

Universidade de Brasília

Instituto de Relações Internacionais

Área de concentração: Política Internacional Comparada

Orientador: Prof. Dr. Alcides Costa Vaz

Autor: Jonas Paloschi



Trajetória e mudanças de rumo da integração física na América do Sul: política, história e o século XXI

Dissertação apresentada como
requisito parcial para a obtenção do título de
Mestre em Relações Internacionais

Brasília

junho de 2011

Agradecimentos

Agradeço à minha família pelo apoio incondicional, o suporte nas horas de dificuldade e o desejo sincero pelo meu sucesso nessa tarefa. A Kamilla, pelo seu amor, carinho e paciência.

Agradeço à Universidade de Brasília por propiciar uma formação de qualidade ao longo dos últimos anos, e ao professor Alcides, por sua orientação e comentários sempre pertinentes, que permitiram transformar o texto em uma dissertação de Mestrado.

Aos amigos e colegas de trabalho, sou grato pela compreensão nos momentos ausentes e por todo o apoio nas dúvidas e buscas. A Emanuel e Luiz Felipe, agradeço o trabalhoso favor da revisão do texto.

Resumo

A dissertação trata do significado da integração física na América do Sul, com base no estudo do histórico e do sentido político do regionalismo fortalecido no século XXI. Busca-se entender, em especial, o significado da integração física no período 2000-2010, pilar de integração que teve na Iniciativa para Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA) seu principal mecanismo multilateral. Além de se analisar sua influência e impacto sobre o avanço do processo geral de integração regional, defende-se que a inflexão política vivida na maioria dos países da região em meados da década trouxe mudanças para o seu significado. São utilizadas ferramentas teóricas interdisciplinares, com vistas a aferir uma compreensão abrangente do fenômeno da integração física.

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

Abstract

The following dissertation is about the meaning of physical integration in South America, based on the study of history and of the political sense of the strengthened regionalism in the 21st century. It aims to understand, in special, the meaning of physical integration in the 2000-2010 period, an integration axis that had in the Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA) its main multilateral mechanism. Besides analyzing its influence and impact over the progress of the general process of regional integration, the work defends that the political turn carried through most countries in the region along the decade brought changes to its meaning. Theoretical tools of different areas are used throughout the text aiming at a wide-ranging apprehension of the phenomenon of physical integration.

Key words: South America, regional integration, physical integration, IIRSA.

Resumen

La disertación trata del significado de la integración física en Sudamérica, con base en el estudio histórico y en el sentido político del regionalismo fortalecido en el siglo XXI. Se busca entender, en especial, el significado de la integración física en el período 2000-2010, pilar de la integración que tuvo en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) su principal mecanismo multilateral. Además de analizar su influencia e impacto sobre el avance del proceso general de integración regional, se defiende que la inflexión política vivida en la mayoría de los países de la región en mediados de la década ha traído alteraciones para su significado. Son utilizadas herramientas teóricas interdisciplinarias, con vistas a obtener una comprensión amplia del fenómeno de la integración física.

Palabras clave: Suramérica, integración regional, integración física, IIRSA.

Sumário

Conteúdo

Sumário.....	1
Lista de siglas	3
Lista de gráficos e tabelas.....	5
Introdução	7
Capítulo 1 – Histórico da integração física na América do Sul	13
1.1. Antecedentes remotos e a consolidação dos Estados sul-americanos.....	14
1.1.1. O século XIX.....	14
1.1.2. A republicanização do Brasil e o nascimento do desenvolvimentismo na América Latina	16
1.1.3. O exemplo europeu, a Operação Pan-Americana e o ensaio da integração institucional na América do Sul	20
1.2. Os regimes militares e a nova geopolítica.....	24
1.2.1. A década de 1960 e os dois primeiros marcos multilaterais da integração física sul-americana	25
1.2.2. A força do vetor bilateral da integração física na década de 1970.....	30
1.2.3. O contencioso energético e o multilateralismo amazônico	31
1.3. Os anos 1980: crise econômica e aproximação	35
1.3.1. A nova Amazônia.....	36
1.3.2. O Cone Sul e a viabilidade da aproximação sul-americana	37
1.4 A deriva na política internacional e a fundação do MERCOSUL	40
1.4.1. A prioridade sul-americana na década de 1990: domínio do multilateralismo regional	42
1.5. Panorama do comércio exterior sul-americano desde 1970.....	45
1.6. Conceitos e oposições.....	47
1.6.1. Quadro-resumo da integração ao longo do século XX.....	50
Capítulo 2 – A integração da infraestrutura no novo século: A IIRSA e seus significados.....	53
2.1. O lançamento da IIRSA e o contexto da virada do século	54
2.1.1. O Brasil e a América do Sul no ano 2000	54
2.1.2. A 1ª Reunião de Presidentes da América do Sul e o lançamento da IIRSA	57
2.2. O embasamento técnico da IIRSA.....	60
2.2.1 O Plano de Ação de 2000 e a geoeconomia	60
2.2.2. Os Eixos de Integração e Desenvolvimento e os Processos Setoriais de Integração	64
2.2.3. Quadro-resumo dos principais elementos da integração no contexto de seu lançamento....	65
2.3. Compreensão teórica da integração regional e o lugar da infraestrutura	66

2.3.1 Primeiras teorias do regionalismo estado-cêntrico: federalismo e funcionalismo	69
2.3.2. As teorias centradas em atores não-estatais e perspectivas domésticas	71
2.3.3. Teorias de globalização e a multiplicação das análises	74
2.3.4. Contribuições de outras áreas: a Geografia e a Economia.....	76
2.3.5. Conclusão: os benefícios da interdisciplinaridade.....	79
Capítulo 3 – Mudanças de rumos na América do Sul do século XXI e a integração de infraestrutura	81
3.1. Evolução política da integração regional (2001-2010).....	81
3.1.1. As Reuniões de Presidentes da América do Sul e a criação da CASA (2002-2005)	82
3.1.2. Os novos rumos da política sul-americana: ascensão das esquerdas.....	84
3.1.3. A criação da UNASUL	89
3.2 A integração de infraestrutura no novo contexto	92
3.2.1. As dificuldades técnicas da IIRSA.....	92
3.2.2. A mudança política	96
3.2.3. A assimetria e as novas alternativas para a integração física.....	98
3.2.4. O papel do Brasil na integração física e a atuação da política externa no vetor bilateral.....	99
3.2.5. Uma nota a respeito do vetor local da integração física: os entes federativos e a sociedade civil.....	102
3.2.6. Quadro-resumo das novas características da integração regional e da integração física.....	104
3.3. Explicações teóricas para a América do Sul no Século XXI	106
Conclusão.....	109
Referências	113
Anexos	121

Lista de siglas

ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio
Aladi – Associação Latino-Americana de Integração
ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA – Área de Livre Comércio da América do Sul
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAF – Corporação Andina de Fomento
CAN – Comunidade Andina de Nações
CASA – Comunidade Sul-Americana de Nações
CCR – Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos
Cepal – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
EID – Eixos de Integração e Desenvolvimento
EUA – Estados Unidos da América
FMI – Fundo Monetário Internacional
GATT – General Agreement on Trade and Tariffs
FONPLATA – Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata
IIRSA – Iniciativa de Integração da Infraestrutura Sul-Americana
Mercosul – Mercado Comum do Sul
NAFTA – North American Free Trade Agreement
OEA – Organização dos Estados Americanos
Olade - Organização Latino-Americana de Energia
OMC – Organização Mundial do Comércio
OPA – Operação Pan-Americana
OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PSCI – Programa de Substituição Competitiva de Importações
PSI – Processos Setoriais de Integração
SELA - Sistema Econômico Latino-Americano
UNASUL – União das Nações Sul-Americanas

Lista de gráficos e tabelas

Figura 1 – Destino das exportações sul-americanas.....	46
Figura 2 – Procedência das importações sul-americanas	47
Tabela 1 - Principais elementos da integração física no século XX.....	51
Tabela 2 - Principais elementos da integração física no início da década de 2000	65
Tabela 3 - Esquema das teorias aplicadas ao estudo da integração regional e de infraestrutura.....	67
Tabela 4 - Carteira de projetos da IIRSA (2010).....	94
Tabela 5 - Indicadores de Utilização do CCR (2007) (valores em US\$ milhões)	98
Tabela 6 - Principais elementos da integração física em meados da década.....	104

Introdução

*“Nós queremos ser um continente que não falará nunca a mesma língua,
mas falará línguas que se compreendem, culturas que se entendam.
E para isso é preciso que haja integração física”.*

Embaixador Celso Amorim, ex-chanceler brasileiro

A América do Sul do século XXI não se parece com aquela dos séculos anteriores. As lutas entre as metrópoles pela exploração de recursos naturais estratégicos, a formação de Estados desconfiados mutuamente, o esforço da consolidação territorial, as guerras internas e o afastamento entre vizinhos foram substituídos pela “integração”, cuja principal novidade é a aproximação entre países de uma mesma região. Por óbvio que pareça, a proximidade política, econômica, social e cultural entre Estados vizinhos não era algo natural no passado latino-americano. Aos poucos, contudo, ideologias estrangeiras foram substituídas por pensamentos próprios, e os países passaram a buscar a integração como forma de superar as dificuldades internas, percebendo que problemas comuns poderiam ser lidados por meio de soluções compartilhadas.

Os processos envolvidos na ideia de integração são complexos e não envolvem apenas o esforço político pela aproximação. A variedade das experiências de constituição dos Estados produz legislações, planejamentos econômicos, prioridades políticas e relações exteriores distintas, de modo que a convergência de interesses não encontra correspondente convergência de práticas. O estudo da dinâmica da integração constitui área de profundo interesse de analistas das Relações internacionais e de outras ciências humanas. A integração na América do Sul é abordada na literatura sob uma variedade de pontos de vista e enfoques.

A própria ideia de América do Sul pode ser posta em xeque diante da diversidade cultural, política e de trajetórias históricas dos países e subregiões do continente americano. O trabalho político de aproximação entre os Estados visando o adensamento institucional não está livre de um caráter eminentemente artificial. O aspecto da integração da infraestrutura representa enfoque relevante para a existência da América do Sul como região, uma vez que conforma a realidade material da conexão entre os povos. Essa alternativa, que encontra na

geografia importantes aportes, é pouco explorada na literatura, ao contrário dos aspectos tradicionais da integração política, e representa o foco principal do trabalho.

O tema da integração da infraestrutura sul-americana inclui aspectos diversos, que implicam uma realidade complexa para os atores regionais. Por mais que se trate de eixo predominantemente material, em comparação às considerações potencialmente ideológicas presentes no campo de estudo da integração regional, suas implicações são de várias ordens. A materialização de uma obra que implique a ligação logística entre dois ou mais países apresenta, antes que possa gerar consequências práticas, a discussão a respeito da viabilidade econômica e ambiental, dos significados político, diplomático e cultural, entre outros.

A formulação diplomática trabalha com metas e prazos distintos. De um lado, atende aos desígnios de determinada política externa, buscando alcançar, nas negociações internacionais, os objetivos de determinado governo, tendo em vista seu papel junto à sociedade. Por outro lado, segue princípios formulados e tradicionalmente aplicados às decisões em matéria de relações exteriores. Nesse ponto, confunde-se com política de Estado e utiliza o planejamento de longo prazo para lidar com as projeções do interesse nacional. A conexão entre esses elementos e a força que cada um tem apresenta-se de maneira diferente nos Estados. No caso brasileiro, os mecanismos institucionais por meio dos quais a política externa se estrutura são importantes para que ela perdure e amadureça. Já no caso argentino, por exemplo, a política externa é muito mais influenciada por assessores e políticos ligados ao governo em plantão, de modo que há maior propensão à alteração de curso. De toda forma, pretende-se entender a política externa como processo submetido a jogos políticos internos e pela participação de atores diversos da instituição primordialmente responsável pela sua formulação e aplicação (no caso do Brasil, o Itamaraty). Essa abordagem interativa tem a vantagem de incluir elementos clássicos da análise das Relações Internacionais, como a distribuição de recursos de poder e o longo prazo da ação dos Estados, com elementos pluralistas, que incorporam componentes contingenciais da política interna. Por outro lado, a busca do equilíbrio das duas abordagens resulta em maior complexidade de fontes e em análises que correm o risco de seguir ritmo variável, dependente do acesso a fontes primárias e da decisão arbitrária de dar mais valor a determinados episódios¹.

O uso da expressão “integração física” ao longo do trabalho apresenta dois significados. Em sentido mais geral, a ideia refere-se aos fenômenos de constituição de redes,

¹ Sobre a abordagem interativa e as forças que influenciam a política externa, ver, por exemplo Hill (2003) e White e Clarke (1989).

compartilhadas por dois ou mais países, que integrem os territórios e/ou populações em determinadas áreas. Estas são, basicamente: 1) transportes, que incluem sistemas viários, ferroviários, linhas aéreas, hidrovias; 2) comunicações, que incluem o acesso a serviços telefônicos, internet, entre outras formas de contato, e a ligação de cabos de fibra ótica e outras conexões; e 3) energia, que abarca a dimensão da geração, distribuição e acesso. Marcos regulatórios, legislações comuns, acordos de desburocratização e outros mecanismos legais relacionados à integração dos meios físicos também são levados em consideração. Trata-se de definição ampliada, uma vez que extrapola a questão das ligações fronteiriças, para incluir todo o território e as populações sul-americanas. O segundo sentido da “integração física” é político, associado ao nível de análise mais amplo, e representa eixo do esforço de integração regional. Essa definição é menos precisa e acompanhada de forte carga retórica das decisões de cúpula e declarações presidenciais. Com esta separação de significados, pretende-se demonstrar que há uma diferença importante entre a dimensão prática, de que se tem pouco conhecimento, diante da multiplicidade de contatos e pontos de ligação entre as sociedades, e a dimensão retórica ou política, que marca a ação dos governantes em nome da integração regional. O ponto de maior contato entre os dois significados são os estudos técnicos, que apresentam, ao mesmo tempo, a avaliação das questões específicas da integração física e a preocupação em oferecer respostas para o esforço mais amplo da resposta política e de planejamento econômico.

É importante observar que o fenômeno da integração física pode ser analisado em diferentes níveis – federal, institucional, estadual e local, e sob os mais variados prismas. O trabalho prioriza a análise das ações empreendidas pelos representantes máximos dos países sul-americanos e as reuniões de cúpula. Há, contudo, o concurso de análises de outras etapas da tomada de decisão (burocracia estatal), e em diversos momentos chama-se a atenção a elementos federativos e locais, cuja ação nas relações internacionais é diferenciada daquela do nível mais amplo, e torna-se mais relevante no contexto atual.

A abordagem ao longo do trabalho prioriza a evolução histórica dos principais mecanismos envolvidos e da dinâmica de integração, do ponto de vista das relações internacionais. Não obstante esse foco historicista, incorporam-se à análise elementos de Geografia, Economia Política, Economia e Ciência Política, com o objetivo de expandir as ferramentas de compreensão do fenômeno principal.

A análise trabalha com fontes primárias e secundárias. As fontes primárias básicas são tratados, declarações e ajustes multilaterais e bilaterais referentes ao tema da integração

física. Os documentos mais importantes encontram-se disponíveis quase na totalidade em meio virtual, mas os acordos bilaterais firmados ao longo do século XX encontram-se dispersos e, por vezes, indisponíveis. Quanto a fontes não ligadas ao Estado, como jornais e revistas, há relativamente bom acesso no que se refere à década de 2000-2010, e mesmo no período do século XX, nas bibliotecas do Poder Executivo e em arquivos digitais. Recorreu-se à documentação relativa à criação dos mecanismos de integração, principalmente a IIRSA, a CASA e a UNASUL. A produção de outras instituições relacionadas ao intento de integração, como a CAF, o FONPLATA, o BID e o BNDES também constitui fonte relevante para o presente estudo. Quanto às fontes secundárias, o foco principal da procura foram revistas e periódicos, notadamente a “Revista Brasileira de Política Internacional”, “Política Exterior”, “Política Externa” e “DEP”. No que diz respeito aos livros, enquanto a temática da integração é relativamente bem abordada na literatura sul-americana, o tema da integração física apresenta-se em muito menor intensidade. A bibliografia relacionada ao final do trabalho dá conta dos autores pesquisados, e alguns trabalhos mais relevantes para a presente análise aparecem citados ao longo do texto.

No primeiro capítulo da dissertação, é apresentada a evolução histórica da integração física na América do Sul. O objetivo dessa seção é entender as características da relação entre os países da região, e como se alterou seu rumo geral de uma situação de afastamento recíproco para a crescente aproximação. O foco principal adotado no capítulo é o pensamento e as políticas brasileiras, cuja disponibilidade de fontes permitiu estudo mais aprofundado. Procura-se demonstrar a influência do vetor da integração física nesse processo. Passando rapidamente por um período longo, mas de pouca intensidade no que diz respeito às iniciativas de integração regional, descrevem-se as primeiras iniciativas significativas, com destaque para o Tratado da Bacia do Prata, marco da integração regional no âmbito multilateral, tendo a questão física como pedra angular. Em seguida, é analisada a postura dos regimes militares, fortemente baseada na predominância do pensamento geopolítico no desenho da estratégia do Estado. Por fim, procura-se entender as bases da aproximação entre Brasil e Argentina, em torno da questão estratégica do fornecimento energético, que levou à integração institucionalizada na década de 1990.

O Capítulo 2, “A integração da infraestrutura no novo século: A IIRSA e seus significados”, centra a análise na compreensão mais detida dos significados associados à integração física, com destaque para a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana - IIRSA, projeto multilateral que teve papel determinante no avanço da integração regional sul-americana no século XXI. O primeiro objetivo desse capítulo é entender

a dinâmica política na América do Sul ao tempo do lançamento da iniciativa, em 2000, com vistas a fornecer a base da hipótese defendida de mudança de rumos do processo de integração ao longo da década, análise avançada no capítulo seguinte. O segundo objetivo é compreender as características básicas da integração física avançada pela IIRSA, não só por meio da análise dos documentos que lhe ofereceram o embasamento técnico, mas com o auxílio de um ferramental teórico. A análise teórica é aplicada ao estudo da integração regional como um todo, no que traz de instrumento para o entendimento da dinâmica da integração física. A fonte dessas análises é interdisciplinar, o que demonstra a existência de pontos de vista variados acerca da questão. Ao ilustrar as ferramentas teóricas interdisciplinares, busca-se enriquecer a compreensão do significado da integração física.

O terceiro capítulo concentra-se na evolução da integração ao longo da primeira década do século XXI. O objetivo principal é defender o que se entende por uma mudança de rumos da integração regional, como um todo, e da integração física, como seu pilar político e vetor determinante. A inflexão política corresponde à alternância processada em meados da década, com a ascensão de lideranças e grupos políticos identificados a movimentos sociais e ideologias de esquerda. Analisam-se as alterações ocorridas no principal mecanismo multilateral da integração física, a IIRSA. É importante observar que nem toda a reformulação processada no planejamento e nas ações da IIRSA decorreu da mencionada inflexão política. Por isso, são apontadas as principais dificuldades técnicas, com destaque para a questão do investimento. Após avaliar esses pontos, são apresentadas iniciativas promovidas pelos países da região para lidar com as dificuldades encontradas no âmbito da IIRSA, com destaque para o papel exercido pelo Brasil, por meio do BNDES e do PSCI, entre outras iniciativas. Por fim, é feita uma breve análise da integração regional do ponto de vista de estudiosos críticos das teorias tradicionais e de analistas que se concentram na experiência sul-americana para produzir ferramentas explicativas, conceitos e teorias próprias à região.

O objetivo principal do trabalho, portanto, é compreender o significado da integração física para as relações entre os Estados e as sociedades da América do Sul, com especial atenção para o traçado histórico dos principais processos bilaterais e multilaterais de aproximação nesse vetor; e para sua influência determinante sobre o esforço de integração regional avançado no século XXI.

Uma das premissas adotadas para o trabalho é a de que o Brasil tem posição de destaque, privilegiada, no que diz respeito à integração da América do Sul, de maneira que tanto suas ações bilaterais como multilaterais de política externa têm, de modo geral, impacto

maior sobre a integração regional. Um desdobramento desta premissa é que todo esforço de integração multilateral realizado na região tem na participação direta ou indireta do Brasil elemento decisivo para sua caracterização. Outra premissa aplicada é de que a integração física constitui componente fundamental de um processo de integração amplo; elemento este que ganha contornos singulares devido a algumas de suas características, como a irreversibilidade, sua dimensão concreta e a influência dos anseios de populações locais (no que diz respeito à integração fronteiriça). A relação entre estes dois vetores, a integração física e o processo mais amplo de integração política, é melhor compreendida a partir da perspectiva construtivista, pela qual se observa uma relação de constituição mútua, de influência recíproca. Segundo Wendt (1999), as ideias constituem situações sociais e o significado das forças materiais. Dessa forma, tanto nas relações bilaterais quanto multilaterais, a integração física (em ambos os sentidos apresentados) contribui para o aumento da densidade das relações, ao permitir o maior contato entre sociedades e governos, ao mesmo tempo em que é influenciada pelo avanço da institucionalização das relações entre os países. A terceira premissa principal é de que os esforços de integração regional verificados a partir de 2000 apresentam elementos suficientes para que se fale em um novo processo. Apesar de não se poder falar em ruptura com os anos que antecedem, a Cúpula de Brasília e os desdobramentos que a seguiram apresentam características marcantes de um novo processo multilateral. Estes pontos são considerados no terceiro capítulo.

Uma vez apresentados os principais elementos que a cercam, convém apontar a tese defendida na dissertação, de que a integração física da América do Sul, do ponto de vista político, ganhou novo sentido na virada do século XX para o XXI, e alterou-se novamente em meados da última década, influenciada pela inflexão política vivida pela maioria dos países da região. Esta mudança, como se verá, completou a tendência de orientação interna do processo de integração, em oposição à histórica influência exercida pela lógica extrarregional. Ao longo do trabalho, espera-se oferecer argumentos para embasar estas afirmações.

Capítulo 1 – Histórico da integração física na América do Sul

A integração de infraestrutura representa importante elemento de política de Estado. Isto é, ações que levam ao estabelecimento de ligações físicas e definitivas entre os países geram, por definição, situação que permanece no longo prazo. Por mais que uma política externa específica tenha o objetivo de incrementar as relações bilaterais com determinado país ou região, e por isso incentive o estabelecimento dessas ligações, a integração de infraestrutura inclui em grande medida um vetor de resposta a anseios da sociedade e dos governos locais (sejam eles estaduais, provinciais ou municipais). Em diversos momentos, o planejamento da interiorização das vias de comunicação, com vistas a conectar as distantes regiões brasileiras, foi barrado diante da pouca presença de reais interessados, sejam populares ou empresários. E quando há interesse que justifique a concretização da obra de ligação, a história da política exterior brasileira está repleta de exemplos, como se verá, em que presidentes inauguram pessoalmente obras ligando o Brasil a países que não são prioritários ou até mesmo que representam pontos nevrálgicos das relações bilaterais na região.

A integração física não é fenômeno monocausal, pois planejamento e execução esbarram em obstáculos diversos. Dessa forma, o histórico da integração de infraestrutura que segue foi elaborado levando em conta fatores diversos que incidem no planejamento e execução das obras. Em primeiro lugar, é essencial ter em conta o aspecto geral das relações internacionais dos países da região. Basicamente, é necessário analisar a influência de potências estrangeiras e as dinâmicas do sistema internacional que produzem consequências políticas e econômicas para a política externa dos países sul-americanos, para suas relações bilaterais, para suas iniciativas multilaterais, para a inserção internacional individual e do conjunto das nações, e para as dinâmicas internas. Outro elemento que circunda a proposta específica de delimitação do objeto de estudo é a política externa de forma geral. Isto é, as políticas específicas de integração física devem ser colocadas em perspectiva em termos da orientação geral da política externa. Saindo do campo estritamente ligado à diplomacia e à política internacional, buscou-se explorar o campo econômico-comercial, na medida em que contém explicações para a integração. Mais especificamente, levam-se em consideração elementos de inserção comercial e de logística ligada à exportação e importação de produtos;

e, em uma dimensão interna, os projetos de desenvolvimento e industrialização, que em vários períodos incluíram entre suas prioridades o incremento das comunicações internas e a interiorização do desenvolvimento. Por fim, destaca-se o aporte de estudos geopolíticos, que tiveram marcada predominância na influência do planejamento estatal ao longo do século XX.

A organização das partes do histórico segue a lógica da sucessão de governos no Brasil, agrupando-os quando conveniente para a descrição da evolução da integração física na América do Sul. Dinâmicas regionais que não incluem o Brasil são apresentadas na medida em que influenciam o caráter geral da integração. Paralelamente, autores estrangeiros são utilizados com vistas a indicar a existência de perspectivas e correntes de pensamento alternativas àquelas baseadas na posição brasileira, mas não se pretende fazê-lo exaustivamente. O foco do estudo, portanto, são as iniciativas de integração do ponto de vista brasileiro, sem ignorar outras perspectivas.

1.1. Antecedentes remotos e a consolidação dos Estados sul-americanos

Os países latino-americanos estiveram, ao longo de sua história colonial e mesmo nas décadas que seguiram os movimentos de independência, atrelados à Europa, de modo que sua vizinhança imediata lhe era mais distante que o Velho Continente. Mesmo no caso das ex-colônias espanholas, apesar da maior densidade de comunicações, os conflitos internos, a ascensão de elites locais e as disputas territoriais tornaram-nas distantes umas das outras. Até a década de 1960, a integração entre os países sul-americanos continuou seguindo uma lógica extrarregional. O peso dos Estados Unidos, que assumiram, na virada do século, a preponderância na influência sobre a região, contribuiu para que o foco principal dos governos fosse a manutenção de um bom nível de intercâmbio com aquele país. Ademais, não era do interesse dos políticos norte-americanos a aproximação entre as nações; pelo contrário, muitas vezes os interesses das potências estrangeiras jogaram-nas umas contra as outras, como foi o caso da Guerra do Chaco (1932-1935), entre Bolívia e Paraguai.

1.1.1. O século XIX

Em época de precária integração entre as vastas regiões do Brasil e do subcontinente sul-americano, a navegação era a forma mais eficiente e rápida de se locomover, de se comunicar, de guerrear e de comercializar. Com exceção das ferrovias que ligavam áreas estratégicas de extração de minérios e portos para o escoamento da produção, não havia entre os países sul-americanos outra ligação que não a fluvial e marítima. O principal objetivo dos sistemas de infraestrutura era garantir a existência e posição vantajosa de portos voltados ao comércio com as potências estrangeiras. Os direitos de liberdade de navegação estiveram em pauta ao longo do século XIX. Somando-se a esse fato a ausência de demarcações claras das fronteiras, resulta pano de fundo para diversos atritos e questões de soberania.

Dois grandes conflitos marcaram as relações dos países sul-americanos na segunda metade do século XIX. Em 1864, a tensão resultante do atrito de projetos nacionais ambiciosos na bacia platina resultaram na deflagração da Guerra do Paraguai. A interpretação do significado e de seus motivos variaram na literatura e na utilização política, mas é certo que sua ocorrência demonstrou os potenciais destrutivos da disputa por pontos e eixos estratégicos na região, além de determinar, daquele momento em diante, a necessidade de se levar em conta a possibilidade de ocorrência de novos conflitos, o que alimentou a produção geopolítica por várias décadas.

Contribuição colateral da Guerra do Paraguai para a integração na bacia platina se deu na área das comunicações. Foi no teatro da guerra que se comprovou a utilização do telégrafo elétrico, até então contestado. As linhas telegráficas montadas para a campanha mostraram-se eficientes para orientar o rápido avanço das tropas e para a redefinição das estratégias militares. Ao contrário do que ocorreu na Europa, foi a experiência extrema da guerra que tornou evidente a necessidade de comunicações ágeis para a administração do território. Evidenciou a precariedade das comunicações da Corte com o centro-sul do país, a fragilidade da defesa das fronteiras imperiais e quanto o telégrafo poderia auxiliar na solução desses problemas, o que determinou o início imediato da construção de linhas telegráficas, por iniciativa e sob a responsabilidade da Repartição Geral de Telégrafos (RGT), visando unir e integrar as províncias brasileiras. Nos anos subsequentes, essas conexões seriam utilizadas para melhorar o sistema de comunicação entre os países vizinhos. Em 1884, ligou-se em Jaguarão o telégrafo brasileiro ao uruguaio e finalmente ao argentino, pondo em contato direto o Rio de Janeiro e Buenos Aires².

² Maciel (2001).

Poucos anos depois, Bolívia, Peru e Chile envolviam-se em novo conflito com consequências fundamentais para a dinâmica territorial do sub-continente. Novamente, discrepâncias acerca da demarcação de fronteiras produziam discussões de soberania. No caso, agravava a situação a descoberta de jazidas de salitre (nitrato utilizado como fertilizante e também na fabricação da pólvora) no território litigioso. Ao final, em 1883, a Bolívia perdia seu acesso ao mar, e o Chile anexava territórios bolivianos e peruanos (em parte devolvidos à soberania peruana anos depois). Seu pleito sobre a região da Patagônia foi relevado, pois não convinha a divisão de esforços em territórios opostos geograficamente, além do elemento decisivo da neutralidade argentina³.

O século XIX foi um contexto de grandes instabilidades na América do Sul, com latentes atritos decorrentes do processo de consolidação territorial dos Estados nacionais. O Império era visto com acentuada desconfiança pelas Repúblicas hispânicas, de modo que iniciativas de integração ao longo do século XIX não visavam convergir todo o sub-continente.

1.1.2. A republicanização do Brasil e o nascimento do desenvolvimentismo na América Latina

Derrubada a Monarquia no Brasil, desapareceu uma das principais diferenças com relação aos seus vizinhos de tradição republicana. No entanto, ainda eram muito precárias as condições políticas internas e demasiadamente relevantes as dependências externas por parte dos países latino-americanos para que se pudessem ensaiar iniciativas de integração política ou econômica. Com raras exceções, não era esse objetivo que permeasse as políticas externas da região. Os objetivos externos eram reduzidos, com foco na garantia da existência de compradores aos produtos agrícolas de exportação.

Uma grande preocupação da política externa da República Velha foi a consolidação dos marcos legais dos limites do Brasil com seus vizinhos. A política externa do Barão do Rio Branco visava consolidar o Brasil como potência na região sul-americana, sem deixar de lado as boas relações com seus vizinhos e com os Estados Unidos, a quem era atribuído o papel de principal aliado. Em alguns momentos, contudo, complicadores levaram ao acirramento de ânimos, como foi o caso com a Argentina. A situação das relações bilaterais passou por nível bastante tenso, de modo que, se em um momento pensou-se em construir uma rede de

³ Urrutia (2008)

ferrovias ligando as capitais dos países, menos de uma década depois a Argentina preparava-se para o conflito:

“Desde então, a Mesopotâmia argentina foi condenada a um prudente distanciamento do resto do país e, para dificultar sua invasão por forças brasileiras, evitou-se construir pontes sobre o rio Uruguai, que unissem a Argentina e o Brasil. As províncias de Misiones, Corrientes e Entre Rios, vistas como um potencial campo de batalha, tiveram, assim, retardadas a integração ao resto do território argentino”⁴.

Passando para o tema das comunicações, o início do século XX foi um período de grande expansão da rede telegráfica brasileira. As inovações técnicas eram pensadas como instrumentos capazes de promover a civilização e o desenvolvimento econômico do país. A filosofia positivista dos militares e a proposta de união dos Estados tinham nos meios de transporte e comunicação o caminho para a integração nacional. Ferrovias e telégrafo foram utilizados muitas vezes como desbravadores e pioneiros, antecedendo a ocupação e a colonização do interior. Esta era a visão do marechal Rondon, comandante de expedições militares que construíram milhares de quilômetros de linhas telegráficas nos Estados de Mato Grosso, Acre e Amazonas nos primeiros anos do século XX:

“Onde quer que chegue o telégrafo (...), ali far-se-ão sentir os benéficos influxos da civilização. Com o estabelecimento da ordem, obtida pela facilidade com que os governos podem agir [para] distribuir o bem público e a justiça, virá fatalmente o desenvolvimento do homem e das indústrias”⁵.

Na década de 1930, a América do Sul viu multiplicarem-se conflitos que traziam à tona antigos ressentimentos e novas disputas. Em 1933, a explosão da Guerra do Chaco, entre Paraguai e Bolívia, ainda foi reflexo da ingerência das potências estrangeiras nos assuntos da região. Empresas petrolíferas interessadas nas jazidas teoricamente existentes na região do Chaco (Standard Oil na Bolívia e Royal Dutch Shell no Paraguai) pressionaram as autoridades dos dois vizinhos até que o conflito se tornasse inevitável. Brasil e Argentina empenharam-se

⁴ Idem, p.138.

⁵ *Mato Grosso. O que ele nos oferece e o que espera de nós*. Conferência realizada em 31/07/1920. Citado em Maciel (2001), p.138.

na mediação, estando ambos interessados na expansão da área de influência na bacia platina, ao mesmo tempo em que buscavam bases para a recuperação da crise econômica internacional iniciada em 1929. A maior parte do comércio exterior da Bolívia era feita pelo porto de Santos. O governo paraguaio denunciou o trânsito de armamentos bolivianos em território brasileiro, diante do que Vargas ordenou a criação de burocracias adicionais, visando manter-se neutro no conflito.

Em 1938, o Brasil assinou com a Bolívia o Tratado sobre vinculação ferroviária, que retomava o compromisso bilateral de ligar por via ferroviária Santa Cruz de La Sierra ao Brasil, firmado no Tratado de Petrópolis de 1903. Tratava-se de medida que visava angariar a simpatia boliviana, fortalecendo a órbita das relações regionais do Brasil. Entretanto, verificava-se a grande dificuldade e o elevado custo de se concretizar uma ferrovia na região. O Pantanal tem como característica o regime de cheia sazonal, o que, associado a um relevo plano e à imensa largura dos rios Paraguai e Paraná, conforma o quadro desafiador da construção de uma ferrovia de uso contínuo na região. O uso de balsas e as interrupções frequentes do serviço afastaram as empresas que, por décadas, sucederam-se sem sucesso na empreitada.

Na década de 1930 intensificou-se a produção do pensamento geopolítico no Brasil, o que também aconteceu em alguma medida na Argentina. Os militares sul-americanos buscavam refletir sobre a região nos moldes em que a Europa e os Estados Unidos haviam sido palco das teorias geopolíticas. A disputa na região do Chaco chamava a atenção para a importância estratégica atribuída à Bolívia, que constituiria o “heartland” da América do Sul, nos termos de Mackinder. Nas palavras de Mario Travassos,

“[P]ara a política brasileira a Bolívia deste século é o Uruguai do século passado.(...) E para completar esse esboço é preciso que se não esqueça do território paraguaio, sorte de prolongamento de toda a angústia concentrada no território boliviano. É nesse quadro que nos acostumamos a encarar a importância geográfica de Mato Grosso (...)”.

O desenvolvimento industrial de São Paulo e a expansão da lavoura do café em direção ao oeste do Estado e ao Mato Grosso evidenciava a necessidade de planejamento de transportes e comunicações que contribuísse para a maior proximidade entre as regiões. Tratava-se da tão almejada conexão entre a bacia amazônica e a platina, ao mesmo tempo em que se mantinha a fluidez da ligação promovida pelo litoral. No campo jurídico-institucional, o governo sentiu a necessidade de estender a proteção do Estado ao manejo dos recursos

estratégicos do país, e ao mesmo tempo consolidar o sistema energético brasileiro. Buscaria, por meio de uma ação partindo do centro, dar a base para o desenvolvimento industrial. Em 1934, foram adotados o Código de Minas e o Código de Águas, e em 1938 foi criado o Conselho Nacional do Petróleo (CNP). Além disso, o Estado tomou a si o papel da geração e transmissão de energia elétrica por meio de empresas públicas⁶.

A criação da Organização dos Estados Americanos em 1947 respondeu à ausência de um mecanismo institucional que envolvesse os países do continente, oferecendo resposta a potenciais ameaças estrangeiras. A Segunda Guerra Mundial aumentara o temor da insegurança, incentivando a criação de sistema de consultas e interlocução entre os países. A instituição permaneceria por décadas subordinada, entretanto, aos objetivos de Washington com relação às relações internacionais da América Latina. De certa forma, a criação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), em 1948, representou a conformação de uma instituição propriamente latino-americana, capaz de fornecer propostas de pensamento sobre o desenvolvimento de alternativas à visão norte-americana.

*"Vamos a tomar una goma, pasarla sobre el mapa y resolver que no existen más aduanas entre los dos países. Vamos a reformar esto de una vez, para que argentinos y brasileños pasemos de un lado a otro como hermanos vecinos que se visitan sin necesidad de golpear a la puerta"*⁷. As palavras de Juan Domingo Perón refletiam a vontade argentina de aproximar-se ao Brasil, que, por sua vez, sob Dutra, não teve o mesmo interesse apresentado por Vargas. Pelo contrário, a distância era o vetor principal da política externa para aquele país. Em maio de 1947, foi inaugurada a ponte internacional sobre o rio Uruguai, ligando Paso de los Libres e Uruguaiana. A presença do presidente Dutra à inauguração é exemplo do caráter peculiar da integração de infraestrutura na política externa brasileira. O contexto era de oposição ideológica da cúpula em torno do presidente brasileiro com relação a Juan Domingo Perón. Naquele momento, o interesse argentino na integração física era muito superior ao do governo brasileiro nas áreas de trânsito de fronteira, comércio bilateral e aproveitamento energético da foz do rio Iguaçu. Apesar desse quadro de oposição, Dutra e Perón encontraram-se na fronteira, a partir de então unida pela ponte sobre o rio Uruguai. Equilibraram-se, com o encontro, as tendências opostas de afastamento (Dutra) e aproximação (Perón), produzindo resultados relevantes para as relações na região⁸.

⁶ Egler (2001), p.65.

⁷ Ciro Freitas-Valle a Raul Fernandes, ofício, 18 de outubro de 1948. AHIBR, caixa 21. Citação retirada de Cervo (2001).

⁸ Cervo (2001).

Mesmo quando houve convergência no entendimento político bilateral, o engajamento não se convertia em aproximação de fato. O esforço de Perón de promover a integração regional, a partir do Pacto ABC⁹, espécie de relançamento de uma iniciativa idealizada pelo Barão do Rio Branco, não teve reciprocidade no Brasil. Mais do que isso, sob a supervisão estadunidense, empreenderam-se encontros e gestões com vistas a barrar iniciativas que pudessem culminar na formação de novos blocos políticos e econômicos na região.

Nessa época, ainda eram bastante precárias as conexões com o Paraguai. Não havia rodovia que ligasse diretamente Foz do Iguaçu ao litoral brasileiro, e a ferrovia que ligaria a cidade fronteiriça de Ponta Porã ao Estado de São Paulo ainda não havia sido construída. Ao mesmo tempo, a Argentina aprofundava sua influência sobre a política e sociedade paraguaias, ao explorar a prestação de serviços e conceder empréstimos. O Paraguai encontrava-se na órbita da ação argentina, ficando o Brasil à margem do processo. Esta situação mudaria na década seguinte, como se verá.

1.1.3. O exemplo europeu, a Operação Pan-Americana e o ensaio da integração institucional na América do Sul

Na década de 1950, o projeto de desenvolvimento econômico brasileiro ganhou novos rumos, com vistas a angariar maior apoio externo aos projetos industrialistas, associando-se uma vertente crítica à contribuição dos Estados Unidos para esse desenvolvimento. Passados os primeiros anos do apoio incondicional àquela potência em meio ao processo de conformação dos blocos ideológicos da Guerra Fria, o Brasil buscava colher os frutos de sua amizade e boa intenção. Entretanto, a política norte-americana para a América Latina tinha objetivos modestos, de fornecimento de minerais estratégicos e garantia do não alinhamento à União Soviética, e não se interessava em financiar o desenvolvimento da região.

O Estado brasileiro deu ênfase à interiorização do desenvolvimento, dentro de uma política desenvolvimentista que representava o eixo principal do governo de Juscelino Kubitschek. Vários programas foram implementados com vistas à promoção das indústrias de automóveis e utilitários, navios e máquinas pesadas, as quais receberam tratamento especial para importação de insumos. O Plano de Metas tinha cinco áreas prioritárias: energia,

⁹ Segundo Hirst, em Albuquerque (1996), Perón pretendia ampliar a aliança entre os três países, ao prever a adesão de países limítrofes ao Pacto ABC (1952).

transportes, indústrias básicas, alimentação e educação. Entretanto, a falta de investimentos, o aumento da inflação e o crescente endividamento provocaram instabilidade na política interna, de modo que a Operação Pan-Americana (1958) surgiu em contexto de crescente revolta com a crise econômica da América Latina e com as exigências dos credores em termos de liberalização da economia.

Influência relevante para o novo ímpeto de integração era dada pelo exemplo europeu. Em 1951, havia sido criada a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, no intuito de entrelaçar o destino econômico-industrial de França e Alemanha, conforme os desígnios de Robert Schuman e Jean Monnet. Em 1957, os Tratados de Roma estabeleceram a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom). O caminho da organização supranacional da Europa, baseado em larga medida na administração conjunta de instituições ligadas a fontes de energia, demonstra a preocupação em encontrar soluções para a questão energética, essencial à reconstrução no pós-guerra. Outros desígnios, ligados a preocupações na área de defesa e segurança coletiva, principalmente, foram implementados a partir da base comum acordada pelos seis países integrantes dos projetos iniciais de cooperação. Outra implicação do processo de integração europeia era o favorecimento à entrada de produtos agrícolas provenientes das colônias africanas, o que ligava o alerta dos exportadores latino-americanos. A diversificação de mercados surgia, dessa forma, como necessidade do comércio exterior.

Apesar de não contar com as mesmas condições favoráveis à integração política, a América Latina esforçou-se em institucionalizar as relações econômicas, sendo influenciada pelo processo de integração europeu. Tal influência representa uma das formas que caracterizam a lógica extrarregional da integração latino-americana no século XX, na medida em que os países buscavam soluções para problemas comuns por meio da observação e replicação do que ocorria na Europa.

A Conferência Econômica Interamericana foi realizada em agosto e setembro de 1957, ocasião em que se debateu a questão dos investimentos e do financiamento para o desenvolvimento; o projeto de um acordo geral, entretanto, não foi levado a cabo. Em 1959, a Revolução Cubana alterou significativamente a percepção das consequências da expansão do comunismo e o eixo dos debates nas reuniões envolvendo os países americanos. O acontecimento reforçava a proposta da OPA na medida em que apontava para a existência de vínculos diretos entre o atraso econômico e a subversão política, que poderia ser aproveitada pelos movimentos comunistas. Diplomatas brasileiros buscaram associar a questão econômica

na solução dos problemas de segurança. O chanceler Horácio Lafer propôs, na VII Reunião de Consultas da OEA, realizada em 1960, a incorporação de protocolo de assistência econômica ao TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca)¹⁰. Por outro lado, a crise cubana prejudicava a proposta de união continental, diante da divergência que a postura castrista provocava na opinião dos representantes hemisféricos.

A atuação da Cepal também tem papel essencial na institucionalização da integração latino-americana, principalmente após a publicação, em 1959, do documento "*Significación del mercado común en el desarrollo económico de América Latina*", assinado por Prebisch. Basicamente, a Cepal propunha a integração como parte fundamental da industrialização da América Latina, esta a premissa básica da superação da condição de subdesenvolvimento. A adoção de estratégias comuns de incentivo a setores industriais chaves, a formação de um mercado consumidor (que até aquele momento era apenas potencial), o aproveitamento de economias de escalas na produção e a especialização, seguindo o conceito de vantagens comparativas, compunham a justificativa econômica para o processo de integração regional. Além desses fatores, os cepalinos apontavam a regionalização como mecanismo para atenuar a vulnerabilidade externa dos países envolvidos ao possibilitar maiores alternativas de exportações. E quanto à negociação multilateral no âmbito do GATT, a aproximação entre os países era apontada como fator de fortalecimento de suas posições diante dos países desenvolvidos¹¹.

Os chanceleres de Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai lograram criar, em fevereiro de 1960, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). A influência dos estudos da Cepal foi determinante para a proposta da união comercial, que arrolava a Secretaria Executiva da Comissão como consultora. Não há, entre os 65 artigos do Tratado de Montevideu, qualquer menção à integração física entre os países, mas fundamentalmente especificações técnicas quanto ao avanço da liberalização comercial, nos moldes do Tratado de Roma de 1957.

A falta de conectividade física com os vizinhos representava limitação às possibilidades de incremento da integração comercial na América do Sul. Não havia, no período, qualquer ligação rodoviária ou ferroviária com os vizinhos ao norte (Colômbia, Venezuela e Guianas). A primeira rodovia a conectar Brasil e Venezuela seria inaugurada apenas na década de 1970, ficando o comércio bilateral restrito diante do preço do transporte marítimo e da concorrência

¹⁰ Vizentini (1996).

¹¹ Braga (2001).

dos produtos do hemisfério norte. A ligação pelos rios amazônicos poderia servir às populações locais, mas não representava solução viável para o comércio bilateral do Brasil com aqueles países, uma vez que as principais regiões exportadoras brasileiras encontravam-se no centro-sul. Mesmo na região mais desenvolvida do sul, eram esparsas as ligações. Tratava-se de reflexo da política externa brasileira nas décadas passadas, que preferiu as parcerias regionais em função da busca do apoio das potências europeias e norte-americana. Diversas iniciativas, apesar de não coordenadas sob um esforço unificado, buscaram reverter essa situação. A adoção de uma vertente desenvolvimentista à diplomacia brasileira, saindo de sua essência político-estratégica, foi uma inovação da política externa de JK¹², e deu embasamento à maior integração com os vizinhos sul-americanos ao mesmo tempo em que se abriam os canais para a atração de investimentos.

A atenção dedicada à vizinhança imediata pela política externa de Kubitschek produziu uma mudança nas relações com o Paraguai e trouxe avanços no caso da Bolívia. Ao buscar incrementar o comércio bilateral, Paraguai e Brasil ensejaram o incremento dos projetos de integração física. Assinaram-se vários convênios de comércio bilateral, com a criação de portos francos em Paranaguá e em Concepción (1956), o Convênio de Comércio Fronteiriço (assinado em 1956, mas denunciado em 1963) e o Tratado Geral de Comércio e Investimentos (1956). No caso da Bolívia, destaca-se o encontro dos chanceleres Macedo Soares e Manuel Peláez em Corumbá e Roboré, localizada a cerca de 250km da fronteira, em janeiro de 1958. A Ata de Roboré incluía notas reversais referentes à ferrovia Corumbá-Santa Cruz de La Sierra (encontrava-se na fase final de construção), comércio, exploração de petróleo e intercâmbio cultural. Os acordos visavam assentar questões pendentes das últimas décadas, além de prever a construção de um oleoduto e um gasoduto¹³.

No início da década de 1960, colheram-se alguns resultados da pressão imposta pelos países latino-americanos sobre a cooperação dos Estados Unidos. A Aliança para o Progresso, lançada por Kennedy em 1961, adotava o discurso de promoção do desenvolvimento da América Latina, por meio do planejamento e utilizando programas de investimento, mobilização de capitais nacionais, estabilização econômica, administração pública e benefícios sociais. Apoiava a ideia da ALALC e previa o financiamento externo (US\$20 bilhões em 10 anos) por meio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), outra criação recente na esteira da OPA. A implementação da iniciativa norte-americana não foi, contudo, imediata, e os países da região continuaram a reivindicar o apoio concreto da potência ocidental.

¹² Silva (1992)

¹³ Estado de S. Paulo. 30/03/1958, capa.

A economia dos países latino-americanos passou por momentos de severa dificuldade na década de 1960. Em decorrência das incertezas políticas e econômicas, os investimentos estrangeiros decaíram. Diante desse quadro adverso, é natural que se entenda a continuidade do pleito por maior cooperação dos EUA, a dificuldade na implementação da ALALC e a inexistência de outras iniciativas na área da integração.¹⁴

Na década de 1960, na esteira dos acontecimentos ligados à integração européia, os países latino-americanos recorreram a políticas e modelos de cooperação regional, reflexo da busca do bem-estar de suas populações por meio da liberalização do comércio. A ALALC representou o primeiro esforço de integração institucional na América do Sul. A meta de se criar uma área de livre comércio na América do Sul, entretanto, era complementada por prazos e compromissos demasiadamente rígidos para a realidade política e econômica de então. As listas nacionais e comum de desgravamento tarifário não se firmaram como mecanismos francos de abertura comercial, e a discrepância entre os indicadores econômicos dos países apontavam para uma situação complexa para políticas de convergência. Tampouco avançou a integração a ponto de se estabelecer uma área de livre comércio no prazo estabelecido de doze anos. Esses elementos, ao lado da instabilidade política do início dos anos 1960, da crise econômica provocada pelos preços do petróleo, e a perda de influência das idéias integracionistas da Cepal levaram ao insucesso da ALALC¹⁵.

1.2. Os regimes militares e a nova geopolítica

A atenção voltada aos setores básicos pelo regime instalado a 30 de março de 1964 no Brasil destinava-se a aumentar a capacidade geradora de energia, o sistema de transportes e a infraestrutura urbana, além de promover a continuação da substituição de importações, por meio do incentivo às indústrias pesadas. Os primeiros resultados dessas políticas de médio e longo prazos foram sentidos a partir do final da década.¹⁶

O advento do regime militar também elevou ao nível prático de planejamento novas concepções geopolíticas. Em outros países, as teorias em voga no início do século foram associadas negativamente à ocorrência das guerras mundiais, gerando desconfiança sobre a geopolítica. Na América Latina, a crescente influência e participação dos militares na atuação

¹⁴ Baer (2003), p. 93

¹⁵ Braga (2001), p. 9.

¹⁶ Baer (2003), p. 95

do Estado possibilitou o retorno e a expansão do pensamento geopolítico. No Brasil, a Escola Superior de Guerra (ESG), e especialmente o então coronel Golbery do Couto e Silva, foi a instituição de onde partiram as novas bases de pensamento geopolítico para o governo dos militares. Abandonava a linha seguida por Mário Travassos nas décadas de 1920 e 1930, baseada no pensamento alemão e ligada à valorização do território e seus recursos minerais. Em seu lugar, Golbery propunha a inserção mundial do Brasil, ampliando sua influência. As teorias do realismo político norte-americano e o contexto da polarização ideológica da Guerra Fria eram incorporadas a esse pensamento. Diante do quadro de hegemonia norte-americana no hemisfério ocidental, caberia ao Brasil provar sua importância como pólo hegemônico regional, capaz de prover a estabilidade da região diante do controle do avanço do comunismo. Nesse quadro, a integração física ganhava sentido de certa forma agressivo, na medida em que a ligação com os vizinhos serviria ao propósito de aumentar a interdependência a fim de exercer a hegemonia regional¹⁷. É essencial manter os macro-objetivos dos militares ao se analisar a questão da integração regional. A posição de preponderância que se buscava atribuir ao Brasil não era compatível com a busca do desenvolvimento de seus vizinhos a um nível de equiparação.

1.2.1. A década de 1960 e os dois primeiros marcos multilaterais da integração física sul-americana

Ainda que se alterasse a fundamentação da política externa, que passava a incorporar a ideologia ocidentalista ao conjunto das ações na área, a integração sul-americana seguiria como prioridade, sob novo ponto de vista estratégico. Nas palavras de Castello Branco, seu governo pretendia, "no que diz respeito aos países limítrofes, esforçar-se para aumentar seus sistemas de comunicações e de transportes, de tal modo que as fronteiras passem a unir-nos efetivamente"¹⁸. Bolívia, Uruguai e Paraguai continuaram a ser priorizados no que diz respeito ao estreitamento dos laços de integração física. Exemplos são o acordo com a Bolívia sobre tramitação aduaneira nas ferrovias, de 1966, a inauguração da ponte da Concórdia, sobre o rio Quaraí, próximo à trílice fronteira entre Brasil, Uruguai e Argentina, e a assinatura da Ata das Cataratas, em 1966, pela qual os governos se comprometiam a analisar conjuntamente o aproveitamento energético dos rios fronteiriços. Vários eventos contaram com a presença dos presidentes da República, o que denota uma vez mais a importância

¹⁷ Gonçalves e Myamoto (1993).

¹⁸ Discurso por ocasião da formatura da turma de diplomatas do Instituto Rio Branco, 31/07/1964.

atribuída pelas chancelarias ao tema da integração física. Essa prática se manteria pelas décadas seguintes

Na área do multilateralismo, destaque do período foi a criação, em 1966, da Corporação Andina de Fomento (CAF), que se tornaria a principal instituição regional responsável pela mobilização e aplicação de recursos em projetos de desenvolvimento, incluindo a integração física, no norte da América do Sul.

Se, por um lado, a integração hemisférica sugerida pelos Estados Unidos na OEA era vista com desconfiança e resistência pelos formuladores brasileiros, a região platina fornecia um panorama mais favorável para a assinatura de compromissos. Naquele momento, como na década de 1940, a postura mais pró-ativa e favorável à integração física era a da Argentina. Os diplomatas mantiveram a linha de ação desenvolvida no governo de Frondizi (1958-1962), que supunha ser necessário à futura integração regional a implantação de infraestrutura física de transportes e comunicações ligando os países do sul do continente. Fruto dessa percepção foram os acordos negociados junto aos vizinhos (Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai), com o intuito de levar a termo as obras de infraestrutura ligando esses países.¹⁹ No campo multilateral, o destaque foi a proposta da I Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, realizada em Buenos Aires em 1967, que iniciou o processo de institucionalização da cooperação para o desenvolvimento na região.

Dessa forma, em abril de 1969 foi firmado o Tratado da Bacia do Prata, primeiro acordo multilateral a tratar expressamente da integração física na América do Sul. Os chanceleres de Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai colocaram no papel o interesse em promover a integração da infraestrutura de transportes, comunicações e redes de transmissão elétrica, além de ressaltar a importância da complementação econômica e industrial e da preservação ambiental. O Tratado institucionalizava as reuniões anuais dos chanceleres dos cinco países, que já vinham sendo realizadas, além de regular as ações do Comitê Intergovernamental Coordenador (CIC), criado na reunião de 1967 com o propósito de coordenar ações voltadas ao desenvolvimento integrado da bacia do Prata. Criou-se ainda o correspondente da CAF no cone sul, o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA).

Apenas um mês após a assinatura do Tratado da Bacia do Prata, realizava-se em Cartagena de Índias, Colômbia, a criação do Pacto Andino, envolvendo Bolívia, Chile, Colômbia,

¹⁹ Cervo (2001), p. 219.

Equador e Peru. Outra alternativa, desta vez dos países do norte do sub-contidente, ao fraco avanço da ALALC, tinha moldes distintos da iniciativa dos países platinos. A atenção ao desenvolvimento integrado da infraestrutura era associada ao avanço da liberalização do comércio e da complementação industrial. No Artigo 105 do Pacto, os países revelaram o interesse em empreender programas com o fim de impulsionar um processo contínuo de ampliação e modernização da infraestrutura, além de preverem a utilização da CAF nos planos de financiamento destes programas e sua harmonização com os planos nacionais de desenvolvimento e as prioridades de cada país.

As perspectivas do “milagre econômico” (1969-1973) criaram as bases para política de expansão da geração de energia no Brasil, visando a atender o que se identificava como um aumento brutal da demanda em função do crescimento da economia. O Estado investiu na indústria pesada, notadamente a siderurgia e a petroquímica, gerando incremento da produção de bens de consumo duráveis²⁰. Ao lado das empresas transnacionais e do capital privado nacional, respectivamente responsáveis pelos bens de consumo duráveis e pela produção de insumos, o Estado conformava o tripé econômico do “milagre”.

Diante da percepção de que o incremento das exportações estava ligado ao projeto de potência mundial, o governo passou a considerar a implementação dos corredores de exportação como canais de saída em massa entre as áreas produtoras e os pontos de destino dos produtos. Novamente, portanto, a infraestrutura aparece como base para um objetivo mais amplo de desenvolvimento e projeção internacional. A combinação da participação ativa do Estado nos investimentos produtivos com o interesse em expandir a infraestrutura, características do Plano Estratégico de Desenvolvimento e, posteriormente, do I Plano Nacional de Desenvolvimento, levou a projetos de notável consequência para a integração da infraestrutura com os países vizinhos, dentre os quais se destacam a construção da hidrelétrica de Itaipu e da Rodovia Transamazônica.

A convergência de interesses na região do Prata, expressa pela assinatura do tratado de 1969, chegou rapidamente a um nó. Durante a III Reunião de Chanceleres, tratou-se do aproveitamento dos recursos hídricos da região platina. Argentina e Brasil opuseram-se quanto aos moldes da utilização dos rios para fins de geração de energia elétrica²¹. A Argentina defendia que, nos rios de curso sucessivo, não sendo a soberania compartilhada, cada Estado poderia aproveitar as águas na medida de suas necessidades, desde que não causasse prejuízo

²⁰ Gremaud et alii (2002).

²¹ Vizentini (1998), p. 107.

a outro Estado da Bacia platina. Pregava a necessidade de consulta aos Estados ribeirinhos antes de se firmarem ajustes bilaterais. Essa posição visava evitar que o aproveitamento hidrelétrico na região fosse feito em detrimento do interesse e das possibilidades argentinas. Antes dos desígnios na região de Sete Quedas, Argentina e Uruguai já haviam aventado a construção de uma usina binacional, no rio Uruguai, região de Salto Grande, em que as negociações seguiram os parâmetros da posição defendida pela Argentina.

Os mandatários de Paraguai e Brasil firmaram, em 1973, o Tratado que deu origem à empresa Itaipu Binacional. Novamente, a Argentina protestou contra sua ausência na negociação paraguaio-brasileira, declarando haver potencial dano ao meio ambiente, além de seu interesse na construção de outra usina hidrelétrica, de Corpus, que seria comprometida em razão da altura da barragem no rio Paraná provocada por Itaipu. O tema permaneceria como ponto nevrálgico das relações entre Argentina e Brasil até o fim da década. Importa lembrar que, no mesmo ano de 1973, Argentina e Paraguai – Perón e Stroessner – se comprometeram a implementar o aproveitamento hidrelétrico do rio Paraná por meio da usina de Yaciretá, que levaria mais de vinte anos para entrar em funcionamento.

O projeto da Transamazônica pretendia internalizar o desenvolvimento, ampliar a fronteira agrícola, promover a exploração dos recursos da região amazônica e redirecionar o fluxo migratório do sentido Nordeste-Sudeste para Nordeste-Norte²². Lançado no âmbito do Programa de Integração Nacional e iniciada a obra ainda em 1970, a BR-270 jamais seria completada em toda sua extensão projetada. Apesar de não ter sido possível realizar o projeto em toda sua extensão, dada a falta de viabilidade econômica, a Transamazônica teve grande destaque no discurso do “Brasil Potência”, sendo defendida pelos militares como símbolo do regime. Do ponto de vista da integração sul-americana, a obra seria marco tanto para a ligação bioceânica como para a maior conectividade entre os países amazônicos. Entretanto, a desconsideração das vantagens do transporte multimodal e a dificuldade de se manter rodovias pouco utilizadas em meio altamente adverso resultaram em uma obra de pouca utilidade no marco da integração. Na verdade, não estava entre os objetivos da transamazônica promover a integração com outros países: as metas principais eram desenvolver o Nordeste e ocupar a Amazônia.

Com a questão energética, completa-se a transição no interesse geopolítico da Bacia platina. A região estratégica da foz do rio da Prata, que gerou sucessivos conflitos pela posse da Cisplatina e da Colônia do Sacramento no período colonial, dava lugar à questão energética

²² *ibidem*, p.134.

dos rios interiores da bacia. O destaque dado ao território boliviano nas décadas anteriores, como aparece na obra de Mário Travassos, não chegou a se converter em políticas voltadas à expansão da influência sobre a região. O controle dos rios platinos para manter a posição estrategicamente privilegiada fazia mais sentido em tempos de maior desconfiança mútua, mas o investimento de recursos e esforços em região de reduzido desenvolvimento e povoamento não representava alternativa viável aos governos, principalmente o brasileiro. O território paraguaio havia ganhado importância, e o embate pela influência política sobre as autoridades daquele país aumentou sua intensidade. Em termos de geopolítica, o Brasil apresentava um interesse pela horizontalidade, na medida em que mantinha seu foco principal de desenvolvimento na costa atlântica, mas desejava expandir sua influência nos países vizinhos e assegurar um vetor forte de desenvolvimento no interior do país. São reflexos dessa linha de ação o reaparelhamento dos portos de Santos, Paranaguá e Rio Grande, que passaram a atrair maior volume de cargas, inclusive dos países vizinhos, destinadas à exportação. A Argentina, por outro lado, sustentava sua política vertical ou centrípeta, segundo a qual o escoamento da produção do interior deveria incidir sobre o porto de Buenos Aires, que, por sua importância e localização, também deveria ser buscado pelos vizinhos mediterrâneos, o que assegurava sua influência regional²³.

O projeto de tornar o Brasil uma potência mundial teve reflexos importantes na percepção da vizinhança sul-americana²⁴. A existência de planos de intervenção em casos de instabilidade política ou subversão, os bons resultados econômicos e o próprio enunciado da política externa geraram desconfiança. A principal oposição foi feita pela geopolítica argentina, com produções como o livro "O expansionismo brasileiro", publicado pelo argentino Paulo Shilling em 1971. De acordo a visão desses ideólogos, o Brasil ambicionaria tornar-se potência mundial, expandindo-se e subordinando a América Latina no caminho. A função da política externa dos militares teria sido colocada a serviço desse propósito, principalmente por meio da atuação de Golbery do Couto e Silva, na posição de mentor intelectual. Críticos brasileiros dessa visão apontam para a impropriedade de sobrevalorizar a influência da geopolítica na conduta da diplomacia, afora os erros grosseiros de projeção e interpretação das ações brasileiras.²⁵

No âmbito multilateral, ressalta-se a criação, em junho de 1973, da Organização Latino-Americana de Energia (Olade), por meio do Convênio de Lima. Percebeu-se, diante da

²³ Dallanegra Pedraza (1983).

²⁴ Cláudia Souto aponta que a expressão "Brasil Potência" não aparecia expressamente nos planos econômicos ou de governo, mas aparecia implicitamente nas linhas de ação adotadas.

²⁵ Ver, por exemplo, Gonçalves e Myamoto (1993).

crise energética que se avizinhava, que se fazia necessário coordenar as políticas energéticas dos países da região. Naquele momento, a organização lidaria com as próprias instituições estatais responsáveis pela área de energia, mas no final do século, como se verá, o aumento do papel das empresas na geração e distribuição de energia mudaria a face do órgão.

1.2.2. A força do vetor bilateral da integração física na década de 1970

Independentemente da influência que a geopolítica possa ter gerado sobre a política externa brasileira, os primeiros anos da década de 1970 foram de intensa atividade no campo das relações bilaterais com os vizinhos sul-americanos. A dificuldade no avanço da ALALC e de outras iniciativas multilaterais foi contornada pelo investimento político no bilateralismo. Ao mesmo tempo em que prevalecia o dissenso acerca do aproveitamento energético dos rios da Bacia do Prata, no âmbito do Comitê Intergovernamental Coordenador (CIC) do Tratado da Bacia do Prata, a integração da infraestrutura avançava nas áreas de transportes e comunicação. O presidente Médici encontrou-se em Chuí com Areco, do Uruguai, ocasião em que se inauguraram trechos da BR-471 e da rodovia número 9 (lado uruguaio). Na visita de Gibson Barbosa ao Paraguai, em 1971, discutiu-se a construção de uma ponte sobre o rio Paraguai e de uma estrada ligando Encarnación e Puerto Presidente Stroessner.

Pouco antes da criação da empresa Itaipu Binacional, os presidentes Médici e Lanusse, da Argentina, comprometeram-se com uma série de acordos que propunham: a eliminação da bitributação nas trocas por meio rodoviário, a realização de estudos visando construir uma ponte internacional sobre o rio Paraná (o que não ocorreu em prazo razoável, como se verá) e outras ligações rodoviárias, bem como a criação de um programa de cooperação em matéria de comunicação. Em 1972 foi assinado tratado sobre vinculação rodoviária.

Com a Bolívia, foram assinados acordos de ligação rodoviária e ferroviária – esta relacionada a trecho da ferrovia entre Santa Cruz e Cochabamba. Na sequência da extensão da linha ligando as principais cidades bolivianas ao Brasil, Médici encontrou-se com o general Banzer em Corumbá, em 1972, e a boa relação entre os mandatários refletiu-se em várias ações, incluindo a facilitação do escoamento da produção boliviana de borracha por meio do Decreto-Lei 1.257 e a assinatura da “Ata de Cooperação no Campo dos Hidrocarbonetos, Siderurgia e Outros Projetos Industriais Correlatos”²⁶. Este visava ao desenvolvimento de

²⁶ Vizentini (1998), p. 157.

indústrias na região próxima à fronteira, com o fim de prover a região Sudeste brasileira com gás natural boliviano. Neste momento, contudo, não houve condições políticas e técnicas para realizar a obra.

A criação de várias comissões mistas bilaterais e multitemáticas foi o meio que permitiu a realização de estudos e a concertação política que levaram à assinatura de acordos. O Equador foi interlocutor de diversas iniciativas na área da integração de transportes, apesar da falta de contiguidade com o Brasil. A justificativa era o interesse na ligação interoceânica, com a exploração comercial das saídas pelo Pacífico e pelo Atlântico, visando os mercados internacionais. O presidente Médici encontrou-se com sua contraparte colombiana, o presidente Borreto, na cidade de Letícia (fronteira com o Amazonas, cidade-gêmea de Tabatinga), fato que ensejou a criação da comissão mista bilateral. Outra comissão mista foi criada junto à Guiana, com vistas a, dentre outras ações, estabelecer uma ligação rodoviária com o Brasil. O chanceler Gibson Barbosa visitou o país, feito repetido no Suriname, ainda colônia holandesa²⁷. Quanto à Venezuela, a dimensão da integração física representa elemento diferencial das relações bilaterais. De forma geral, via-se no Brasil um adversário aos objetivos venezuelanos de exercer posição de liderança e defesa dos princípios democráticos que regem a política naquele país. Contudo, as relações bilaterais fronteiriças andaram em sentido contrário. Destaca-se a inauguração da primeira ligação terrestre com o Brasil e o acordo para exportação de petróleo. Tomadas de um ponto de vista geopolítico, as ações poderiam ser entendidas como integrantes de uma estratégia para aumentar a dependência brasileira do petróleo venezuelano e de aumentar a projeção do país no sub-continente. Do ponto de vista brasileiro, apesar dos lentos avanços da comissão mista, as iniciativas demonstram o poder da dimensão prática da política externa de Médici e Gibson Barbosa, que logrou avançar na implementação de iniciativas concretas de integração física, ainda que o ambiente geral das relações fosse pouco promissor. Os venezuelanos, portanto, compreendiam com clareza que a integração buscada pelo Brasil caminhava ao largo da preocupação com o desenvolvimento de seus vizinhos, e identificavam na geopolítica a real fonte da condução das relações bilaterais na América do Sul.

1.2.3. O contencioso energético e o multilateralismo amazônico

²⁷ Ibidem, p.162.

A política externa do governo iniciado em 1974 teve de responder a situação interna delicada: o ritmo do crescimento econômico e o desenvolvimento industrial do início da década foi interrompido pelo primeiro choque do preço internacional do petróleo, em 1973. O Brasil dependia em larga medida da importação do combustível, e não teve condições de financiar por meios próprios a compra no novo patamar. Quanto aos grandes projetos de expansão da infraestrutura, houve diminuição importante no ritmo. Em primeiro lugar, aos poucos se abandonou o entendimento de que a crise energética seria passageira, de modo que a matriz de transporte predominantemente viário foi posta em cheque. Dessa forma, freou-se a expansão de rodovias. Em segundo lugar, a profundidade da crise obrigou o governo a rever as expectativas de aumento da demanda energética da indústria brasileira no médio e longo prazos. Com isso, freou-se o ímpeto em concretizar grandes obras de engenharia visando aumentar o fornecimento de energia. O terceiro elemento-chave é que o eixo da política externa foi ligeiramente alterado, ao se procurar diversificar os contatos e buscar parcerias com potências extra-continentais. O presidente Geisel empenhou-se especialmente nas relações com a Europa, como demonstra o polêmico acordo com a Alemanha para seguir com a implantação das usinas nucleares em Angra dos Reis, projeto fruto de acordo com os Estados Unidos.

Em 1975, surgiu novo marco da integração multilateral latino-americana: o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA). A instituição conformava organismo regional de consulta e coordenação, com vistas à formação de posições no âmbito de foros internacionais e à supervisão de ações de integração no continente. A infraestrutura física, mais especificamente as comunicações e os transportes, aparece como um dos pontos constantes dos objetivos (artigo 5º) do SELA. A instituição representaria, na década seguinte, importante fórum de debates da América Latina.

Na região platina, a principal questão continuou sendo a do aproveitamento energético. Por vários anos, a Argentina defendeu a tese de “consulta prévia”, segundo a qual um país precisaria consultar seu vizinho quando um recurso natural fosse compartilhado pelos dois. Sem a consulta, as alterações no recurso natural poderiam provocar prejuízos além-fronteira. O Brasil, em contraposição, era favorável à tese do “prejuízo sensível”, pela qual um país seria plenamente soberano para modificar um recurso natural, e apenas se comprovado algum prejuízo sensível na extensão do recurso no território vizinho ocorreria a responsabilização pelo ato. A querela não se restringiu aos foros regionais: mesmo na Assembléia Geral das Nações Unidas, representantes argentinos apresentaram a questão como problema de graves consequências para o povo argentino. Ao longo do governo Geisel,

representantes brasileiros buscaram atrair o apoio internacional à sua tese, frente à simpatia angariada pela tese argentina. As alianças costuradas pela política externa de Geisel, principalmente entre os países africanos e árabes, formaram a base para a inversão de votações, desfazendo a vantagem política que Buenos Aires havia obtido nos debates multilaterais. Enquanto corriam os debates e arrastava-se a negociação a respeito de Corpus e Itaipu, o Brasil prosseguiu com a construção da usina na fronteira com o Paraguai. Tornou-se corrente a frase, repetida por técnicos e diplomatas brasileiros: “Itaipu é uma obra, Corpus é um projeto”²⁸. Dessa forma, buscava-se mostrar que Itaipu era uma situação de fato, enquanto a construção de Corpus nem sequer havia sido acordada pelas partes, colocando-se em cheque a própria viabilidade do projeto.

A decisão de construir Itaipu em um rio de fronteira foi acompanhada, a um só tempo, de controvérsia duradoura na política platina e da chave para o início de processo inédito de integração política regional. Ao optar por realizar uma parceria com o Paraguai, quando poderia ter construído uma usina com capacidade similar em trecho inteiramente interno, o Brasil tornou internacional uma questão essencial para o desenvolvimento, que é o provimento energético. Matéria do jornal Estado de S. Paulo da data do acordo tripartite aborda o tema:

“O engenheiro Marcondes Ferraz costuma dizer que o Brasil cometeu um erro fundamental: não construir a usina de Itaipu no trecho do rio que lhe pertencia, transformando-a em uma hidrelétrica exclusivamente nacional. No caso, a ideia era ampliar a influência sobre o Paraguai, atraindo-o na disputa geopolítica na qual a Argentina estaria envolvida”²⁹.

Convém lembrar que o projeto binacional de Itaipu não se tratava de novidade, mesmo no cone sul, dados os projetos de Yacyretá e Corpus (Paraguai e Argentina) e Salto Grande (Argentina e Uruguai). Além disso, não se tratava de opção meramente política: os rios de fronteira eram, como resultado do processo histórico de formação territorial, de grande vazão e extensão, o que serve a um só tempo como potencial hidrelétrico, meio de navegação e separação física.

A existência de grupos favoráveis à aproximação entre Brasil e Argentina conduziu, afinal, à solução da controvérsia. As opiniões geopolíticas baseadas nas desconfianças e acusações mútuas acabaram por contribuir para que os acordos fossem negociados minuciosamente, e que linhas de contato direto e constante entre as partes fossem

²⁸ Editorial do Estado de S. Paulo. 19/10/1979.

²⁹ Estado de S. Paulo. 19/10/1979.

estabelecidas. O trabalho liderado pelo chanceler Azeredo da Silveira foi coroado, finalmente, em 19 de outubro de 1979, já na gestão Saraiva Guerreiro, pelo Acordo de Cooperação Técnico-Operativa entre os aproveitamentos hidrelétricos de Itaipu e Corpus. Acordou-se com detalhes o tamanho da represa e o número de turbinas de Itaipu, chegando-se a números que agradaram às partes e que permitiram alguma margem de manobra futura.

A questão de Itaipu não foi a única matéria sensível no âmbito das relações Brasil-Argentina. Os programas nucleares implementados a partir de 1975 no vizinho portenho e em 1976 no Brasil partiram de uma perspectiva de auxílio ao desenvolvimento econômico, mas logo ganharam uma vertente de desconfiança. Graças à manutenção do diálogo e da prestação de contas sobre os avanços das pesquisas de parte a parte, a questão nuclear permitiu que se criasse novo componente da aproximação do eixo bilateral.

Os países da região amazônica empreenderam, a partir de 1978, complicada caminhada no sentido da integração de infraestrutura. A assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica deu ensejo à criação de um espaço até então inexistente, dada a ignorância dos países com relação a seus vizinhos, sob vários aspectos. O Pacto Andino, apesar de envolver muitos dos países amazônicos, não tinha seu foco na área de floresta, e não incluía o maior país da região, o Brasil.

O tratado de 1978 oferecia a base para o relacionamento entre países ribeirinhos, em moldes semelhantes ao do Tratado da Bacia do Prata³⁰. Seu objetivo era estabelecer um mecanismo de concertação nas áreas de caráter não econômico, principalmente a cooperação técnica. Complementava, dessa maneira, os mecanismos regionais de integração comercial, oferecendo elemento essencial para a aproximação das economias: a infraestrutura. Da parte do Brasil, o gargalo energético provocado pelo aumento dos preços do petróleo fez crescer a necessidade de procurar a aproximação com a Venezuela, maior produtor de petróleo da região. Dessa forma, a diplomacia brasileira buscou reverter o afastamento decorrente da reprovação da Venezuela ao regime militar implementado no Brasil, seguindo a doutrina de não reconhecer os governos autoritários, e desejosa de exercer liderança na região. Com o tratado de 1978, foi criado o Conselho de Cooperação Amazônica, responsável pela realização de estudos acerca do potencial dos rios amazônicos, em termos de potenciais de transporte, eixo de comunicação e geração de energia. Em suma, os rios conformariam a base para as principais vertentes da integração de infraestrutura na região amazônica. Por mais que a pouca densidade das relações entre aqueles países, no que tange à área da floresta, levasse a

³⁰ Guerreiro (1992), p. 143.

um difícil avanço no contato político, é de grande valia a ideia expressa pela frase de Saraiva Guerreiro, sobre a reunião de chanceleres: “tratava-se de criar o hábito da cooperação regional”³¹.

1.3. Os anos 1980: crise econômica e aproximação

Na política internacional, a polarização ideológica da Guerra Fria passou por novo reavivamento com a gestão de Reagan (1981-1989). Para a América Latina, o governo republicano atuou defendendo a redemocratização e a adoção de princípios de gestão econômica que favorecessem o pagamento da dívida externa. Em agosto de 1980, novo Tratado de Montevideu deu vida à Associação Latino-Americana de Integração (Aladi). A principal inovação desse mecanismo foi permitir acordos parciais, o que tornou a Aladi uma espécie de depositário para diversos tratados de integração na região. Abandonou-se o objetivo de conformar a união aduaneira, nos moldes do projeto europeu, preferindo-se não ditar o ritmo para a integração econômica.

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. A capacidade do Estado de promover a industrialização foi minada pelo endividamento externo. Este cresceu exponencialmente em função dos contratos de juros flutuantes assinados apressadamente diante da impossibilidade de se lidar com o súbito aumento do custo da principal matriz energética dos transportes, o petróleo. A fragilidade econômica da região se refletia, ainda, nas negociações multilaterais e na relação com o FMI. Ganhou força, diante do quadro recessivo, a consideração de que o seguimento da cartilha de recomendações das instituições financeiras internacionais era necessária para superar a crise, apesar dos elevados custos para o desenvolvimento industrial e a autonomia macroeconômica da região.

Diante desse quadro, a política externa brasileira do universalismo assumia a perspectiva terceiro-mundista e buscava incentivar os vetores da integração latino-americana. O Brasil adotava, no âmbito do SELA, posição contrária às ações do organismo na área da integração de infraestrutura. Via-se a ação nos grupos subregionais como mais propícia ao

³¹ Ibidem, p.144.

avanço na área, restando ao SELA papel mais amplo, de elaboração de estudos e realização de seminários.

1.3.1. A nova Amazônia

A década de 1980 foi o contexto de uma transformação no significado da região amazônica. No meio internacional, a questão ambiental ganhou novo sentido a partir da Conferência de Estocolmo, em 1972. Em 1987, o relatório “Nosso futuro comum”, também conhecido como relatório Brundtland, resumiu em um conceito todo o sentido das discussões que ganhariam crescente espaço na agenda internacional, principalmente a partir da conferência do Rio de Janeiro, em 1992. A ideia de desenvolvimento sustentável, nos termos do relatório, “procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades”. O desconhecimento da realidade naquela região exigiu esforço consciente dos países no sentido de promover estudos para compreender a dimensão dos seus potenciais econômicos. No Brasil, o lançamento do projeto interministerial Calha Norte, em 1985, visava dar solução para diversos problemas sociais e estratégicos da Amazônia. A presença de populações indígenas remotas inspirava debates sobre o papel do Estado e o significado da fronteira, pois alguns povos encontravam-se em mais de um país. O contrabando, o desflorestamento e o tráfico de drogas necessitavam ser combatidos por meio de presença mais efetiva das Forças Armadas. Do ponto de vista ambiental, alterava-se a percepção em voga no período do projeto desenvolvimentista dos militares, de integrar a Amazônia ao território nacional por meio da expansão das grandes obras de infraestrutura e da substituição das áreas florestais por núcleos de povoamento. De toda forma, seguiria como uma constante a dificuldade de se concretizar qualquer planejamento para a região, haja vista a distância – e conseqüente desinteresse do setor privado – das principais regiões industriais, a baixa densidade demográfica, a questão ambiental, entre outros fatores.

Vastas áreas permaneciam, no plano mais amplo da região amazônica, sujeitas a questões de soberania, sendo estas agravadas pela baixa ocupação demográfica e pela alta concentração de recursos naturais, principalmente minérios. Grave disputa concernia Venezuela e Guiana, com a primeira pleiteando cerca de dois terços do já escasso território guianês. No ano de 1982, o presidente Forbes Burnham, da Guiana, veio ao Brasil, onde assinou memorando de entendimento sobre a questão da interconexão dos sistemas viários. O

jornal venezuelano *El Nacional* noticiou a visita como uma manobra de fundo geopolítico da Guiana:

“ ‘El viaje de Burnham a Brasil tiene una connotación geopolítica considerable’ – dijo el diputado José Vicente Angel, del Movimiento Electoral del Pueblo. ‘No olvidemos las tradicionales aspiraciones geopolíticas de Brasil, que busca una salida por Caribe, las reticencias que tuvo con relación a Venezuela y la importancia estratégica y geográfica de Guiana’ – añadió”³².

1.3.2. O Cone Sul e a viabilidade da aproximação sul-americana

O cenário adverso, tanto em termos políticos quanto econômicos, competiu para o aumento da predisposição à integração entre Brasil e Argentina. Abandonou-se a vertente confrontacionista, dada a inutilidade dessa postura para lidar com os graves problemas internos, e também a derrocada dos regimes militares. Os anos 1980 viram progredir, de maneira irreversível, a relação em eixo que levariam à formação do Mercosul na década seguinte.

Na arena política, em 1980, a visita de Figueiredo a Buenos Aires deu novo impulso à aproximação bilateral, com o marco simbólico de representar a primeira visita de um presidente brasileiro à Argentina desde 1935. Dez anos após o compromisso de Médici e Lanusse, ainda não existia a ponte ligando o Estado do Paraná à Argentina, na curta faixa de fronteira que separava os dois. Em 1982, portanto, uma carga que buscasse sair do norte do Paraná para chegar a Santa Fé, por exemplo, tinha que seguir para Uruguaiana, no Rio Grande do Sul. A construção da ponte sobre o rio Iguaçu encurtaria 1.400 quilômetros da viagem, além de impulsionar a vocação comercial das regiões fronteiriças e aproximar a logística do Atlântico à do Pacífico, pois trata-se de região estratégica do mapa sul-americano – a tríplice fronteira. Periódico desta época revela a existência de uma comissão de moradores e empresários de Foz do Iguaçu que pressionava pelo avanço da vontade política em favor da obra, sugerindo que “a Argentina usou seu aparente desinteresse pela sua construção como mais uma arma nas negociações com o Brasil na questão energética”³³. Novo acordo em 1982,

³² El Nacional (Venezuela). 05/10/1982.

³³ Estado de S. Paulo. 20/10/1982.

por troca de notas, levou à retomada do projeto de construção da ponte. Em 1985, Sarney inaugurou, juntamente com o presidente Alfonsín, a Ponte Tancredo Neves sobre o Rio Iguaçu.

O imperialismo identificado à ação inglesa nas ilhas Malvinas contribuiu para se criar um ambiente de solidariedade sul-americana. O Brasil, apesar de não oferecer, oficialmente, apoio militar à Argentina, permitiu que seus portos fossem utilizados para exportação de produtos argentinos, cedeu pilotos e material militar aos vizinhos, entre outras formas de contribuição³⁴. Também as relações com os Estados Unidos enfrentavam dificuldade diante da postura de Reagan, que não atribuía atenção à América Latina.

No plano político interno, fenômeno fundamental para o avanço da integração sul-americana foi o processo de transição democrática. O governo Sarney buscava firmar sua legitimidade no âmbito interno, ao mesmo tempo em que esforçava-se por recuperar a credibilidade nos foros multilaterais e explorar novas possibilidades de parceiros econômicos. Também na Argentina renascia a democracia, com o governo de Raúl Alfonsín (1983-1989), após a malograda experiência dos militares na guerra das Malvinas. No Uruguai, a transição ocorreu em 1985, com a posse do presidente Sanguinetti.

Do ponto de vista da complementaridade econômica, Argentina e Brasil tinham longo caminho a trilhar. As políticas macroeconômicas adotadas pelo vizinho geraram um quadro de superávit para as exportações líquidas brasileiras, o que acabou por inspirar uma sobretaxa sobre os produtos. Graças à vontade política, criaram-se grupos e comissões que trabalharam pela superação das dificuldades iniciais. Na segunda metade da década de 1980, pode-se falar em um processo de integração, pois é a vertente econômica que ganha a frente na relação entre Brasil e Argentina, que posteriormente incorporariam Paraguai e Uruguai. As conversações dos presidentes Sarney e Alfonsín já tinham o claro objetivo de levar à criação de um mercado comum, ao qual os outros países pudessem se associar posteriormente. Nesse marco, em julho de 1986, foi assinada a Ata para a Integração Brasileiro-Argentina, criadora do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). Novos protocolos foram assinados nos anos seguintes, aprofundando a institucionalidade do programa. Em 1989, novo encontro presidencial em Uruguiana resultou na assinatura do Protocolo 23, que tratava expressamente da integração das regiões fronteiriças, por meio da criação de comitês de fronteira, da compra de gás argentino pelo Brasil e da construção de uma ponte ligando São Borja a São Tomé, antiga reivindicação das comunidades locais. Dessa forma, apesar de o contexto de recessão econômica apontar para a maior dificuldade na negociação interna de

³⁴ Moniz Bandeira (2003).

acordos de complementaridade, dada a pressão de grupos econômicos e trabalhistas de parte a parte, os dois países lograram, pela via política, avançar no projeto de integração.

Com o Paraguai, também houve muitos avanços na integração física, por meio da assinatura de diversos acordos e do trabalho das comissões mistas. Ampliava-se, dessa forma, a base das interconexões que tornariam dinâmicos o comércio e o escoamento de produtos paraguaios pelos portos brasileiros. Mantiveram-se as boas relações bilaterais, e o presidente Figueiredo visitou Assunção em abril de 1980. Em matéria de transportes, a assinatura do Tratado de Interconexão Ferroviária, naquele ano, lançou as bases de um corredor de exportação entre Assunção e o porto de Paranaguá, a partir da conexão fronteiriça em Guaira e por meio da gestão compartilhada dos padrões de bitola e controle de tráfego, entre outros. Com isso, o Paraguai teria alternativa viável para a exportação de soja. Quanto ao transporte rodoviário, comissões mistas objetivaram incrementar as conexões entre os países, e o Brasil ofereceu crédito de 11,2 milhões de dólares para a construção de uma rodovia entre Yby-Yaú e Pedro Juan Caballero³⁵.

O avanço da integração na região da Bacia do Prata não tem como única explicação racional o entendimento político. Como se viu, nas décadas de 50 (segunda metade), 60 e 70 houve aumento do transporte rodoviário na matriz brasileira. A região Sul foi uma das que mais avançaram em termos de densificação da rede viária. Somando-se o fato de que há na região relevante proximidade geográfica, tanto em termos físicos como culturais, tem-se como resultado a existência de uma rede de infraestrutura integrada com Paraguai, Argentina e Uruguai. Essa condição serviu de premissa fundamental para se considerar a integração no cone sul. Como no caso da Europa, em que o processo político seguiu-se a uma situação pré-estabelecida de interconexão, o cone sul era o que de mais próximo havia, na América do Sul, de uma região com significativa densidade de redes de comunicação de transportes, energia e comunicação. A integração na região amazônica revelava-se muito mais difícil, e a pouca densidade de comunicações contribuía para o quadro de afastamento. 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.

³⁵ Vizentini (1998), p. 304

1.4 A deriva na política internacional e a fundação do MERCOSUL

A década de 1990 representa nova e profícua etapa da integração na América do Sul. O meio internacional foi esvaziado do principal motor de polarização política prevalecente até então, a Guerra Fria. Os Estados Unidos restaram como a mais poderosa nação do planeta, e sua política externa deveria corresponder a uma nova perspectiva da política mundial, além de oferecer uma atuação que constituísse resposta para a propagação de interesses internos difusos quanto à atuação externa do país.

Dentro do padrão de atuação de uma superpotência, houve preocupação por parte dos Estados Unidos em manter o entorno hemisférico sob a área de influência política e econômica imediata. O país sofria com pesado desequilíbrio na balança comercial, motivo pelo qual necessitava encontrar saída para suas exportações³⁶. Em 1990, é lançada pelo presidente Bush a Iniciativa para as Américas, proposta de institucionalizar a integração no continente, por meio da criação de uma extensa área de livre comércio. A recepção da ideia entre os sul-americanos não foi unívoca, principalmente porque, após anos de marginalização no escopo da política externa estadunidense, já haviam criado mecanismos subregionais de integração.

A situação econômica e política interna dos países sul-americanos continuava crítica no início da década. A crise da dívida externa, as declarações de moratória, os altos índices de inflação e as tentativas frustradas de promover a estabilidade macroeconômica minavam a legitimidade interna. O Consenso de Washington, que teve importante grau de penetração no pensamento econômico da região, dadas as dificuldades enfrentadas pelos governos em implementar as medidas de estabilização, pregou medidas de disciplina fiscal e diminuição no papel do Estado na economia. Os governos de Collor, Menem (Argentina), Gortari (México), Pérez (Venezuela) e Fujimori (Peru) seguiriam princípios da nova gestão econômica do Estado. Isso não significou, necessariamente, uma nova política de subserviência aos Estados Unidos. No caso do Brasil, procurou-se manter a autonomia da política externa. Já na Argentina, a política definida como realismo periférico produziu uma compreensão de inferioridade do poder do país, que deveria buscar o mínimo de confrontacionismo na política internacional, para isso se aliando incondicionalmente aos EUA.

Fatores diversos concorreram para que se decidisse pela antecipação da integração entre Brasil e Argentina. Estados Unidos e Canadá colocaram em prática, em 1989, acordo de

³⁶ Moniz Bandeira (2003). p. 475.

livre comércio que posteriormente levaria à criação do North America Free Trade Agreement (NAFTA), em 1994. O bloco exerceria importante influência sobre grupos políticos e econômicos nos países sul-americanos, principalmente sobre as chancelarias. Na Europa, elaboraram-se emendas com vistas a direcionar a integração do bloco para a conformação da União Europeia, avançando nos setores político, econômico e social. Em 1993, entrou em vigor o Tratado de Maastrich, que aprofundou a institucionalização do processo integrador na Europa³⁷. No âmbito multilateral, as negociações da Rodada Uruguai apontavam para a inclusão de novos temas sob a alçada do GATT, incluindo agricultura, têxteis, propriedade intelectual, serviços e investimentos, os quais exigiriam maior coordenação entre os países em desenvolvimento. Ao final de 1993 foi concluída a Rodada Uruguai e criada a Organização Mundial do Comércio (OMC).

O Tratado de Assunção, assinado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, que criou o Mercado Comum do Sul – Mercosul, pode ser interpretado sob diferentes pontos de vista. De um lado, ele representa a consolidação do processo de aproximação ensaiado por Argentina e Brasil nos anos anteriores, movidos por processo comum de transição de regimes de governo e superação de desconfiças em áreas estratégicas. Por outro lado, pode ser entendido como reflexo da mudança de postura dos dois países frente ao projeto de desenvolvimento, passando a aceitar a possibilidade de empreender estratégias conjuntas em meio a um contexto profundamente negativo para as economias latino-americanas. Em outros momentos, essa possibilidade foi levantada e proposta, como se viu, por exemplo, nos casos do Pacto ABC proposto por Perón, da aproximação entre Quadros e Frondizi e da criação da ALALC. Forças contrárias, de resistência, prevaleceram nesses momentos. Na virada da década, entretanto, o resultado foi diferente. Ainda que, novamente, existissem discordâncias internas sobre os rumos da política exterior, o resultado foi a união institucional guiada pela questão da redução tarifária e aumento das possibilidades de acesso a mercados³⁸. Uma terceira perspectiva coloca o Mercosul como solução intermediária entre a política desenvolvimentista tradicional e a economia liberal que ganhava espaço naqueles anos³⁹.

Do ponto de vista cepalino, que adaptava as ideias do desenvolvimento industrial à nova realidade econômica internacional, era fundamental que os países latino-americanos

³⁷ O Tratado de Assunção, já em seu preâmbulo, expressa a consideração desses elementos: “[Os Estados Partes], tendo em conta a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países (...)”.

³⁸ Vaz (2002), p.95-96.

³⁹ Bernal-Meza (2002).

buscassem se adaptar em meio a um contexto de interdependência produtiva e tecnológica. Por meio do regionalismo aberto, “os acordos de integração devem tender a eliminar as barreiras aplicáveis à maior parte do comércio de produtos e serviços entre os signatários, no contexto de suas políticas de liberalização em relação a terceiros, ao mesmo tempo em que é favorecida a adesão de novos membros aos acordos”⁴⁰. Além disso, temia-se que a configuração de blocos econômicos entre países desenvolvidos conduzisse a um mundo fragmentado. Tratava-se, portanto, de se defender das consequências negativas da regionalização em outras partes do mundo, diante da impossibilidade de se ter um comércio internacional franco.

1.4.1. A prioridade sul-americana na década de 1990: predomínio do multilateralismo regional

Em 1º de janeiro de 1990, os plenipotenciários de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai assinaram acordo sobre transporte terrestre, cujo extenso conteúdo visava regular as dimensões burocrática e legal do transporte internacional. O documento, como tornou-se praxe, foi firmado sob o âmbito da Aladi.

A política externa conduzida no governo Itamar Franco deu um sentido estratégico mais abrangente à integração no Cone Sul, sem romper com as iniciativas do governo anterior. Dentro da lógica do regionalismo aberto, a iniciativa visaria fortalecer a posição daqueles países frente ao avanço da globalização⁴¹. Nesse sentido, foram lançadas a Iniciativa Amazônica e a Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA), que se pretendiam complementares ao processo iniciado com o Mercosul e visavam fortalecer a institucionalidade da integração sul-americana, em contraposição à incorporação da região na órbita de integração com os Estados Unidos. A ALCSA também tinha componente da maior importância em termos políticos: levantava a bandeira da América do Sul, em contraposição à expressão historicamente veiculada da América Latina. O principal motivo dessa transição foi a percepção de que o México, ao vincular-se por meio do NAFTA à América do Norte, distanciava-se cada vez mais dos propósitos dos países mais ao sul.

No âmbito bilateral, os países do cone sul multiplicaram as iniciativas de integração física. A posição e o significado da questão da infraestrutura no processo de integração não é

⁴⁰ Bielchovsky, (2000).

⁴¹ Hirst e Pinheiro (1995)

unívoca, facilmente compreensível. Ao mesmo tempo pré-requisito para o avanço do comércio e consequência natural da intensificação das redes locais, na medida em que o aumento dos contatos gera demandas por estrutura, certo é que Brasil e Argentina multiplicaram as ações visando incrementar a integração de suas estruturas produtivas, o que é demonstrado pelo fato de que 22 dos 50 documentos assinados tratam diretamente de questões de integração de infraestrutura. Em abril de 1996, memorando de entendimento sobre integração física reforçou a importância da coordenação entre os municípios, Estados e órgãos estatais envolvidos, com vistas a agilizar os trâmites alfandegários e controlar o fluxo nas vias já existentes e viabilizar a concretização das obras planejadas. Na área energética, acordos foram assinados visando integrar as redes elétricas e permitir o intercâmbio comercial de energia por meio de empresas privadas.

A diplomacia brasileira retomou, no governo Franco, os projetos de ligação entre os oceanos Atlântico e Pacífico. Com o Chile, o Brasil assinou, em 1993, acordo para constituir uma comissão técnica voltada à questão das conexões rodoferroviárias interoceânicas. Dois anos depois, o mesmo tema foi tratado com o Equador, por meio de protocolo sobre a realização do projeto da via interoceânica, retomando designios da Sub-Comissão de transportes constituída na década de 1960.

Para a vizinhança amazônica, o Brasil lançou a Iniciativa Amazônica, por ocasião da reunião do Grupo do Rio em dezembro de 1992. Com a Venezuela, foi regulamentado o transporte rodoviário transfronteiriço, por meio de acordo firmado em julho de 1995. Foram levados a cabo, ainda, projetos de interligação da rede elétrica, o que também se registrou entre Venezuela e Colômbia, aumentando a disponibilidade de energia elétrica na região amazônica. Em geral, no entanto, as relações foram mantidas no contexto multilateral. Por exemplo, por ocasião da visita do presidente do Suriname a Brasília, em janeiro de 1996, o presidente Cardoso disse:

O Suriname é um país a que a geografia e a história reservam uma posição de indiscutível relevo na política externa brasileira.

Esta posição assume agora importância ainda maior com a perspectiva de integração hemisférica emanada da Cúpula das Américas.

O Brasil tem enfatizado que este processo deve ter por base os esquemas sub-regionais de integração existentes e que seus objetivos devem orientar-se por uma política gradual e realista.

O Mercosul ganhou novo sentido ao longo da década de 1990. Ficou mais evidente que o sentido do bloco seria de incrementar a inserção internacional dos países que o compõem,

servindo como uma espécie de prerrogativa para negociações mais coesas e dotadas de poder de barganha. Do ponto de vista da política externa brasileira, a busca de novas parcerias, consequência de projeto universalista e globalista de participação internacional, o Mercosul representava a principal ferramenta de ligação entre a prioridade regional e a inserção internacional. Reflexos dessa percepção são as iniciativas de conformação de área de livre comércio com a União Europeia e as negociações na recém-criada OMC.

A integração física na área energética passou por mudança importante na década de 1990. O diagnóstico da área era de ineficiência no planejamento e na execução de projetos. A política econômica liberal previu para o setor um choque de gestão, cujo principal componente foi a privatização de empresas de distribuição e, em alguns casos, de geração de energia. Os governos deveriam reduzir sua participação à fiscalização dos serviços prestados pelas empresas e ao manejo dos processos de leilão. Paralelamente, a situação de debilidade e de relançamento das bases de exploração do setor energético seria aproveitada estrategicamente pelos Estados Unidos. Os novos princípios de liberalização do setor estavam consubstanciados na Iniciativa Energética Hemisférica (IEH), de 1995, que aglomerava os procedimentos que já vinham sendo adotados no Chile (este pioneiramente, a partir de 1982), Argentina, Peru, Bolívia e Colômbia. A Iniciativa, lançada no âmbito da Cúpula para as Américas, tinha como importante vetor representar um mecanismo de integração real entre os países, facilitando a conformação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), principal meta dos Estados Unidos para a região. Realizaram-se reuniões anuais de ministros da área energética, criaram-se diversos subgrupos que abordavam entre suas prioridades: o aumento do investimento no setor energético (liderado pelos EUA), a exploração e o comércio de gás natural na região andina, a expansão das redes elétricas no interior, cooperação no setor petrolífero, promoção de tecnologias limpas e eficiência energética (liderado pelo Brasil). Estes últimos refletiam a preocupação crescente, em decorrência dos avanços do debate ambiental no meio internacional, com o desenvolvimento de tecnologias de energias renováveis.

Em termos bilaterais, vários acordos-quadro foram assinados entre os países da região, estabelecendo regras comuns para o intercâmbio comercial e o transporte de energia (principalmente nos casos de excedentes), cooperação para a pesquisa e desenvolvimento na área de eficiência energética, entre outras. Exemplos desses acordos são os firmados entre Paraguai e Uruguai (1996), Argentina e Bolívia (1998) e Argentina e Peru (1998). Por fim, destaca-se o início do funcionamento da usina de Yaciretá, empreendimento binacional entre Argentina e Paraguai.

A década terminaria com um episódio de crise com a qual os países da América do Sul teriam que lidar nos anos seguintes. No cone sul, a fuga de capitais decorrente da crise financeira asiática provocou a desvalorização da moeda brasileira e, conseqüentemente, desequilíbrio no comércio regional. No setor energético, os investimentos privados decaíram, o que provocou estagnação na capacidade geradora dos Estados, resultando, posteriormente, em crises energéticas sucessivas. A Iniciativa Energética Hemisférica perdeu ímpeto, juntamente com as negociações da Alca, e novas estratégias deveriam ser adotadas.

No que diz respeito à infraestrutura, a institucionalização propiciada pelas iniciativas políticas das últimas décadas, notadamente o Mercosul, a Comunidade Andina, a organização em torno do Tratado de Cooperação Amazônica e do Tratado da Bacia do Prata e a orientação pragmática das funções da Aladi forneceram uma base para a elaboração de estudos de identificação das condições e potencialidades dos países sul-americanos. Criou-se a Rede de Transportes e o Inventário de Projetos Prioritários para a Integração da América do Sul, no âmbito da Conferência de Ministros de Transportes, Comunicações e Obras Públicas da América do Sul, o Plano-mestre de Transportes e sua Infraestrutura para a América do Sul, elaborado pela ALADI no marco da Conferência de Ministros de Transportes, Comunicações e Obras Públicas da América do Sul; as atividades do Grupo de Trabalho Multilateral sobre Corredores Terrestres Bioceânicos, e o trabalho realizado no âmbito do Tratado da Bacia do Prata e do Tratado de Cooperação Amazônica.

1.5. Panorama do comércio exterior sul-americano desde 1970

Uma análise simplificada do histórico do comércio exterior dos países sul-americanos, segundo dados da Cepal, permite identificar pontos de interesse a respeito do avanço da integração no subcontinente. Por um lado, a participação da América do Sul como destino das exportações variou ao longo dos trinta e cinco anos da série analisada. O grande aumento entre 1990 e 1995, único ano em que a região foi o principal destino das exportações (cerca de 25%), foi conseqüência da implementação do Mercosul. Entretanto, nos anos seguintes, as exportações de Colômbia e Equador (em torno de 20%), Peru (em torno de 15%) e Venezuela (menos de 10%) puxaram para baixo essa participação. Esses países aumentaram suas exportações para os Estados Unidos ao longo das últimas décadas. Curiosamente, o país aparece como destino de cerca de metade das exportações venezuelanas desde 1990, em decorrência da demanda por petróleo.

Do ponto de vista das importações, houve avanço constante da participação da América do Sul como destino. Saindo de 11% em 1970, chegou a 27% em 2005, em termos de valor. É interessante notar que, neste caso, o Brasil puxa para baixo a participação do continente quanto às importações. A diversificação de parceiros é a principal causa dessa tendência. Em geral, chama a atenção o aumento da participação dos países em desenvolvimento e a diminuição da participação dos desenvolvidos no gráfico, como se vê pelo crescimento da China e a diminuição de Japão, União Europeia e Estados Unidos na composição.

A integração sul-americana avançou, portanto, do ponto de vista comercial. Os blocos econômicos do sul e da região andina são os principais motores desse processo, em paralelo a dinâmicas mais amplas do meio internacional, tais como a intensificação da globalização econômica, o término de um período de divisão ideológica com consequências para o fluxo do comércio internacional e a diminuição da dependência externa por parte dos países sul-americanos de certos produtos e serviços dos países desenvolvidos. Os Estados Unidos continuam a ser, individualmente, o principal parceiro econômico da América do Sul. Há, em conclusão, uma dupla tendência de aumento da circulação regional dos itens de comércio exterior e de diversificação das parcerias internacionais. A integração física participa como condição fundamental para que os Estados expandam o fluxo de circulação de produtos da América do Sul.

Figura 1 – Destino das exportações sul-americanas

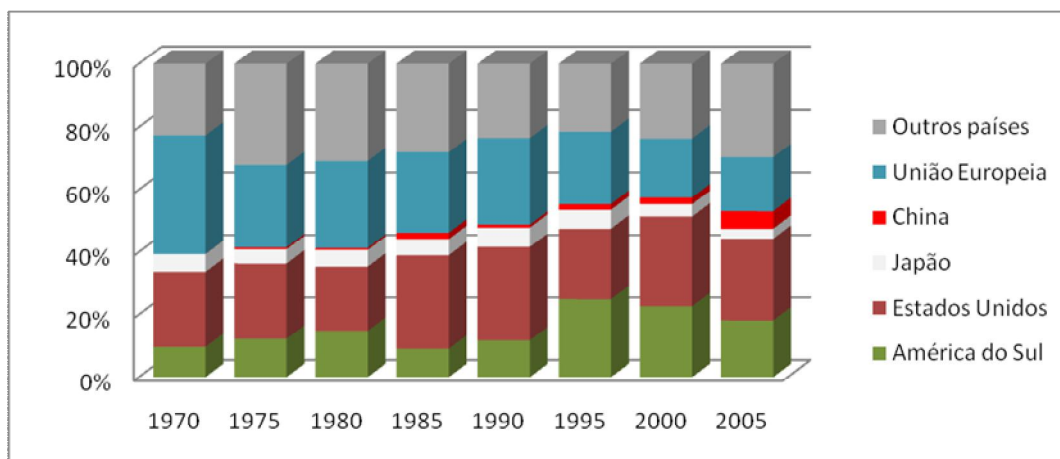
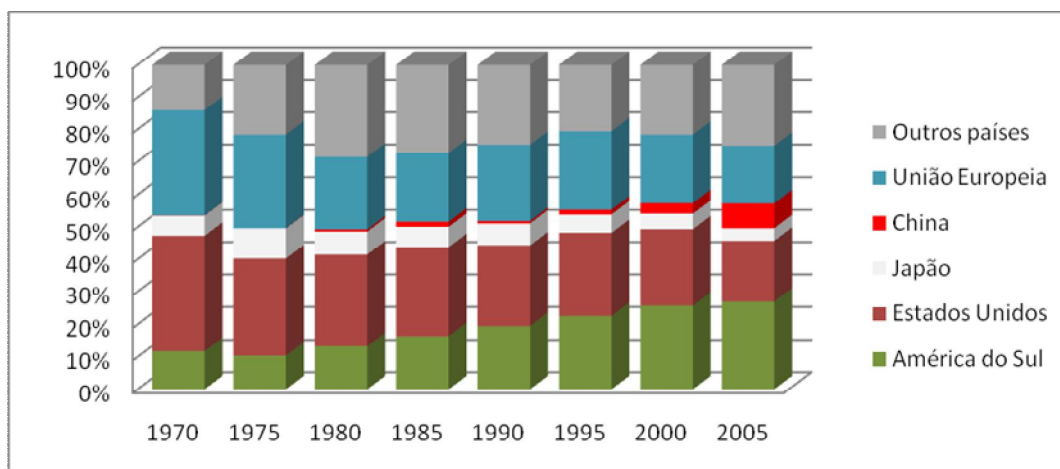


Figura 2 – Procedência das importações sul-americanas



1.6. Conceitos e oposições

A integração na América do Sul representa tema de complexa evolução ao longo da história dos Estados independentes e permite diferentes abordagens aos problemas e dinâmicas que envolve. Os autores das análises das relações internacionais do Brasil utilizam, como recurso metodológico, o artifício da criação de conceitos com vistas a agregar determinados fenômenos ou modos de pensar para fins de comparação, testes de hipóteses, inserção em teorias ou outras aplicações. Permeado por pares de idéias que muitas vezes apresentam um conflito dialético no âmbito tanto da política externa como da interna dos países, o tema da integração oferece inúmeras possibilidades e pontos de vista para os estudiosos. Exemplos desses pares, conforme se pode depreender do histórico apresentado, são:

Cosmopolitismo e Nacionalismo → na formulação de Hélio Jaguaribe⁴², a primeira ideologia era favorável aos princípios econômicos teorizados e aplicados pelos países do centro quanto à liberalização econômica, resultando, no contexto sul-americano, na defesa da livre concorrência e da abertura da economia ao capital estrangeiro. Já o nacionalismo propunha uma política externa autônoma com relação à postura das grandes potências.

Leste/Oeste e Norte/Sul → ainda que não exclusiva do contexto sul-americano, a oposição foi utilizada como base para a mudança radical da percepção dos países menos desenvolvidos sobre o funcionamento do sistema internacional. Ao fugir da oposição ideológica da Guerra Fria, entre o capitalismo – capitaneado pelos Estados Unidos e outras potências ocidentais – e

⁴² Jaguaribe (1958).

o socialismo – base de ação interna e externa da União Soviética e de seus satélites – os países do chamado “terceiro mundo” buscaram demonstrar que a divisão do mundo que realmente influenciava sua vida internacional se dava entre os países do norte, ricos e desenvolvidos, e os do sul, pobres e afastados da possibilidade de criarem mecanismos de desenvolvimento efetivos. Na América do Sul, ambas as percepções influenciaram determinadamente os processos de integração, com a segunda representando base muito mais favorável à aproximação entre os países, na medida em que propiciava a busca conjunta de soluções para o desenvolvimento econômico e social. Exponentes desse pensamento no Brasil foram Horácio Lafer, na década de 1950, e Araújo Castro, nos anos 1960. Celso Lafer e Félix Peña foram os responsáveis por elaborar uma percepção conjunta da importância de se incluir o vetor da integração entre Brasil e Argentina na firmação da lógica Norte-Sul, na década de 1970⁴³.

Multilateralismo e bilateralismo → vetores da ação externa não excludentes, mas que foram priorizados em diferentes medidas ao longo da história sul-americana. No caso do Brasil, percebe-se com relativo grau de discernimento que momentos como as gestões de Rio Branco, Gibson Barbosa e Azeredo da Silveira utilizaram com predominância as relações bilaterais. Outros, como Santiago Dantas, Araújo Castro, Magalhães Pinto, e Luiz Felipe Lampreia deram sentido amplo às ações multilaterais. Na maioria dos casos, contudo, há uma combinação dos vetores. Os resultados para a integração foram obtidos em nível mais amplo, de indicação de rumos e convergência de interesses, por meio das iniciativas multilaterais; já as ações mais concretas, de incremento das conexões físicas entre os países, foram reflexo, predominantemente, das ações bilaterais. Cumpre lembrar que nesse vetor também são realizadas as gestões visando a conciliação de posições que resulta nos acordos multilaterais.

Aproximação e distanciamento → antes que a América do Sul se tornasse prioridade estratégica irreversível para os países da região, a partir da década de 1980, foi comum a alternância de postura das políticas exteriores quanto à aproximação e o distanciamento com relação aos vizinhos. Muitas vezes influenciadas pelos desígnios de potências estrangeiras, as decisões eram reflexo da linha geral das políticas externas. Em alguns casos, os conflitos armados e o rompimento de relações diplomáticas refletiram uma vertente mais extremada do distanciamento. Brasil e Argentina protagonizaram diversos períodos em que se alternava o Estado propenso à aproximação ou ao distanciamento. A falta de coincidência em determinados períodos não impediu, contudo, que se assinassem acordos e promovessem ações de integração. Da mesma forma, a aproximação não implicava necessariamente o

⁴³ Lafer e Peña (1973).

aprofundamento dos vínculos institucionais e físicos, dada a existência de fatores internos de constrangimento da ação dos atores da política externa, como foi o caso, em diversas ocasiões, da pressão de grupos militares sobre a ação de governos civis.

Condicionantes estruturais e condicionantes conjunturais → vários autores da historiografia de política externa, como Gerson Moura⁴⁴ e Gelson Fonseca Jr.⁴⁵, utilizam esse par de conceitos como definidor das variáveis de determinados conceitos e processos. A ideia, posta de modo simples, é que a compreensão de um fenômeno deve estar associada à consideração simultânea de causas ligadas a uma estrutura – seja ela política, institucional, econômica, nacional ou internacional, etc. – que implica visão mais ampla em termos espaciais e temporais; e de causas imediatamente relacionadas, responsáveis por súbitas alterações de rumo, desencadeamento de tensões, trocas de governos, etc.

Estado Desenvolvimentista, Estado Normal e Estado Logístico → um dos casos em que uma dualidade de conceitos gera uma síntese dialética, a ideia de paradigmas de política externa proposta por Amado L. Cerro procura explicar as mudanças gerais na orientação da política externa brasileira ao longo do século XX e início do século XXI. Basicamente, o paradigma do Estado desenvolvimentista indica a orientação geral da política externa, prevalecente entre as décadas de 1930 e 1980, com vistas ao desenvolvimento industrial e a superação da condição econômica periférica. Restava ao Estado papel centralizador no planejamento e na execução das ações de promoção do desenvolvimento. Por sua vez, o Estado Normal diz respeito ao paradigma de ação externa que envolvia a um só tempo elementos internos – como o endividamento do Estado, a crise econômica e o momento de democratização – e externos – o Consenso de Washington sobre o novo papel idealizado do Estado, a globalização. Na visão de Cerro, a aplicação prática do paradigma resultou desastrosa para os países sul-americanos, que enfrentaram crises financeiras, energéticas e cambiais, estagnação econômica e aumento da desigualdade social, não percebendo que suas próprias decisões quitavam-lhe a autonomia e cumpriam com os desígnios dos países ricos. Por fim, o paradigma do Estado Logístico representa uma solução encontrada pelos países sul-americanos no início do século XXI, que combina preceitos da inserção econômica internacional e liberalização comercial com a valorização do papel do Estado no provimento das condições logísticas necessárias à atuação

⁴⁴ Moura (1991).

⁴⁵ Fonseca Jr. (1998).

dos agentes privados. Haveria, nessa postura, melhor entendimento das realidades locais e das oportunidades para a inserção internacional dos países sul-americanos⁴⁶.

Não pretendendo ser exaustiva, a lista acima demonstra a existência de uma multiplicidade de elementos e processos que devem ser levados em conta ao se estudar os processos de integração na região sul-americana, apesar de sua sobreposição resultar em difícil tarefa de categorização e simplificação do processo histórico. São todos, como se nota, ligados a formulações próprias do pensamento local, refletindo opção arbitrária em detrimento de outros tantos conceitos produzidos por estudiosos de outros países. O estudo da integração física está sujeito a todas essas considerações e representa exemplo interessante de como a incidência transversal, simultânea e de intensidades variáveis dos fatores determinantes da política externa produz seus resultados concretos.

Com este histórico, espera-se ter cumprido o objetivo de apresentar as principais características da integração regional vivida pela região, com especial atenção dedicada à influência exercida pela vertente da integração física, foco principal do trabalho. Espera-se, de maneira semelhante, que tenha ficado mais evidente a existência de uma relação de constituição mútua entre o vetor da integração física e o processo de integração política regional como um todo. Com relação à percepção histórica, destaca-se o peso de fatores extrarregionais para o processo de integração, em oposição à influência de elementos de natureza interna. A influência ideológica da Guerra Fria, as parcerias econômicas, o endividamento externo, a dependência política e econômica e mesmo o apoio de potências estrangeiras a regimes militares estiveram relacionados à percepção da sociedade, dos formuladores políticos e tomadores de decisão acerca da integração. Além disso, iniciativas concretas como o bloco europeu, criado na década de 1950, a OEA e a ALCA representam exemplos institucionalizados dessa lógica extrarregional.

1.6.1. Quadro-resumo da integração ao longo do século XX

Ao final dessa trajetória, convém apontar a síntese dos principais elementos caracterizadores da integração física ao longo do século XX. O objetivo é reunir aqueles fatores cujas modificações em seu sentido estiveram profundamente ligadas à mudança geral do sentido da integração regional. No quadro, há três categorias: o contexto regional, que visa demonstrar os elementos gerais que embasam a dinâmica interna e regional dos países sul-americanos; os princípios da integração física, que reúne quatro elementos que passaram por

⁴⁶ Cervo (2002).

mudanças em seu sentido nos períodos posteriores; e questões práticas da integração física, cujos dois fatores, investimento e financiamento, são os principais motores e obstáculos do avanço da integração física como um todo. A matriz das categorias apresentadas no quadro está centrada no esforço de integração que se caracteriza a partir de 2000. A apresentação do quadro nesta seção tem como objetivo facilitar o entendimento da comparação realizada nos períodos seguintes. Entende-se que há uma mudança geral na virada do século, fruto do novo ímpeto do processo de integração regional sul-americana capitaneado pelo lançamento da IIRSA. Esse é o foco do capítulo a seguir, ao final do qual retomaremos o resumo das principais diferenças com relação aos elementos identificados no quadro acima.

Tabela 1 - Principais elementos da integração física no século XX

Elementos	Característica (no século XX)
Contexto regional	
Influência dos EUA na integração regional	Forte influência em meio ao contexto da Guerra Fria. A integração deveria incluir os EUA ou contar com seu aval.
Situação econômica	Diferentes ciclos de prosperidade e crise. Momentos mais graves nas décadas de 1960 e 1980. Dependência externa.
Integração com o comércio internacional	A industrialização por substituição de importações exigia interação condicionada com as potências estrangeiras.
Situação política	Alternância de governos democráticos e ditaduras. Debate interno acerca da conveniência da integração, que passou por momentos de aproximação e retraimento. Grande influência de potências estrangeiras, notadamente EUA, na dinâmica política interna.
Institucionalização	Baixa. Primeiros esforços de criação de mecanismos de coordenação multilateral. A questão da integração física aparece em grupos locais, como na bacia do Prata e na Iniciativa Amazônica.
Princípios da integração física	
Preocupação ambiental	Não era um princípio orientador. Na verdade, a ocupação da Amazônia, com consequente desmatamento, foi incentivada.
Tripé transportes-energia-comunicações	A interação entre os três vetores não era automática. Projetos isolados.
Democracia	Sem relação com os projetos isolados. Aparece como base para os esforços de integração da década de 1990.
Conceito de "América do Sul"	Não aplicado. Preferência pela ideia de "América Latina", que reunia os países em condição de subdesenvolvimento.

Questões práticas da integração física	
Financiamento	Projetos isolados, em geral financiados pelo Estado, com auxílio de grandes instituições financeiras.
Investimento	Capitaneado pelo Estado, em resposta a demandas locais.

Fonte: elaboração própria

Capítulo 2 – A integração da infraestrutura no novo século: A IIRSA e seus significados

O ano 2000 encontrou a América do Sul em uma situação ao mesmo tempo crítica e promissora. Crítica porque as crises econômicas que se abateram nos anos finais da década de 1990 produziram mudanças políticas importantes na política e geraram um desafio para os governos da região, com desemprego, descontentamento social com as reformas de mercado, declínio do comércio e incerteza na negociação internacional após o fracasso de Seattle. O momento era promissor devido à percepção de independência renovada pelo fim da Guerra Fria, que abria caminho para o contínuo avanço dos mecanismos de integração regional.

No que diz respeito à infraestrutura, a série de estudos e projetos elaborados na década anterior, como se viu, propiciou o ganho de densidade da questão no âmbito da integração regional. Uma série de fatores políticos convergiram para que, no ano 2000, fosse lançada com êxito nova perspectiva para a integração na América do Sul. Aproveitando-se de elementos das iniciativas anteriores e do propício momento político internacional e regional, o governo brasileiro investiu e foi apoiado na nova estratégia para o regionalismo.

A seguir, será apresentado o esforço de lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Em primeiro lugar, faz-se necessário conhecer qual era o contexto político e econômico em diferentes níveis de análise, com vistas a entender a dinâmica das relações internacionais que envolviam os países sul-americanos no ano 2000. Em seguida, serão apresentados os fundamentos da IIRSA, que conformaram sua base técnica. Não serão tratados aspectos específicos dos projetos, mas sim o arcabouço conceitual e as tendências políticas e econômicas impressas no novo mecanismo. A terceira seção contém uma apresentação de diversas correntes teóricas e conceitos relacionados aos fenômenos da integração regional e da integração física. O objetivo é avançar na compreensão destes fenômenos, sob pontos de vista variados. Além disso, buscar-se-á demonstrar a limitação de algumas das teorias e tentativas de explicação com relação ao contexto do regionalismo sul-americano.

Dessa forma, o presente capítulo dedica-se a apresentar o contexto de lançamento da IIRSA e explicá-la sob diferentes prismas – político, técnico e teórico – de modo a fornecer as

bases para a sequência do estudo, em que se analisa a alteração de rumos da integração física na América do Sul ao longo da década.

2.1. O lançamento da IIRSA e o contexto da virada do século

2.1.1. O Brasil e a América do Sul no ano 2000

Quando o Brasil convocou a 1ª Reunião de Presidentes da América do Sul, viviam-se processos internos e externos de significado variável para cada país, como é o caso da relação com os Estados Unidos, a consolidação democrática e a participação nos regimes multilaterais de direitos humanos, desarmamento, meio ambiente etc. De toda forma, a temática da integração aparecia como elemento de agenda positiva para todos. Associando-se essas questões à solidariedade na contestação de regras do sistema de comércio da OMC, entre outros fatores, criava-se atmosfera propícia ao avanço da ideia brasileira, que logo recebeu apoio de outras lideranças.

Economicamente, prevalecia a forte influência exercida pelas circunstâncias externas na estabilidade macroeconômica dos países da região. O multilateralismo comercial passava ainda por fase de consolidação do padrão das atividades da OMC. Os países em desenvolvimento questionavam a formulação e aplicação de regras, buscando evitar a repetição dos fatores que levaram à disseminação de sucessivas crises nos anos anteriores.⁴⁷ O fracasso da reunião ministerial de Seattle em 1999 demonstrava o questionamento social acerca das medidas adotadas nos últimos anos, por indicação de instituições financeiras internacionais.

A virada de século representava momento de incerteza com relação aos rumos da política internacional. O fim da Guerra Fria e a consequente ausência de um mecanismo claramente delineado traziam aos países sul-americanos a necessidade de buscar estratégias de inserção internacional e de garantir a disposição de meios para seu desenvolvimento econômico e social. Os Estados Unidos continuavam a representar uma parceria preferencial, mas a ausência do contra-ponto soviético reduzia o poder de barganha da região e fazia com que a potência hegemônica não se interessasse em implementar iniciativas de integração que visassem frear a ação de potências e ideologias estrangeiras em uma região estratégica, o seu entorno hemisférico. A ALCA, proposta que pairava sobre América Latina e Caribe desde os

⁴⁷ Vaz (2001).

anos 1990, representava tentativa de manter o desenvolvimento associado e a existência de mercados preferenciais para produtos norte-americanos. Não possibilitava o crescimento da exportação de manufaturas por parte dos países sul-americanos e não contemplava várias áreas de interesse para essas nações, como a redução de subsídios do governo norte-americano à produção agrícola. Ainda assim, a ALCA representava a principal opção para a maioria dos países da região, pois garantia a associação econômica com a grande potência mundial, tendência histórica do posicionamento comercial latino-americano.

Convém conhecer o panorama mais específico da situação política e econômica vivida pelos países sul-americanos naquele momento. A Venezuela vivia a euforia de um novo movimento político, com a eleição de Hugo Chávez e a realização de dois referendos constitucionais, que resultaram na Constituição de 1999. No Peru, uma grave crise econômica havia abalado as bases do governo Fujimori, passada a euforia da entrada acentuada de capitais estrangeiros em meados da década. Estava em cheque a própria legitimidade do presidente, que iniciava o terceiro mandato em meio a denúncias de corrupção e fraude eleitoral – no mesmo ano de 2000, Fujimori renunciaria à presidência. No vizinho Equador, uma tumultuada transição política terminou com a condução de Gustavo Noboa à presidência, em janeiro de 2000. A manutenção da economia dolarizada, o aprofundamento das políticas liberalizantes e a renegociação da dívida externa foram as estratégias adotadas para combater a crise financeira. Posteriormente, Noboa seria acusado de corrupção e improbidade, forçando-o a buscar asilo, até que a suprema corte equatoriana permitisse seu retorno. A Colômbia enfrentava profunda crise política e econômica, lidando ao mesmo tempo com o crescimento negativo da produção interna e com o avanço desestabilizador da guerrilha das FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia. A aproximação com os EUA, consubstanciada no Plano Colômbia, era uma saída desesperada frente ao clima de insegurança que prevalecia no país.

Os países de menor expressão no continente sul-americano, Guiana e Suriname, passavam por período de transição política, com a eleição do surinamês Ronald Venetiaan (1998) e a ascensão ao poder de Bharrat Jagdeo (1999), presidentes que exerceriam sucessivos mandatos – o primeiro esteve no poder até 2010, enquanto Jagdeo seguia no exercício do cargo em 2011. Apesar da pequena expressão econômica e do histórico de política exterior voltada às ex-metrópoles europeias, em primeiro plano, e aos países do Caribe, ambos receberam com simpatia o convite brasileiro à reunião presidencial.

O presidente Hugo Banzer enfrentava, na Bolívia, a força das manifestações populares decorrentes da insatisfação com diversas políticas do governo, principalmente a privatização do fornecimento de água e a destruição das lavouras de coca – esta apoiada pelo governo estadunidense. O chileno Ricardo Lagos iniciava seu mandato, tendo vencido a crescente tendência neopopulista em meio ao aumento do desemprego no país. Nas relações internacionais, teria como marcas a assinatura de tratados de livre comércio com os Estados Unidos, a União Europeia, a China e a Coreia do Sul e a tensão com Bolívia e Venezuela com relação à saída ao mar por parte daquela e o golpe sofrido por esta em 2002. O Chile mantinha uma rota autônoma frente ao avanço da integração em blocos na região.

Nos países do Mercosul, apesar da debilitação econômica que seguiu as crises asiática e de desvalorização do real em 1999, a política encontrava-se estável, com exceção do Paraguai. Neste país, a situação política era delicada, acompanhada de perto pelos vizinhos, que tinham na cláusula democrática⁴⁸ do bloco a base para criticar eventual desrespeito à ordem constitucional. Gonzalez Macchi assumiu o poder após o presidente eleito em 1998, Raul Cubas Grau, ser afastado diante da suspeita de envolvimento no assassinato do vice-presidente Argaña. A instabilidade política e a crise de legitimidade constitucional foram acompanhadas de crise econômica, acentuada pela desvalorização da moeda brasileira em 1999. No Uruguai, a crise econômica perdurava, e o novo governo iniciado em março de 2000, do colorado Jorge Battle, buscava apoio dos Estados Unidos nos anos seguintes. Na Argentina, os eleitores haviam recusado o peronismo ao eleger Fernando de La Rúa, colocando fim ao governo de Menem, caracterizado por reformas liberalizantes de abertura econômica e pela aproximação com os Estados Unidos. Já estavam estabelecidas, contudo, as bases da crise econômica derivada da insustentável defesa do câmbio fixo da moeda local. O Brasil também vinha implementando reformas econômicas de cunho liberalizante, que, com exceção da necessária desvalorização da moeda, devida em grande parte à conjuntura mundial, colaboraram para a crescente estabilidade financeira e política do país.

O cenário de pós-Guerra Fria trouxe consequências diretas para o papel da integração regional. Abriu-se oportunidade para que o regionalismo comercial e político ganhasse peso nas relações internacionais. A mudança da percepção geral acerca da segurança internacional, dado o fim do conflito ideológico da Guerra Fria, permitiu o aumento da importância das questões regionais e, em consequência, do papel exercido por potências locais⁴⁹. Nesse

⁴⁸ Mecanismo previsto no Tratado de Assunção segundo o qual os países do Mercosul devem ter governos democráticos.

⁴⁹ Oliveira e Onuki (2000).

contexto, a preocupação com a estabilidade democrática ganha destaque no regime de segurança regional, como defende Hurrell (1998)⁵⁰. Somando-se essa tendência à desaceleração do componente comercial-tarifário dos mecanismos regionais, tem-se o cenário para o avanço retórico e em áreas não convencionais da integração. A ideia da reunião de Brasília é lançada 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. Tratava-se de avançar no processo de integração. Nas palavras do Presidente Fernando Henrique Cardoso:

Na realidade, o êxito do Mercosul foi o que tornou possível para nós contemplar um processo mais amplo de integração sul-americana, baseado na convergência dos dois blocos comerciais sub-regionais, assim como no desenvolvimento de uma infraestrutura física de integração nas áreas de transporte, energia e comunicações⁵¹.

A ideia não seria facilmente aceita por todos os países, nem teria a implementação efetiva a seu favor, mas constituía sinal claro do desejo sul-americano de ditar seus próprios rumos.

2.1.2. A 1ª Reunião de Presidentes da América do Sul e o lançamento da IIRSA

No momento da reunião, portanto, os países sul-americanos enfrentavam o desafio de consolidar reformas econômicas com vistas a rebater os fatores de crise que incidiam de fontes diversas, desde opções políticas mal executadas até os graus variáveis de vulnerabilidade diante dos fenômenos internacionais. A integração aparecia como opção para mitigar os efeitos da crise e, ao mesmo tempo, buscar soluções para problemas comuns de segurança.

Um dos elementos que merece destaque no que se refere à reunião de Brasília é o uso do conceito “América do Sul”, que se tornaria mais frequente no decorrer da década. Em primeiro lugar, é importante notar que a atuação em grupos geográficos faz parte da busca de identidade nas diretrizes de política externa de um país. A identificação com o hemisfério

⁵⁰ Hurrell (1998).

⁵¹ Cardoso (2001), p.10.

ocidental, com os países do sul, com a América, com a América Latina, com blocos comerciais e políticos são exemplos recuperados da história dos países da região que demonstram as diferentes associações feitas em termos de política externa. A diferença advém de processos diversos, tais como a valorização de determinada vizinhança em oposição a linhas de ação de governos anteriores, o fortalecimento da percepção de pertencimento conjunto a um determinado grupo de fatores e dificuldades comuns, ou mesmo a identidade linguística⁵².

A utilização do conceito “América do Sul” na reunião de 2000 (e, por consequência, nas subsequentes) decorre de uma soma de fatores. Em primeiro lugar, a iniciativa ocorria em sequência a tratativas regionais que apontavam para a ampliação da rede de blocos, notadamente a associação de Bolívia e Chile ao Mercosul em 1996, a proposta brasileira da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), de 1997, e o acordo entre Mercosul e Comunidade Andina de 1998. Com Suriname e Guiana presentes na OTCA, todos os países participavam de algum mecanismo regional sul-americano. Dessa forma, a região da América do Sul era vista como o próximo passo para o avanço dos mecanismos regionais, sem prejuízo para o esforço contínuo de integração dos vetores comercial, tarifário e regulatório no Mercosul e na CAN. Em segundo lugar, a integração de infraestrutura, principal proposta da cúpula, tinha como foco a vizinhança imediata e as ligações de rodovias, ferrovias, sistemas energéticos e de comunicação. A participação de países da América Central enquadrava-se na discussão de processos setoriais, como o transporte marítimo e a regulamentação das agências governamentais, mas não podia ser equacionada com a definição dos eixos de integração e desenvolvimento (EID) da IIRSA. Por fim, não se pode ignorar a influência de fatores como a associação do México ao NAFTA, e o interesse em formar uma identidade nova e própria, em oposição à noção de América Latina, criada por europeus em oposição à América anglo-saxônica – distinção que não faz sentido quando se olha para as manifestações culturais e para o processo de formação de identidades – e muitas vezes associada historicamente ao subdesenvolvimento – na comparação com os vizinhos desenvolvidos da América do Norte.

A principal influência externa que pairava sobre a integração regional da América do Sul naquele momento, como se viu, era a ALCA. A posição da maioria dos países era favorável à negociação com os Estados Unidos. O Brasil mantinha-se disposto a discutir os termos, apesar da postura crítica marcada nas reuniões ao longo da década de 1990. A integração hemisférica era colocada como passo futuro da iniciativa consubstanciada na cúpula de 2000. Nas palavras do presidente Cardoso, às vésperas da reunião de Brasília:

⁵² Sobre a temática da identidade geográfica, ver, por exemplo, Couto (2007) e Danese (2001).

Sabemos que, com inspiração nesse regionalismo aberto de que participamos ativamente e estamos negociando em conjunto, temos que continuar discutindo em conjunto a criação de uma área de livre comércio das Américas. É preciso haver integração com o mercado andino, é necessário que haja, crescentemente, mecanismos de integração com todos os países, incluindo o México, incluindo a América Central, e isso tudo visa a preparação de um grande mercado hemisférico, de uma grande integração hemisférica⁵³.

Esse ponto viria a ser criticado constantemente pelos opositores à ideia da IIRSA.

O terceiro nível do processo de integração sugerido pela convocação da reunião de 2000, uma vez apresentados a vizinhança imediata (América do Sul) e a integração hemisférica, é o da inserção internacional. Nesse ponto, a vertente econômica ganha maior destaque. Um dos propósitos básicos do encontro de 2000 era de conformar, na América do Sul, “un elemento esencial para determinar, en forma favorable, su inserción en la economía mundial”⁵⁴. Dessa maneira, os países recorreriam uns aos outros para fortalecer as próprias bases econômicas frente ao ambiente extremamente competitivo do mercado mundial. A integração regional seria um instrumento para viabilizar os ganhos de eficiência e de competitividade, por meio da obtenção de economias de escala e da redução dos obstáculos à formação de cadeias produtivas transnacionais. Estruturas mais especializadas, eficientes e competitivas reduziriam o grau de vulnerabilidade externa e otimizariam o crescimento econômico. A formação de redes de logística eficientes permitiria, por exemplo, o acesso de produtores de regiões interioranas aos portos do Pacífico, o que viabilizaria um comércio muito mais profícuo com os países da Ásia do que a exportação pelos portos do Atlântico.

Por fim, convém apontar que os estudos de viabilidade e a própria base técnica da IIRSA seriam produzidos por instituições financeiras regionais, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID ou IADB, da sigla em inglês), a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA). Sem entrar, no momento, no mérito e qualidade dos estudos elaborados, o fato de as instituições financeiras que seriam as principais financiadoras dos projetos de integração física terem sido escolhidas para formular a base técnica do mecanismo de integração representa iniciativa inédita no contexto regional. No passado, como se viu, as ações multilaterais na área de integração física tinham respaldo de instituições políticas com representação dos países da região, notadamente a Cepal, a Aladi, o Mercosul e a CAN. Por um lado, a opção revelava a

⁵³ Resenha de Política Exterior do Brasil, 2000, 1º semestre, p. 95.

⁵⁴ Comunicado de Brasília, 2000.

preocupação com a viabilidade das obras pretendidas, pois o financiamento era um obstáculo central, e o estudo por parte daquelas instituições permitiria que elas reconhecessem as necessidades para a realização das obras. Os problemas e as críticas decorrentes da escolha feita no lançamento da IIRSA serão apresentados no próximo capítulo.

A condução cautelosa dos preparativos da reunião, ao incluir a chancelaria argentina na redação do Comunicado, enviar emissários às contrapartes em todos os vizinhos e especificar com clareza os objetivos da cúpula levaram ao seu êxito, com o comparecimento de todos os presidentes da região. A reunião teve objetivos claros, e não ambicionou lançar nova iniciativa institucional, como uma organização regional, um plano de ação ou um cronograma de ações. O Comunicado de Brasília apresentou de forma sucinta as preocupações comuns dos países sul-americanos, com destaque para a integração da infraestrutura física, e cumpriu com a meta de dar novo sentido à ideia de “América do Sul”, de realidade geográfica com variadas possibilidades de ação política e econômica, complementares a outras organizações regionais.

2.2. O embasamento técnico da IIRSA

2.2.1 O Plano de Ação de 2000 e a geoeconomia

Uma vez lançadas as linhas gerais da IIRSA na cúpula de 2000, coube às instituições financeiras participantes da iniciativa produzir o Plano de Ação, apresentado por ocasião da Reunião de Ministros de Transporte, Telecomunicações e Energia, em dezembro do mesmo ano, em Montevídeu. Criava-se o Conselho de Direção Executiva (CDE), composto pelos ministros de planejamento e infraestrutura dos doze países. Abaixo do CDE, caberia ao Comitê de Coordenação Técnica (CCT) o exercício das funções de Secretaria Executiva da iniciativa. O CCT era integrado pelo BID, CAF e FONPLATA. Em seu interior, funcionavam os Grupos Técnicos Executivos (GTE), gerenciadores dos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) e dos Processos Setoriais de Integração (PSI)

São as seguintes as ações básicas da IIRSA, delineadas no Plano de Ação⁵⁵:

- Desenhar uma visão mais integral da infraestrutura;

⁵⁵ Plan de Acción para La Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (2000).

- Enquadrar os projetos em um planejamento estratégico a partir da identificação dos eixos de integração e desenvolvimento regionais;
- Modernizar e atualizar os sistemas regulatórios e institucionais nacionais que normatizam o uso da infraestrutura;
- Harmonizar as políticas, planos e marcos regulatórios e institucionais entre os Estados;
- Valorizar a dimensão ambiental e social dos projetos;
- Melhorar a qualidade de vida e as oportunidades das populações locais nos eixos de integração regional;
- Incorporar mecanismos de participação e consulta;
- Desenvolver novos mecanismos regionais para a programação, execução e gestão de projetos;
- Estruturar esquemas financeiros adaptados à configuração específica de riscos de cada projeto.

O raciocínio que dá base às linhas de ação da IIRSA derivou, em grande parte, do escopo teórico da “geoeconomia”. Esta, segundo Egler (2001), visa introduzir a dimensão espacial como componente fundamental do raciocínio econômico. Trata-se, basicamente, de utilizar conceitos geográficos mais adaptados à realidade do século XXI para entender os processos econômicos. Para a geoeconomia, o território nacional não é um ente estático, mas dinâmico, em sua forma, estrutura e organização. A transformação das estruturas produtivas em sistemas mais fluidos de bens e capitais exigem uma postura flexível das empresas, governos e trabalhadores. É importante notar que as ideias da geoeconomia não excluem ou se opõem à geopolítica, que continua em voga na formulação de estratégias de organização territorial dos Estados. Os princípios geopolíticos não são suficientes, na realidade atual, para garantir o desenvolvimento econômico dos Estados e seu completo domínio do território.

As propostas do Plano de Ação buscam incorporar preceitos da geoeconomia à lógica da integração da infraestrutura sul-americana. A mesma lógica já havia sido utilizada, no Brasil, pelos Planos Plurianuais (PPA), cujo objetivo era oferecer um planejamento que buscasse orientar o desenvolvimento de modo a cobrir todo o território, reduzindo disparidades. O eixo de suas propostas de ação era a integração das regiões⁵⁶. Outra influência do Plano de Ação da IIRSA foram os estudos anteriormente produzidos pelas instituições financeiras e organizações políticas da região, com destaque para o documento elaborado com patrocínio da CAF,

⁵⁶ Zugaib (2007), p. 50.

“Infrastructure for Sustainable Development and Integration of South America”⁵⁷, de Eliezer Batista da Silva, economista e executivo da Companhia Vale do Rio Doce. Os princípios defendidos pelo autor no que diz respeito à proposta de nova perspectiva da integração física são: sustentabilidade ambiental, visão sistêmica, combinação dos vetores transporte, energia e comunicações, e foco no mercado mundial. Estes deveriam ser considerados sob o abrigo de duas ideias-força: a eficiência e a sinergia. Convém conhecer em detalhe a proposta do autor, para então entendermos a lógica da IIRSA no momento de seu lançamento.

Batista resume as iniciativas históricas dos países sul-americanos na área de infraestrutura como planejamentos governamentais com claros objetivos geopolíticos, ou seja, voltados à ocupação territorial e ao aumento da presença do Estado em regiões estratégicas – notadamente, as fronteiras. O resultado desse processo teria sido a formação de polos econômicos, mas também a falta de investimentos na formação de redes de ligação. Além disso, a carência de conectividade apareceria como causa para a reduzida participação da região no comércio mundial (de 12,5% para 3,5%, entre 1950 e 1990, segundo o autor)⁵⁸.

A perspectiva geoeconômica tem na sustentabilidade ambiental um de seus pilares. Dada a condição de baixos desenvolvimento relativo e densidade populacional, buscar-se-ia aplicar na América do Sul um planejamento preventivo, em oposição às estratégias corretivas empregadas por outros países. Para tanto, os projetos deveriam evitar a implementação de novas vias em áreas de floresta, incentivar a máxima eficiência energética, e adotar intensivamente tecnologias não-poluentes, entre outras considerações.

Como parte da visão sistêmica, os projetos das obras de infraestrutura deveriam levar em conta os interesses locais, incluindo sociedade, governos municipais e estaduais, lideranças e instituições, sem abandonar a perspectiva geral. Outra vertente é a consideração dos interesses dos países vizinhos e a busca da cooperação em temas convergentes.

O tripé transportes, energia e comunicações resulta da visão de sinergia prevalecente na proposta. O componente dos transportes representa, na verdade, muito mais do que as ligações entre os países, incluindo a questão dos postos de fronteira, o armazenamento, a normatização compartilhada, o estabelecimento de certificados comuns, entre outros. A energia reflete a preocupação com o fornecimento para o desenvolvimento industrial dos países, o melhor aproveitamento dos recursos naturais da região, o estabelecimento de

⁵⁷ A descrição das ideias do texto são baseadas no original (Silva, 1996) e nas análises de Zugaib (2007) e Pereira (2005).

⁵⁸ Silva (1996), p.8.

marcos regulatórios comuns, entre outros. Por fim, as comunicações referem-se à formação de uma rede compreensiva de contatos e ao aumento do fluxo de informações entre governos e sociedades.

O foco no mercado mundial consiste no entendimento de que a criação de redes e o desenvolvimento de sistemas eficientes favoreceria a competitividade da região no mercado mundial. O autor defende que, do contexto da globalização econômica, as distâncias físicas tornam-se menos importantes que as distâncias econômicas. O transporte multimodal surge como paradigma do comércio eficiente, ao permitir a combinação de estruturas de transporte e comercialização de produtos.

Elemento essencial para entender a proposta técnica da IIRSA e de como ela deveria se desenvolver é o processo de liberalização econômica, privatizações e regulamentação pelo que passavam diversos países sul-americanos. Em primeiro lugar, a IIRSA dependia da harmonização de regras com vistas à maior agilidade dos trâmites de fronteira. Além disso, a maior participação do setor privado era peça chave do financiamento e da concepção dos projetos. Dessa forma, essas reformas econômicas permitiriam incrementar o vetor eficiência do projeto, na visão dos idealizadores da IIRSA.

O fenômeno da regulamentação está ligado a uma questão central para a IIRSA: o financiamento. Quando lançada, a iniciativa não apresentava um plano claro sobre como seriam atraídos os capitais necessários à elaboração dos projetos e à execução das obras. Estabelecia apenas que as verbas seriam provenientes dos Estados, da iniciativa privada e de parcerias entre estas. As instituições financeiras regionais (BID, CAF e FONPLATA) seriam as financiadoras. Os investimentos em infraestrutura apresentam duas características que demandam estratégias ambiciosas e criativas para execução: o longo prazo do retorno do investimento e o alto custo de execução. Em consequência, a utilização comercial das obras deveria ser acompanhada de marcos regulatórios bem estabelecidos e comuns entre os países, para que os investidores tivessem garantia das rendas provenientes da exploração comercial no decorrer de um prazo distendido. A existência de regras claras levaria à elevação do índice de segurança do investimento, o que permitiria incrementar a atração de capitais. A organização em torno dos eixos de desenvolvimento, apresentados adiante, serviria à lógica de mercado, no sentido de fornecer as melhores bases para o benefício do investimento. Do ponto de vista estatal, as limitações de endividamento e a escassez de recursos públicos era um fato que deveria ser lidado com propostas de mecanismos inovadores, e negociações delicadas junto aos bancos credores internacionais. E, no limite, deveria haver uma

preocupação com o estabelecimento de modelos benignos de regulação em termos de efeitos sociais e ambientais. Grandes agências de fomento internacionais passaram a exigir análises de impacto ambiental como condição para a liberação de linhas de crédito. Esses elementos somados resultam no quadro da difícil tarefa de financiamento dos projetos e obras da IIRSA. A mudança do foco no financiamento da IIRSA é um dos pontos centrais da alteração geral de rumos que será analisada no capítulo seguinte.

2.2.2. Os Eixos de Integração e Desenvolvimento e os Processos Setoriais de Integração

A linha orientadora da elaboração de projetos e execução de obras da IIRSA era organizada em torno dos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID), áreas aglutinadas em função de características geoeconômicas comuns, e, complementarmente, dos Processos Setoriais de Integração (PSI).

A utilização dos EID aparece na proposta de Batista, mas houve grande desenvolvimento da ideia na criação da IIRSA. Os estudos identificaram, inicialmente, doze regiões que seriam analisadas por grupos técnicos específicos. Em um segundo momento, alteraram-se os eixos iniciais, permanecendo nove na estrutura final.

Os eixos de desenvolvimento são propostos em oposição aos corredores de exportação. Em consonância com a perspectiva geoeconômica, consistem na criação de meios para o desenvolvimento econômico locais, e não apenas caminhos de ligação entre os pontos de partida (centros de produção) e chegada (portos, indústrias). Tal postura garantiria a viabilidade dos empreendimentos, por meio do envolvimento das populações locais, e estaria de acordo com o princípio da sustentabilidade.

O planejamento dos projetos no interior de cada EID deveria seguir a lógica da dinâmica produtiva, com atenção para o potencial de gerar fluxos de investimento e comércio, e formar uma economia de escala. Não há, a princípio, interesse em concentrar projetos em regiões estratégicas da América do Sul. De certa forma, portanto, são indicações despolitizadas de aumento do potencial econômico de todo o subcontinente.

Os Processos Setoriais de Integração (PSI) foram criados de modo a contemplar as dimensões da integração de infraestrutura que dizem respeito à iniciativa como um todo, e não a projetos e eixos específicos. Basicamente, os PSI visam harmonizar marcos regulatórios em áreas relacionadas com transportes, energia e comunicações. São eles: sistemas operativos

de transporte multimodal; sistemas operativos de transporte aéreo; facilitação de passos de fronteira; harmonização de políticas regulatórias, interconexão, espectro, padrões técnicos e universalização da internet; instrumentos para o financiamento; e marcos normativos de mercados energéticos regionais. Nem todos foram incorporados de fato aos trabalhos no âmbito da IIRSA.

2.2.3. Quadro-resumo dos principais elementos da integração no contexto de seu lançamento

De modo a facilitar a categorização dos elementos apresentados até aqui, segue um quadro-resumo das características da integração física no início do século. Em comparação com o quadro anterior, que trata do processo ao longo do século XX, notam-se mudanças significativas. Estas vão no sentido de que a integração física deixou de ter um caráter predominantemente isolado, passando a reunir elementos de um esforço mais amplo de integração política regional. O formato segue a apresentação do capítulo anterior, e servirá de referência para a análise do capítulo seguinte.

Tabela 2 - Principais elementos da integração física no início da década de 2000

Elementos	Característica (no início da década de 2000)
Contexto regional	
Influência dos EUA na integração regional	Forte influência da negociação da ALCA no processo. A integração hemisférica era vista como 1) uma meta da regionalização e 2) uma opção para a associação comercial dos países da região, caso outros acordos malograssem.
Situação econômica	Recuperação de crise – crise mexicana em 1994, asiática em 1997, macrodesevalorização do real em 1999. Desemprego e redução do comércio intrarregional. As situações mais estáveis eram as de Brasil, Chile e Venezuela.
Integração com o comércio internacional	Princípio orientador da IIRSA. A melhoria das condições de inserção da América do Sul no mercado internacional passava pela execução das obras de infraestrutura física.
Situação política	Em geral, a região passava por período de incerteza a respeito de sua inserção internacional. Paraguai, Bolívia, Peru, Equador e Colômbia enfrentavam período de instabilidade, com crises recentes na sociedade ou no processo eleitoral. A Venezuela havia passado por uma reforma constitucional, e iniciava um regime democrático de esquerda. Guiana e Suriname tinham novos governantes, interessados no reforço dos

	<p>laços de vizinhança.</p> <p>Uruguai, Argentina e Chile tinham novos governantes, que representavam novas tendências políticas internas. Estabilidade.</p> <p>O Brasil tinha um governo estável, em fase final de mandato.</p>
Institucionalização	Baixa. As instituições de maior alcance regional eram a ALADI (depositária de acordos, guarda-chuva de iniciativas) e o Grupo do Rio (foro político). CAN e Mercosul, somados, compreendiam todos os países (membros ou associados), com exceção de Guiana e Suriname.
Princípios da integração física	
Preocupação ambiental	Princípio orientador da IIRSA. A infraestrutura deveria respeitar os espaços de proteção e promover a integração entre áreas isoladas, no marco do desenvolvimento sustentável.
Tripé transportes-energia-comunicações	Princípio orientador da IIRSA. Foco dos projetos organizados em torno dos EID e dos PSI.
Democracia	Elemento aglutinador da retórica de integração. Forte influência nos discursos e documentos de reuniões regionais.
Conceito de "América do Sul"	Fase inicial de aplicação. Ainda causava algum estranhamento.
Questões práticas da integração física	
Financiamento	Instituições financeiras regionais – BID, CAF, FONPLATA –, organismos financeiros internacionais – FMI, BIRD.
Investimento	Estado, setor privado, parcerias.

Fonte: elaboração própria

2.3. Compreensão teórica da integração regional e o lugar da infraestrutura

Uma vez entendidos o processo político de lançamento da IIRSA, suas características técnicas e outros elementos ligados à sua elaboração e execução, convém apresentar o seu significado do ponto de vista das teorias de relações internacionais. Estas debruçaram-se, ao longo do século XX, sobre a evolução dos mecanismos de integração regional, buscando oferecer alternativas de explicação para o fenômeno, que aos poucos se firmou como uma das principais tendências da política internacional. O sentido comercial, de redução tarifária e circulação de bens e fatores produtivos, principal aspecto das iniciativas de regionalização, deu

espaço a objetivos políticos de natureza política e social, o que exigiu dos teóricos esforço complexo de análise e explicação das causas e natureza da integração.

No campo das Relações Internacionais, a integração é estudada seguindo pontos de vista variados, que abrangem diferentes níveis da relação entre os Estados e em outros níveis de análise. As formulações estiveram ligadas ao próprio ritmo das iniciativas de integração. Algumas mais propositivas, outras de fundo analítico, as teorias visavam conformar instrumentos para entender esse importante fenômeno político. É fundamental, em uma dissertação na área de Relações Internacionais, que se analise um objeto sob o ponto de vista das teorias produzidas no campo. Ainda que muitas delas sejam datadas ou voltadas a um contexto geográfico específico, esses fatos podem ser relevados diante das possibilidades de entender e comparar elementos da realidade analisada, tais como o processo decisório, a formulação da política externa, a relação de forças entre Estados e a relevância da sociedade civil para a face internacional do país.

Ao longo desta seção, buscar-se-á analisar as principais formulações teóricas acerca do regionalismo nas relações internacionais, com a preocupação de inserir a vertente da infraestrutura à medida do possível. Por fim, serão apresentadas contribuições da Geografia, da Economia e da Economia Política, como demonstrações do efeito da interdisciplinaridade, processo que vem se disseminando, para o benefício da compreensão dos fenômenos internacionais.

A seguir, como parte do esforço em ilustrar a gama de ferramentas teóricas empregadas na compreensão do fenômeno da integração de infraestrutura, segue um quadro-resumo do que será apresentado nesta seção:

Tabela 3 - Esquema das teorias aplicadas ao estudo da integração regional e de infraestrutura

Campo das Ciências Sociais	Corrente teórica/política	Principais contribuições ao estudo da integração regional e da infraestrutura	Conceitos associados
Relações Internacionais / Ciência Política	Federalismo	Concebe a união entre entidades políticas com vistas à consecução de objetivos comuns.	Adequação, complementaridade
	Funcionalismo	Análise científica do funcionamento dos mecanismos primários de integração regional. Delegação	

		de funções por parte dos Estados para organismos internacionais	
	Neofuncionalismo	Adaptação teórica que vislumbra a integração de forma heterogênea e com maior papel do Estado	Spill-over
	Interdependência	Atores racionais e a burocracia apresentam comportamentos determinantes para o delineamento das ações do Estado	Interdependência complexa, comunidades de segurança, transnacionalismo, securitização
	Globalização	Contestação das visões tradicionais acerca dos atores envolvidos e do papel desempenhado por eles. Incorporação de ideias e teorias de outras áreas.	Governança, redes, flexibilização
Geografia	Geopolítica	Concepção estratégica do Estado em função das características do território. Foco na afirmação do poder nacional.	Espaço vital, região, recursos de poder
	Geoeconomia	Interpretação econômica do território. Vê a integração como propícia ao aproveitamento de recursos.	Sustentabilidade, sinergia, operação multilocal
Economia / Economia Política	Teoria clássica de comércio internacional	Aborda as características básicas dos processo que levam à realização do comércio.	<i>Shipping costs, time-related costs</i> , desvios de comércio
	Econometria	Estudos quantitativos de elementos econômicos do comércio e da tomada de decisão dos agentes econômicos	
	Economia Política	Debate regionalismo x globalização, argumentos a respeito do protecionismo e da liberalização econômica.	

Fonte: elaboração própria.

2.3.1 Primeiras teorias do regionalismo estado-cêntrico: federalismo e funcionalismo

As primeiras abordagens teóricas acerca do regionalismo tiveram origens anteriores às iniciativas de integração da década de 1950, mas acompanharam seu desenvolvimento e sugeriram-lhe rumos. Em primeiro lugar, convém apresentar o federalismo, que foi além da concepção teórica para representar um movimento político, contendo propostas sobre a necessidade de formas federais de governo, com vistas a alcançar a unidade europeia no pós-guerra. Os principais tratados datam do final da década de 1960, com autores como Guy Héraud, Henri Brugmans e Carl Friedrich. A lógica básica deste ponto de vista é que o conjunto beneficia as partes quando seus interesses são respeitados, e, inversamente, tudo o que serve às partes beneficia igualmente ao todo. Os princípios que regem o federalismo clássico, como exposto por Guy Héraud, são os de autonomia, adequação, participação, cooperação, complementaridade e provimento de garantias⁵⁹. A adequação representa a ideia – em oposição à subsidiariedade – de que cada tipo de coletividade deve receber competência para resolver as questões que lhe dizem respeito, em função das suas dimensões e natureza dentro do conjunto. Ainda seguindo este princípio e relacionando-o aos demais, é ele que define quais divisões são válidas para um conjunto federalista: se províncias, regiões econômicas ou étnicas, ou, ainda, Estados nacionais. Brugmans (1969) defende que o federalismo não deve ser confundido com o separatismo. Trata-se, na verdade, da prevalência da solidariedade, eficiência burocrática e do respeito à diversidade. Sua crítica é voltada à falta de eficiência que decorre da administração centralizadora. Já Friedrich chama atenção à dimensão dinâmica do federalismo; ou seja, mais do que uma estrutura, seria um processo de fortalecimento de grupos frente à organização central⁶⁰.

No final do século, com o avanço da integração institucional da Europa, as teorias federalistas ganharam nova força. Manteve-se, contudo, o caráter eminentemente anárquico da visão acerca da relação entre os Estados. Diante desse quadro, levantou-se a discussão acerca do futuro da integração europeia, principalmente no que diz respeito à possibilidade de instalação de um federalismo supranacional. Esse debate tem raízes antigas, mas é reflexo de uma realidade mais premente, de que os Estados europeus pudessem abdicar de parcela de sua soberania em prol da integração no continente. Portanto, ao envolver-se com o processo

⁵⁹ Héraud (1968).

⁶⁰ Friedrich (1968).

político de alargamento e verticalização da integração europeia, o federalismo expressa-se mais como uma corrente política do que propriamente uma vertente teórica.

Já o funcionalismo surgiu como proposta de teoria científica social para o campo da integração. Partindo de premissas semelhantes às das primeiras ideias federalistas, o funcionalismo consiste na defesa da organização funcional da sociedade. De acordo com David Mitrany, cuja obra “The progress of International Government” data de 1933, problemas puramente técnicos podem ser separados dos políticos, e a cooperação técnica pode ser realizada na esfera internacional sem interferência das repartições políticas dos Estados membros⁶¹. Dessa forma, agências e organizações internacionais deveriam ser criadas com uma estrutura diretamente relacionada às funções pretendidas, sendo que estas decorreriam da natureza das ações dos Estados e das condições pré-estabelecidas por eles. Ainda segundo o funcionalismo, alguns direitos soberanos deveriam permanecer, enquanto a colaboração em áreas específicas seria expandida, implicando maior interdependência entre os Estados e menor incidência da guerra. As organizações internacionais deveriam, contudo, manter sua natureza funcional, para que não se tornassem blocos de poder que gerassem instabilidade.

Em fins da década de 1950 surgiu um movimento teórico de revisão do funcionalismo proposto por Mitrany. Trata-se do neofuncionalismo, cuja concepção visava incorporar elementos da realidade política das relações internacionais, vendo no funcionalismo clássico um ponto de vista largamente idealista. Esses elementos dizem respeito à resistência dos governos em delegar tarefas aos organismos internacionais, à necessidade de considerar o peso dos atos de vontade política e à dificuldade de se separar certas questões econômicas, sociais e políticas, entre outros fatores. Ernst Haas lança mão de um conceito central para a ótica neofuncionalista: o “spill over”. Trata-se do efeito de ramificação da integração para diferentes setores, a partir de determinado processo integrador, de modo que a verticalização da integração não dependa apenas de marcos políticos, e sim da vontade dos grupos sociais e políticos envolvidos⁶². Outros teóricos avançaram na análise da integração, apresentando conceitos e hipóteses que explicassem a incorporação de atores, o avanço em novas áreas, eventuais retrocessos, mecanismos de delegação de autoridade, entre outros.

Em termos de experiências práticas, pode-se interpretar a criação da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço, em 1951, como uma iniciativa marcada pelo objetivo funcional da integração energética. Entretanto, a evolução da integração europeia não se deu no sentido

⁶¹ Mitrany (1933), p. 125.

⁶² Posadas (2008), p. 121.

da proliferação horizontal, de criação de organizações em torno de funções específicas; na verdade, avançou-se na verticalização da CECA, que passou a abranger outras áreas, até conformar a Comunidade Europeia. O avanço da integração a partir da área econômica em direção aos temas políticos não correspondeu a mecanismo natural, como proposto pelos funcionalistas, o que comprovou o limite explicativo da teoria acerca do interesse dos governos em delegar funções a mecanismos regionais⁶³.

A infraestrutura constitui área básica da ótica funcionalista de integração regional, mas as experiências demonstram a limitação da teoria. Sob um ponto de vista mais amplo, a integração da infraestrutura permite aos Estados solucionarem problemas comuns de planejamento territorial, fornecimento energético, provimento logístico, entre outros. Ademais, força-os a um nível de integração territorial que desfavorece a ocorrência de conflitos, dada a vulnerabilidade proporcionada pela maior dependência. Ao mesmo tempo condição e parte do processo integrador, o interesse em avançar na área diz respeito tanto aos objetivos estratégicos dos Estados como aos designios sociais, na medida em que é oferecida a base para a expansão das atividades econômicas. Entretanto, a prática das experiências sul-americanas na área não corrobora a perspectiva funcionalista no que diz respeito à delegação de lealdade a organismos internacionais ou regionais. Ao invés de recorrer à formação de corpos técnicos comuns, os países da região preferiram manter as burocracias estatais como representantes tanto nos foros políticos como técnicos da integração. Com isso, a institucionalização é resumida a secretarias e órgãos consultivos. A IIRSA, como se viu, não foi lançada como uma nova instituição, e sim um foro que incluiria grupos técnicos – membros das burocracias governamentais, com auxílio de instituições financeiras –, e grupos executivos e de coordenação. Os Estados mantêm a primazia na gestão das iniciativas de integração, tanto políticas como técnicas, permanecendo as organizações como meros foros de discussão, secretarias administrativas e depositários de acordos nas áreas específicas – caso da ALADI.

2.3.2. As teorias centradas em atores não-estatais e perspectivas domésticas

Principalmente a partir da década de 1970, desenvolveram-se correntes teóricas cujas proposições giravam em torno do aumento da participação internacional de atores não-estatais e da análise dos grupos que compunham a burocracia e o processo decisório estatal. Os analistas passaram a olhar menos para as iniciativas formais e mais para as características e

⁶³ Vaz (2002), p. 32.

implicações das relações de interdependência no meio internacional⁶⁴. Ao se analisar a questão da integração física, que envolve em larga medida o contato entre comunidades fronteiriças, é fundamental considerar a aplicação dessas perspectivas. Isso não implica considerar inadequadas certas análises centradas nos atores estatais, mas sim entender de maneira mais ampla a integração regional nas Relações Internacionais.

É importante notar que as teorias apresentadas a seguir buscavam fornecer uma categoria explicativa para os fenômenos da política internacional como um todo. Para o regionalismo, a principal contribuição foi elevar a importância das forças econômicas que orientam as estruturas de poder regionais, e também das relações internas nos Estados, mas sem um objetivo específico de entendê-las ou diferenciá-las. A seguir, serão apresentados alguns pontos dessas teorias no que diz respeito ao regionalismo, sem desmerecimento das contribuições proporcionadas para os debates mais amplos das Relações Internacionais.

Marco inicial das análises alternativas ao modelo Estado-cêntrico é a obra *Power and Interdependence: world politics in transition*, de Robert Keohane e Joseph Nye. Os diferentes níveis de relação transnacional apresentados na obra e por outros autores subsequentes incluem canais múltiplos de relação entre atores, uma agenda variada de temas e a interrelação entre questões internas e externas a determinado país ou comunidade. No caso da ideia de "*multilevel governance*", aplicável especialmente ao bloco europeu, defende-se que o sistema de negociação contínua entre os governos localizados em diferentes níveis territoriais – supranacional, nacional, regional e local – é resultado de amplo processo de criação institucional e de distribuição de responsabilidades decisórias nos diferentes níveis⁶⁵. Os autores entendem que há menor propensão ao conflito em situações que conformem relações de interdependência complexa entre os países, como se depreendia das consequências do funcionalismo clássico.

A respeito do crescimento da influência das teorias de comércio internacional na análise do regionalismo, convém apontar as contribuições de Rogowski e Milner. Para o primeiro, a integração econômica afetaria as preferências políticas de atores socioeconômicos no âmbito doméstico dos Estados. O incentivo oferecido pelos benefícios trazidos pela maior participação no comércio internacional – basicamente, preços mais baixos e acesso a produtos – gera pressão pela redução de barreiras ao comércio exterior. Ao mesmo tempo, o interesse de grupos industriais que não se consideram competitivos o bastante para aceitar a entrada de

⁶⁴ Vaz (2002), p.33.

⁶⁵ Marks (1993).

concorrentes internacionais acaba levando o Estado a uma gangorra em que seu posicionamento no mecanismo de integração regional é fortemente influenciado pelas ações dos diferentes grupos e atores econômicos⁶⁶. Milner especifica o posicionamento de atores econômicos internos, levando em conta a variação no grau de internacionalização (em termos de produção e de comercialização) das empresas⁶⁷.

Interessa ao presente estudo avaliar as contribuições do transnacionalismo de Karl Deutsch ao entendimento da dinâmica da integração. Sua principal contribuição está em oferecer um estudo em que o objeto principal é o mecanismo de integração, e não os Estados ou as relações entre eles. A integração, segundo sua definição, seria a relação entre as unidades em que estas são mutuamente interdependentes e possuem, em conjunto, propriedades sistemáticas das quais careceriam se estivessem isoladas⁶⁸. No intuito de propor a mensuração (ainda que subjetiva, seguindo padrões) do regionalismo, propõe o seguinte esquema: com relação à população da área integrada, um alcance; quanto aos aspectos a que se aplica, um grau; quanto à quantidade de mecanismos e carências institucionais, um peso; e quanto à sua importância e poder no meio internacional, um domínio. Com base no conceito de coesão, que seria a capacidade de enfrentar pressões, suportar desequilíbrios e resistir a divisões, Deutsch estabelece uma série de condições para o estabelecimento de uma estrutura de integração estável, a “comunidade de segurança”. Basicamente, esta seria composta por grupos sociais que alcançaram, dentro de um território específico, um sentido de comunidade e de instituições e práticas suficientemente fortes para assegurar, no longo prazo, expectativas confiáveis de intercâmbio pacífico entre a população. As comunidades amalgamadas seriam as que alcançaram um grau de unidade amplo, enquanto as comunidades pluralistas seriam as que mantêm governos autônomos.

A segurança internacional ganhou, em decorrência da teoria de regimes internacionais e como consequência de outras análises a respeito, novas conotações, ao abranger temas não tradicionais, como a fome, o meio ambiente e o desenvolvimento humano. A “securitização” de temas implica, no caso da integração regional, a justificativa para a ação conjunta dos Estados em áreas que passam a ter um sentido estratégico. Essa teoria acaba tendo a mesma implicação política que as análises realistas a respeito da integração: a ligação com a segurança coletiva. Isso porque a assinatura de acordos e a criação de instituições em áreas estratégicas diversas resulta na diminuição do potencial de conflito entre vizinhos.

⁶⁶ Rogowski (1989).

⁶⁷ Milner (1988).

⁶⁸ Deutsch (1990), p. 285.

A interdependência, termo utilizado no sentido de incluir a dimensão social e em diferentes níveis por parte dos Estados, traz contribuições para a análise do regionalismo. Seu foco nos níveis das relações, contudo, retira em grande medida do debate questões fundamentais como as dimensões dos temas tratados pelos blocos regionais, o grau de compromisso dos Estados com o processo de integração, a influência de dinâmicas externas para a concertação política e econômica dos blocos, entre outras. Como não há novidade no tratamento dos temas nesse período, a relevância para a compreensão da integração física é limitada. Entretanto, o aumento da importância dada aos mecanismos econômicos e comerciais e o estabelecimento da integração regional como categoria analítica representam contribuições essenciais para a atual compreensão do fenômeno.

2.3.3. Teorias de globalização e a multiplicação das análises

O avanço do processo de globalização, entendido como uma dinâmica de aceleração do desenvolvimento científico-tecnológico e das comunicações, provocou mudanças significativas nas relações internacionais. Somando-se a esse processo a retomada do crescimento institucional da integração europeia e o fim da Guerra Fria, o resultado foi a concentração de estudiosos na matéria, de modo que os últimos anos viram surgir inúmeros estudos e teorizações a respeito do processo europeu. Como resultado dessas dinâmicas, não apenas os mecanismos de integração regional desenvolveram-se vertical e horizontalmente, como as tentativas de explicação multiplicaram-se.

Outro fenômeno de relevo é o aumento do interesse das áreas do conhecimento acerca das relações internacionais e dos processos que envolvem a dimensão internacional. A Sociologia, a Economia, a História, a Ciência Política e a Geografia, entre outras, associaram-se à disciplina das Relações Internacionais para produzir análises dos processos contemporâneos. Ainda que a interdisciplinaridade não seja um fato novo no estudo de ciências sociais, o desenvolvimento de conceitos e teorias nas últimas décadas merece destaque. Nesta seção, pretende-se apontar, sem entrar em análise minuciosa, alguns elementos e conceitos que se tornaram relevantes na compreensão atual da integração regional, com consequências para a integração física.

Diversas análises contestaram, nos últimos anos, o significado da região, incluindo suas características, condições, atores e sua dimensão concreta. Essas visões críticas têm no construtivismo importante eixo metodológico e metateórico, o que contribui para a caracterização do fenômeno da interdisciplinaridade. A abordagem construtivista para a

integração regional tem como foco o modo como normas e identidades são constantemente redefinidas diante da ação de governos, grupos sociais e empresas. Também incorpora o peso das identidades culturais e da percepção coletiva das identidades nacionais, étnicas, políticas, religiosas e culturais⁶⁹. O resultado dessa composição de elementos de definição imprecisa é justamente a dinamicidade: a relação de constituição mútua que marca os processos das relações internacionais, na visão construtivista, também se aplica ao regionalismo⁷⁰.

Expressão crescentemente associada aos mecanismos de integração regional e fruto da maior interdisciplinaridade no campo das Relações Internacionais, a “governança” pode ser ferramenta útil na presente análise. Tomando-se a expressão em um significado específico para as Relações Internacionais, apresentada por Smouts⁷¹ com base em estudo da Comissão de Governança Global, a governança representa o processo de acomodação e participação cooperativa de indivíduos e instituições, públicas e privadas, guiados por seus interesses em diversas esferas de ação. Inclui instituições formais e regimes, mas também mecanismos informais. Influenciado pela administração pública, o conceito sustenta a dimensão da integração de infraestrutura na medida em que admite, em primeiro lugar, a participação de atores privados de maneira decisiva na condução das ações de planejamento e execução, sem excluir a importância dos atores governamentais; e, em segundo lugar, a utilização de meios diversos, formais e informais, para a consecução dos objetivos e interesses próprios.

Da obra de Manuel Castells, sociólogo espanhol, pode-se retirar a dicotomia entre o sentido físico e o funcional das regiões. Segundo sua análise, o primeiro representa um “espaço de lugares”, em que ligações de contiguidades geográfica e histórica são constantemente remodeladas pelos fluxos de informação e pessoas. A atuação dos Estados é central nessa vertente, pois reflete o esforço em reafirmar as fronteiras nacionais e organizar a utilização do território. Já a região em seu sentido funcional representaria um “espaço de fluxos”, em que práticas sociais em torno dos fluxos e das redes são organizadas materialmente, com relativa independência dos aspectos territoriais e físicos. A força motora da integração regional na ótica funcional pode ser a economia, o meio ambiente ou a cultura, em um sistema de participação difusa dos atores sociais⁷². A ideia de governança é útil para entender o funcionamento desta vertente da integração.

⁶⁹ Adler (1997).

⁷⁰ Vayryven (2003).

⁷¹ Smouts (1998). A autora chama atenção para o uso disseminado da expressão, e procura apresentar a significação mais útil aos estudos das Relações Internacionais.

⁷² Castells (1999).

As novas análises e teorias não abandonaram o esforço de compreensão da relação entre os Estados. Com base nos apontamentos de Posadas (2008), pode-se tratar de algumas das análises feitas com relação ao caso europeu. Em primeiro lugar, há a ideia de “Europa de geometria variável”, segundo a qual o processo de integração não mais ocorre em um ritmo uniforme, e os Estados membros não apresentam o mesmo nível de participação e comprometimento. É o caso, por exemplo, da moeda comum, não adotada no Reino Unido; e do acordo de Schengen, de livre circulação de pessoas, não adotado por todos os países da União Europeia. E graças a essa noção, foi possível avançar no sentido da inclusão de novos membros, uma vez que a adesão não requer a imediata aceitação de todas as condições que caracterizam a participação dos membros mais antigos. A opção política pela inclusão reflete interesses diversos e apresenta, ao mesmo tempo, desafios para a gestão e harmonização das políticas comuns. Conceitos como “círculos concêntricos”, “Europa de várias velocidades”, “integração gradual”, amparados sob o signo da ideia de flexibilização, são encontrados fartamente na literatura⁷³.

2.3.4. Contribuições de outras áreas: a Geografia e a Economia

Na Geografia, há pelo menos dois grupos de esforços explicativos que merecem destaque no entendimento do fenômeno da integração regional e física. O primeiro refere-se ao estudo da geopolítica. O segundo é a geoeconomia, apresentada na seção anterior, devido à sua ligação direta com o caráter técnico da IIRSA.

A geopolítica alemã foi o primeiro esforço na área, e sua poderosa influência sobre o pensamento ocidental permanece nos dias de hoje. Destaque central é dado ao conceito de *lebensraum*, (“espaço vital”), elaborado por Ratzel (1888) no final do século XIX. Basicamente, representa a proporção de equilíbrio entre dada sociedade e os recursos disponíveis para suprir suas necessidades, definindo, dessa maneira, suas potencialidades de progredir e suas premissas territoriais. Tal concepção, fundamentalmente determinista da relação entre o homem e a natureza, teve uma oposição na obra do francês Vidal de La Blache (1845-1918). Este definiu como objeto da geografia a relação homem-natureza, entendendo o primeiro como um ser ativo que sofre a influência e ao mesmo tempo atua sobre o meio. A natureza passou a ser vista como possibilidades para a ação humana⁷⁴. A partir de La Blache o conceito de região, originário da geologia, foi elevado a uma unidade de análise geográfica, sujeita a

⁷³ Ver, por exemplo, Wallace e Ridley (1985); e Mariscal (2003).

⁷⁴ Berdoulay (1981).

delimitação, descrição e explicação. Outras vertentes do pensamento geopolítico foram desenvolvidas nos Estados Unidos e na Europa, onde os pensadores buscavam dar sentido geográfico a uma tendência que já havia nutrido e minado impérios e que ganhava novos ímpetos no cenário europeu: o expansionismo. Para isso, buscaram identificar regiões e recursos estratégicos, em esforço de reflexão acerca da existência de todo um sistema logístico e de prontidão para a eventualidade de ocorrerem conflitos e situações ameaçadoras da ordem interna.

Na América do Sul, as teorias geopolíticas ficaram a cargo, majoritariamente, dos militares, como se viu no capítulo anterior. Buscou-se identificar, da maneira como foi feito na Europa, as regiões mais estratégicas tanto para o provimento logístico das áreas industriais e de exportação dos bens comerciais, como para o controle e desenvolvimento das regiões interiores do continente. A relevância das ideias geopolíticas para o presente estudo se dá na medida em que o foco nas áreas de fronteira, nos sistemas hidroviários do Prata e da Amazônia e as ideias de incremento das comunicações e conexões internas dos países propiciaram a geração de informação a respeito do estado dessas ligações na América do Sul. E por conservarem um sentido de alerta contra potenciais ameaças de países vizinhos, as ideias geopolíticas proporcionaram contraponto às fontes diplomáticas, que têm em vista primordialmente a integração e a superação de gargalos políticos.

Passando para a Geografia do fim do século XX, os estudos na área atualizaram a capacidade de compreensão da realidade política e econômica do sistema internacional. Como se viu, a geoeconomia desenvolveu-se como suporte a ações estatais levando em conta princípios econômicos contemporâneos, tais como a sustentabilidade ambiental, a nova estrutura de mercado, a diminuição do papel do Estado no comando da economia, a operação multilocacional das empresas, entre outros elementos.

As contribuições no campo da Economia não dizem respeito a teorias propriamente ditas, mas a estudos quantitativos e suas respectivas conclusões sobre dinâmicas econômicas e comerciais. A relevância destas análises para o presente trabalho é justificada pela presença nos estudos técnicos elaborados para apresentar as justificativas econômicas da IIRSA, produzidos no âmbito da CAF, BID e outras instituições.

Das três categorias de custos relativos ao comércio entre regiões, apresentadas por Linnemann (1966), duas dizem respeito a questões de infraestrutura: custos de transporte

(*shipping costs*) e custos relacionados ao tempo (*time-related costs*)⁷⁵. Ambos dependem em larga medida da distância entre os mercados, das condições de infraestrutura física encontradas neles, das características do produto que se pretende comercializar (perecibilidade, volume, volatilidade do preço, etc.) e da confiança dos investidores e no mercado.

Em estudo elaborado por uma consultoria privada, Sennes e Cozar (2008) retiram conclusões com base em depoimentos e levantamentos feitos junto a empresas sul-americanas. Uma de suas observações, relativa a decisões de comércio exterior, é de que as empresas levam em consideração três fatores principais na instalação de filiais regionais: *hard infrastructure* – estradas, ferrovias, portos, aeroportos etc. -, *soft infrastructure* – centros de distribuição, serviços alfandegários, aspectos regulatórios uniformes etc. – e soluções de mercado relacionadas a serviços de logística oferecidos. Outra conclusão, retirada de François e Manchin (2007)⁷⁶, é de que a infraestrutura básica (transportes e comunicações) tem peso maior nos volumes de exportação do que as barreiras comerciais enfrentadas pelos países em desenvolvimento.

Outro campo de ação das teorias de macro e microeconomia é o da desestatização. Igualmente ligado a análises quantitativas de efeitos distributivos e outros parâmetros, neste campo os economistas buscam avaliar os impactos provocados pela maior participação do capital privado em atividades tradicionalmente ligadas ao Estado, no nosso caso o investimento em grandes obras de infraestrutura. Entre esses impactos, pode-se apontar a utilização de mão-de-obra e a taxa de desemprego, a composição do gasto público e da balança de pagamentos, e o custo dos serviços oferecidos à população (pedágios, impostos etc.)⁷⁷. É importante observar que estas questões apresentam consequências para considerações políticas de envergadura no âmbito nacional, e seu tratamento sofre constantemente influências ideológicas acerca do papel do Estado na economia. Ademais, grande parte dos estudos elaborados pelas instituições assessoras da IIRSA, tais como o Banco Mundial, a CAF, entre outras, baseiam-se nos argumentos ligados a essas questões econômicas.

A Economia Política não dedica muita atenção ao fenômeno da integração regional⁷⁸. Basicamente, o regionalismo é entendido como um arranjo buscado pelos Estados para

⁷⁵ Linnemann (1966). A terceira categoria é a familiaridade cultural.

⁷⁶ François e Manchin, (2007). Citado por Sennes e Cozar (2008).

⁷⁷ Calderón e Servén (2004).

⁷⁸ Gilpin (2001), p. 346.

solucionar falhas de mercado, eliminar obstáculos à cooperação econômica e ao comércio ou uma solução para questões de coordenação. Para Winters (1999), a região advém dos acordos de preferência, redução de barreiras ao comércio ou suas versões aprofundadas, sem necessária correlação com a contiguidade geográfica ou existência de características comuns; na verdade, sem vários aspectos complexos da economia nacional⁷⁹.

Um debate recorrente na análise econômica do regionalismo⁸⁰ é a oposição feita entre a globalização e a regionalização. Por um lado, percebe-se a regionalização como uma resposta defensiva a efeitos indesejados da globalização econômica, como a fuga de capitais, a invasão de produtos a preços mais baixos, a migração de fatores de produção e de empresas. Nesse ponto de vista, os países acordam políticas comuns de proteção e ainda permitem concessões aos fluxos econômicos entre eles. Por outro lado, pode-se compreender a globalização como processo complementar e que não pode ser contido, tendo como significado a modernização dos processos produtivos e a evolução tecnológica de modo geral. Voltando-se à história econômica, o “novo” regionalismo, cujo marco inicial teria sido o ato Único Europeu, de 1986, tem características mais globais em seu escopo e envolve áreas de financiamento e investimento direto. Entretanto, o ímpeto inicial decorreu do temor de que as negociações multilaterais do comércio haveriam chegado a um impasse. O regionalismo poderia ser visto, dessa maneira, como alternativa –e, no limite, obstáculo – à negociação multilateral do comércio.

2.3.5. Conclusão: os benefícios da interdisciplinaridade

Dessa maneira, a integração regional passou a ser foco da atenção de estudiosos de várias áreas, e foi analisada sob pontos de vista diversos. A principal contribuição desses estudos para a compreensão da integração regional e, mais especificamente, da integração física, é a contestação das bases epistemológicas e ontológicas das visões tradicionais sobre o fenômeno. A adoção de prismas variados e a sugestão de novas concepções acerca da integração enriquecem o estudo e possibilitam a análise crítica dos processos políticos estudados. A IIRSA deixa de ser uma mera formulação política proposta por governantes com base em estudos técnicos e interesses de política externa e passa a constituir rica fonte para a compreensão do papel dos atores em seu processo, da forma como os interesses governamentais e sociais são incorporados e atendidos, das influências comuns a outros

⁷⁹ Winters (1998).

⁸⁰ Ver, por exemplo, Mittelman (2000) e Hettne (1999).

mecanismos de integração regional e da convergência de fatores característicos da sociedade global contemporânea.

No capítulo seguinte, o esforço será de entender as mudanças do significado original da IIRSA, com especial atenção para as críticas postas à sua evolução e o esforço de analistas sul-americanos na compreensão do processo.

Capítulo 3 – Mudanças de rumos na América do Sul do século XXI e a integração de infraestrutura

*“Por primera vez, en la región, los gobernantes se parecen a los gobernados”
Cristina Fernandes de Kirchner, no documentário “South of the Boarder” (2009)*

O esforço de integração iniciado pela reunião de Brasília ganharia rumos imprevistos ao longo dos anos seguintes. Continuidade e ruptura marcaram o avanço da integração sul-americana. Os encontros de presidentes sucederam-se com crescente regularidade, mantendo o espírito da cúpula de 2000. Colocados em perspectiva os momentos iniciais e da criação da UNASUL, entretanto, nota-se que algo havia ocorrido durante o período. A visão do comércio internacional, das relações com os Estados Unidos, do próprio objetivo da integração, alterou-se.

Neste capítulo, será analisado o período compreendido entre 2001 e 2010. O objetivo é verificar como se alterou a direção do movimento de integração regional iniciado em 2000, e o papel e as consequências relacionados ao vetor de integração física de infraestruturas. Para tanto, serão analisados diferentes níveis de relacionamento entre as nações – cúpulas presidenciais, grupos de trabalho, instituições regionais e nacionais, entes federativos e sociedade. Além disso, serão apontados os principais elementos ligados às novas orientações da integração física, que não estão restritos à variável dependente principal, a alternância política nos governos da região, dentre os quais se destacam: as dificuldades técnicas enfrentadas pela IIRSA, a incidência da nova concepção de política externa e o consequente reforço das ações bilaterais, e a revisão do papel de alguns atores, notadamente as instituições financeiras. Por fim, será oferecida alternativa de compreensão teórica baseada em produções de estudiosos sul-americanos.

3.1. Evolução política da integração regional (2001-2010)

Na primeira seção, acompanharemos a evolução do foro regional de integração, que ganhou peso institucional e avançou por áreas diversas. Em seguida, será apresentado o

quadro-geral da condução política em cada um dos países sul-americanos, com o objetivo de demonstrar que a alternância de poder não seguiu o mesmo caminho em todos eles, mas que se podem observar fatores convergentes. Por fim, veremos a etapa final da integração sul-americana na última década, com a criação da UNASUL, e como a alternância política influenciou este processo.

3.1.1. As Reuniões de Presidentes da América do Sul e a criação da CASA (2002-2005)

A repercussão positiva da 1ª Reunião de Presidentes da América do Sul gerou o ímpeto para que a iniciativa se repetisse em 2002. O Equador foi a sede do evento, motivado pela importância atribuída pelo governo ao projeto da Via Interoceânica, pela celebração dos 180 anos do encontro entre duas personalidades das independências nacionais, Simón Bolívar e San Martín, e pelo recuo da Argentina em sediar a reunião, diante do seu quadro de instabilidade política. Ao Brasil coube a tarefa de apoiar a organização equatoriana, devido ao sucesso da reunião de 2000, inclusive no que diz respeito aos temas a serem tratados pelos presidentes no novo encontro⁸¹.

A 2ª Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Guayaquil entre 26 e 27 de julho de 2002, teve como foco principal o aprofundamento da IIRSA, apesar de tendências divergentes quanto à priorização de temas. Os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, por exemplo, haviam gerado impacto na política local, com o despertar da solidariedade aos norte-americanos e da repulsa ao terrorismo. No documento final da reunião, o “Consenso de Guayaquil”, nota-se preocupação em termos de princípios com relação à ordem democrática, ao desenvolvimento e à defesa dos direitos humanos. De toda forma, a IIRSA se firmou como elemento de convergência para a cúpula, facilitando a preparação da agenda e justificando a circunscrição do evento aos países sul-americanos.

Dois anos depois (dezembro de 2004), realizava-se em Cusco, Peru, a 3ª Reunião de Presidentes da América do Sul. Nesse ponto, a IIRSA abriu espaço para a ampliação da agenda de integração entre os países da região em torno de um novo foro. O espaço sul-americano, de acordo com a Declaração de Cusco sobre a Comunidade Sul-Americana de Nações, passava a ser composto pelos seguintes pilares:

- A concertação e a coordenação política e diplomática, com destaque para o fator diferenciado da região em suas relações externas.

⁸¹ Pereira (2005).

- O aprofundamento da convergência entre o MERCOSUL, a CAN e o Chile, e sua evolução a fases superiores da integração econômica, social e institucional, e a associação do Suriname e da Guiana ao processo.

- A integração física, energética e de comunicações na América do Sul como base do aprofundamento das experiências bilaterais, regionais e subregionais existentes.

- A harmonização de políticas de desenvolvimento rural e agroalimentar.

- A transferência de tecnologia e de cooperação horizontal em todos os âmbitos da ciência, educação e cultura.

- A crescente interação entre as empresas e a sociedade civil na dinâmica de integração do espaço sul-americano, levando em consideração a responsabilidade social empresarial⁸².

Somando-se estes objetivos à criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), o novo foro sul-americano ganhava contornos institucionais, os quais, entretanto, ainda não eram claros. Ao transformar as reuniões de presidentes em reuniões de chefes de Estado e de chanceleres da CASA, buscava-se reforçar a continuidade do processo, que até então vinha sendo empreendido com sucesso. É importante perceber que a maior integração prevista pela Declaração de Cusco não decorre apenas do sucesso das cúpulas anteriores, e sim do processo de intensificação dos mecanismos regionais de diálogo ao longo do período, como o Grupo do Rio, o Mercosul e a CAN.

A 1ª Reunião de Presidentes da CASA, realizada em Brasília, em setembro de 2005, não trouxe novidades para o formato do mecanismo de integração política. Contudo, contribuiu para especificar propostas e expressar o desejo de aprofundamento das iniciativas anteriormente criadas. A diplomacia brasileira retomou a condução da agenda da reunião, aproveitando para balizar os próximos passos da iniciativa. Foram produzidos documentos com considerações específicas para algumas áreas, como a de integração econômica e de infraestrutura, em um esforço para priorizar objetivos e manter um escopo claro para as ações do foro regional.

No que diz respeito ao primeiro pilar da CASA, de coordenação política e diplomática da região, uma forma encontrada para fortalecer o foro sul-americano foi a realização de reuniões com outras regiões. A primeira delas, a Reunião de Cúpula América do Sul-Paises

⁸² Declaração de Cusco sobre a Comunidade Sul-Americana de Nações. 2004. Retirado de FUNAG (2005).

Árabes, ocorreu em maio de 2005. No ano seguinte, foi a vez da cúpula com os países africanos. Com objetivo eminentemente político, estabelecia-se novo canal de convivência entre os países sul-americanos. O discurso unificado, a aproximação com outras regiões em desenvolvimento e a abertura de canais de diálogo e parcerias comerciais são elementos de destaque nessa estratégia, que contribuiu para o fortalecimento da América do Sul como categoria política.

O pilar de infraestrutura, por estar diretamente ligado às ações empreendidas no âmbito da IIRSA, será abordado na seção seguinte, quando será analisada a trajetória da iniciativa no período.

Quanto ao pilar de integração econômica, avançou-se na assinatura de acordos de livre comércio e complementação econômica entre os blocos (Mercosul e CAN) e países da região. Ainda em 2004, foi assinado o acordo entre o Mercosul e Colômbia, Equador e Venezuela, sob o amparo do ACE-59. A Aladi era uma instituição protagonista nesse pilar, na medida em que lhe fora outorgado o mandato de promover as bases técnicas e políticas para a assinatura dos acordos, com o objetivo de aperfeiçoar a área de livre comércio sul-americana.

Apesar de não constar como um dos pilares da CASA, mas por representar um princípio básico de todo o processo de concertação política iniciada em 2000, a defesa da democracia deu origem a outro mecanismo de concretização do papel da CASA. Trata-se das missões empreendidas por altos representantes dos governos da região a países que se encontrassem em situação de crise na ordem democrática e institucional. A primeira dessas missões foi realizada ao Equador, em abril de 2005.

Em resumo, a trajetória da integração política em torno da ideia concretizada de “América do Sul” avançou ao longo da primeira metade da década por meio do esforço concentrado empreendido pelas diplomacias da região. O tema da infraestrutura, eixo central das primeiras reuniões de presidentes, abriu espaço para a incorporação de outros pilares de ação coordenada, notadamente a coordenação política frente a questões internas e externas e a integração comercial. A profusão de reuniões técnicas em diferentes níveis, realizadas com maior regularidade após o lançamento da CASA, contribuiu para a consolidação de uma massa de ações práticas entre os governos sul-americanos.

3.1.2. Os novos rumos da política sul-americana: ascensão das esquerdas

Os processos eleitorais vividos pela América do Sul ao longo da primeira década do século XXI produziram mudanças importantes na condução dos Estados, no que diz respeito aos grupos políticos no poder. Não obstante apresentarem especificidades em cada país, sua ascensão foi resultado da reação popular nas urnas e nas ruas contra o período prolongado de reformas direcionadas à modernização do Estado, que não lograram transformar as estruturas sociais de pobreza e disparidade econômica comuns a toda a região⁸³.

As interpretações a respeito do movimento de ascensão das esquerdas variam quanto à sua homogeneidade, bases factuais e significância para a integração regional. São poucos, até o momento, os estudos que analisam de uma perspectiva comparada os processos eleitorais ao longo da última década. Sociólogos e cientistas políticos têm dedicado mais atenção ao fenômeno do que analistas de relações internacionais. Para o presente estudo, não interessará avaliar a fundo o sentido político das transformações políticas: o foco é uma base geral para melhor entendermos a alteração ocorrida no processo de integração física, abordada mais adiante. De um modo geral, é de grande interesse a interpretação dada por Coutinho (2006), de que a “guinada à esquerda mais nacionalista” representa “um acerto de contas e de rumos” das reformas pró-mercado realizadas na década de 1990, e não uma ruptura com o modelo de condução política e econômica vigente até então. A condenação das práticas de política econômica, presente no discurso da disputa eleitoral, não resultou no abandono de muitas das práticas voltadas à estabilidade econômica. Pelo contrário, mantiveram-se as linhas gerais de política macroeconômica.

A seguir veremos algumas especificidades nacionais da condução política e do sentido do planejamento econômico decorrentes do que se entende por uma alteração da base política nos países sul-americanos. O objetivo deste esforço é fornecer as bases para o entendimento da alteração processada no mecanismo amplo da integração regional e, mais especificamente, da integração da infraestrutura.

No Brasil, iniciou-se em 2003 o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores. A base principiológica de esquerda não impediu que se mantivesse o eixo da política macroeconômica adotada com sucesso nos anos anteriores, o que contribuiu para o fortalecimento contínuo e à estabilidade da economia brasileira. As crises políticas vividas ao longo dos anos não debilitaram o vigor das instituições. Na política externa, o Brasil passou a participar mais ativamente dos foros internacionais, e a imagem de potência

⁸³ Coutinho (2006). A análise do autor, que por sua vez se baseou nos estudos do Observatório Político Sul-Americano, serve de fonte para algumas considerações a respeito dos governos iniciados na última década.

emergente, comparada a China, Rússia e Índia, traduziu-se na ampliação do escopo de atuação. Estas visões tiveram interpretações críticas na América do Sul, mas a prioridade dada ao Mercosul e o esforço ativo em criar mecanismos de aproximação entre os países do continente contribuíram fortemente para o avanço da integração política na América do Sul.

A Argentina encerrou a fase de instabilidade política e crise econômica com o governo de Néstor Kirchner (2003-2007). O presidente, formado na vertente esquerdista da juventude peronista na década de 1970, imprimiu em seu governo o descontentamento nacional com a política econômica e externa do período anterior, marcadas pelas relações especiais com o FMI e com os EUA. A renegociação da dívida externa em bases de contestação e as boas relações com o Brasil deram o tom da nova política externa argentina⁸⁴. Outro ponto de destaque foi a questão energética, pois apesar da situação de crise de abastecimento, propiciou a maior aproximação com vizinhos estratégicos, como a Venezuela e a Bolívia. A integração regional foi priorizada, principalmente em torno do Mercosul, mas também no diálogo com as nações sul-americanas.

No Uruguai, o governo eleito em 2005 foi formado pela coalizão de esquerdas da Frente Ampla, sob liderança de Tabaré Vazquez. O rompimento com a histórica dicotomia entre o Partido Colorado e o Partido Nacionalista produziu um governo com novas orientações externas. Apesar da postura crítica com relação ao funcionamento do Mercosul e do estremecimento das relações com a Argentina, devido à questão fronteiriça das fábricas de celulose, o Uruguai de Vazquez deu destaque às relações com Bolívia, Chile, Brasil, Equador e Venezuela, e reatou as relações diplomáticas com Cuba⁸⁵. Quanto aos Estados Unidos, apesar da pressão exercida por este em torno da assinatura de tratado de livre comércio, não houve comprometimento. A economia deu mostras de recuperação da crise vivida até o final da década anterior, com redução do desemprego e pico de crescimento econômico de 7,25% no ano de 2007.

No caso do Paraguai, a eleição de Nicanor Duarte para o mandato 2003-2008 não representou ruptura com a estrutura política prevalecente, o nacional-conservadorismo do Partido Colorado. Nas relações exteriores, o país procurou diversificar parcerias econômicas, como opções às relações no Mercosul, cujos benefícios vinham sendo contestados na política nacional⁸⁶. A ação multilateral buscava atribuir atenção para o tratamento especial e diferenciado devido aos países mediterrâneos. Quanto à relação com os Estados Unidos,

⁸⁴ Vadell (2006).

⁸⁵ Chasqueti (2007).

⁸⁶ Kfuri (2008).

adotou postura semelhante à uruguaia, no sentido de abrir negociações para a assinatura de acordo comercial; somava-se, em seu caso, o interesse norte-americano na área de defesa, diante da fragilidade do Estado no combate ao terrorismo, tráfico de drogas e contrabando, notadamente na região da tríplice fronteira. Como no caso do Uruguai, as negociações comerciais com os EUA serviram apenas ao aumento do poder de barganha no bloco, não tendo resultado em assinatura de acordos.

Nos países do Mercosul, portanto, predominou o movimento favorável à integração, associado às novas orientações políticas, com exceção do Paraguai. Enquanto a orientação de Argentina e Brasil era favorável e protagonista da integração do bloco, Paraguai e Uruguai contestaram os benefícios do Mercosul para os sócios menores, barganhando maior disposição das grandes economias para o seu crescimento industrial, dentro da ideia de convergência estrutural.

O Chile apresentou uma adesão diferenciada ao novo rumo sul-americano. Em primeiro lugar, porque não houve transição política interna: a eleição de Michelle Bachelet foi apoiada pelo então presidente Ricardo Lagos, ambos de coalizões de centro-esquerda. Ademais, a mudança de mandatários ocorreu apenas em 2006, quando a quase totalidade dos vizinhos já haviam alterado o governo. De toda forma, a política externa chilena foi favorável à maior aproximação com os países da região, principalmente no governo Bachelet. Desde a década anterior, a política externa chilena havia passado a apoiar as iniciativas que propiciassem a aproximação com os vizinhos e o maior acesso a mercados. Diferentemente da maioria dos sul-americanos, contudo, esse apoio incluía a ALCA. A crise decorrente de atritos com a Argentina em torno do preço do gás, e com a Bolívia, frente ao conflito histórico da saída ao mar e também quanto ao fornecimento de gás, foi balanceada pela ativa participação na integração regional. Em 2008, Bachelet exerceu a presidência *pro tempore* da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).

No vizinho Peru, a tendência do governo de Alejandro Toledo (2001-2006) quanto à política externa foi semelhante à chilena: por um lado, atritos com países vizinhos, notadamente Venezuela e Chile; por outro, empenho nos trabalhos do foro sul-americano. O Peru conduziu a reunião de presidentes de 2004, que resultou na criação da CASA. A sucessão de Toledo por Alan García representou uma transição política, mas esta não seguiu a linha observada nos vizinhos. Entre as principais diferenças, está a relação com os Estados Unidos, mantida em patamar estratégico, principalmente pela assinatura do tratado de livre comércio de 2006.

O caso do Equador chama a atenção pelo caráter de crise institucional assumido pela transição política. O mandato de Lucio Gutierrez foi encerrado em 2005 em meio ao descontentamento popular. Gutierrez elegeu-se com uma plataforma de esquerda, mas suas políticas foram no sentido do aprofundamento das reformas de mercado, de aproximação com os setores conservadores e de alinhamento com os Estados Unidos, por intermédio de negociações em torno de um tratado de livre comércio (TLC). O vice-presidente Alfredo Palacio assumiu em meio à crise com o objetivo de recuperar o caráter social das propostas eleitorais de 2002. Seu sucessor, Rafael Correa, intensificou o processo, no que chamou de “Revolución Ciudadana”, cuja principal ação foi a elaboração da nova Constituição do país, aprovada em 2008. Na política externa, Correa alinhou-se ao movimento esquerdista da região, privilegiando as relações com Venezuela, Bolívia, Argentina, Brasil e Chile.

Na Venezuela está o principal eixo da mudança de rumos verificada na política sul-americana da última década: os traços populistas, personalistas e anti-imperialistas uniram-se na figura de Hugo Chávez. Com sucessivos mandatos referendados pela população, em meio a denúncias de fraude da oposição, o presidente venezuelano prega o avanço de uma revolução socialista em um Estado de modelo “bolivariano”. Internamente, os resultados econômicos não se apresentaram positivamente para a sociedade venezuelana. Na política externa, o presidente Chávez inaugurou novo protagonismo na América do Sul, principalmente após 2002, quando ocorreu um golpe civil-militar rapidamente revertido que lhe permitiu angariar maior apoio popular. As bases desse protagonismo são a forte contestação da política externa estadunidense, o uso político das reservas de petróleo e gás e a ideologia bolivariana. O foco desta compreende toda a América Latina, especialmente Cuba, mas tal fato não impede sua atuação nos fóruns regionais com o propósito de avançar na institucionalização da integração política⁸⁷.

Apesar da declarada aliança com os princípios pregados por Chávez, a articulação do socialismo boliviano é diferenciada. Morales representa a tradição indígena da Bolívia e é um dos fundadores do *Movimiento al Socialismo* (MAS), de apelo nacionalista. Como resultado, tem buscado aplicar à condução política de seu governo a filosofia aimará, caracterizada por um sentimento de apego à terra e de respeito ao meio ambiente e ao costume do povo, e medidas econômicas de recuperação do papel do Estado em setores estratégicos. A reviravolta na política interna da Bolívia é complementada por sua ação em termos de política externa, em que o alinhamento com a Venezuela de Chavez é acompanhado pelas relações

⁸⁷ Leite e Flores (2007).

privilegiadas com o Brasil, a Argentina e o Equador, apesar dos atritos decorrentes de medidas como a nacionalização dos hidrocarbonetos em 2006.

A Colômbia é o país que esteve mais à margem do câmbio político vivido na América do Sul. O presidente Álvaro Uribe, eleito em 2002 e reconduzido em 2006, era ligado tradicionalmente ao Partido Liberal, apesar de ter chegado ao poder na plataforma do *Primerio Colombia*. A principal ação política empreendida pelo presidente Uribe foi o plano de eliminação da guerrilha, movimento que tomava grande parte do território e gerava instabilidade política e econômica do país. Na política externa, as estreitas relações com os EUA, consubstanciadas no polêmico Plano Colômbia (2000) de combate ao narcotráfico, geraram atrito com a vizinha Venezuela, principal opositora da política externa norte-americana na região. O sucesso da política empreendida por Uribe, associado ao resultado positivo das reformas de mercado no período, levaram a uma situação de maior estabilidade no país.

Suriname e Guiana também não passaram pelo processo de câmbio político. Na Guiana, o presidente Jagdeo permaneceu no cargo ao longo de toda a década, após ter se reeleito em 2006. O principal pleito da Guiana em termos de política externa é a questão climática. No Suriname, a presidência ao longo da década foi exercida por Ronald Venetiaan. Ambos os mandatários acompanharam a formação e consolidação do foro regional, desempenhando papel marginal no processo. A associação à CAN, defendida no âmbito da CASA, não se concretizou, e os países mantiveram-se economicamente associados à região caribenha.

A seguir, será apresentado como o processo de integração sul-americano, influenciado pela mudança de rumos políticos, se deu a partir de meados da década. Neste momento, retoma-se diretamente parte da tese central do trabalho, de que houve uma alteração de rumos da integração regional sul-americana em meados da década. Além disso, a premissa de que há uma relação de constituição mútua entre os vetores de integração física e o processo de integração política como um todo dá fundamento à explicação do avanço contínuo dos esforços em ambos os vetores, apesar das dificuldades enfrentadas, analisadas mais adiante.

3.1.3. A criação da UNASUL

A partir da 2ª Reunião de Presidentes da CASA, realizada na Bolívia em 2006, nota-se nos documentos produzidos uma nova orientação para a integração regional. Já em seu título, a declaração de Cochabamba aponta para a nova etapa do processo: “Colocada pedra fundamental da União Sul-americana”. Na ocasião, as ideias encampadas pelos principais líderes do mecanismo se fizeram presentes no texto e nas propostas adotadas. A visão negativa do conceito de globalização e a preocupação com a desigualdade econômica e com o combate à pobreza podem ser verificadas na introdução do documento principal:

A integração regional foi definida pelos presidentes como uma alternativa para se tentar aproveitar as oportunidades para o desenvolvimento e evitar que a globalização aprofunde as assimetrias e contribua à marginalidade econômica, social e política. Dessa perspectiva, a integração sul-americana não é apenas necessária para resolver os grandes flagelos que afetam a região – como a pobreza, a exclusão e a desigualdade social persistentes – e que se transformaram numa preocupação central de todos os governos, mas que é também um passo decisivo para se alcançar um mundo multipolar, equilibrado, justo e baseado numa cultura da paz⁸⁸.

Além dessas bases mais amplas, a reunião de 2006 refletiu o interesse em avançar na integração em áreas que iam além das propostas anteriores (infraestrutura, integração comercial e coordenação política e diplomática). Nesse sentido estão os pedidos para a elaboração de estudos acerca da integração nas áreas de educação, saúde, defesa, e endividamento externo. Na reunião de chanceleres realizada em Santiago, pouco antes da cúpula em Cochabamba, o Chile propôs mecanismos para fortalecer o que considera ser o “eixo de integração social” que constituía a CASA. Mantinha-se limitada, contudo, a institucionalidade do mecanismo.

A transição política foi completada em 2007. As reuniões de alto nível tornaram-se mais frequentes, como resposta ao rápido avanço das perspectivas e propostas na CASA. Os governantes aproveitaram-se de outras reuniões para debater a integração sul-americana, como foi o caso da XXXII Cúpula do Mercosul, em 18 de janeiro de 2007. Do Diálogo Político entre os Chefes de Estado e de Governo, realizado em Isla Margarita, realizado em 16 e 17 de abril de 2007, emanaram três decisões que marcaram a transição: a mudança de nome da CASA para UNASUL – União das Nações Sul-Americanas, por sugestão e forte influência do presidente venezuelano; a criação de uma secretaria permanente no Equador; e a redação do

⁸⁸ Declaração de Cochabamba (2006).

acordo constitutivo do bloco. Com isso, os governos da região davam passo significativo no sentido da institucionalização da integração regional.

Nota-se, principalmente nos anos em que se processou a transformação da CASA em UNASUL, uma variação no peso exercido pelo Brasil e pela Venezuela. O governo de Chávez, após passar por período de reformas institucionais e de governabilidade doméstica, avançou no vetor externo de sua plataforma política: a exportação dos ideais bolivarianos. No âmbito da integração regional, destacam-se a adesão ao Mercosul, a sugestão para mudança de nome da CASA e a condução política das reuniões de Isla Margarita, em 2007, essenciais para a nova fase do processo de integração sul-americana como um todo, e da integração física, em particular. Em paralelo, o Brasil viu sua influência na condução política do processo de integração reduzir-se sensivelmente. Tal diminuição é compreensível em meio ao interesse de que os países elevem seu interesse e protagonismo no avanço da integração. De toda forma, os interesses brasileiros foram contemplados pela sequência dos fatos que levaram à criação da UNASUL, e a atuação diplomática foi decisiva na elaboração do acordo constitutivo em maio de 2008.

O Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, assinado em 28 de maio de 2008 e em vigor desde fevereiro de 2011, deu nova face ao mecanismo de integração sul-americana. Quanto ao teor deste documento, cabe conhecer algumas de suas características principais. Em seu artigo 2º, o tratado estabelece os objetivos do bloco:

A União de Nações Sul-americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados⁸⁹.

A UNASUL consolidou, portanto, a expansão vertical e horizontal das iniciativas previstas pela CASA. Tomando-se o sentido geral dos objetivos apontados, nota-se a centralização das preocupações em torno do desenvolvimento social e da redução da pobreza. Entretanto, foram os temas estratégicos que possibilitaram o maior desenvolvimento

⁸⁹ Nota à imprensa. Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas - Brasília, 23 de maio de 2008.

institucional do bloco: a defesa, que se consubstanciou na criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, em 2008, e a integração física, que representou vetor inicial da integração em 2000, e motivou em várias oportunidades os Estados a priorizarem a participação na UNASUL.

3.2 A integração de infraestrutura no novo contexto

A integração física permaneceu sendo um dos principais vetores do regionalismo sul-americano do século XXI. Contudo, suas características alteraram-se substantivamente ao longo da última década. Entende-se que duas foram as condicionantes principais para esse fato: as dificuldades técnicas enfrentadas durante o desenvolvimento inicial da IIRSA; e a mudança de embasamento político da iniciativa. Nesta seção, veremos quais foram as causas destas alterações, e como se deu este processo.

3.2.1. As dificuldades técnicas da IIRSA

Ao longo dos primeiros quatro anos da IIRSA (2000-2004), observou-se o lento avanço da instalação dos grupos técnicos de trabalho, do estabelecimento das diretrizes para os projetos, da divulgação de informações e propostas voltadas à atração do investimento privado, do estudo da forma de harmonização do ambiente regulatório, do planejamento das demandas específicas a cada região e área de integração, e da criação de alternativas para instrumentos de financiamento. As reuniões do Comitê de Direção Executiva (CDE), cuja periodicidade variava entre 4 e 11 meses, eram o principal foro para a avaliação dessas questões.

Na reunião do CDE realizada em Lima, no mês de novembro de 2004, aprovou-se o documento “Agenda de Implementação Consensual 2005-2010”, pelo qual os países acordavam a prioridade a 31 projetos que conformariam a implementação prática da IIRSA (imagem em anexo). A quase totalidade destes dizia respeito à área de transportes, como a construção de quatro pontes nas fronteiras brasileiras com países vizinhos (Guiana, Peru, Paraguai e Uruguai) e oito estradas. Apenas dois se enquadravam na área de comunicações: a implementação do acordo de *roaming* e a utilização de envios postais para a exportação. E apenas um se referia à integração energética: o gasoduto do noroeste argentino, que permitiria a conexão com o gasoduto boliviano e com o brasileiro. Os projetos somavam a previsão de investimento da ordem de US\$10,7 bilhões. O custo dos projetos variava bastante,

desde os US\$ 400.000 previstos para a implementação do acordo de *roaming* até os US\$ 3 bilhões do projeto ferroviário Los Andes-Mendoza, entre Argentina e Chile.

Algumas das dificuldades enfrentadas pela IIRSA não eram novas, mas sim ligadas ao passado da integração física e às condições geográficas da região. A construção das grandes obras de ligação viária entre os países, notadamente a rodovia cruzando os Andes, a transoceânica Brasil-Peru, e outras que tivessem que transpor grandes desertos demográficos como o Pantanal e a Amazônia, exige investimentos vultosos, capacidade técnica e importação de insumos e mão de obra. Além disso, a preocupação com a sustentabilidade ambiental e a crescente consideração do vetor social da integração física exigia projetos criteriosos e soluções criativas e inovadoras.

Problema de aspecto político era representado pelo debate acerca da priorização de determinadas obras. Os foros técnicos deveriam levar em conta a influência exercida pelos governos, que por sua vez lidavam com pressões internas, para a inclusão de certas regiões na agenda prioritária dos projetos. A presença avassaladora do Brasil tanto como destino dos projetos como fonte financiadora produzia situação de desequilíbrio, além de provocar a desconfiança dos demais participantes quanto aos objetivos estratégicos e econômicos por trás dos projetos. Deve-se levar em conta que nem todo projeto de integração física traz benefícios em igual montante para as partes envolvidas, de modo que economias mais diversificadas e dotadas de maior capacidade logística podem aproveitar o potencial das obras de maneira mais eficaz. A Agenda de Implementação Consensual, de 2004, buscou variar as áreas atendidas pelos projetos, ao mesmo tempo em que limitou o número destes, tendo em vista a necessidade de iniciar imediatamente as obras, diante da pressão política pelo avanço prático da IIRSA.

O principal gargalo para a implementação dos projetos da IIRSA foi a questão do investimento. Como se viu, a região viveu acentuada crise econômica ao longo da década de 1980, e ciclos que tornaram a década seguinte instável. Diante do quadro de reforma econômica, preconizada pelas instituições financeiras internacionais, os governos tomaram diversas medidas visando a estabilização fiscal. Como resultado (e parte da solução), reduziram-se os investimentos em infraestrutura, que não foram assumidos pela iniciativa privada. Dessa forma, quando foi criada a IIRSA, não havia sequer um mecanismo ou programa que estivesse sendo utilizado com sucesso no financiamento e investimento de obras de integração física. Por outro lado, a crescente participação do setor privado em áreas

tradicionalmente estatais e a multiplicação dos mecanismos financeiros no meio internacional forneciam bases para novas ideias no âmbito da IIRSA.

O número de projetos e o valor estimado para sua concretização aumentou ao longo da década, atingindo a marca de 524 projetos e um investimento estimado em US\$96 bilhões⁹⁰. A distribuição dos projetos por eixo não é homogênea, mas há um predomínio do número de projetos e previsão de investimentos no setor de transportes, e, internamente a este, no subsetor de rodovias. A maioria dos projetos tinha concepção nacional (82,6%), em oposição a projetos que envolvessem dois (14,9%), três (1,9%) ou mais (0,6%) países. Esta predominância de projetos aplicados a um só país visa diminuir as dificuldades decorrentes do conflito de regulamentações, mas não significa que sejam pensados tendo em vista fatores econômicos daquela região específica. O sentido de integração era condição indispensável para a aprovação na carteira. De toda forma, observa-se pelos dados que a conclusão de projetos foi bastante limitada ao longo do período analisado da IIRSA. A maioria das obras permaneceram em fase de estudos, o que demonstra a limitação do resultado prático deste importante vetor da integração regional. Como se pode ver pela tabela a seguir, os investimentos mais vultosos encontravam-se no Eixo Mercosul-Chile, em grande parte devido ao projeto ferroviário de Los Andes – Mendoza⁹¹.

Tabela 4 - Carteira de projetos da IIRSA (2010)

Eixo de Integração e Desenvolvimento (EID)	Projetos		Investimento estimado	
	Quantidade	%	US\$ milhões	%
Eixo do Amazonas	58	11,0	5.400,9	5,6
Eixo Andino	64	12,2	7.478,0	7,8
Eixo de Capricórnio	72	13,7	9.421,4	9,8
Eixo do Escudo das Guianas	25	4,7	1.694,9	1,8
Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná	95	18,1	6.677,4	6,9
Eixo Interoceânico Central	55	10,5	5.525,1	5,7
Eixo Mercosul-Chile	107	20,3	35.836,2	37,3

⁹⁰ "Cartera de Proyectos IIRSA 2010", p.47.

⁹¹ Ver anexos, lista de projetos por EID e etapa de conclusão em 2010.

Eixo Peru-Brasil-Bolívia	23	4,4	21.402,3	22,3
Eixo do Sul	27	5,1	2.713,0	2,8
TOTAL	524	100,0	96.119,2	100,0

Fonte: Carteira de Projetos IIRSA 2010.

Quando se trata de investimento privado, um dos principais elementos ligados à sua viabilidade é o risco⁹². Instituições internacionais de avaliação de risco observam o comportamento do mercado interno, as ações do governo, a segurança institucional, a burocracia, entre outros elementos, e divulgam níveis de confiança para investidores internacionais. No que diz respeito aos casos particulares dos projetos, incidem ainda outros riscos, como aqueles ligados à redação dos contratos, a utilização de mão de obra local, as intempéries, entre outros. No caso da integração de infraestrutura, a questão do risco ganha nova característica que acentua o temor dos investidores: as regras de dois ou mais países diferentes. O vetor transnacional gera dificuldades adicionais, tais como o choque de ordenamentos jurídicos, a assinatura de acordos com governos e atores burocráticos distintos, a operação com marcos regulatórios diferentes e a complexidade da avaliação de risco. A falta de entidades supranacionais, como é o caso da União Europeia, torna mais difícil harmonizar as regras para a realização das obras transnacionais. Dessa forma, a atração do capital privado para as obras de integração física enfrenta sérias dificuldades na América do Sul.

A questão do financiamento também não esteve isenta de dificuldades técnicas de implementação das ações da IIRSA. É o caso do FONPLATA, que enfrentou impedimento legal para efetuar operações financeiras a partir da Bolívia, onde está localizada a sede do órgão⁹³. Além disso, a estrutura organizacional da instituição apresenta-se insatisfatória para os modelos de investimentos pretendidos pelos países no âmbito da IIRSA. Outra crítica associada à atuação das agências de fomento era a duplicação de esforços, dado que outras instituições e mecanismos regionais já haviam elaborado estudos e discutido estratégias para as questões de infraestrutura.

Dessa maneira, diversas dificuldades técnicas marcaram a atuação da IIRSA, principalmente nos primeiros anos. A dificuldade de concretização de grandes obras, os debates sobre a priorização de projetos, o financiamento e, principalmente, a questão da atração de investimentos atrasaram a concretização da iniciativa. O Brasil, como principal

⁹² Pereira (2005).

⁹³ Pereira (2004), p. 101.

agente político e econômico do processo, não foi capaz de conduzir a vertente prática da IIRSA na mesma medida que o fez na dinâmica política da integração regional.

3.2.2. A mudança política

Como se viu, a questão da infraestrutura foi o principal vetor do esforço de criação do regionalismo sul-americano em 2000. Nas reuniões de cúpula realizadas nos anos seguintes, o tema continuou sendo o principal apelo à participação ativa dos países da região. Contudo, as dificuldades e a lentidão verificadas na organização dos projetos e dos próximos passos e a ascensão de novos temas de interesse levaram à diminuição da importância relativa da integração física no esforço regionalista. Ainda assim, o tema manteve-se ligado à condução estratégica do processo integrador e foi vetor essencial da mudança política ocorrida em meados da década.

A primeira grande alteração na direção da integração física regional foi a ação política em outros foros que não a CASA/UNASUL e a IIRSA. No âmbito do Grupo do Rio, foi discutida a questão dos mecanismos de financiamento inovadores, cujo objetivo seria encontrar alternativas às formas tradicionais de financiamento e investimento. Entre as propostas específicas, estavam a alteração nos métodos de contabilidade fiscal; a criação de uma Autoridade Sul-americana de Infraestrutura (ASI) e a ação de bancos nacionais de desenvolvimento. A revisão dos métodos de cálculo do balanço de pagamentos reflete uma ruptura com preceitos aplicados pelas principais instituições credoras da América Latina. Basicamente, os investimentos produtivos em infraestrutura não deveriam ser computados como gastos correntes para fins de cálculo das metas do superávit primário. O papel específico do BNDES, do PSCI e do CCR, instrumentos da ação brasileira, será analisado na próxima seção.

A segunda diferença marcante representada pela integração regional atual é a relação com os Estados Unidos. A histórica presença da potência hemisférica na região e o fato de que diversos países privilegiassem as relações com ela em detrimento da vizinhança regional fazem parte da explicação das causas para a demora no lançamento de iniciativas de integração nitidamente inseridas em uma lógica regional. O interesse daquele país em manter uma presença ativa na América do Sul não se alterou; em verdade, ganhou novas faces após o término da Guerra Fria, como a aversão ao terrorismo, a defesa do livre comércio e o combate

ao tráfico de drogas⁹⁴. Os países sul-americanos foram os responsáveis pela adoção de uma nova perspectiva das relações com os EUA. Não se podem simplificar as características desse novo relacionamento, mas, de modo geral, o movimento de alternância política descrito na seção anterior resultou em relações mais pragmáticas com aquele país. Esse processo se concretizou, no nível multilateral, com o fracasso das negociações para a conformação da ALCA. Por ocasião da reunião de Brasília (2000), como se viu, a área de livre comércio ainda era considerada um objetivo do esforço que se iniciava. A ALCA é mencionada no Consenso de Guayaquil, de 2002, mas o tom não é mais de um objetivo do processo de integração. Os presidentes chamam a atenção ao processo negociador, em especial à necessidade de convergência entre Mercosul e CAN, e de criação de modalidades adequadas para a participação das pequenas economias. Quando foi criada a UNASUL, em 2008, já não se falava em ALCA ou em qualquer mecanismo de integração hemisférica. A participação dos movimentos sociais no fracasso das negociações da ALCA é reconhecida, e sua influência no desenvolvimento da IIRSA e do foro regional de integração será analisada mais adiante.

O papel das agências regionais de fomento na IIRSA também deve ser considerado. O BID, a CAF e o FONPLATA, além de oferecerem carteiras de empréstimo para as obras da iniciativa, participavam de maneira ativa na condução dos debates técnicos e na consideração dos projetos pelos governos. Por um lado, seu corpo técnico possibilitou a criação do próprio Plano de Ação da IIRSA, além de oferecer a justificativa para a atração de investimentos. Como coloca Enrique Iglesias, presidente do BID entre 1988 e 2005, estava entre as funções do órgão funcionar como um assessor aos governos nas questões de elaboração e implementação de projetos, dar tranquilidade a outros participantes dos projetos e oferecer instrumentos para melhorar a qualidade do crédito para investimentos⁹⁵. Por outro lado, o fato de o BID, a CAF e o FONPLATA serem os responsáveis pelo Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA, associado à atuação protagonista no âmbito da iniciativa como um todo, implica que a lógica básica da formulação e implementação de projetos seguia os preceitos econômicos asseverados por essas instituições. Na segunda metade da década, os governos da região buscaram elevar sua participação direta no andamento das atividades técnicas da IIRSA, diminuindo a prevalência das agências de fomento no debate, cujas implicações políticas são evidentes.

Estes elementos trouxeram implicações para o sentido da integração física na América do Sul. As três alterações analisadas apontam para uma interiorização dos objetivos e dos meios de avanço da integração física. A discussão do tema em outros foros regionais, a

⁹⁴ Lima e Coutinho (2006).

⁹⁵ García (2000).

diminuição da influência direta dos EUA no processo integrador e a redução do papel das agências financiadoras na formulação política levaram a integração física a seguir uma lógica mais próxima da relação direta entre os países sul-americanos, em detrimento de influências externas. Isto não quer dizer que parcerias com outros blocos e a busca de novas fontes de investimento tenham cessado. Trata-se, se levarmos em conta o histórico analisado, do aprofundamento de uma visão verdadeiramente regional da América do Sul, que não tem como principal preocupação o exterior, e sim suas próprias dinâmicas e necessidades.

3.2.3. A assimetria e as novas alternativas para a integração física

Diante do quadro de dificuldades enfrentadas pela IIRSA no sentido de consolidar-se como proposta concreta para o avanço da integração física, diversas novas frentes foram exploradas na região para a promoção da integração física na América do Sul.

A ALADI desempenha tarefa ativa na promoção da integração física sul-americana, de modo paralelo e complementar à IIRSA. Seu principal vetor de ação se dá por meio do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR). Basicamente, o CCR é conformado pelos bancos centrais de 12 países da América Latina, e sua função é permitir a compensação de pagamentos derivados do comércio intrarregional. A ferramenta data dos anos 1960, mas sua utilização na última década tem se voltado à questão da infraestrutura, especialmente a mitigação de risco de investimentos⁹⁶. A Venezuela vem utilizando intensivamente o CCR, desde 2004, principalmente para o pagamento de operações de importações de curto prazo.

Tabela 5 - Indicadores de Utilização do CCR (2007) (valores em US\$ milhões)

Países	Recursos pagos e recebidos via CCR			Débitos com o Brasil
	Débitos totais	Créditos totais	Saldo (C-D)	
Argentina	115	736	621	108
Bolívia	45	57	12	22
Brasil	124	2.996	2.872	n/a

⁹⁶ Ruttiman et alii (2008).

Chile	49	843	794	29
Colômbia	26	4.503	4.477	17
Equador	153	401	248	97
México	10	1.195	1.186	3
Paraguai	34	86	51	25
Peru	78	534	456	48
Rep. Dominicana	59	0	-59	44
Uruguai	58	49	-9	37
Venezuela	10.653	3	-10.650	2.568
TOTAL	11.404	11.404	0	2.996

Fonte: Ruttiman et alii (2008)

Dessa maneira, o CCR representa outro instrumento para a promoção da integração física e permite a realização de pagamentos entre os países da região sem qualquer interferência de instituições financeiras externas. No caso do Brasil, os desembolsos do BNDES para os projetos de infraestrutura são cursados em grande parte no âmbito do CCR. É interessante observar que a participação da ALADI na integração física implica a inclusão de outros países que não da América do Sul. Com isso, ganha bases concretas o argumento utilizado pela diplomacia brasileira por ocasião do lançamento da IIRSA, em 2000, de que a criação do foro sul-americano não impedia a ação em outros foros regionais, especialmente o latino-americano.

No âmbito do Mercosul, destaca-se a criação, em 2006, do Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem). A iniciativa insere-se na visão compartilhada pelos governantes a respeito da questão da redução de assimetrias e responde ao pleito de uruguaios e paraguaios quanto à necessidade de oferecer meios concretos para o incremento da capacidade produtiva daqueles países.

3.2.4. O papel do Brasil na integração física e a atuação da política externa no vetor bilateral

Uma das constatações a respeito da situação econômica dos países sul-americanos é a da diferença entre a situação brasileira e a dos países vizinhos. Essa realidade é sintetizada em torno da expressão “assimetria”, cujas bases e consequências são variadas. A principal vertente dessa questão é o comércio exterior, ou seja, a posição superavitária do Brasil no comércio bilateral com cada um de seus vizinhos. Diante desse quadro, uma das preocupações da política externa brasileira desde 2003 foi desenvolver mecanismos para favorecer a diminuição das assimetrias.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, criado em 1952, representa importante mecanismo de apoio técnico e financiamento aos planos de desenvolvimento do governo brasileiro. A ação do BNDES esteve, ao longo de sua história, sujeita às mudanças de planejamento no que diz respeito ao projeto de desenvolvimento nacional. Atualmente, a ação do BNDES no setor de infraestrutura consiste na estruturação de financiamentos para a manutenção, modernização e expansão das linhas logísticas existentes; no crédito à aquisição de equipamentos de transporte; na participação no capital das empresas; e na contratação de estudos técnicos sobre o setor.

A maior participação do BNDES na integração física se dá no apoio às empresas brasileiras exportadoras e às que participam da realização de obras em países vizinhos. Com o advento do governo Lula, em 2003, o BNDES incorporou à sua linha de ação o objetivo estratégico de financiar a integração na América do Sul⁹⁷ e passou a financiar e participar como sócio de projetos de empresas brasileiras no exterior. Apenas no ano de 2007, por exemplo, o desembolso da instituição para os projetos de infraestrutura chegou a US\$490 milhões. Permaneceram, contudo, algumas limitações jurídicas a esse novo eixo de ações, sendo a principal delas o fato de que não há previsão na lei orçamentária para o financiamento de projetos que não envolvam empresas brasileiras. Uma das ações do BNDES em sua atuação regional deriva do Acordo de Cooperação firmado junto à CAF, pelo qual busca ampliar as garantias dos investimentos e aumentar o capital brasileiro na CAF. Entre os projetos apoiados pelo BNDES na América do Sul, encontram-se dois trechos de gasodutos na Argentina e hidrelétricas na Venezuela e no Equador. Na visita presidencial à Venezuela, em fevereiro de 2005, consta do rol de itens da parceria estratégica com o vizinho a agilização da linha de crédito do BNDES para o financiamento da exportação de bens e serviços brasileiros para projetos de infraestrutura no país. A iniciativa era complementada pela ampliação do uso do CCR e do PSCI, ambos componentes do esforço em estimular o intercâmbio comercial.

⁹⁷ Mantega (2005).

Dessa forma, a participação do BNDES na integração física regional apresenta consequências diversas para o processo como um todo e para a política externa brasileira. Em primeiro lugar, o financiamento de obras pela instituição representa instrumento de política externa ao conformar elemento de barganha e de agenda positiva nas relações bilaterais. Incorporou-se à sua ação a prioridade da política externa do governo Lula dada à integração e ao desenvolvimento regional. Em segundo lugar, a atuação regional do BNDES permite que projetos de integração física sejam levados adiante à margem da IIRSA – os projetos financiados não estão na Agenda Consensual da iniciativa, e sua implementação não depende da aprovação ou acompanhamento de seu foro técnico. Essas possibilidades são auxiliadas pelo fato de que os recursos do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) não estão contingenciados ou submetidos a regulação por qualquer agência financeira internacional, inclusive o FMI⁹⁸.

Iniciativa do governo brasileiro para lidar diretamente com a questão do superávit comercial é representada pelo Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI). De modo geral, o programa visa abrigar e estimular iniciativas de promoção do comércio intrarregional. Uma vez que o principal recurso para a aplicação do programa é a informação, diversas ações foram lançadas no âmbito do PSCI, entre as quais: missões comerciais, feiras, apresentações sobre oportunidades de investimento e consolidação do registro de importadores brasileiros. O objetivo final seria que os recursos gerados pelo comércio superavitário do Brasil com os vizinhos levassem à formação e consolidação de cadeias produtivas.

A integração de infraestrutura manteve-se como ponto fundamental das agendas bilaterais dos países sul-americanos. É interessante observar que, da mesma maneira como os problemas técnicos e as soluções propostas afetaram o avanço das iniciativas no âmbito multilateral, notadamente da IIRSA, as ações bilaterais estiveram sujeitas às mesmas questões. Várias das alternativas encontradas para os mecanismos inovadores de financiamento foram utilizadas com sucesso no âmbito bilateral. Este é o caso, por exemplo, das ações do BNDES e dos programas no marco do PSCI, que também foram destacados nos encontros bilaterais. Com o Uruguai, foi assinado Memorando de Entendimento no quadro do PSCI (2007), com vistas a incrementar a promoção comercial⁹⁹. No comunicado conjunto por ocasião da visita do presidente Lula à Bolívia, em dezembro de 2007, os presidentes destacaram a infraestrutura

⁹⁸ Pereira (2004), p.117.

⁹⁹ Comunicado Conjunto. Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao Uruguai, Montevidéu, 26 de fevereiro de 2007.

entre os marcos das relações recentes e passaram em revista as ações executadas na área, tais como a construção de pontes, projetos de navegabilidade, utilização do CCR e integração produtiva, inclusive com o PSCI¹⁰⁰.

3.2.5. Uma nota a respeito do vetor local da integração física: os entes federativos e a sociedade civil

Como visto anteriormente, as ações governamentais em âmbito federal representam apenas uma dimensão da integração física. Na prática, a atuação dos governos estaduais e municipais tem reflexos nessa área, em especial em meio ao contexto de crescente internacionalização dessas esferas. Ademais, a sociedade apresenta níveis crescentes de organização política, o que leva à necessária consideração de seus interesses nas instituições públicas. Não se pretende abordar de forma exaustiva as características e particularidades desses movimentos, mas apenas apontar a importância crescente das ações federativas e sociais na integração regional, especialmente na área de infraestrutura.

São diversas as motivações que levam os entes federativos sediados em regiões de fronteira a procurar os vizinhos sul-americanos. Na maior parte dos casos, os esforços empreendidos pelos governantes têm base econômica. Eles visam oferecer alternativas ao escoamento da produção agrícola, negociar facilidades alfandegárias e normas para a contratação de fretes, etc. Outras ações apresentam fortes componentes de integração entre as sociedades, como é o caso da construção de pontes e passos de fronteira. Há, ainda, a preocupação com questões de preservação ambiental e de combate ao crime organizado e à imigração ilegal. Algumas organizações internacionais encontraram nas esferas federativas novos focos para a atuação na América do Sul. Esse é o caso do Banco Mundial, cujo programa prevê o aporte de recursos para programas de cooperação técnica com órgãos federativos.

A internacionalização da política federativa não decorre, apenas, dos esforços empreendidos por esses governos ou pelas sociedades. As empresas que atuam tanto na construção das obras de logística, como em outros setores econômicos de comércio internacional, buscam nos governos locais parcerias para a instalação de sedes, contratação de mão de obra, escoamento da produção, entre outras.

¹⁰⁰ Declaração Conjunta. Visita de Estado do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à Bolívia - La Paz, 17 de dezembro de 2007.

O caso do Estado de Mato Grosso é exemplar da atuação internacional dos entes federativos. Em 2005, após série de visitas a governantes de países vizinhos, o governo do Estado criou o “Programa Estadual de Integração Interregional”, em cujo marco foram assinados acordos de regularização de transporte com a Bolívia, entre outros dispositivos¹⁰¹. Já a relação entre as cidades gêmeas de Corumbá (Mato Grosso do Sul) e Puerto Suarez (Bolívia) demonstra o peso da participação local nas cadeias produtivas internacionais, atuando na relação com diversas empresas transnacionais, no comércio de soja e minérios, e na ligação multimodal¹⁰².

No que diz respeito à ação das organizações da sociedade civil, há uma tendência geral de postura crítica quanto aos propósitos da integração física promovida pelos foros multilaterais e mesmo no plano nacional. Quanto ao formato da IIRSA, questiona-se a pouca abertura à participação de organizações sociais nas reuniões tanto dos foros decisórios quanto técnicos. Quanto à motivação da iniciativa, alega-se que os eixos de desenvolvimento levam em conta apenas a melhor forma de proporcionar o escoamento da produção e dos recursos naturais da região, em detrimento do desenvolvimento social. O apelo à sustentabilidade ambiental decorre da percepção de que novos corredores gerarão desenvolvimento desordenado em torno das vias, e de que a execução das obras não é devidamente acompanhada das licenças ambientais. Por fim, um debate que vai além da dimensão local é o que trata a IIRSA como a pré-condição para a internacionalização da Amazônia e para a assinatura da ALCA¹⁰³. Algumas comunidades fronteiriças desenvolvem parcerias com o objetivo de alcançar maior participação nos foros políticos e aumentar o poder de influência sobre os governos locais.

Um exemplo dessas ações é a iniciativa MAP, que engloba comunidades dos Estados de Madre de Dios (Peru), Pando (Bolívia) e Acre, sob a iniciativa de universidades e ONGs¹⁰⁴. O caráter mais abrangente da CASA/Unasul e a perspectiva de uma abertura maior para as suas demandas têm levado os movimentos sociais sul-americanos ao diálogo mais próximo com os governos. A Aliança Social Continental, coalizão criada no âmbito da contestação da ALCA, realiza reuniões paralelas às cúpulas presidenciais. Em 2007, durante a reunião de Cochabamba, o governo boliviano, cujo apreço à manifestação popular decorre do próprio

¹⁰¹ “Mato Grosso e Bolívia assinam acordo de regularização transporte terrestre”. 13 de Maio de 2005. Só Notícias. Disponível em <http://www.sonoticias.com.br/noticias/2/4047/mato-grosso-e-bolivia-assinam-acordo-de-regularizacao-transporte-terrestre>. Acesso em 25/02/2011.

¹⁰² Silva (sem data).

¹⁰³ Senhoras (2008).

¹⁰⁴ <<http://www.map-amazonia.net/index.php?lang=pt&page=apres>>. Acesso em 26/02/2010.

meio logrado pelo presidente Morales para ser alçado ao poder, destacou uma representação especial para coordenar o diálogo com os movimentos sociais. Basicamente, a ASC buscava debater as condições da integração pretendida pelos chefes de Estado, de modo a garantir que o foco não se voltasse exclusivamente para a área comercial. A participação das instituições financeiras no planejamento e priorização dos projetos era uma preocupação especial, diante do temor de que as sociedades fossem excluídas dessas considerações¹⁰⁵. A assinatura de acordo para isenção de vistos e passaportes para turistas sul-americanos em países da América do Sul, durante a 3ª Reunião de Chanceleres da Casa, em Santiago do Chile, em 24 de novembro de 2006, representou importante avanço da integração das sociedades na América do Sul.

3.2.6. Quadro-resumo das novas características da integração regional e da integração física

A seguir, retoma-se o resumo das principais características da integração física no período analisado, contendo a análise das principais alterações nos rumos da integração física. O objetivo dessa simplificação é facilitar a comparação com o quadro apresentado no capítulo anterior, para que se observem as principais diferenças entre o momento do lançamento da IIRSA e em meados da década. Nos anexos, encontram-se um quadro contendo os três momentos apresentados ao longo do texto, e uma lista dos grupos de projetos previstos pela IIRSA e em que etapa estavam no ano de 2010.

Tabela 6 - Principais elementos da integração física em meados da década

Elementos	Característica (no início da década de 2000)
Contexto regional	
Influência dos EUA na integração regional	Visão de que o novo bloco havia logrado oferecer uma alternativa à ALCA, que não mais representa objetivo de longo prazo. Os EUA centraram-se em acordos comerciais bilaterais e na aliança com a Colômbia.
Situação econômica	Estabilidade econômica, com algumas exceções. Recuperação da crise argentina. Blocos econômicos avançam, mas mantêm elevado nível de exceções tarifárias.
Integração com o	Continua a representar justificativa para a integração física, mas diminui sua

¹⁰⁵ "Comunidade Sul-americana de Nações quer mais integração no continente". Agência Carta Maior, 29/11/2006.

comércio internacional	preponderância nos discursos e na retórica da integração.
Situação política	<p>Inflexão política apontou para a convergência na integração regional, apesar das posições políticas não homogêneas.</p> <p>A Venezuela enfrentava críticas externas e instabilidade interna frente ao duradouro governo de Chávez. Liderança externa na região.</p> <p>A Colômbia seguia trajetória autônoma, centrada no combate ao narcotráfico e na aliança com os EUA.</p> <p>Guiana e Suriname tinham participação marginal nas ações multilaterais.</p> <p>O Chile mantinha a situação de estabilidade, e houve aumento na participação na integração com a ascensão de Bachelet.</p> <p>Equador e Bolívia alternaram momentos de instabilidade institucional com o crescimento de movimentos sociais e de oposição política à situação. Adesão ao movimento pregado por Chávez.</p> <p>Uruguai, Paraguai e Argentina voltavam a situação de estabilidade, após crises institucionais/ financeiras.</p> <p>O Brasil tinha um governo estável, em fase final de mandato. Aumento da influência política na região.</p>
Institucionalização	No âmbito mais geral, alta. Ao longo da década, avançou por meio do tratado da UNASUL, do estabelecimento da secretaria <i>pro tempore</i> e da criação dos conselhos. Quanto à integração da infraestrutura, permaneceu em patamar mínimo: predomínio das ações bilaterais, e a IIRSA permaneceu como foro não-institucional.
Princípios da integração física	
Preocupação ambiental	Continua a ser prioritária. Ademais, cresce a contestação social a respeito das reais preocupações ambientais dos governos.
Tripé transportes-energia-comunicações	A energia ganhou certa independência, e poucos projetos envolveram este vetor na IIRSA. Avanço fora da instituição.
Democracia	Continua a ter influência nos discursos e documentos, constituindo pilar das cúpulas sul-americanas e elemento aglutinador das lideranças locais.
Conceito de “América do Sul”	Tornou-se natural para as políticas externas da região, sem exclusão de outros níveis de relacionamento regional.
Questões práticas da integração física	
Financiamento	As instituições financeiras regionais – BID, CAF, FONPLATA – perdem espaço frente aos mecanismos inovadores, como a participação do BNDES, o uso do CCR e outros. Grande participação do Estado.
Investimento	Estados, setor privado, parcerias. As empresas não se envolveram na medida

	prevista pela IIRSA, o que motivou a maior organização e esforço do Estado.
--	---

Fonte: elaboração própria.

3.3. Explicações teóricas para a América do Sul no Século XXI

Ao longo do presente capítulo, buscou-se apresentar as dinâmicas que levaram adiante a integração física regional, com foco especial para a mudança de rumos políticos em meados da década. Os fatos e processos que levaram ao adensamento da integração na América do Sul foram foco de análises empreendidas por estudiosos de Relações Internacionais, nas quais se destacam avaliações críticas da aplicação de teorias desenvolvidas para situações históricas de outras regiões e esforços de criação conceitual própria do contexto regional. O objetivo desta seção é apresentar algumas dessas análises, no que se refere à melhor compreensão dos fenômenos regionais de integração.

Visão crítica às teorias de integração econômica tradicionais é oferecida por Ohmae (1996). Este autor insere no modelo explicativo da integração categorias da Geografia, para demonstrar a diminuição da importância do Estado nos mecanismos de integração. A integração de processos produtivos e a articulação dos fatores de produção em unidades territoriais variadas seriam as reais forças condutoras da integração regional. Essa perda de protagonismo do Estado na área econômica é compensada pela sua ação na seara política; entretanto, a pressão dos grupos ligados de maneira crescente à integração leva à revisão das decisões no nível mais alto, em processo de escalada.

As teorias vistas no capítulo anterior foram criadas e aplicadas, de modo geral, com base no modelo europeu de integração. Ocorre que a realidade da integração latino-americana e sul-americana não é sempre explicável por meio de teorias construídas em função de realidades da integração europeia, razão pela qual estudiosos latino-americanos buscaram alternativas para nossa região.

Uma primeira área de abordagem teórica da integração sul-americana é oferecida pela historiografia, cujos trabalhos retomam conceitos políticos utilizados no passado. Tais conceitos, apresentados no Capítulo 1, voltam a serem úteis para a análise do período recente.

A oposição Norte/Sul, aplicada em discurso e prática por homens como Horácio Lafer, Araújo Castro, Celso Lafer e Félix Peña, sobreviveu ao fim da Guerra Fria. O grande avanço da cooperação e o adensamento da agenda entre os países em desenvolvimento do sul foi a base

para que o esforço de integração iniciado em 2000 fosse considerado natural e parte das estratégias de política externa dos países na região. As agendas dos novos governos de esquerda acentuaram essa percepção, que ganhou mais apelo no que diz respeito ao desenvolvimento econômico e social e ao combate à pobreza.

A oposição entre aproximação e distanciamento ganhou novo sentido no século XXI. A criação do foro político sul-americano, sua institucionalização e o avanço em várias áreas tornaram os países da região irreversivelmente mais próximos. Permanece, contudo, a alternância de momentos de maior convergência em torno de dificuldades comuns com outros em que atritos ou focos de instabilidade geram situações de diminuição da intensidade de contatos visando o incremento da integração. De todo modo, a prioridade das políticas externas da região não mais contorna a vizinhança imediata.

Na literatura que analisa comparativamente as políticas externas da década de 1990 e do novo século, há interpretações variadas acerca do grau de continuidade ou de ruptura em que se dá a transição, no que diz respeito à integração na América do Sul.

Alguns autores apontam como eixo das mudanças processadas nas trocas de governo a visão geral do papel do Estado na vertente de condução da economia. Amado Cervo, ao tratar da política externa na década de 1990, apresenta um quadro em que ganha peso a ideia de inserção internacional e seu “paradigma” correspondente, o do “Estado Logístico”. A análise baseada na inserção internacional tem um antecedente na ideia de “modernização via internacionalização”, de Przeworski¹⁰⁶. Segundo este autor, há nos tempos recentes uma maior internacionalização de atores e movimentos sociais que passam a influenciar mais e serem influenciados pelas questões internacionais. A economia do Estado passa a ligar-se de maneira mais profunda com o exterior, e a estrutura produtiva se adapta conforme a dinâmica do mercado mundial. O desenvolvimentismo ganha nova roupagem, não mais ligada à política de substituição de importações, que em meados do século implicava um olhar desconfiado, defensivo, com relação aos competidores externos.

Para Amado Cervo, o “paradigma logístico”, que teria prevalecido a partir da virada do século (no Brasil e em outros países, como o Chile), associa um elemento externo – o liberalismo – e outro interno – o desenvolvimentismo. Recupera a autonomia decisória em política exterior e refuta a adoção de práticas de abertura comercial propostas pelos países do “centro”. Busca atenuar a dependência tecnológica e financeira, promovendo a inovação

¹⁰⁶ Przeworski (1993).

produtiva e reduzindo a vulnerabilidade externa. Essa concepção de ação externa reflete, segundo Cervo, o aprendizado decorrente da aplicação dos “paradigmas” anteriores: liberal-conservador, desenvolvimentista e normal (neoliberal). Como resultado, os países sul-americanos buscam a integração porque ela é a maneira de diminuir as vulnerabilidades e promover a inserção internacional do continente na economia mundial em nível de igualdade. O Estado mantém um núcleo forte e ativo, que auxilia no provimento logístico, mas repassa o sentido empresarial à sociedade. Seria essa uma concepção conforme a adotada por nações desenvolvidas, que protegem suas atividades econômicas e viabilizam os investimentos, mas sem esquecer das dificuldades estruturais do contexto regional¹⁰⁷.

A visão da integração física representa exemplo prático da evolução da concepção do Estado sul-americano para o novo paradigma, sob o ponto de vista da teoria de Cervo. Isso porque passou-se de concepção auxiliada pelas instituições financeiras regionais e internacionais e voltada ao comércio exterior, para uma lógica mais interna, de desenvolvimento social como prioridade, e inserção internacional como consequência da maior integração resultante do esforço intrarregional.

Outros autores apontam o esforço de fortalecimento institucional como a principal diferença entre Cardoso e Lula (Alcides Vaz, Paulo Roberto de Almeida e Souto Maior).

Para Vigevani (2008), há convergência de elementos realistas e institucionalistas na ação brasileira para a América do Sul, em especial quanto ao Mercosul. A ação brasileira seria concentrada no intergovernamentalismo, uma vez que a criação de instituições que permitam a maior interação entre sociedades e outras organizações que não o Estado – como sindicatos, uniões estudantis, organizações não-governamentais etc. – geram a perda de protagonismo do Estado no avanço da integração. Esse processo não seria aceitável, segundo o autor, para a concepção de integração da diplomacia brasileira¹⁰⁸.

De um modo geral, as análises aplicadas ao estudo da integração na América Latina apresentam embasamento na validação empírica e no estudo histórico. As teorias desenvolvidas para explicar o regionalismo abrangem pontos de vista e níveis de análise que permitem a utilização simultânea de categorias explicativas¹⁰⁹. Este processo resulta em abordagens ecléticas do fenômeno da integração, cuja dinamicidade é reflexo das características das relações internacionais contemporâneas.

¹⁰⁷ Cervo (2008)

¹⁰⁸ Vigevani et alii (2008)

¹⁰⁹ Vaz (2002), p.66.

Conclusão

Ao longo do trabalho, vimos a longa trajetória da integração física na América do Sul. O processo, iniciado com as primeiras decisões políticas tomadas nas metrópoles a respeito da vida nas colônias, não tem um fim. Não se pode imaginar uma situação de integração tal que nada mais possa ser feito. Em verdade, os objetivos relacionados à integração física não estiveram associados, na maior parte do período analisado, a propósitos de aproximação.

A predominância de criações geopolíticas na formulação da política externa, ou por extensão das políticas de defesa nacional, levaram a longos períodos de estranhamento entre os vizinhos sul-americanos. A segurança das fronteiras e a defesa do território produziram o entendimento coletivo de que os vizinhos deveriam ser vigiados, pois seus objetivos nacionais poderiam incluir o avanço sobre porções territoriais alheias.

A questão da infraestrutura é elemento de certa forma contraditório da política externa sul-americana. Isso porque o seu significado histórico representa, a um só tempo, o resultado concreto e irreversível de períodos de aproximação bilateral e multilateral dos países vizinhos; e a distância e o desconhecimento mútuo desses Estados, que se voltaram, ao longo da maior parte de sua história, para fora do continente. Mesmo nos momentos em que iniciativas de integração foram avançadas na região, foram determinantes as influências e os propósitos ligados à lógica externa. As últimas décadas do século XX, entretanto, colaboraram para começar a desfazer essa feição contraditória, ao se buscar utilizar a integração física como mecanismo para a inserção comercial internacional e a superação conjunta das dificuldades próprias da América do Sul. A premissa de que há uma relação de constituição mútua entre a integração física e o processo mais amplo de integração regional política ganhou força explicativa no período recente, quando as iniciativas de aproximação se intensificam, gerando um quadro de integração mais institucionalizada.

Desde os primeiros séculos da colonização do subcontinente, a forma do desenvolvimento econômico e político adotado seguiu a lógica de distanciamento entre o Brasil e as colônias espanholas, francesa, holandesa e inglesa. As ligações mais próximas, em grande parte graças às condições geográficas, foram aquelas realizadas ao sul. Entre as colônias espanholas, apesar da fragmentação decorrente do fortalecimento de polos econômicos e das oligarquias locais, logrou-se manter canais mais diretos e constantes entre os países, como é o caso da região andina. Após as independências, a consolidação dos Estados não incluiu, em razão da preocupação com a segurança das novas fronteiras, uma dimensão de

busca da integração com os vizinhos. Permanecia, como herança do período colonial, uma ideia de relacionamento privilegiado com os países europeus, destino prioritário das exportações primárias sul-americanas, fonte dos financiamentos às atividades econômicas e inspiração da dimensão cultural destes povos.

No século XX, a ascensão dos Estados Unidos levou ao crescimento da ideia de solidariedade continental, substituindo em parte a importância da Europa. As iniciativas pretensamente de integração da região mantiveram a lógica voltada para fora, mas passaram a incluir elementos fundamentais para os interesses comerciais da sociedade. A formulação de políticas desenvolvimentistas, com a influência das ideias da Cepal, auxiliou na conformação da força de vetor centrípeta, contribuindo para a lógica interna da integração.

No período de predomínio de regimes militares, a integração de infraestrutura correspondeu a um mecanismo do interesse estratégico mais amplo, caracterizado pelo desenvolvimento industrial e pela liderança regional, conforme formulação dos militares. A solução do déficit energético, tanto em termos de energia elétrica quanto de petróleo, principal componente da matriz de transportes da região, foi o principal ponto da integração física buscada pelos países nesse período. Contudo, o conflito de interesses do Brasil com a Argentina e a posição de desconfiança da Venezuela exigiram manobras diplomáticas longas e complexas, que tiveram na execução dos projetos de infraestrutura dimensão real de relevância acentuada para o aspecto geral das relações bilaterais. Convém apontar que, apesar do sentido geopolítico da integração buscada pelo Brasil, a execução de projetos de ligação física colaborou para a densificação das redes de infraestrutura envolvendo as economias dos países sul-americanos, principalmente as regiões fronteiriças, o que gerou maior interdependência entre as sociedades e o aumento do custo de se alterar o eixo das relações com os vizinhos.

Nova dimensão da integração física cresceu com a transição democrática e a solução do contencioso de Itaipu e Corpus. A aproximação entre Brasil e Argentina, iniciada pelos setores estratégicos da energia e da segurança nuclear, avançou sobre outras áreas, notadamente o comércio, e passou a abranger o Paraguai e o Uruguai, conformando o bloco do cone sul. No norte, a Comunidade Andina, apesar das modificações em sua composição e da persistência de divergências entre os países vizinhos, permaneceu como o bloco comercial da região. Outras iniciativas multilaterais foram ensaiadas, como a Iniciativa Amazônica e a associação de outros países ao Mercosul, de modo que os canais de comunicação intergovernamental multiplicaram. A América do Sul seguiu a tendência mundial de

regionalização em blocos, principalmente de cunho comercial, ao mesmo tempo levando em conta a lógica do regionalismo aberto cepalino.

Ao longo da década de 1990, cresceram as iniciativas não ligadas diretamente ao comércio, processo este fruto do trabalho de subcomissões interministeriais e outras formas de contato constante. Tomando-se de forma mais ampla esse movimento de aproximação entre os países sul-americanos, podemos observar o crescimento de um mecanismo intrarregional de integração, em oposição a iniciativas do passado que tinham uma lógica externa, de busca de parcerias com o mundo desenvolvido. A distância histórica entre os vizinhos permanecia no aspecto concreto das ligações físicas do continente, mas agora se buscava revertê-la.

A IIRSA é lançada, no ano 2000, como tentativa de resposta a essa questão. O estudo pormenorizado das principais fragilidades da infraestrutura regional e a consideração conjunta de quais deveriam ser as prioridades, associados à percepção de que a realização de parcerias levaria à solução compartilhada das dificuldades comuns, representou esforço inédito. A densidade de contatos proporcionada pelo plano de integração física conformou o principal pilar do lançamento de novo esforço de integração regional.

Esse movimento, iniciado pela Reunião de Presidentes Sul-Americanos, em 2000, consistia na criação de um foro de alto nível para discutir dificuldades comuns aos países da região. A América do Sul não era opção natural para o projeto, dada a histórica ligação à América Latina. Por motivos variados, entretanto, a nova concepção regional – que tinha bases no final da década de 1990 – foi o contexto da integração avançada no século XXI. As cúpulas tornaram-se mais frequentes e institucionalizaram-se por meio da criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), em 2004.

A inflexão política em meados da década produziu mudanças nos rumos da integração regional. A transição dos grupos políticos no poder, com convergência considerável no sentido da ascensão de presidentes com bases eleitorais populares, de movimentos sociais e partidos de esquerda, refletiu no esforço conjunto pelo aprofundamento da integração política. A UNASUL, novo nome da CASA, ganhou tratado constitutivo e sede permanente. Os pilares da integração regional expandiram-se para novas áreas, mas o vetor da infraestrutura permaneceu entre as principais prioridades do esforço regional.

A questão da infraestrutura passou por alterações importantes ao longo deste período. Em primeiro lugar, as dificuldades técnicas enfrentadas para o avanço da IIRSA exigiram novos

procedimentos e mecanismos de funcionamento para que as obras pudessem ser viabilizadas. Em segundo lugar, o vetor bilateral ganhou novo ímpeto no período, tanto porque se via a dificuldade para o avanço por meio da IIRSA, como pelas possibilidades oferecidas pelo bom entendimento entre a maioria dos vizinhos a respeito das questões estratégicas. Em terceiro lugar, porque a política externa dos novos governos de esquerda buscou elevar a relevância das questões sociais e ambientais para um caráter prioritário, diminuindo-se a importância relativa dos propósitos comerciais e logísticos. Por fim, também relacionada às novas políticas externas, a relação multilateral e dos países individualmente com os Estados Unidos passou a ter sentido mais pragmático, como o uso do poder de barganha para as negociações intra-blocos e a rejeição da proposta de Área de Livre Comércio das Américas, diante da não aceitação dos termos pretendidos por aquele país.

Dessa maneira, a região adotou a vizinhança imediata como o foco prioritário das ações externas, ao menos do ponto de vista político. A criação e o fortalecimento deste vetor não impediu a adoção de estratégias diferenciadas no sentido da diversificação de parcerias internacionais. O estranhamento entre vizinhos diante de questões como o fornecimento energético, crimes fronteiriços e imigração ilegal passaram a ser exceção no relacionamento bilateral. E no campo multilateral, a integração física contribuiu para a formação de agenda complexa para o tratamento de questões típicas da região sul-americana. A inflexão política de meados da década contribuiu de maneira determinante para a geração da dinâmica, como se pretendeu demonstrar ao longo do trabalho. As dificuldades encontradas ao longo da trajetória da IIRSA e a opção pela sua menor institucionalização revelam que o trato da questão ainda carece de soluções e de mecanismos de funcionamento mais apropriados. Pode-se dizer que, apesar de sua importância para a dimensão concreta da integração regional, foi justamente a viabilização das obras sua principal dificuldade. De toda forma, a infraestrutura cumpriu sua missão na formação de uma agenda comum das nações sul-americanas, e a criação de respostas criativas para o melhor equacionamento dos projetos comuns passa pelos lentos processos da formação de redes entre os países e da negociação e convergência em torno de regulações nas áreas que abrange. A realidade sul-americana não mais suporta políticas governamentais que ignorem a importância da logística para a inserção comercial dos países no mundo e para o desenvolvimento econômico das regiões interioranas.

Referências

Livros e artigos

ADLER, Emanuel. "Imagined (Security) Communities: Cognitive Regions in International Relations". *Millennium*. Nº 26, 1997. Pp. 249–277.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de. *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. Volume I: Crescimento, modernização e política externa. São Paulo: Cultura Editora Associados, 1996.

BALASSA, Bela A. *Teoria da integração econômica*. Lisboa: Livraria Clássica, 1961.

BARRETO Fº, Fernando de Mello. *Os sucessores do Barão: Relações Exteriores do Brasil*. São Paulo: Paz e Terra. Volumes 1 e 2.

BERDOULAY, Vincent. *La formation de l'école française de géographie (1870-1914)*. Paris: CTHS, 1981.

BERNAL-MEZA, Raúl. "A política exterior do Brasil: 1990-2002". In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 45, nº1, 2002.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. Conselho Federal de Economia- COFECON/Ed. Record. Rio de Janeiro, 2000.

BRAGA, Márcio Bobik. *Integração Econômica Regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL*. Anais da ANPEC, 2001.

CALDERÓN e SERVÉN. *The effects of infrastructure development on growth and income distribution*. Washington: Banco Mundial, 2004.

CARDOSO, Fernando Henrique. "A Política Externa Brasileira no início de um novo século. *Revista Brasileira de Política Internacional*". Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001. Ano 44, vol. 44, nº1. Pp. 5-12.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. Vol. 1.

CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Externa do Brasil*. 2ª Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CERVO, Amado. *Relações Internacionais da América Latina: Velhos e novos paradigmas*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001.

CERVO, Amado. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHASQUETTI, Daniel. "Uruguay 2006: éxitos y dilemas Del gobierno de izquierda". In: *Revista de Ciencia Política*. Santiago, 2007. Vol. 27, pp. 249-263.

COUTINHO, Marcelo. "Movimentos de mudança política na América do Sul contemporânea. *Revista de Sociologia e Política*". Nº 27: 107-123 NOV. 2006

COUTO, Leandro F. O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul". *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2007. Ano 50, vol. 50, nº 1. Pp. 159-176.

COUTO, Leandro F. Política externa brasileira para a América do Sul – As diferenças entre Cardoso e Lula. *Revista Civitas*. Porto Alegre: v,10, nº1. Jan-abr 2010. Pp.23-44.

DALLANEGRA PEDRAZA, Luis. *Los Países del Atlántico Sur. Geopolítica de la Cuenca del Plata*. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1983.

DANESE, Sérgio F. "O Brasil e a América do Sul: apontamentos para a história de uma convergência". *Política Externa*. São Paulo: . Vol. 9, nº 4. Pp. 49-71.

DEUTSCH, Karl W. *El Análisis de las Relaciones Internacionales*. México: Ediciones Gernika, 1990. Tradução de "The Analysis of International Relations", de 1988.

DORATIOTO, Francisco F. Monteoliva. "A política platina do Barão do Rio Branco". In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 43, nº2, 2000.

EGLER, Claudio. *Integração Econômica e Redes Logísticas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.

FONSECA Jr, Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo. Paz e Terra, 1998.

FRANÇOIS, J. e MANCHIN, M. "Institutions, Infrastructures, and Trade," *World Bank Policy Research Working Paper* World Bank, 2007.

FRIEDRICH, Carl J. *Europa: el surgimiento de una nación*. Madrid: Alianza Editorial, 1973.

GILPIN, Robert. *Global Political Economy: understanding the international economic order*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

GONÇALVES, Williams da Silva e MYIAMOTO, Shiguenoli. "Os militares na política externa brasileira". *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 6, nº12, 1993. P. 211-246.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR., Rudinei. *Economia Brasileira Contemporânea*. Editora Atlas, 4ª edição (2002).

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um empregado do Itamaraty*. São Paulo: Siciliano, 1992.

HÉRAUD, Guy. *Les principes Du fédéralism et La fédération européenne. Contribution à la théorie juridique du fédéralisme*. 1968.

HETTNE, Bjorn. *Global governance in the 21st century: alternative perspectives on world order* (1999).

HILL, Cristopher. *The Changing Poolitics of Foreign Policy*. Hampshire, New York, Palgrave Macmillan, 2003.

HIRST, Mônica e PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 38, nº1, 1995.

HURRELL, Andrew. "Security in Latin America". *International Affairs*, junho de 1998. Pp. 529-546.

IGLESIAS, Enrique. "Enseñanzas y perspectivas de la inversión en infraestructura en América Latina y el Caribe". XLV Reunião Anual das Assembleias de Governadores do BID, Seminário "Lições e perspectivas para o investimento em infraestrutura na América Latina e Caribe". Lima, 2004.

JAGUARIBE, Hélio. *O nacionalismo na atualidade brasileira. Textos brasileiros de política*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1958.

KFURI, Regina e LAMAS, Bárbara. "Paraguai: Quo vadis? Entre o MERCOSUL e os Estados Unidos". In: *Cena Internacional*. Brasília: Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL). Vol. 10, nº 1, 2008.

LAFER, Celso e PEÑA, Félix. *Argentina e Brasil no sistema das relações internacionais*. São Paulo: Duas Cidades, 1973.

- LEITE, Iara e FLORES, Fidel P. "Refundações, conflito e polarização na Venezuela de Chávez". In: LIMA, Maria Regina S. e COUTINHO, Marcelo V. Agenda sul-americana: mudanças e desafios no início do Século XXI. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.
- LIMA, Maria Regina S. e COUTINHO, Marcelo V. Agenda sul-americana: mudanças e desafios no início do Século XXI. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.
- LINDEMANN, Hans. An econometric study of international trade flows. Amsterdam: North-Holland, 1966.
- MACIEL, Laura Antunes. Cultura e tecnologia: a constituição do serviço telegráfico no Brasil. Revista Brasileira de História. São Paulo, v. 21, nº 41, p. 127-144. 2001.
- MANTEGA, Guido. Primeira Rodada de Consultas para Construção da Visão Estratégica Sul-Americana no Brasil. Apresentação. Novembro de 2005.
- MARISCAL, Nicolás. Teorías políticas de la integración europea. Madrid: Editorial Tecnos, 2003
- MARKS, Gary. "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC", em CAFRUNY, A.W e ROSENTHAL, G.G. The State of the European Community, vol.2, The Maastricht Debates and Beyond. Boulder/Harlow, 1993.
- MILNER, Helen. Resisting protectionism: global industries and the politics of international trade. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- MITTELMAN, James H. The Globalization Syndrome: Transformation and Resistance. Princeton: Princeton University Press (2000).
- MITRANY, David. The progress of international government. New Haven: Yale University Press, 1933.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. Brasil, Argentina e Estados Unidos (Da Tríplice Aliança ao Mercosul), 1870-2003. 2ª Ed. Editora Revan, 2003.
- MOURA, Gerson. Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial. São Paulo: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- NÃO HÁ. Miguel Ozorio de Almeida : um depoimento. – Rio de Janeiro : Centro de História e Documentação Diplomática. Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

OHMAE, Charles. O fim do Estado-nação e a ascensão das economias regionais. São Paulo: Campus, 1996.

OLIVEIRA, Amâncio J. e ONUKI, Janaína. "Brasil, Mercosul e segurança regional". Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2000. Ano 43, vol. 43, nº 2.

PEREIRA, João Mendes. A Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional na América do Sul-IIRSA como instrumento da política brasileira para a integração da América do Sul. Monografia. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio Branco. XLVIII Curso de Altos Estudos, 2005.

PRZEWORSKI, Adam. "A falácia neoliberal". Lua Nova, São Paulo: Cedec, nº28/29, 1993.

POSADA, Edgar Vieira. La formación de espacios regionales em la integración de América Latina. Bogotá: Convenio Andrés Bello, 2008.

RATZEL, Friedrich. Géographie politique. Tradução de Pierre Rusch. Geneva: Éditions régionales européennes, 1988. Primeira edição: 1897 - *Politische Geographie*. Munich et Leipzig, Verlag von R. Oldenbourg.

ROGOWSKI, Ronald. Commerce and coalitions, how trade affects domestic and political alignments. New Jersey: Princeton University Press, 1989.

RUTTIMANN, André de Barros et alii. "CCR: seu papel no financiamento à infraestrutura". In Revista do BNDES. Rio de Janeiro. v. 14, nº29, pp. 81-114. Junho de 2008.

SENHORAS, Eloi M. Regionalismo transnacional e integração física: Um estudo sobre a Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Sul-Americana. Dissertação de Mestrado. Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas, 2007.

SENHORAS, Elói Martins. Regionalismo transnacional e integração física: um estudo sobre a iniciativa de integração da infra-estrutura sul-americana. Dissertação de mestrado. Campinas: UNICAMP, 2008.

SENNES, Ricardo e COZAR, Juliana. Integração Física e Logística Sul-Americana: Considerações sobre as perspectivas dos setores público e privado. Estudo elaborado pela Prospectiva Consultoria. 2008.

SILVA, Alexandra de Mello e. "Desenvolvimento e multilateralismo: um estudo sobre a Operação Pan-Americana no contexto da Política Externa de JK", in Contexto Internacional. Vol. 14, nº2. Rio de Janeiro: IRI-PUC/RJ, 1992.

SILVA, Eliezer Batista da. Infrastructure for Sustainable Development and Integration of South America. Estudo patrocinado pela Companhia Vale do Rio Doce, CAF, AVINA Foundation, Bank of America, Companhia Auxiliar de Empresas de Mineração (CAEMI) e Business Council for Sustainable Development – Latin America (BCSD-LA). 1996. Texto mimeografado.

SILVA, Luis Paulo Batista da. "Cadeias produtivas em zona de fronteira: Corumbá (MS) e Puerto Suarez (Bol.). Mimeografado. Sem data.

SMOUTS, Marie-Claude. "The proper use of governance in international relations". International Social Science Journal. Oxford: Blackwell Publishers, UNESCO, 1998. Nº 50 (March 1998), pp. 81-89

TRAVASSOS, Mario. Projeção Continental do Brasil. 2ª Ed. São Paulo: Nacional, 1935.

URRUTIA, Carlos Lopez. Guerra del Pacifico. 2ª ed. Madri: El Cíprés Editores, 2008.

VADELL, Javier A. "A política internacional, a conjuntura econômica e a Argentina de Néstor Kirchner". In: Revista Brasileira de Política Internacional. Nº 49, vol. 1, 2006. Pp. 194-214.

VAYRYNEN, Raimo. "Regionalism: Old and New". International Studies Review. Oxford: Blackwell Publishing, 2003. Nº 5, pp. 25–51.

VAZ, Alcides Costa. "Mercosul aos dez anos crise de crescimento ou perda de identidade?" Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001. Ano 44, vol. 44, nº1. Pp. 43-54.

VAZ, Alcides Costa. Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul. Brasília: IBRI, 2002.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. Relações Brasil-Argentina: A construção do entendimento (1962-1986). Tese de doutorado. Universidade de Brasília: 2007.

VIGEVANI, Tulo. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e o papel das elites. In: Revista Brasileira de Política Internacional. Nº 51, vol. 1, 2008. Pp. 5-27.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. A política externa do governo JK. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de. *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. Volume I: Crescimento, modernização e política externa. São Paulo: Cultura Editora Associados, 1996.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: Editora FRGS, 1998

WALLACE, H. e RIDLEY, A. *Europe: the challenge of diversity*. Londres: Routledge and Paul Kegan, 1985.

WHITE, Brian e CLARKE, Michael. *Understanding Foreign Policy: the Foreign Policy Systems Approach*. Edward Elgar Publishing Limited, 1989.

WINTERS, Alan. "Regionalism vs Multilateralism". In: BALDWIN, Richard et alii. *Market Integration, Regionalism, and the Global Economy*. New York: Cambridge University Press, 1999.

Documentos

Comunicado de Brasília. Disponível em: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/comunicado_brasilia_esp.pdf
Acesso em 20/12/2010.

Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos. – Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

EGLER, Claudio Antônio (coord.) *Geoeconomia do Gás Natural no Cone Sul*. Laboratório de Gestão do Território (LAGET) do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Centro de Estudios Urbanos y Regionales, da Universidade de Buenos Aires (UBA). Relatório Técnico Final. Rio de Janeiro: 2001.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília: Departamento de Comunicações e Documentação. N. 86, 1º semestre de 2000.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Nota à imprensa. Decisões do Diálogo Político entre os Chefes de Estado e de Governo - Ilha de Margarita, 16 de abril de 2007* 19/04/2007.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Nota à imprensa. Declaração de Margarita - Construindo a Integração Energética do Sul. 18/04/2007.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Nota à imprensa. Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas - Brasília, 23 de maio de 2008. 23/05/2008.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Nota à imprensa. Visita de Estado do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à Bolívia - La Paz, 17 de dezembro de 2007 - Declaração Conjunta.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Nota à imprensa. Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao Uruguai, Montevideu, 26 de fevereiro de 2007 - Comunicado Conjunto.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Nota à imprensa. XXXII Reunião de Cúpula do MERCOSUL - Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes e dos Estados Associados. 19/01/2007.

Plan de Acción para La Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur. Documento apresentado na Reunião de Ministros de Transporte, Telecomunicações e Energia. Montevideu, Uruguai, 4 e 5 de dezembro de 2000.

Comunicado Conjunto. Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao Uruguai, Montevideu, 26 de fevereiro de 2007.

Declaração Conjunta. Visita de Estado do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à Bolívia - La Paz, 17 de dezembro de 2007.

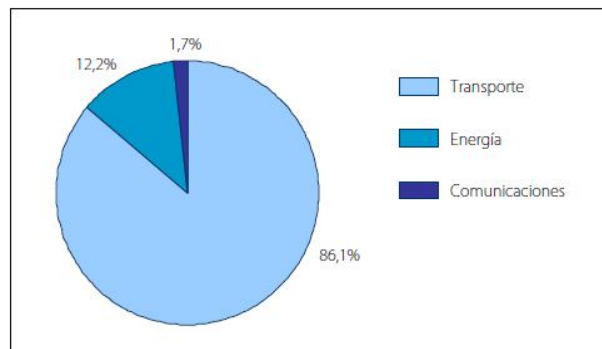
Anexos

Figura – Esquema da Agenda de Implementação Consensual (2004)



Fonte: Cartera de proyectos 2010. Disponível em: www.iirsa.org

Gráfico – Composição setorial da Carteira de Projetos da IIRSA



Fonte: Cartera de proyectos 2010. Disponível em: www.iirsa.org

Tabela – Quadro-resumo das características da integração física em determinados períodos

Elementos	Característica (no século XX)	Característica (no início da década de 2000)	Característica (em meados da década de 2000)
Contexto regional			
Influência dos EUA na integração regional	Forte influência em meio ao contexto da Guerra Fria. A integração deveria incluir os EUA ou contar com seu aval.	Forte influência da negociação da ALCA no processo. A integração hemisférica era vista como 1) uma meta da regionalização e 2) uma opção para a associação comercial dos países da região, caso outros acordos malograssem.	Visão de que o novo bloco havia logrado oferecer uma alternativa à ALCA, que não mais representa objetivo de longo prazo. Os EUA centraram-se em acordos comerciais bilaterais e na aliança com a Colômbia.
Situação econômica	Diferentes ciclos de prosperidade e crise. Momentos mais graves nas décadas de 1960 e 1980. Dependência externa.	Recuperação de crise – crise mexicana em 1994, asiática em 1997, macrodesevalorização do real em 1999. Desemprego e redução do comércio intrarregional. As situações mais estáveis eram as de Brasil, Chile e Venezuela.	Estabilidade econômica, com algumas exceções. Recuperação da crise argentina. Blocos econômicos avançam, mas mantêm elevado nível de exceções tarifárias.
Integração com o comércio internacional	A industrialização por substituição de importações exigia interação condicionada com as potências estrangeiras.	Princípio orientador da IIRSA. A melhoria das condições de inserção da América do Sul no mercado internacional passava pela execução das obras de infraestrutura física.	Continua a representar justificativa para a integração física, mas diminui sua preponderância nos discursos e na retórica da integração.
Situação política	Alternância de governos democráticos e ditaduras. Debate interno acerca da conveniência da integração, que passou por momentos de aproximação e retraimento. Grande influência de potências estrangeiras, notadamente EUA, na dinâmica política interna.	Em geral, a região passava por período de incerteza a respeito de sua inserção internacional. Paraguai, Bolívia, Peru, Equador e Colômbia enfrentavam período de instabilidade, com crises recentes na sociedade ou no processo eleitoral. A Venezuela havia passado por uma reforma constitucional, e iniciava um regime democrático de esquerda. Guiana e Suriname tinham novos governantes,	Inflexão política apontou para a convergência na integração regional, apesar das posições políticas não homogêneas. A Venezuela enfrentava críticas externas e instabilidade interna frente ao duradouro governo de Chávez. Liderança externa na região. A Colômbia seguia trajetória autônoma, centrada no combate ao narcotráfico e na aliança com os EUA. Guiana e Suriname tinham participação marginal nas

		<p>interessados no reforço dos laços de vizinhança.</p> <p>Uruguai, Argentina e Chile tinham novos governantes, que representavam novas tendências políticas internas. Estabilidade.</p> <p>O Brasil tinha um governo estável, em fase final de mandato.</p>	<p>ações multilaterais.</p> <p>O Chile mantinha a situação de estabilidade, e houve aumento na participação na integração com a ascensão de Bachelet.</p> <p>Equador e Bolívia alternaram momentos de instabilidade institucional com o crescimento de movimentos sociais e de oposição política à situação. Adesão ao movimento pregado por Chávez.</p> <p>Uruguai, Paraguai e Argentina voltavam a situação de estabilidade, após crises institucionais/ financeiras.</p> <p>O Brasil tinha um governo estável, em fase final de mandato. Aumento da influência política na região.</p>
Institucionalização	Baixa. Primeiros esforços de criação de mecanismos de coordenação multilateral. A questão da integração física aparece em grupos locais, como na bacia do Prata e na Iniciativa Amazônica.	Baixa. As instituições de maior alcance regional eram a ALADI (depositária de acordos, guarda-chuva de iniciativas) e o Grupo do Rio (foro político). CAN e Mercosul, somados, compreendiam todos os países (membros ou associados), com exceção de Guiana e Suriname.	No âmbito mais geral, alta. Ao longo da década, avançou por meio do tratado da UNASUL, do estabelecimento da secretaria pro tempore e da criação dos conselhos. Quanto à integração da infraestrutura, permaneceu em patamar mínimo: predomínio das ações bilaterais, e a IIRSA permaneceu como foro não-institucional.
Princípios da integração física			
Preocupação ambiental	Não era um princípio orientador. Na verdade, a ocupação da Amazônia, com consequente desmatamento, foi incentivada.	Princípio orientador da IIRSA. A infraestrutura deveria respeitar os espaços de proteção e promover a integração entre áreas isoladas, no marco do desenvolvimento sustentável.	Continua a ser prioritária. Entretanto, cresce a contestação social a respeito das reais preocupações ambientais dos governos.
Tripé transportes-energia-	A interação entre os três vetores não era automática. Projetos isolados.	Princípio orientador da IIRSA. Foco dos projetos organizados em torno dos EID e dos PSI.	A energia ganhou certa independência, e poucos projetos envolveram este vetor na IIRSA. Avanço fora

comunicações			da instituição.
Democracia	Sem relação com os projetos isolados. Aparece como base para os esforços de integração da década de 1990.	Elemento aglutinador da retórica de integração. Forte influência nos discursos e documentos de reuniões regionais.	Continua a ter influência nos discursos e documentos, constituindo pilar das cúpulas sul-americanas e elemento aglutinador das lideranças locais.
Conceito de "América do Sul"	Não aplicado. Preferência pela ideia de "América Latina", que reunia os países em condição de subdesenvolvimento.	Fase inicial de aplicação. Ainda causava algum estranhamento.	Tornou-se natural para as políticas externas da região, sem exclusão de outros níveis de relacionamento regional.
Questões práticas da integração física			
Financiamento	Projetos isolados, em geral financiados pelo Estado, com auxílio de grandes instituições financeiras.	Instituições financeiras regionais – BID, CAF, FONPLATA –, organismos financeiros internacionais – FMI, BIRD.	As instituições financeiras regionais – BID, CAF, FONPLATA – perdem espaço frente aos mecanismos inovadores, como a participação do BNDES, o uso do CCR e outros. Grande participação do Estado.
Investimento	Capitaneado pelo Estado, em resposta a demandas locais.	Estado, setor privado, parcerias.	Estados, setor privado, parcerias. As empresas não se envolveram na medida prevista pela IIRSA, o que motivou a maior organização e esforço do Estado.

Tabela – Descrição dos principais projetos por Eixo de Integração e Desenvolvimento

EID/ Grupo	Proyectos Ancla	Inversión Estimada (millones de US\$)	Tipo de financia- miento	Ámbito	Sector	Etapas del proyecto
Eje del Amazonas						
1	Corredor vial Tumaco - Pasto - Mocoa - Puerto Asís (CO)	373,0	Público	Nacional	Transporte	En ejecución
2	Puerto Francisco de Orellana (EC)	105,3	Público	Nacional	Transporte	Pre- ejecución
3	Carretera Tarapoto - Yurimaguas y Puerto de Yurimaguas (PE)	219,5	Público/ Privado	Nacional	Transporte	En ejecución
4	Carretera Tingo María - Pucallpa y Puerto de Pucallpa (PE)	345,6	Público/ Privado	Nacional	Transporte	En ejecución
5	Carretera Cuiabá - Santarém (BR)	900,0	Público	Nacional	Transporte	En ejecución
6	Mejoramiento de la navegabilidad del sistema Solimões - Amazonas (BR)	0,0	Público	Nacional	Transporte	Concluido
6	Aspectos ambientales y sociales de las cuencas altas de los ríos amazónicos (CO - EC - PE)	0,7	Público/ Privado	Trinacional	Transporte	Perfil
7	Puerto de transferencia de carga Morona (EC)	51,0	Público	Nacional	Transporte	Perfil
SUBTOTAL		1.995,1				
Eje Andino						
1	Corredor vial Santa Marta - Paraguachón - Maracaibo - Barquisimeto - Acarigua (Existente) (CO - VE) ⁽¹⁾	492,9	Público/ Privado	Binacional	Transporte	En ejecución
2	Implementación del Centro Binacional de Atención de Frontera (CEBAF) en el Paso de Frontera Cúcuta - San Antonio (CO - VE)	2,0	Público	Binacional	Transporte	Perfil
2	Implementación del Centro Binacional de Atención de Frontera (CEBAF) en el Paso de Frontera Tulcán - Ipiales (Rumichaca) (CO - EC)	0,5	Público	Binacional	Transporte	Pre- ejecución
3	Paso de Frontera Saravena (CO)	3,3	Público	Nacional	Transporte	Perfil
4	Mejoramiento de la navegabilidad del Río Meta (CO)	108,0	Público	Nacional	Transporte	En ejecución

EID/ Grupo	Proyectos Ancla	Inversión Estimada (millones de US\$)	Tipo de financia- miento	Ámbito	Sector	Etapa del proyecto
Eje Andino						
5	Centro Binacional de Atención de Frontera (CEBAF) Huaquillas - Aguas Verdes (EC - PE)	12,4	Público	Binacional	Transporte	En ejecución
6	Centro Binacional de Atención de Frontera (CEBAF) San Miguel y sus accesos (CO - EC)	0,5	Público/ Privado	Binacional	Transporte	Pre-ejecución
7	Pavimentación Vilcabamba - Puente de Integración - Jaén (EC - PE)	152,5	Público	Binacional	Transporte	En ejecución
8	Centro Binacional de Atención de Frontera (CEBAF) Desaguadero (BO - PE)	7,5	Público	Binacional	Transporte	Pre-ejecución
9	Armonización regulatoria: eléctrica, gasífera y petrolera (BO - CO - EC - PE - VE)	380,4	Público	Multitacional	Energía	En ejecución
10	Aprovechamiento de la infraestructura existente y de las nuevas conexiones para aumentar la infraestructura de comunicaciones (BO - CO - EC - PE - VE)	0,1	Privado	Multitacional	Comunicaciones	En ejecución
SUBTOTAL		667,2				

Eje de Capricornio						
1	Accesos al Paso de Jama (Ruta Nacional N° 52 - Empalme Ruta Nacional N° 9 - Límite con Chile) (AR)	54,0	Público	Nacional	Transporte	Concluido
2	Construcción del puente binacional Salvador Mazza - Yacuiba y Centro de Frontera (AR - BO)	23,0	Público	Binacional	Transporte	Pre-ejecución
3	Nuevo Puente Puerto Presidente Franco - Porto Meira, con Centro de Frontera Paraguay - Brasil (BR - PY)	80,0	Público	Binacional	Transporte	Pre-ejecución
4	Optimización del nodo Puente Neembucú - Río Bermejo (AR - PY)	60,0	Público/ Privado	Binacional	Transporte	Pre-ejecución
5	Centro de Transferencia Multimodal Tucumán (AR)	20,0	Público	Nacional	Transporte	Pre-ejecución
SUBTOTAL		237,0				

EID/ Grupo	Proyectos Ancla	Inversión Estimada (millones de US\$)	Tipo de financia- miento	Ámbito	Sector	Etapa del proyecto
Eje del Escudo Guayanés						
1	Rehabilitación de carretera Caracas - Manaos (BR - VE)	480,0	Público	Binacional	Transporte	En ejecución
2	Ruta Boa Vista - Bonfim - Lethem - Linden - Georgetown (BR - GU)	250,0	Público	Binacional	Transporte	Pre- ejecución
3	Rutas de conexión entre Venezuela (Ciudad Guayana) - Guyana (Georgetown) - Suriname (Apura - Zanderij - Paramaribo) (GU - SU - VE)	205,4	Público	Trinacional	Transporte	En ejecución
4	Mejoramiento de la carretera Georgetown - Albina; carretera de Macapa a Oyapock; tramo Ferreira Gomes - Oyapock (BR - GU - SU)	295,0	Público	Trinacional	Transporte	En ejecución
SUBTOTAL		1.230,4				
Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná						
1	Mejoramiento de la navegabilidad del Río Paraguay (Asunción - Apa) (PY)	40,0	Público	Nacional	Transporte	Pre- ejecución
2	Proyecto binacional transposición de Itaipú (BR - PY)	0,0	Público/ Privado	Binacional	Transporte	Pre- ejecución
3	Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad de los Ríos Paraná y Paraguay desde Santa Fe a Asunción (AR - PY)	30,0	Público	Binacional	Transporte	En ejecución
4	Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad en el Alto Paraná (AR - PY)	0,0	Público	Binacional	Transporte	Perfil
5	Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad en el Río Uruguay (AR - UY)	40,0	Público/ Privado	Binacional	Transporte	En ejecución
SUBTOTAL		110,0				

EID/ Grupo	Proyectos Ancla	Inversión Estimada (millones de US\$)	Tipo de financia- miento	Ámbito	Sector	Etapas del proyecto
Eje Interoceánico Central						
1	Pavimentación Carmelo Peralta - Loma Plata (PY)	140,0	Público	Nacional	Transporte	Pre-ejecución
1	Construcción del Puente Carmelo Peralta - Porto Murinho (BR - PY)	150,0	Público	Binacional	Transporte	Perfil
2	Anillo ferroviario de San Pablo (Tramo Norte y Sur) (BR)	850,0	Público/ Privado	Nacional	Transporte	Pre-ejecución
3	Construcción de la carretera Pailón - San José - Puerto Suárez (BO)	477,0	Público	Nacional	Transporte	En ejecución
4	Carretera Concepción - Frontera con Brasil (San Matías) (BO)	260,0	Público/ Privado	Nacional	Transporte	Pre-ejecución
5	Rehabilitación del tramo El Sillar (BO)	120,0	Público	Nacional	Transporte	Pre-ejecución
SUBTOTAL		1.997,0				
Eje MERCOSUR-Chile						
1	Duplicación de la Ruta Nacional N° 14 entre Paso de Los Libres y Gualeguaychú (AR)	780,0	Público	Nacional	Transporte	En ejecución
2	Adecuación del corredor Río Branco - Montevideo - Colonia - Nueva Palmira: Rutas N° 1, 11, 8, 17, 18 y 26, Rutas 23 y 12 (UY)	234,0	Público/ Privado	Nacional	Transporte	En ejecución
3	Proyecto ferroviario Los Andes (Chile) - Mendoza (Argentina) (Ferrocarril Trasandino Central) (AR - CH)	5.100,0	Privado	Binacional	Transporte	Pre-ejecución
4	Reconstrucción y ampliación de la Ruta Nacional N° 168: túnel subfluvial entre Paraná y Santa Fe (AR)	40,0	Público	Nacional	Transporte	En ejecución
5	Sistema de Itaipú (Existente) (BR - PY) ^(*)	16.000,0	Público	Binacional	Energía	Concluido
6	Pavimentación de la Ruta Nacional N° 145: empalme Ruta Nacional N° 40 Sur - acceso al Paso Pehuenche (AR)	63,0	Público	Nacional	Transporte	En ejecución
6	Pavimentación del tramo Puente Armerillo - Paso Pehuenche (Ruta CH-115) (CH)	60,0	Público	Nacional	Transporte	En ejecución
SUBTOTAL		6.277,0				

EID/ Grupo	Proyectos Ancla	Inversión Estimada (millones de US\$)	Tipo de financia- miento	Ámbito	Sector	Etapa del proyecto
Eje Perú-Brasil-Bolivia						
1	Pavimentación Iñapari - Puerto Maldonado - Inambari, Inambari - Juliaca / Inambari - Cusco (PE)	1.384,3	Privado	Nacional	Transporte	En ejecución
2	Puente binacional sobre el Río Mamoré entre Guayaramerín y Guajará-Mirim (BO - BR)	150,0	Público	Binacional	Transporte	Pre-ejecución
3	Navegación del Río Madeira entre Porto Velho y Guajará-Mirim (BR)	700,0	Público	Nacional	Transporte	Perfil
SUBTOTAL		2.234,3				
Eje del Sur						
1	Implementación del control integrado de frontera en Pino Hachado (AR - CH)	8,0	Público	Binacional	Transporte	Pre-ejecución
2	Adecuación y mantenimiento de la Ruta Interlagos en Chile (CH)	175,0	Público	Nacional	Transporte	En ejecución
2	Adecuación y mantenimiento de la Ruta Interlagos en Argentina (AR)	200,0	Público	Nacional	Transporte	En ejecución
SUBTOTAL		383,0				
TOTAL		15.131,0				

Nota: ⁽¹⁾ En el monto total estimado no está considerada la inversión de este proyecto existente realizada principalmente antes del inicio de la Iniciativa IIRSA.

Fonte: Cartera de proyectos 2010. Disponível em www.iirsa.org