um meio de transporte barato que garantiu menores custos ao escoamento de sua produção, facilitando a construção de cadeias produtivas em larga escala, além da interiorização do desenvolvimento nacional. Também importa lembrar que a eficiência de seu sistema hidroviário permitiu aos Estados Unidos a consolidação de sua bioceanidade, fazendo dos EUA um Estado-região ou Estado-continente, com acesso simultâneo aos oceanos Pacífico e Atlântico, através do Canal do Panamá.

Se pensarmos em outro país de proporções semelhantes às estadunidenses, como a Rússia/União Soviética, veremos que esta nunca teve uma vantagem parecida. As bacias hidrográficas russas não coincidem com as planícies férteis do país e o rio Volga, maior rio da Europa e que concentra em seu vale importante parte da indústria russa, deságua no Mar Cáspio, um mar fechado. Ou seja, mesmo tendo um território rico em recursos e uma ampla bacia hidrográfica, a Rússia não obteve de seus rios os efeitos dinâmicos que o sistema Mississipi-Missouri trouxe aos EUA.

Uma das experiências mais antigas em termos de engenharia hidráulica foi a construção do Canal Pequim-Hangzhou, o “Grande Canal” da China. O canal foi construído entre os séculos V a.C e VII d.C., sendo posteriormente ampliado e aperfeiçoado. Hoje ele tem quase 1.800 km de extensão e possibilita a integração entre o Nordeste e o Sudeste da China (Lino, Carrasco e Costa 2013, 30). A Europa, por sua vez, conta com uma das hidrovias mais tráfegadas do mundo, o canal Meno-Danúbio, que conecta o mar do Norte ao mar Negro. O projeto do canal data do século VIII, com Carlos Magno, mas só foi concretizado recentemente, em 1992, já sob o processo de integração europeu. Embora a Europa seja conhecida pela eficiência de seu sistema ferroviário, associado à Revolução Industrial no século XIX, a construção de canais também fez parte de um conjunto de novos empreendimentos infraestruturais que veio combinado com o industrial-

ismo. Na Inglaterra, país pioneiro da produção manufatureira, houve um surto na construção de canais entre 1770 e 1830, ligando as minas de carvão do interior do país às indústrias da cidade de Manchester, por um custo dois terços inferior ao transporte por tração animal. Com a falta de investimentos em hidrovias e a competitividade do sistema de transportes dos países continentais europeus, o modal ferroviário acabaria sendo privilegiado na Inglaterra, em detrimento do modal hidroviário (Lino, Carrasco e Costa 2013, 35).

Confrontando esses dados com a baixa utilização das hidrovias na América do Sul, há de se perguntar o porquê de um desenvolvimento tão aquém de seu potencial. Parte da resposta pode ser encontrada na forma incompleta como se deu a construção dos Estados-nacionais no subcontinente. Em raros casos foi desenvolvida uma estrutura de planejamento central eficiente que conseguisse se sobrepor aos interesses regionais ou imediatistas de certos grupos dentro dos países e planejar uma estrutura unificada de transportes. Mesmo no Brasil, país por onde passa a maior parte dos rios caudalosos sul-americanos e o único da América do Sul a ter atingido uma industrialização quase completa durante o século XX, privilegiou-se o automóvel e, em decorrência disso, o modal rodoviário. Nota-se que a política de planejamento de um país não ocorre de forma descolada e independente dos interesses econômicos internos ou externos ao país, do lobby das indústrias automobilísticas ou de certa tendência ao estímulo de consumo de petróleo (Accioly, 1979 apud Lino, Carrasco e Costa 2013, 66).

Uma explicação alternativa diz respeito ao momento no qual se deu um maior salto em termos de desenvolvimento industrial, urbano e socioeconômico na América do Sul. O século XX foi o auge da era rodoviária e, especialmente nesses países, não havia justificativas do ponto de vista social, político ou econômico para melhorar ou expandir o modal hidroviário e ferroviário, resultando na hegemonia das rodovias. Especificamente falando, não existia nesses países um mercado interno consolidado que desse sustentação econômica e factibilidade para a existência de companhias ferroviárias ou de navegação em escala nacional. Ao contrário da experiência de países de desenvolvimento anterior ao sul-americano, o baixo nível de renda, a excessiva concentração dessa renda e um reduzido mercado interno tiveram como consequência uma pequena densidade de tráfego por unidade de área, tornando o modal rodoviário o mais atrativo entre as opções existentes (Galvão 1997).

2.2 O POTENCIAL INTEGRADOR DO EIXO HIDROVIÁRIO SUL-AMERICANO

A despeito dos dados apresentados sobre a importância das hidrovias, a América do Sul não é uma região que utiliza devidamente seu potencial. Como mencionado, um potencial Eixo Hidroviário seria a integração das Bacias Amazônica, do rio Orinoco e do rio da Prata. O Mapa 2 mostra os principais rios que integrariam o Eixo.

Imagem 2: Rios integradores do Eixo Hidroviário Sul-Americano



Fonte: Peru, 2015

O rio Orinoco nasce na Venezuela e é o terceiro mais caudaloso do planeta. Em se tratando da integração da Venezuela com a Colômbia, o projeto Orinoco-Apure (PROA) pretende estabelecer um eixo de desenvolvimento através de um sistema de transporte multimodal (Costa 2011, 42). Entretanto, é o rio Meta o

mais relevante para a integração entre os dois países, visto que boa parte de seu trajeto é navegável. Nesse sentido, há um projeto de integração Orinoco-Meta, além da construção de uma via multimodal ligando a região de Amacuro, no Mar do Caribe venezuelano, com Buenaventura, no litoral do Pacífico da Colômbia (Costa 2011, 43). Quanto à integração da Bacia do Orinoco com a Amazônica, já existe uma conexão através de um pequeno rio, o Casiquiare. Esse é um afluente do rio Orinoco e o único no mundo que faz a integração natural de duas bacias, ligando o Orinoco ao rio Negro. Entretanto, a navegabilidade do rio é difícil, devido a muitas pedras e corredeiras, o que ainda demanda intervenções de engenharia hidráulica, eclusas e canais (Barros, Padula e Severo 2011, 36). Nesse sentido, há uma gama de projetos previstos para o Eixo Andino na Agenda de Projetos Prioritários de Integração do COSIPLAN.

A região Norte-Nordeste do Brasil e a região Sul da Venezuela, onde se daria a conexão Orinoco-Amazonas, são as menos povoadas e com menor nível de desenvolvimento de seus países, mesmo que guardem um imensurável potencial de crescimento. Segundo Jaeger (2014a, 11), a articulação entre a Zona Franca de Manaus e a faixa petrolífera do Orinoco é promissora. O governo venezuelano conta com uma série de projetos nos setores de ferro-aço, alumínio, petroquímica, agroindústria, mineração, construção civil e fertilizantes (Jaeger 2014a, 11). Essa articulação poderia garantir à Venezuela um amplo mercado de consumo para os produtos da região de Guayana, agregando valor à sua produção, ainda dominada por bens primários, e criando com o Norte do Brasil uma relação virtuosa de expansão industrial (Barros, Padula, e Severo 2011, 36).

Quanto à integração física entre as duas regiões citadas, é interessante ressaltar que nem mesmo existem voos diretos de uma à outra, sendo necessária uma escala em São Paulo, levando um mínimo de 12 horas, ou no Panamá, levando ao menos 7 horas (Barros, Padula, e Severo 2011, 37). Assim, duas regiões tão próximas e com um potencial tão rico de integração ainda se mantêm, paradoxalmente, muito distantes uma da outra. Especificamente quanto à Amazônia, Kerr Oliveira (2013) conclui que a industrialização de produtos típicos da região seria a melhor forma de promover o desenvolvimento da área de forma sustentável e a geração de uma “nova economia”, centrada na alta tecnologia, em transportes mais limpos e de menor custo, promovendo o emprego e a renda da população local (Oliveira 2013, 180).

No caso da integração da Bacia Amazônica à Platina, também haveria necessidade de obras de engenharia hidráulica e de uma rede de eclusas¹ e canais. Nesse

1 Uma eclusa é uma obra de engenharia hidráulica que visa a permitir que embarcações naveguem em rios onde existem grandes desníveis d'água, como barragens, corredeiras e quedas d'água. Dessa

sentido, a construção das usinas hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio, ambas no Rio Madeira, estão em andamento, no estado brasileiro de Rondônia (Jaeger 2014b, 66). Ademais, o projeto “Complexo do Rio Madeira” prevê a construção de outras duas hidrelétricas (Guajará e Cachuerza Esperanza), visando interiorizar o desenvolvimento sul-americano. Viabilizando a navegabilidade do rio Madeira, ele permitirá o acesso hidroviário a cidades com portos fluviais no Mato Grosso, Bolívia e Peru (Fernandes 2005 apud Jaeger 2014b, 66). Além disso, convém citar a Hidrovia Paraguai-Paraná (HPP). A HPP incluiu-se nos projetos da IIRSA desde 2005 e percorre um trajeto de 3.442 quilômetros desde Cárceres, no Mato Grosso, até Nova Palmira, no Uruguai (Jaeger 2014b, 66):

A HPP [Hidrovia Paraguai-Paraná], via natural navegável, encerra importante significado histórico, econômico e diplomático. Constitui o eixo fluvial longitudinal mais extenso da América do Sul, banha vasto e rico território, tanto do ponto de vista ambiental quanto de desenvolvimento econômico-social, no centro do continente. Seu papel como opção de escoamento natural de cargas dos países ribeirinhos em direção aos mercados regionais e internacionais tem sido resgatado não apenas em função de seu interesse econômico, mas também como instrumento de integração regional (Zugaib 2006, 17 apud Jaeger 2014b, 66).

Entretanto, é importante ressaltar que a ausência de uma eclusa na hidrelétrica de Itaipu não permite a plena conexão na chamada hidrovia do Mercosul, que permitiria interligar as hidrovias do Tietê-Paraná e do Paraguai-Paraná, potencializando a comunicação entre Paraguai, Argentina, Uruguai, Brasil e Bolívia (Brasil 2013, 20). Ademais, importa destacar que a experiência hidroviária de outros países permite inferir que alguns elementos são essenciais ao bom funcionamento de um sistema hidroviário: a manutenção regular das hidrovias; a carga em volume e regularidade adequadas para o transporte em barcas; uma estrutura pública de suporte a este modo de transporte; e uma estrutura de transporte bem articulada, segura e padronizada (Brasil 2013, 11). Nesse sentido, cabe frisar que, embora hidrovias requeiram intervenções de engenharia muito menores se comparadas às rodovias e ferrovias, tampouco existem sem algumas condições básicas: requisitos de balizamento e sinalização, serviços regulares de dragagem, cartas de navegação atualizadas e infraestrutura portuária e de transbordo intermodal de cargas, já que hidrovias necessitam, quase sempre, de interconexões com modais terrestres (Lino, Carrasco e Costa 2013, 29).

Além disso, a integração hidroviária na América do Sul pode gerar favorável interiorização e redistribuição populacional, formando um corredor de desen-

forma, elas funcionam como uma espécie de elevador ou degrau hidráulico.

volvimento:

Um “corredor de desenvolvimento” pode ser definido como uma faixa contínua com algumas dezenas de quilômetros de largura, estabelecida em torno de uma via de transporte principal – hidrovia, ferrovia ou rodovia – e acompanhada por redes de transmissão de energia, dutos para o transporte de petróleo ou gás, redes de comunicação e outros tipos de infraestrutura (Lino, Carrasco e Costa 2013, 42-43).

A existência de infraestrutura viabiliza a instalação de indústrias, criando com elas um ciclo virtuoso de retroalimentação: se por um lado o corredor torna-se uma força motriz para toda a região, atraindo novos empreendimentos econômicos, estes demandam mais investimentos infraestruturais, modernizando e tornando mais eficiente a infraestrutura disponível (Lino, Carrasco e Costa 2013, 43). Dessa forma, a revolução em termos de ocupação de espaços, expansão da presença do Estado e barateamento dos transportes, materializada na forma de hidrovias, viabilizaria a formação de novos polos econômicos. Cidades assentadas na inovação tecnológica e em indústrias de alta tecnologia, planejadas com o que existe de mais moderno em termos de urbanismo, poderiam se tornar o padrão de povoamento do interior do subcontinente sul-americano. Esse processo também auxiliaria a controlar o crescimento de grandes regiões metropolitanas e as tensões sociais e a violência urbana daí advindas (Lino, Carrasco e Costa 2013, 47).

2.3 AMBIENTALISMO E TRANSPORTE HIDROVIÁRIO

A construção de hidrovias, especialmente em ambientes pouco povoados e relativamente intocados pela sociedade industrial, produz impactos ambientais. Dentro da visão ambientalista mais radical, o Estado-nação é incapaz de gerenciar devidamente a crise ambiental, pois esta é um problema global. Assim, delega-se às Organizações Não Governamentais e à sociedade civil-global o monitoramento, a gestão e o protagonismo sobre a decisão da utilização de recursos naturais (Jaeger 2014, 23). Todavia, o problema central na abordagem “desterritorializada” das questões socioambientais é que ela implica em certo niilismo quanto a qualquer ação de promoção de desenvolvimento. Dessa forma, o ambientalismo e o ativismo de ONGs convertem-se na oposição a obras de grande porte, negando o potencial que têm para a promoção do desenvolvimento socioeconômico (Jaeger 2014, 23). Entretanto, as questões ambientais guardam estreita relação com o subdesenvolvimento existente nesses países:

É notável que grande parte dos verdadeiros problemas ambientais

decorre da falta de desenvolvimento. Três quartos do desmatamento mundial se destinam à obtenção de lenha, o recuso energético mais primitivo usado pela humanidade (CARRASCO, 2003). As queimadas constituem a forma mais rudimentar de preparação de terrenos para a agricultura. A falta de saneamento básico é uma das principais causas de poluição dos cursos d'água nos países subdesenvolvidos. (Jaeger 2014, 23).

O caso da Hidrovia Paraguai-Paraná é emblemático nesse sentido. Depois da assinatura do acordo entre Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Bolívia, ainda em 1992, o projeto recebeu intensa crítica de ONGs quanto a seu impacto ambiental. Os maiores danos seriam referentes à fauna e à flora do Pantanal Matogrossense, o qual seria teoricamente “secado” pela hidrovia. Depois de uma campanha midiática promovida pelo Fundo Mundial para a Natureza (WWF), em 1994, foi criada a Coalizão Rios Vivos, que congrega variadas ONGs opositoras ao projeto. Esse movimento teve relativo impacto na opinião pública brasileira e internacional, e mesmo no Ministério Público, resultando em liminares a partir de 1998, proibindo qualquer obra na hidrovia e inclusive as dragagens regulares, essenciais à manutenção do tráfego. O ambientalismo também tem motivado o licenciamento ambiental separado de eclusas e barragens de uma mesma obra. Assim, uma grande hidrelétrica pode vir a ser construída sem uma eclusa correspondente. Dessa forma, a geração de energia acaba significando um obstáculo ao uso do rio como hidrovia. É este o caso da usina hidrelétrica de Santo Antônio, integrante do Complexo do Rio Madeira. Caso a eclusa não seja construída, inviabiliza-se a hidrovia na parte superior do rio, a montante de Porto Velho (Lino, Carrasco e Costa 2013).

2.4 A GEOPOLÍTICA DA INTEGRAÇÃO

Embora os benefícios mais salientes da construção de um amplo complexo hidroviário na América do Sul sejam econômicos, cabe discutir sua significância estratégica e geopolítica, assim como as implicações para a formulação das políticas de defesa dos países membros. Desse modo, importa retomar análises geopolíticas “clássicas” sobre a região sul-americana e sua influência atual.

Dois dos maiores teóricos geopolíticos mundiais, Alfred Thayer Mahan e Halford John Mackinder, possuem abordagens distintas quanto à construção de poder e influência regional e global. O primeiro estabeleceu que o poder de uma grande potência estivesse assentado sobre sua capacidade de controlar rios e mares e, por consequência, o fluxo do comércio mundial (Mahan 1894). Por isso também sustenta a importância da relação entre marinha mercante e indústria naval, com as

quais um país poderia construir uma marinha de guerra. Além disso, Mahan trata de alguns conceitos aplicáveis à América do Sul e que, combinados, poderiam contribuir para a construção de um vasto poder marítimo: insularidade, extensão do litoral e condição bioceânica. Embora essas características possam representar altos custos, como a necessidade de defender um amplo litoral ou travar uma guerra em duas frentes no caso de condição bioceânica, elas poderiam se tornar vantagens se devidamente administradas e aliadas a uma força naval condizente (Oliveira 2013, 2). A América do Sul apresenta o potencial de obter as três condições geográficas citadas, especialmente se levarmos em conta o Eixo Hidroviário, que integraria a região de uma forma nunca vista, principalmente se a integração infraestrutural for acompanhada pela econômica e político-institucional.

Outro teórico relevante na literatura sobre o tema é Halford Mackinder, que criou o conceito de *Heartland*² e tem sua obra centrada no poder terrestre. Mackinder reconhecia a predominância de potências marítimas ao longo da história, mas acreditava que os novos meios de transporte, como ferrovias e depois rodovias, e novos meios de comunicação, como telegrafia e depois telefonia, possibilitariam que potências terrestres alcançassem certa equiparação com as potências marítimas (Mackinder 1904; Oliveira 2013, 2). No que tange à aplicação dessa abordagem à geopolítica sul-americana, é possível estabelecer uma relação entre o conceito de *Heartland* e o interior do subcontinente, que é justamente a região menos povoada, menos desenvolvida e com menor presença de instituições estatais. Assim, como sintetiza Kerr de Oliveira (2013):

[...] Mario Travassos viria a defender que estava na Bolívia o centro estratégico das dinâmicas geopolíticas [do] continente Sul-Americano, especialmente porque naquele país estão as nascentes dos principais rios que fluem para os Andes e para as bacias Amazônica e Platina. Posteriormente, o Gen. Golbery do Couto e Silva denominaria a região envolvendo o Mato Grosso, assim como a maior parte da Bolívia e do Paraguai como a “área de soldadura” continental, devido ao seu potencial para interligar as diversas regiões da América do Sul. Por fim, para o Gen. Meira Mattos seria a Pan-Amazônia a região que poderia servir de vertebrador para integrar a infraestrutura logística das diferentes regiões do continente sul-americano. (Oliveira 2013, 3).

Sem nos prendermos a uma delimitação exata, podemos inferir que a área encoberta pelo proposto Eixo Hidroviário Sul-Americano corresponde à região

2 Este conceito corresponderia a uma ampla região no interior do continente, distante do acesso direto de potências marítimas e rico em recursos naturais, com o potencial de ser integrado através dos novos meios de transporte e comunicação. (Mackinder 1904; Oliveira 2013, 2).

que permitiria conectar todo o subcontinente, como proposto pelos autores citados. Dessa forma, em adição aos ganhos em termos de custos de produção que o Eixo traria para os países sul-americanos, encontra-se a importância em termos de defesa e segurança que um projeto dessa envergadura teria sobre a capacidade dos Estados exercerem efetiva soberania sobre seus territórios. Assim, nessa região reside uma importância estratégica ímpar e de alta relevância também em caso de conflitos armados intrarregionais ou de invasões externas³.

Ainda nesse sentido, é importante ressaltar que o planejamento infraestrutural e o COSIPLAN podem ter uma relação sinérgica com o Conselho de Defesa Sul-Americano e o Conselho de Energia Sul-Americano, visto que as áreas das quais tratam são sobrepostas. Especificamente, o Eixo Hidroviário não trata apenas da construção de canais e eclusas que viabilizem hidrovias, mas deve ser acompanhado do planejamento referente ao aproveitamento hidrelétrico dos rios e de seu impacto geoestratégico. Enfim, o Eixo Hidroviário tem o potencial de ser o vertebrador não apenas de uma nova matriz de transportes e cadeias produtivas de escala regional de baixo custo, mas também o embrião de uma forma comparilhada de governança sobre os rios e o território de toda a região.

3. AÇÕES INTERNACIONAIS PRÉVIAS

O projeto do Eixo Hidroviário Sul-Americano é apenas um projeto potencial, ou seja, embora a Agenda de Projetos Prioritários do COSIPLAN preveja obras relacionadas à implementação de hidrovias em separado, não existe uma proposta de planejamento unificado para interligar as três bacias transnacionais do continente. Entretanto, já houve propostas semelhantes no passado que, embora não tenham avançado, cabem ser lembradas. O projeto concreto mais remoto nesse sentido foi apresentado por Eduardo José de Moraes, engenheiro militar, ainda no período imperial brasileiro, em 1869, sugerindo a interligação da Bacia do Prata com a do Amazonas. O presidente argentino Domingo Faustino Sarmiento também havia proposto, ainda no século XIX, a conexão das bacias do Prata, Amazonas e Orinoco. Posteriormente, o deputado argentino Gabriel del Mad em 1948 e o brasileiro Vasco Azevedo Neto em 1973 apresentaram, em suas respectivas câmaras de deputados, um projeto com a mesma ideia. O projeto

3 Sobre a importância da região em questão para a defesa da América do Sul em caso de invasão externa, e especificamente sobre defesa em camadas e linhas interiores, consultar Oliveira, L. K., Cepik, M. e Brites, P. V. (2013). "O Pré-Sal e a Segurança do Atlântico Sul: a Defesa em Camadas e o papel da Integração Sul-Americana". Seminário Brasileiro em Estudos Estratégicos Internacionais, SEBREEI. 21-23/05/2013. UFRGS, Porto Alegre, Brasil.

também já foi defendido pela União Sul-Americana de Engenheiros, pelo Secretário Geral do Comitê dos Países da Bacia do Prata, Julio Fossati, e teve um estudo promovido pela Conferência do Clube de Roma, feito por Jose Curiel Rodriguez, em 1981 (C. J. Gioia 1987, 245). A Corporação Andina de Fomento, por sua vez, produziu um minucioso estudo intitulado “Los rios nos unen – Integración Fluvial Suramericana” (CAF 1998), mapeando as bacias hidrográficas do subcontinente e especificando as necessidades para que um “Eixo Fluvial Norte-Sul” fosse consolidado. A IIRSA, inclusive, tinha no eixo Orinoco-Amazonas-Prata uma de suas referências para planejamento. Esse marco foi, como se sabe, abandonado posteriormente.

Dessa forma, percebe-se que o projeto é relativamente conhecido em ambientes acadêmicos e técnicos, mas ainda não foi seriamente levado a cabo por nenhuma instituição capaz de mobilizar os recursos necessários à sua implementação, nem elaborar um plano que contemple a parte técnica e econômica do projeto, ou seja, seu financiamento e viabilização política. Por isso, nesta seção nos cabe analisar dois aspectos sobre o Eixo Hidroviário Sul-Americano: a abordagem do direito internacional e dos acordos sobre o tema, que na verdade possuem um corte bastante político no que se refere ao uso de águas internacionais; e os projetos existentes de hidrovias previstos pela IIRSA e pelo COSIPLAN.

3.1. TRATADOS RELATIVOS AO USO DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS

Por muitas décadas, a Bacia do Prata foi o vértice da cooperação e dos conflitos regionais, o que demonstra a importância do uso dos rios internacionais para a integração sul-americana, considerando que foi justamente a soberania sobre as águas que aproximou e distanciou os países que hoje compõem o Mercosul. Como sintetiza Zugaib (2006):

Não restam dúvidas de que a unidade regional dependeria, a partir da abertura proporcionada pelo Acordo Tripartite, da consolidação do entendimento entre o Brasil e a Argentina, que começava a delinear-se no âmbito do Tratado da Bacia do Prata, transformado durante anos em foro de mediação de suas controvérsias. O desenvolvimento integrado da Bacia passaria, portanto, a constituir autêntico desafio geopolítico e as bases para efetiva aliança regional que viria sobrepor-se no futuro às desavenças do passado, ao levar os países da área a unirem esforços para evitar dependência externa. A proposta brasileira de revalorização da Hidrovia Paraguai-Paraná foi o primeiro passo nessa direção, antecedendo a criação do próprio Mercosul, sua expressão máxima (Zugaib 2006, 130).

Assim, o Acordo Tripartite embasou a aproximação entre Brasil e Argentina, superando décadas de rivalidade centrada no uso dos rios da Bacia do Prata. O Tratado de Cooperação Amazônica, embora motivado pelos intentos de internacionalização da Amazônia na década de 1970, trouxe uma ideia semelhante quanto ao desenvolvimento integrado e a legitimidade de soberania dos Estados-Partes sobre os rios da região e a proteção ambiental da Amazônia. Considerando que tais países estavam sendo criticados como incapazes de proteger a região amazônica, o tratado, assinado em 1978, buscou reconhecer a natureza transfronteiriça da região, mas colocando na coordenação entre os membros a forma de resolução de problemas e a garantia de sua preservação.

3.2 PROJETOS INFRAESTRUTURAIS PRÉVIOS

A Agenda de Projetos de Integração (API), desenvolvida em 2011, prevê obras relacionadas a hidrovias no Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná e no Eixo do Amazonas. Quanto ao Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná, os projetos estão relacionados à melhoria da navegabilidade da Bacia do Prata, favorecendo Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai. Os outros projetos dentro desse Eixo propõem-se a conectar completamente Paraguai, Uruguai e Argentina por ferrovias e a reabilitar duas conexões no Uruguai, que se articulam com a Hidrovia Paraguai-Paraná (IIRSA 2011, 47). No que tange ao Eixo do Amazonas:

A API impacta no desenvolvimento dos quatro países do Eixo (Brasil, Colômbia, Equador e Peru) e, em termos gerais, a Agenda articula várias hidrovias (Huallaga, Maranhão, Morona, Ucayali e Putumayo) que conectam a bacia do Rio Amazonas com zonas importantes de litoral, serra e floresta no Peru, Equador e Colômbia. Na Agenda há projetos viários, portuários e fluviais que poderiam potencializar quatro corredores bimodais que conectam terminais marítimos no Pacífico com hidrovias alimentadoras da Bacia do Amazonas (IIRSA 2011, 26).

Além disso, na Cúpula da Unasul de 2014, que deu um novo impulso à integração regional, foi aprovada uma série de iniciativas no setor, dentre elas projetos prioritários de integração infraestrutural. Estes incluem: o corredor Caracas-Bogotá; o acesso nordeste ao Rio Amazonas; o corredor ferroviário bioceânico entre Antofagasta (Chile) e Paranaguá (Brasil); a rota de conexão entre Venezuela, Guiana e Suriname; o melhoramento da navegabilidade nos rios da Bacia do Prata; a conexão rodoviária Foz do Iguaçu-Ciudad del Este-Assunção-Clorinda; e a interconexão ferroviária entre Argentina, Paraguai e Uruguai (IIRSA 2015).

4. POSICIONAMENTO DOS PAÍSES

Essa seção busca analisar como os países se posicionam quanto à questão das águas na América do Sul e, principalmente, de que forma suas iniciativas e sua geografia podem favorecer a implementação desse tipo de modal e o desenvolvimento da integração física regional. Ao buscar entender a política externa dos países para a América do Sul no que concerne a essa questão, entretanto, é necessário ir além do que será apresentado aqui e entender, primeiramente, quais são as políticas de Estado e de Governo regentes em determinado país, além do tamanho de sua disposição em tornar concretos todos esses projetos.

A **Argentina** tem sido uma pioneira na região quanto à questão do uso das águas, através da gestão e da utilização da Bacia do Rio da Prata para transportes e atividades comerciais, o que acabou inclusive se tornando uma política de Estado do país. Ainda no século XIX, o Presidente Sarmiento já havia pensado em unir as três bacias para facilitar o comércio da região (Gioia, *The Great Waterways project of South America* 1987). Agora, o projeto de integração volta à pauta exterior do país. Através da Lei de Portos 24.093, a Argentina estimula e ressalta a necessidade de construção de uma infraestrutura legal para dragagem e marcação da Hidrovia Paraguai-Paraná, uma das mais importantes vias fluviais da bacia platina. Entretanto, para que se dê avanço às obras necessárias, o país precisa contar também com o apoio do Paraguai, do Brasil e da Bolívia na preparação deste rio internacional comum para a navegação.

O eixo **Peru-Brasil-Bolívia** é, também, um eixo de grande potencialidade de desenvolvimento na região. Os três países descritos abaixo fazem parte das principais bacias do subcontinente e veem a integração física da região como uma importante geradora de benefícios às suas economias.

O **Brasil** é um dos países que mais direcionou e ainda direciona recursos políticos e financeiros para promover a integração infraestrutural na região (Cervo 2008, 3). Nos últimos anos, o governo brasileiro tem buscado alavancar investimentos em infraestrutura em parceria com o setor privado, os quais ainda estão em andamento. Embora o modal hidroviário não seja o prioritário a receber tais investimentos, já há projetos nesse sentido. Em 2013, foi concluído o Plano Hidroviário Estratégico, o qual estabelece como objetivo transportar 120 milhões de toneladas de carga por meio do transporte hidroviário interior em 2031, ou seja, multiplicar por quatro ou cinco vezes a atual capacidade (Brasil 2013, 35). Também existe, por parte do agronegócio brasileiro, profundo interesse na melhoria dos sistemas de transporte que conectem os estados produtores no interior do país aos portos do litoral. Apesar de o modal ferroviário ter recebido, até o momento,

mais atenção do que o hidroviário, espera-se que o Eixo Hidroviário Sul-Americano ganhe crescente espaço na agenda brasileira. Desse modo, é possível dizer que o Brasil deve ter um papel marcadamente proativo na discussão, usando de sua tradição diplomática para trazer todas as partes a um consenso, que leve a um projeto unificado e viável de integração hidroviária. Entretanto, importa destacar que, embora o país demonstre ter ambições de liderança e mesmo de potência regional, tal projeto encontra-se desgastado tanto interna quanto externamente. Do ponto de vista interno, notou-se o declínio da diplomacia presidencial no primeiro mandato de Dilma Rousseff (Cornetet 2014, 119). Ademais, há relativa incerteza quanto à continuidade do financiamento de obras infraestruturais na região pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), dada atual conjuntura econômica do país (BNDES 2015). O BNDES é particularmente relevante porque é uma ferramenta central na internacionalização de empresas brasileiras e no financiamento de longo prazo das empreiteiras do país. Externamente, mantém-se a vulnerabilidade do Brasil a críticas de que sua atuação seja rotulada como imperialista ou subimperialista. Essas críticas advêm especialmente de projetos infraestruturais potencialmente polêmicos e também da desnacionalização em outras economias da região gerada pela expansão de empresas brasileiras no subcontinente (Alves 2014, 148).

Na **Bolívia**, foi num momento de surgimento de movimentos integracionistas e antineoliberais que o então presidente, Evo Morales, assumiu o governo do país – ideologias estas que caracterizam o direcionamento da política externa adotada por seu governo. Por possuir o menor PIB da Comunidade Andina e apresentar os menores níveis de intercâmbio com os demais países, a Bolívia por muito tempo foi deixada em segundo plano na dinâmica projetada para essa região estratégica do subcontinente. O território boliviano, entretanto, faz parte de duas das principais bacias hidrográficas da região e é peça-chave para a construção de um Eixo Interoceânico Central (Scheibe 2013), por esse motivo o país não pode ser descartado durante as negociações. O sistema fluvial de transporte, principalmente a Hidrovia Paraguai-Paraná, é um importante meio alternativo para o escoamento marítimo da produção, e que depende de parte do território da Bolívia para ser instaurado por completo. Entretanto, a perda de acesso ao mar – ocorrida na Guerra do Pacífico (1879-1883), resultante da anexação chilena de parte dos territórios boliviano e peruano (Jaeger e Prates 2014) – faz com que o desenvolvimento econômico e a construção de um centro de decisão econômica dependam fortemente dos limites impostos pela logística nacional. Ademais, deve-se ressaltar a importância estratégica do território boliviano, considerado o heartland do subcontinente, visto que a localização geográfica do país é fundamental para a

segurança de toda a América do Sul.

Já no **Peru**, com o crescimento da interligação leste-oeste, o país ganha cada vez mais importância no processo de integração física sul-americana, principalmente no que tange ao potencial de conexão interoceânica do subcontinente. Na última década, além da construção de portos, o país também avançou bastante no estudo técnico de rios importantes para a integração física da região, como os rios Huallaga, Maranhão e Amazonas. A construção de infraestrutura física entre os países surge para o Peru como um fator que poderá trazer importantes ganhos de produtividade e inclusão social e, especialmente, um melhor posicionamento do Peru na Orla do Pacífico (Gadea 2012).

A **Colômbia**, por sua vez, é integrante da Aliança do Pacífico, grupo que é, por vezes, considerado antagonístico ao Mercosul e mais próximo dos interesses dos EUA. Ademais, o conflito armado com o movimento de guerrilha das Forças Armadas Revolucionárias de Colômbia – Ejército Del Pueblo (FARC – EP) constitui um condicionante fundamental da política interna e externa colombiana (Lammerhirt, Closs e Marques 2014, 119). A questão agrária, a economia da droga e a militarização decorrente deste longo conflito influenciam a relação da Colômbia com seus vizinhos, visto que o país recebe ajuda militar americana para o combate às drogas, o que desagrada os outros Estados com que faz fronteira, especialmente a Venezuela (Cepik, Brancher e Granda 2012, 23). Se por um lado a gravidade do conflito requer cooperação regional para sua resolução, como faz a UNASUL, também gera atritos e atrasa projetos infraestruturais que possam passar pelo território colombiano. Ao mesmo tempo, a Colômbia possui seus próprios projetos de uso do modal hidroviário. Como falado anteriormente, existe uma bacia hidrográfica de tamanho relevante na Colômbia, o rio Magdalena, embora não seja uma bacia transnacional. O país deseja criar um Corredor Bimodal Cafeeiro articulando a região andina da Colômbia à Hidrovia do Rio Magdalena, que ainda precisa ser viabilizada. É interessante notar que esse projeto prescinde de integração com a Venezuela, ou seja, é um projeto puramente colombiano. Além disso, no início do ano de 2015 foi proposta, pelo presidente colombiano Juan Manuel Santos, a criação do “Corredor Ambiental Tripló A”: andino, amazônico e atlântico. Esse corredor passaria pelo território de Colômbia, Venezuela e Brasil e teria objetivos de preservação ambiental e indígena. Entretanto, a proposta tem sofrido críticas quanto à sua real necessidade, vasta expansão e verdadeiros intentos, visto que o projeto inicial partiu de uma ONG britânica (Colômbia 2015). Assim, embora a Colômbia não se oponha frontalmente aos planos de integração existentes, ela mantém-se cética diante da possibilidade de engajar-se em planos que sejam contrários aos interesses dos Estados Unidos, ou que impliquem na cooperação

com o governo venezuelano. Assim, espera-se que a posição colombiana demonstre certa ambivalência no debate.

O **Ecuador** também é ator fundamental no processo de construção do Eixo Hidroviário Sul-americano, visto que o seu território se encontra dentro dos limites da Bacia Amazônica, uma das três principais bacias do projeto. Na última década, ainda em meio da onda de ascensão de candidatos de esquerda ou centro-esquerda na América do Sul, Rafael Correa foi eleito presidente do Equador seguindo esses mesmos princípios. A partir desse momento, após anos de governos neoliberais, a política externa do país se voltou mais para dentro e em apoio à integração regional. A entrada do Equador na UNASUL e a consequente aproximação do país com os países vizinhos garante ao país um maior poder de barganha frente aos seus principais parceiros comerciais (EUA) (Maximowski 2014); o que também ocorre com o Uruguai e o Paraguai, devido às posições desfavoráveis que ocupam nas assimétricas relações intra-Mercosul.

Dos doze Estados Sul-americanos, apenas três não possuem conexões diretas com as Bacias Amazônica, Platina e do Orinoco. O **Chile** é um dos países que, juntamente com a Guiana e o Suriname, não possui rios diretamente integrados a nenhuma das três bacias hidrográficas em destaque, concedendo especial importância ao transporte marítimo. Entretanto, a costa e os portos do país possuem conexão com os rios desses sistemas através de outros modais, como ferrovias e rodovias (Gioia, *The Great Waterways project of South America* 1987). Como Estado-membro da Parceria Trans-Pacífico (TPP), o Chile ainda possui grande interesse em dar continuidade a um modelo de integração que esteja voltado à exportação, e seu foco de comércio é, cada vez mais, direcionado para o Pacífico. A construção de infraestrutura que favoreça o escoamento da produção para fora da região será sempre defendida pelas políticas do Estado (Padula 2011) – a integração interna do subcontinente por si só não está entre as diretrizes prioritárias de sua política externa.

O papel da **Guiana** entra em foco principalmente em se tratando do eixo do Escudo Guianense – um projeto de extrema importância, também, para o Brasil e a Venezuela, dado que ele abre espaço para a articulação de regiões de baixo desenvolvimento nos dois países. O eixo abarca, além da integridade do território da Guiana, o Suriname, a região oriental da Venezuela e o arco Norte do Brasil. O eixo do Escudo Guianense é composto por uma série de projetos que buscam integrar fisicamente as regiões em questão. Dentre esses projetos, dois merecem especial importância para a Guiana. O primeiro é a proposta de construção de um corredor de exportação entre Suriname, Guiana e Venezuela, que ignora o contencioso fronteiro e demais questões geopolíticas existentes entre a Guiana e a Ven-

ezeuela, visando somente à facilitação dos fluxos entre os três países. O segundo é um projeto que busca ligar o porto de Georgetown aos estados brasileiros do Amazonas e Roraima, facilitando o deslocamento e o escoamento de mercadorias entre os países (Barros, Padula e Severo 2011). Juntamente com o Suriname, a Guiana também é um dos centros da “Ilha das Guianas”, maior ilha marítimo-fluvial do planeta – demarcada pelos rios Amazonas e Orinoco e naturalmente conectada entre eles através dos rios Negro e Cassiquiare –, cuja deficiente integração de infraestrutura dificulta o comércio e a criação de cadeias produtivas na região (Barros 2015). A integração da América do Sul sempre se apresentou como prioridade ao governo do país, principalmente no que tange a questões energéticas e comerciais (Osorio 2010). A partir de 2015, entretanto, com a saída do Partido Progressista do Povo – no poder desde 1992 – e a eleição de David Granger, é preciso certificar se o novo presidente seguirá a mesma linha de política externa dos governantes anteriores, ou se seguirá em uma nova direção.

O **Suriname** foi o último país da América do Sul a se tornar independente de sua antiga metrópole, a Holanda, no contexto de ascensão do Terceiro Mundismo, durante a Guerra Fria. O sistema partidário do Suriname possui fortes contornos étnicos e ainda sofre influência dos militares, personificada na pessoa de Dési Bouterse, ex-ditador e atual presidente do país (Visentini 2010, 32). Dentro da Agenda de Projetos Prioritários do COSIPLAN, o Suriname enquadra-se no plano da Rodovia Venezuela–Guiana–Suriname, incluindo a ponte sobre o rio Corentine, a qual visa a unir o Suriname à Guiana. O país também deseja dragar o rio Suriname de modo a aumentar sua capacidade de carga e de facilitar a conexão dos centros industriais de Paramaribo e Paranam com o Oceano Atlântico. Também existem planos de criação de um ambicioso complexo de exploração de bauxita na parte ocidental do país, o qual dependeria da construção de uma hidrelétrica no rio Kabalebo, da construção de um porto estratégico na cidade de Apoera, assim como a dragagem do rio Corantine (Weitzner 2008, 1). O projeto perpassa questões de sustentabilidade ambiental, direitos de comunidades indígenas e interesses empresariais estrangeiros. Embora o comportamento do presidente Dési Bouterse possa ser considerado errático, espera-se que o Suriname busque ampliar sua inserção na política sul-americana, que inclui relativa aproximação com o capital venezuelano e manutenção da reivindicação territorial com a Guiana, ao mesmo tempo em que o próprio presidente é visto como tendo vínculos com o narcotráfico no país, o que pode gerar atritos com os vizinhos (Griffith 2011).

Quanto ao **Paraguai**, este é um expoente fundamental na formação de um eixo hidroviário. É em seu território que está situado um dos principais rios do projeto, o Rio Paraguai, que ao ser conectado ao Rio Paraná (no Brasil) formará

uma importante alternativa hidroviária para o transporte de cargas entre os países que a compõe. Um dos poucos países do subcontinente sem acesso ao mar, o Paraguai percebe a importância fundamental que a construção de um Eixo Hidroviário pode trazer para sua economia e seu desenvolvimento, visto que a construção de uma infraestrutura legal facilitará tanto a entrada quanto a saída de mercadorias em seu território, reduzindo os custos de seus produtos no mercado regional (Scheibe 2013).

Apesar de seu pequeno tamanho, o **Uruguai** tem uma política externa ativa e focada na América do Sul, forte defensora de sua integração. Os projetos envolvidos no Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná, o qual engloba o Uruguai, preveem investimentos na melhoria e ampliação de ferrovias, navegabilidade de rios e portos, tornando o Uruguai um ponto estratégico para a entrada e saída de um futuro Eixo Hidroviário Sul-Americano (IIRSA 2011). Além disso, o Uruguai assinou com a Bolívia um acordo sobre a construção de um porto de águas profundas no departamento uruguaio de Rocha, parcialmente financiado pelo Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem). Segundo o antigo presidente do país, José Alberto Mujica, esse porto pode dar ao Paraguai e à Bolívia uma saída para o mar (Luigi e Ansani 2015). O Uruguai também mantém com o Brasil um projeto bimodal de hidrovia e ferrovia que ligaria o estado brasileiro de São Paulo à cidade uruguaia de Montevidéu, através da Lagoa Mirim. Em suma, a política externa do Uruguai deve continuar bastante dinâmica, advogando pelos anseios sul-americanos de autonomia e desenvolvimento integrado.

A **Venezuela**, por sua vez, a partir do governo de Hugo Chávez, passou a conceder maior importância para os países Sul-americanos em sua política externa, o que foi reforçado pela inserção do país no Mercosul. Hoje, o país tem especial interesse no desenvolvimento do potencial hidroviário da bacia do Orinoco, resultado do grande potencial agrícola e industrial de sua região Sul e dos recursos energéticos e projetos que envolvem a região petrolífera do Orinoco. A articulação de cadeias produtivas, que seria resultado da integração do eixo Amazônia-Orinoco, poderia garantir à Venezuela um aumento considerável do mercado consumidor da região da Guayana, permitindo que o país se desenvolvesse como economia de escala, obtendo grandes benefícios comerciais. Entretanto, o rio Orinoco ainda apresenta limitações para o transporte de cargas entre Ciudad Guayana e o Norte do Brasil em algumas épocas do ano, o que requer grande planejamento e investimento por parte do país (Barros, Padula e Severo 2011).

5 QUESTÕES PARA DISCUSSÃO

1. De que forma os modais de transporte impactam o desenvolvimento socioeconômico da América do Sul? Que influência exercem sobre os custos de transporte e a responsabilidade ambiental?

2. Qual potencial de desenvolvimento socioeconômico pode resultar da implementação do projeto do Eixo Hidroviário Sul-Americano?

3. Que medidas os países membros podem tomar para alavancar o uso de seus rios como meio de transporte?

4. Que interesses regionais e extrarregionais favorecem e obstaculizam a implementação do Eixo Hidroviário

5. De que forma a construção de um Eixo Hidroviário Sul-Americano se relaciona com a soberania, a defesa e a segurança dos países da região?

REFERENCES

Almeida, Paulo R. “O contexto geopolítico da América do Sul”. *Meridiano 47: Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*, nº 76. Brasília: IBRI, 2006.

Alves, André Gustavo de Miranda Pineli. “As relações de investimento direto entre o Brasil e os países de seu entorno.” In: *Os BRICS e seus vizinhos - investimento direto estrangeiro*, por André Gustavo de Miranda Pineli Alves, 13-170. Brasília: IPEA, 2014.

Bandeira, Moniz. *O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados da Bacia do Prata*. Brasília: Editora UnB, 1998.

Barat, Joseph. *A evolução dos transportes no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1978.

Barros, Pedro Silva. “A Ilha das Guianas é América do Sul.” *Carta Capital*, 2015.

Barros, Pedro Silva, Raphael Padula, e Luciano W. Severo. “A integração Brasil-Venezuela e o eixo Amazônia-Orinoco.” *Boletim de Economia e Política Internacional*, 2011: 33-41.

BNDES. “A nova realidade do investimento e o BNDES.” **Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social**. 10 de Junho de 2015. http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Entrevistas_e_Artigos/2015/20150610_puga.html (acesso em 26 de Julho de 2015).

Brasil. Ministério das Relações Exteriores. “Comunicado Conjunto Presidencial: Novo Paradigma para a Relação Brasil-Uruguaí.” *Itamaraty*. 31 de Julho de 2012. http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3114:comunica

do-conjunto-presidencial-novo-paradigma-para-a-relacao-brasil-uruguai&lang=pt-BR (acesso em 9 de Junho de 2015).

_____. Ministério dos Transportes. *Diretrizes da Política Nacional de Transporte Hidroviário*. Brasília, 2010.

_____. Ministério dos Transportes. *Plano Hidroviário Estratégico*. Brasília, 2013.

_____. Ministério dos Transportes. *Plano Hidroviário Estratégico*. Brasília, 2013.

Costa, Darc. “Em Busca da Integração Interna.” In: *América do Sul: integração e infraestrutura*, por Darc Costa, 29-98. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011.

CAF, Corporación Andina de Fomento. Los ríos nos unen: Integración Fluvial Suramericana. Edição: Jorge Perea Borda. Santafé de Bogotá: Guadalupe, 1998.

Cepik, Marco, Pedro Brancher, e Sebastián Granda. “A Colômbia e os Desafios para a Integração Sul-Americana.” *Conjuntura Austral*, Outubro - Novembro de 2012: 18-32.

Cervo, Amado Luiz. “Integração da América do Sul depende do Brasil.” *Meridiano 47: Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*, nº 96, Junho de 2008: 3-4. Brasília: IBRI, 2008.

Cornetet, João Marcelo Conte. “A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade.” *Revista Conjuntura Austral*, Jun-Jul de 2014: 111-150.

Fernandes, E., Neves, C., Santos, A. B., and Ignacio, A. V. “Integração Sul-Americana a partir de investimentos em Infra-Estrutura: avaliação dos benefícios decorrentes da ampliação da hidrovia do Rio Madeira”. XIX COPINAVAL, 2005.

Friedman, George. *A Próxima Década*. Ribeirão Preto: Editora Novo Conceito: 2012.

Furtado, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Paulista, 2012.

Gadea, R. Santa. *Integración física sudamericana diez años después: impacto e implementación en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico, 2012.

Gioia, Carlos Jose. “The Great Waterways project of South America.” *Project Appraisal*, 1987: 245-250.

Galvão, Olimpio J. de Arroxelas. *Desenvolvimento dos transportes e integração regional no Brasil - uma perspectiva histórica*. Pernambuco, 1997.

Goes, Synésio Sampaio. *Navegantes, bandeirantes e diplomatas*. Brasília: Funag/IRPR, 1991.

Griffith, Ivelaw Lloyd. “Western Hemisphere Security Analysis Center.” *Digital Commons: Florida International University*. 1 de Junho de 2011. <http://digitalcommons.fiu.edu/whemsac/11> (acesso em 8 de Junho de 2015).

Jaeger, Bruna Coelho, e Bernardo Jurado Prates. “A Estratégia Infraestrutural da Integração Sul-Americana: a geopolítica do Eixo Interoceânico Central.” *Perspectiva*, 2014: 4.

Jaeger, Bruna. “Integração Infraestrutural Através do Eixo Hidroviário Sul-Americano: desenvolvimento, soberania e inserção internacional do Brasil”. V EERRI, Santa Cruz do Sul, 2014a.

_____. “Integração Infraestrutural Sul-americana: impactos sobre a geopolítica e estratégia regional”. Trabalho de Conclusão de Curso, Porto Alegre, 2014b.

Iirsa. “API: Agenda de Projetos Prioritários de Integração - COSIPLAN.” *IIRSA*. Novembro de 2011. http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_agenda_de_projetos_port.pdf (acesso em 9 de Junho de 2015).

Lammerhirt, Laura Vicentin, Marília Bernardes Closs, e Pedro Romero Marques. “Segurança e Narcotráfico na América Latina: implicações nas realidades colombiana e brasileira.” *Relações Internacionais para Educadores*, 2014: 109-133.

Lino, Geraldo Luís, Lorenzo Carrasco, e Nilder Costa. *A Hora das Hidrovias: estradas para o futuro do Brasil*. 3º Edição. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2013.

Luigi, Ricardo, e Gustavo Borges Ansani. “Os benefícios do porto de Rocha para a integração regional na América do Sul.” *Boletim Mundorama*. 4 de Março de 2015. <http://mundorama.net/2015/03/04/os-beneficios-do-porto-de-rocha-para-a-integracao-regional-na-america-do-sul-por-ricardo-luigi-e-gustavo-borges-ansani/> (acesso em 9 de Junho de 2015).

Mackinder, Halford J. “The Geographical Pivot of History”. *Geographical Journal*, vol. 23, 1904, 421-437.

Mahan, Alfred T. *The Influence of Sea Power upon History: 1660-1783*. Boston: Little Brown, 1894.

Mattos, Carlos de Meira. *Uma Geopolítica Pan-Amazônica*. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1979.

Maximowski, Gabriel Weber. “A integração sul-americana e a iniciativa IIRSA: a infraestrutura regional em perspectiva.” Universidade Federal do Rio Grande do Sul. dezembro de 2014. (acesso em 07 de junho de 2015).

Oliveira, Lucas Kerr de. “A Geopolítica Clássica e as Novas Geopolíticas: perspectivas para a defesa da Amazônia, do Pré-Sal e da integração regional sul-americana”. *ECEME/ Instituto Pandiá Calógeras* (2013). < http://www.emc.eb.mil.br/ceeex/public/arquivos/encontro_tematico_2013/resumo_lucas_kerr.pdf > (accessed 08 May 2015).

_____. Energia como Recurso de Poder na Política Internacional: geopolítica, estratégia e o papel do Centro de Decisão Energética. Tese de Doutorado em Ciência Política - UFRGS, Porto Alegre, 2012.

Paloschi, Jonas. *Trajetória e mudanças de rumo da integração física da América do Sul: política, história e o século XXI*. Brasília, junho de 2011.

Paz, André da. “Em busca da integração interna”. In: *América do Sul: integração e infraestrutura*, por Darc Costa, 29-98. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011.

Peru. “Transporte Fluvial.” *Congreso de la República*. 29 de Julho de 2015. <http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/rembarcaciones/doc3.pdf> (acesso em 29 de Julho de 2015).

Prado Jr., Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

Scheibe, Eduarda Figueiredo. “Integração Física e Integração Regional: a IIRSA como instrumento multiescalar de integração.” Universidade Federal do Rio Grande do Sul. maio de 2013. <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/84952/000907803.pdf?sequence=1> (acesso em 07 de junho de 2015).

Villela, Anna Marla. *O Tratado da Bacia do Prata*. Brasília: UnB, 1984.

Visentini, Paulo Fagundes. “Guiana e Suriname: uma outra América do Sul.” *Conjuntura Austral*, Agosto-Setembro de 2010: 27-40.

Weitzner, Viviane. “Missing Pieces: An Analysis of the Draft Environmental & Social Impact Reports for the Bakhuis Bauxite Project, West Suriname.” *The North-South Institute*. 2008. http://www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2013/03/Missing_pieces.pdf (acesso em 8 de Junho de 2015).

Werneck da Silva, José Luiz, e Williams Gonçalves. “O Prata e a autonomia da diplomacia imperial (1850-1876).” Em *Relações Exteriores do Brasil I (1808-1930)*, por José Luiz Werneck da Silva e Williams Gonçalves. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

Zugaib, Eliana. *A Hidrovia Paraguai-Paraná e seu Significado para a Diplomacia Sul-Americana do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2006.