

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

DANIEL MOREIRA SANTOS

**INTEGRAÇÃO DE INFRAESTRUTURA NA AMÉRICA DO SUL:
A INFLUÊNCIA DA IIRSA-COSIPLAN NO EIXO MERCOSUL-CHILE**

Porto Alegre

2016

DANIEL MOREIRA SANTOS

**INTEGRAÇÃO DE INFRAESTRUTURA NA AMÉRICA DO SUL:
A INFLUÊNCIA DA IIRSA-COSIPLAN NO EIXO MERCOSUL-CHILE**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Jacqueline Angélica
Hernández Haffner

Porto Alegre

2016

CIP - Catalogação na Publicação

Santos, Daniel Moreira

Integração de Infraestrutura na América do Sul: a influência da IIRSA-Cosiplan no eixo Mercosul-Chile / Daniel Moreira Santos. -- 2016.

58 f.

Orientadora: Jacqueline Angélica Hernández Haffner.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Relações Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. IIRSA. 2. Integração Regional. 3. Eixo Mercosul-Chile. I. Hernández Haffner, Jacqueline Angélica, orient. II. Título.

DANIEL MOREIRA SANTOS

**INTEGRAÇÃO DE INFRAESTRUTURA NA AMÉRICA DO SUL:
A INFLUÊNCIA DA IIRSA-COSIPLAN NO EIXO MERCOSUL-CHILE**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, _____ de _____ de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Jacqueline Angélica Hernández Haffner – Orientadora
UFRGS

Prof. Dr. Andrés Ernesto Ferrari Haines
UFRGS

Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha família, pelo apoio constante em todas as etapas de minha caminhada até aqui, especialmente durante a realização deste trabalho. Devo muito a meus pais, Victor e Eliane, por me ensinarem o prazer de aprender e de buscar o conhecimento, sendo essa apenas uma de incontáveis e felizes dívidas. Agradeço a meus irmãos, Débora e Mateus, amigos com quem tenho dividido tanto, e agora divido também a alegria do cumprimento desta etapa.

Agradeço à minha orientadora, professora Jacqueline Angélica Hernández Haffner, pelo inestimável auxílio prestado durante o desenvolvimento de meu trabalho, e pela atenção e disposição constantes que me permitiram concluí-lo.

RESUMO

Esta monografia analisa qual a influência da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), no âmbito do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), para a região do eixo Mercosul-Chile. Levou-se em consideração a grande relevância da IIRSA-Cosiplan para a integração regional, dada sua abrangência, bem como a importância do Mercosul, um dos principais blocos de comércio regionais da América do Sul. Para realização da análise, apresenta-se uma contextualização teórica e histórica do processo de integração de infraestrutura na América do Sul, uma exposição do funcionamento e da estrutura da IIRSA-Cosiplan e faz-se um balanço dos principais resultados obtidos pela IIRSA-Cosiplan na região do eixo Mercosul-Chile. Tem-se por objetivo avaliar se a IIRSA-Cosiplan apresenta coerência e efetividade, tendo em vista os fins a que se propõe em relação ao eixo. Conclui-se que, por mais que não se possam desconsiderar os avanços obtidos pela IIRSA-Cosiplan na região, a maior parte dos objetivos propostos não foi alcançada.

Palavras-chave: IIRSA, Cosiplan, Mercosul, eixo Mercosul-Chile, Integração Regional.

ABSTRACT

This paper analyses the influence of IIRSA (Initiative for South-American Infrastructure Integration) in the sphere of Cosiplan (South American Council for Infrastructural Planning) on the Mercosul-Chile axis. It takes into account the great relevance of IIRSA-Cosiplan for regional integration, given its scope, as well as the importance of Mercosul as one of the main regional trade blocs in South-America. In order to make this analysis, an historical background, a theoretical background, an exposition of the structure and operation of IIRSA-Cosiplan, and an account of the main results achieved by IIRSA-Cosiplan in the region of the Mercosul-Chile axis are presented. The objective is to evaluate if IIRSA-Cosiplan has coherence and effectiveness in view of what it proposes regarding the axis. The paper concludes that, even if we cannot put aside the improvements obtained by IIRSA-Cosiplan in the region, the major part of the proposed objectives was not achieved.

Keywords: IIRSA, Cosiplan, Mercosul, Mercosul-Chile axis, Regional Integration.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – IIRSA-EIDs.....	30
Figura 2 – Território do eixo Mercosul-Chile.....	38
Figura 3 – Densidade populacional do eixo Mercosul-Chile por unidade administrativa.....	39
Figura 4 – Grupos de projetos do eixo Mercosul-Chile.....	45

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – IDH dos países do eixo Mercosul-Chile.....	43
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estimativas empíricas do impacto da infraestrutura na produtividade.....	18
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Perfil setorial da carteira inicial de projetos da IIRSA.....	32
Tabela 2 – Dados gerais dos EIDs da IIRSA-Cosiplan.....	40

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIC - Agenda de Implementação Consensuada

ALALC - Associação Latino-Americana de Livre Comércio

API - Agenda de Projetos Prioritários de Integração

Arpel - Associação Regional de Empresas de Petróleo e Gás Natural na América Latina e no Caribe

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAF - Corporação Andina de Fomento

CAN - Comunidade Andina

CASA - Comunidade Sul-Americana de Nações

CCT - Comitê de Coordenação Técnica

CDE - Comitê de Direção Executiva

Cepal - Comissão Econômica para América Latina e Caribe

COSIPLAN - Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento

EID - Eixos de Integração de Desenvolvimento

Fonplata - Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata

GNEA - Gasoduto do Nordeste Argentino

GTE - Grupo Técnico Executivo

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IIRSA - Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

Mercosul - Mercado Comum do Sul

Olade - Organização Latino-Americana de Desenvolvimento de Energia

PAE - Plano de Ação Estratégico

PPA - Plano Plurianual

PSI - Processo Setorial de Integração

PTI - Programa Territorial de Integração

TCA - Tratado de Cooperação Amazônica

UNASUL - União de Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1. REFERENCIAL TEÓRICO SOBRE INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....	17
1.1 Visão neoclássica keynesiana.....	17
1.2 Visão marxista.....	20
2. IIRSA E O COSIPLAN – HISTÓRICO E CARACTERÍSTICAS GERAIS.....	23
2.1 Antecedentes da IIRSA.....	24
2.2 Estrutura e funcionamento da IIRSA.....	28
2.3. Evolução da IIRSA.....	31
3. O EIXO MERCOSUL-CHILE.....	37
3.1 Características gerais do eixo Mercosul-Chile.....	37
3.2 Perspectivas para a integração de infraestrutura no eixo Mercosul-Chile.....	43
3.3 Projetos IIRSA-Cosiplan na AIC.....	47
3.3.1 Duplicação da rota 14.....	47
3.3.2 Adequação do Corredor Rio-Branco – Montevideu – Colônia Nova – Palmira.....	47
3.3.3 Construção da Ponte Internacional Jaguarão – Rio Branco.....	48
3.3.4 Duplicação do Trecho Palhoça – Osório (Rodovia Mercosul).....	48
3.3.5 Projeto Ferroviário Los Andes – Mendoza.....	48
3.3.6 Rota Internacional CH 60 (Setor Valparaíso – Los Andes).....	49
3.3.7 Gasoduto do Nordeste Argentino.....	49
3.3.8 Características e análise dos projetos da AIC para o eixo Mercosul-Chile.....	50
3.4 Projetos IIRSA-Cosiplan na API.....	50
3.4.1 Transporte multimodal do sistema Laguna Mirim e Lagoa dos Patos.....	50
3.4.2 Corredor ferroviário Montevideu-Cacequi.....	51
3.4.3 Otimização do sistema do Passo de Fronteira Cristo Redentor.....	51
3.4.4 Túnel binacional Água Negra.....	51

3.4.5 Características e análise dos projetos da API para o eixo Mercosul-Chile..... 51

CONSIDERAÇÕES FINAIS53

REFERÊNCIAS.....56

INTRODUÇÃO

O tema central deste trabalho é o processo de integração de infraestrutura regional de transporte no âmbito da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e seus impactos econômicos na região do eixo Mercosul-Chile. A IIRSA, lançada no ano de 2000, é o mais ambicioso projeto de integração de infraestrutura já implementado na América do Sul, envolvendo todos os doze governos da região e a iniciativa privada, atuando nas áreas de transporte, comunicações e energia. Desde 2008, a IIRSA foi incorporada à UNASUL, sendo vinculada ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan).

Os investimentos em infraestrutura, de uma forma geral, são de grande relevância para o desenvolvimento econômico, por serem geradores de externalidades positivas e ganhos de eficiência nas economias para as quais se destinam, proporcionando reduções de custos de produção e facilitando o intercâmbio cultural, econômico e o fluxo de bens e pessoas. Dada essa importância, a avaliação do papel de um projeto de tal dimensão como a IIRSA-Cosiplan para a integração regional sul-americana se faz necessária para que haja um devido acompanhamento da evolução e do atual estágio dos investimentos em infraestrutura na região. A ponderação dos resultados efetivamente gerados pela IIRSA-Cosiplan é fundamental para que a sociedade e os formuladores de políticas públicas tenham elementos para análise dos avanços obtidos, bem como dados objetivos e bem embasados que enriqueçam o debate para além da retórica política. Dessa forma, o presente trabalho foi motivado tanto pelo grande escopo e ineditismo da IIRSA-Cosiplan como pela importância da análise da situação da infraestrutura na região.

A escolha da análise do eixo Mercosul-Chile, uma das regiões delimitadas pela IIRSA-Cosiplan em sua estrutura organizacional, se dá por algumas razões. Primeiramente, o eixo Mercosul-Chile é o mais populoso e de maior PIB entre os demais, abrangendo em seu território algumas das regiões de maior relevância econômica da América do Sul, como o sudeste brasileiro e os entornos das capitais de Argentina, Chile, Uruguai e Paraguai. A influência da IIRSA-Cosiplan nessas regiões tem o potencial de se ampliar em direção a regiões próximas e gerar consequências para a integração regional sul-americana de um modo geral. É importante destacar que o eixo Mercosul-Chile tem circunscrito em seu território grande parte da zona do Mercosul, sendo o presente estudo também uma contribuição para o aprofundamento dos estudos sobre esse bloco econômico.

Será dada particular atenção aos aspectos econômicos da integração, tangenciando os aspectos políticos, culturais e sociais do fenômeno, os quais, por mais que de indubitável relevância, não são o foco central do trabalho. A principal questão a orientar as análises feitas e as informações expostas consiste em qual o impacto da existência e da atuação da IIRSA-Cosiplan para o eixo Mercosul-Chile. Há coerência entre fins buscados e as reais consequências geradas? Qual tem sido a retórica da integração de infraestrutura e quais são os seus reais efeitos para a região?

Para isso, será primeiramente apresentada a IIRSA-Cosiplan como um todo, com sua estrutura e objetivos, para posteriormente elencar quais os principais projetos de infraestrutura que têm sido planejados e executados especificamente no eixo Mercosul-Chile, analisando-se suas justificativas e seu atual estágio de implementação. Com isso, pretende-se observar se os projetos destinados ao eixo realmente refletem os objetivos da IIRSA-Cosiplan, e se têm sido bem-sucedidos em levá-los a cabo.

Partiu-se da hipótese de que a IIRSA-Cosiplan não tem encontrado resultados efetivos em promover a integração da infraestrutura de transportes, o desenvolvimento e aprofundamento das cadeias produtivas e incrementar o fluxo de bens e serviços na região do eixo Mercosul-Chile, carecendo de mudanças institucionais para melhor servir aos seus próprios objetivos. Pelo caráter e escopo do tema, o tipo de pesquisa escolhido para obter elementos que permitam avaliar a hipótese adotada foi a pesquisa bibliográfica – compilação, leitura e análise de fontes secundárias. Foram de particular importância os documentos e a base de dados disponibilizados pela IIRSA-Cosiplan no *site* da instituição, referentes à metodologia de trabalho, ao andamento das atividades e aos objetivos norteadores das ações adotadas. A abordagem foi primordialmente orientada pelo método lógico-dedutivo, partindo-se da análise qualitativa amparada nas fontes consultadas para obter-se elementos que reforçassem ou enfraquecessem a hipótese adotada, sustentando as conclusões apresentadas ao final do trabalho.

O trabalho está composto por esta introdução, três capítulos e a conclusão. No segundo capítulo será exposto o referencial teórico a respeito do que a literatura tem apontado como as principais correlações entre o investimento em infraestrutura física e o desenvolvimento econômico. Tem-se por objetivo desse capítulo contextualizar a metodologia e as perspectivas da

IIRSA-Cosiplan, no âmbito político e histórico, com a teoria a respeito do tema, de forma a cotejar as duas perspectivas e balizar as conclusões que serão posteriormente feitas.

No terceiro capítulo, será feita uma retrospectiva histórica da IIRSA-Cosiplan, desde a criação da IIRSA, no começo da década de 2000, passando pela sua incorporação à Unasul e ao Cosiplan, até sua situação atual. O objetivo dessa seção é de que o eixo Mercosul-Chile seja enxergado dentro do contexto da trajetória da IIRSA-Cosiplan, do seu modo de funcionamento e dos seu vir a ser histórico.

No quarto capítulo, será apresentado o eixo Mercosul-Chile, com suas características gerais e desafios a serem enfrentados. Tendo em vista o exposto até então, ou seja, o referencial teórico, a história da IIRSA-Cosiplan e as características específicas do eixo Mercosul-Chile, serão então apresentados os principais projetos para eixo Mercosul-Chile no âmbito dessa instituição. Com esses elementos, tem-se por objetivo analisar se as iniciativas da IIRSA-Cosiplan no eixo têm sido eficazes e coerentes com os objetivos a que se propõem, quais são os logros dos projetos que têm sido levados a cabo e quais desafios e dificuldades permanecem.

Por último, serão apresentadas as conclusões desta monografia.

1. REFERENCIAL TEÓRICO SOBRE INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Neste capítulo serão apresentadas algumas das principais correntes teóricas que buscam explicar a relação entre o desenvolvimento econômico e o investimento em infraestrutura física em uma determinada economia regional. Com isso, pretende-se destacar a ênfase dada pela teoria às condições de infraestrutura como fatores que viabilizam e potencializam avanços econômicos significativos; ou, de forma análoga, quando essas condições são deficientes, fatores que geram entraves e gargalos ao desenvolvimento.

A natureza e a intensidade da relação entre o desenvolvimento econômico e o investimento em infraestrutura em uma determinada economia são enxergadas de maneiras diferentes pelas correntes teóricas que se debruçam sobre esse tema. Costa e González (2015) apontam duas principais vertentes que procuram responder a essa questão – a corrente convencional (ou neoclássico-keynesiana) e a marxista. Ambas fazem parte do debate a respeito dos rumos, virtudes e desafios da IIRSA-Cosiplan, tanto na análise de seus resultados, por parte da literatura a respeito do tema, como na própria constituição interna da iniciativa, servindo como justificativa das ações adotadas. Nesta seção do trabalho, essas duas visões serão sucintamente apresentadas, tendo por finalidade estabelecer um marco teórico e uma referência que dê perspectiva para a posterior avaliação dos resultados da IIRSA-Cosiplan no eixo Mercosul-Chile.

1.1 Visão neoclássica-keynesiana

Na teoria de fundo neoclássico-keynesiana, é característica do investimento, de forma geral, aumentar a renda no curto prazo, via efeito multiplicador, e simultaneamente gerar capacidade produtiva, que possibilita crescimento futuro. O mesmo padrão pode ser identificado no caso específico do investimento em infraestrutura, movimentando a economia e aumentando a demanda agregada (efeito multiplicador) no curto prazo, e no longo prazo proporcionando redução de custos, aumento da produtividade total dos fatores e da competitividade. (COSTA; GONZÁLEZ, 2015).

É ampla a gama de estudos empíricos que demonstra correlação positiva entre o investimento em infraestrutura e o crescimento do PIB. Costa e González (2015) traz um comparativo, baseado

em Munnell (1992) e Rosas e Sanchez (2004), compilando dados dos principais estudos realizados sobre o tema e apresentando o correspondente coeficiente de elasticidade do produto para investimentos em infraestrutura. Os resultados dessas pesquisas empíricas podem ser observados no quadro 1 a seguir, no qual uma elasticidade de 0,2, por exemplo, significa que 10% de aumento no investimento em infraestrutura pública representou um aumento de 2% no PIB da região estudada.

Quadro 1 - Estimativas empíricas do impacto da infraestrutura na produtividade

Estudo	Elasticidade	Nível da análise
Mera (1973)	0,20	Regiões Japonesas
Holtz-Eakin (1988)	0,39	Nacional
Aschauer (1989a)	0,39	Nacional
Aschauer (1989b)	0,24	Nacional
Munnell (1990)	0,33	Nacional
Hulteten e Schwab (1991)	0,39	Nacional
Canning e Pedroni (1999)	0,14	Nacional
Tatom (1993)	0,13	Nacional
Esfahani e Ramirez (2003)	0,09	Internacional
Deichman <i>et al</i> (2002)	0,10	Nacional

Fonte: COSTA E GONZÁLEZ (2015).

Esses números se referem às economias nacionais, não revelando se o referido crescimento econômico se distribui uniformemente ou se concentra regionalmente. É possível que o crescimento econômico resultante de investimentos em infraestrutura de transportes se concentre mais em determinadas áreas, sendo diferentes os ganhos obtidos por populações de regiões separadas do território. Assim, a questão da distribuição dos benefícios advindos do investimento passa a ser também relevante para a teoria. Trabalhos como o de Bertussi e Ellery (2012), dedicado ao estudo do tema no caso brasileiro, entretanto, apontam um efeito positivo desses investimentos para redução das desigualdades. Essa discussão permeia o debate em torno da efetividade da IIRSA-Cosiplan, haja vista as acentuadas disparidades entre as regiões que a compõe e o desafio de levar desenvolvimento a regiões menos desenvolvidas.

A Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) também abordou o tema da correlação entre investimentos em infraestrutura e desenvolvimento em um estudo de 1996, no qual elencou uma série de fatores a serem levados em conta como balizadores das políticas públicas de países emergentes para a obtenção de maiores vantagens competitivas. Entre esses fatores se encontra o “desenvolvimento de uma infraestrutura de transportes e telecomunicações que contribua para uma reorientação do aparato produtivo e para a sua articulação interna” (CEPAL, 1996).

Apesar da correlação bem fundamentada pelos estudos mencionados anteriormente entre investimento em infraestrutura e desenvolvimento econômico e da importância conferida a esse tipo de investimento por instituições consagradas como a Cepal, não se pretende aqui ignorar a controvérsia sobre ser o investimento em infraestrutura consequência e não causa do aumento da renda. Colocando de outra forma, existe um debate acerca de apontar o investimento em infraestrutura como consequência do desenvolvimento e não como agente dinamizador e causador desse desenvolvimento (COSTA; GONZÁLEZ, 2015). A respeito desse tema, Munell (1992) admite que pode haver simultaneidade dos dois efeitos, mas ressalta que o investimento em infraestrutura é sim um instrumento capaz de gerar retornos positivos e contribuir como causa ao desenvolvimento.

A complementariedade e a relação sinérgica entre o investimento público e o privado também é um fator importante a ser considerado. O trabalho de Munell (1992) aponta que por mais que os dois tipos de investimentos possam ser concorrentes, não se pode desprezar o incentivo que o investimento público dá ao investimento privado. Esse ponto é de grande relevância, tendo em vista que a origem dos investimentos captados para obras de infraestrutura é um dos aspectos mais discutidos na organização da IIRSA-Cosiplan, bem como uma das principais críticas que recebe.

Ademais, a literatura tem ressaltado também a importância do ambiente político, legal e institucional para potencializar os resultados positivos dos investimentos em infraestrutura. Ou seja, o valor total investido em melhorias na infraestrutura regional não é o único indicativo a ser considerado como fator impulsionador do crescimento econômico, sendo esse crescimento dependente também de que haja paralelamente um esforço para que as capacidades institucionais emprestem eficiência aos investimentos feitos. Para Rosas e Sanchez (2004, 6), as instituições

são “definitivamente, o grande condicionante da qualidade da regulação, e, em consequência, da efetividade das políticas públicas no setor, assim como da eficiência das empresas prestadoras de serviços de infraestrutura”.

A melhor qualidade das instituições reduziria incertezas e custos de transação, diminuindo assim custos totais de produção e impulsionando a competitividade e a produtividade. Esse aspecto da teoria pode ser identificado no conceito de Processos Setoriais de Integração (PSIs) adotado pela IIRSA-Cosiplan, que tem o objetivo de flexibilizar o escopo da organização, tornando-a capaz de atuar em todas as áreas que indiretamente afetam a logística, modulando os efeitos dos investimentos em infraestrutura. O conceito de PSI será abordado com mais profundidade no segundo capítulo, em que a estrutura da IIRSA-Cosiplan será descrita de forma pormenorizada.

Pode-se perceber que a visão neoclássica-keynesiana possui um viés mais liberalizante da integração, enxergando o investimento em integração como gerador de externalidades positivas. Com isso, essa corrente teórica possui mais aderência a um modelo de integração voltado para a diminuição de barreiras às trocas internacionais, ao regionalismo aberto dos anos 1990 e à busca da obtenção de vantagens competitivas para as economias regionais e, por essa razão, vincula-se ao ambiente político e aos princípios norteadores da IIRSA-Cosiplan quando da sua criação, no ano 2000. Essa forma de pensamento se reflete em uma estruturação da integração de forma a orientar a região para fora, favorecendo a formação de corredores de exportação de produtos de baixo valor agregado, o que tem sido uma das principais críticas à IIRSA-Cosiplan.

1.2 Visão Marxista

Como segundo marco teórico, contrapondo a visão exposta até aqui com um matiz mais crítico, há também a visão marxista, fundamentada na teoria da dependência e no pensamento de Marini (1991). Para essa corrente, há uma relação desigual entre os países da América do Sul e as economias centrais, tanto devido à deterioração dos termos de troca, no sentido cepalino, como ao descompasso de desenvolvimento das técnicas de produção entre centro e periferia, o que leva à transferência de mais-valia relativa em razão da desvalorização real da força de trabalho (COSTA; GONZÁLEZ, 2015).

Por esses aspectos, essa corrente de pensamento tende a ser crítica da vertente mais comercialista e livre-cambista da integração regional na América do Sul, assim como dos aspectos herdados do Consenso de Washington e do regionalismo aberto da Cepal nos anos 1990. Assim, iniciativas como o Mercosul ou a Comunidade Andina são enxergadas como áreas de promoção do livre comércio que apenas reproduzem os interesses das economias centrais, servindo para que mercadorias de baixo valor agregado sejam facilmente exportadas da América do Sul sem que os verdadeiros interesses da região sejam contemplados (SOUZA; SILVA, 2013).

Essa lógica liberalizante voltada à exportação tornaria os países mais propensos à competição do que à cooperação (SOUZA; SILVA, 2013), tornando-se necessários caminhos diferentes para a integração regional. No lugar dos argumentos do arcabouço teórico neoclássico-keynesiano, exposto anteriormente, a visão marxista propõe que a integração da infraestrutura dê maior enfoque à incorporação de populações cultural e economicamente isoladas, e defende a adoção de um matiz mais político ao processo de integração, visando à criação de uma nova economia para além de uma mera agregação de espaços econômicos pré-existentes (MARINI, 1991).

Um conceito importante para a compreensão do pensamento de Marini e, especialmente, da visão marxista para a integração regional na América do Sul, é o conceito de subimperialismo (ou a formação de uma subperiferia). Esse conceito mostra a preocupação de Marini em explicar não apenas a dinâmica centro-periferia, mas também as relações de subordinação dos países periféricos entre si no capitalismo internacional, o que serve como um modelo teórico marxista para analisar a IIRSA-Cosiplan (AMARAL, 2013).

Para Marini, a América Latina inseriu-se no mercado mundial no passado desempenhando um papel de fornecedora de produtos agrícolas, tendo na exportação desses produtos seu principal vínculo com as economias centrais. Tal caráter agrário-exportador teria conferido a essas economias uma posição de dependência da demanda externa e subordinação da produção local à dinâmica internacional.

Com a industrialização das economias latino-americanas, em meados do século XX, essa relação teria se alterado, mas preservado sua essência. (AMARAL, 2013). Os investimentos estrangeiros recebidos e o processo de industrialização, que integrou algumas das economias

regionais às cadeias globais de produção, criaram “subcentros econômicos e políticos dotados de autonomia relativa, embora ainda subordinados ao imperialismo dominante”. (AMARAL, 2013, 123). Esses subcentros, ainda vinculados às grandes economias capitalistas de forma dependente, passariam a reproduzir os padrões imperialistas desses países para suas regiões circunvizinhas.

Entre esses subcentros estaria o Brasil, que, ao estruturar ao seu redor a integração sulamericana, reproduziria os interesses do capital estrangeiro de criação de corredores de exportação para o escoamento de produtos de pouco valor agregado. Essa concepção tem alimentado uma vertente crítica a projetos de integração como a IIRSA-Cosiplan, enxergando-os como projetos expansionistas e subimperialistas brasileiros (AMARAL, 2013).

De forma geral, a visão marxista tende a ser mais crítica da integração de infraestrutura voltada para fora da região, que procura explorar a “vocação” exportadora da América do Sul. Parte desse tipo de análise a crítica   forma o de corredores de exportac o no âmbito da IIRSA-Cosiplan. Em vez disso, propõe a expansão dos serviços de infraestrutura para dentro, desenvolvendo as economias locais procurando dar um caráter mais aut nomo e independente   integra o, pautado pelos interesses nacionais. Por essa razão, a integra o de infraestrutura, na perspectiva marxista, tende a adquirir mais significados do que apenas o econ mico, havendo maior espaço para questões sociais, culturais e ambientais.

2. IIRSA E O COSIPLAN – HISTÓRICO E CARACTERÍSTICAS GERAIS

Este capítulo tem por objetivo apresentar uma visão geral sobre a Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), mostrando sua criação, evolução e posterior incorporação ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), bem como seus objetivos, princípios norteadores e modo de funcionamento. Dessa forma, será possível observar os impactos da IIRSA-Cosiplan na região do Mercosul não de forma isolada, mas dentro do contexto amplo da integração de infraestrutura na América do Sul no qual o fenômeno se insere.

Como consideração inicial, cabe aqui apontar a relevância das seguintes seções para o desenvolvimento do trabalho. Conhecer os precedentes, a história e os objetivos da IIRSA-Cosiplan é indispensável para uma análise ponderada e realista dos resultados da iniciativa. Não seria sensato avaliar a IIRSA-Cosiplan sem saber o que *se espera* dela em termos de resultados, tanto por parte dos seus formuladores nos altos escalões dos governos e nos bancos de fomento, como por parte dos teóricos que a abordam e da sociedade como um todo. Faz-se necessário saber até onde a IIRSA-Cosiplan se propõe a ir para se poder analisar se ela realmente alcançou seus objetivos ou não; se cumpre com o esperado ou se está aquém ou além do que inicialmente foi proposto. Analogamente, um bom conhecimento do eixo Mercosul-Chile e da proposta estratégica para o desenvolvimento da região (como será apresentado posteriormente no capítulo 3) é necessário para mensurar se os impactos da IIRSA-Cosiplan se fizeram sentir, se houve realmente uma coerência dos resultados em relação aos fins propostos.

Para os fins desse trabalho, entende-se infraestrutura a partir do prisma pelo qual o conceito é tratado no âmbito da IIRSA-Cosiplan, envolvendo transportes, energia e telecomunicações, bem como o ambiente institucional que regula o seu uso. A partir do quarto capítulo, será dado um enfoque maior à questão da infraestrutura de transporte, tendo também em vista que, como será abordado, a infraestrutura de transportes é um dos principais focos da IIRSA-Cosiplan.

Este capítulo está dividido em quatro seções. Na primeira seção, serão abordados os antecedentes históricos à IIRSA, mostrando os projetos de cooperação regional voltados para o desenvolvimento de infraestrutura que a precederam, com vistas a contextualizar o significado da

IIRSA e seus aspectos herdados de iniciativas anteriores. Na segunda seção, será traçado um esboço da IIRSA, com a sua constituição institucional e os princípios que a norteiam. A terceira seção trará um breve histórico da IIRSA, desde sua concepção, passando por sua incorporação ao âmbito da Unasul e ao COSIPLAN até os dias atuais.

2.1 Antecedentes da IIRSA

Inicialmente, para melhor compreender e situar a IIRSA-Cosiplan como projeto, cabe traçar um breve histórico da integração na América dos Sul, procurando identificar as primeiras tentativas de se integrar a infraestrutura da região por meio de esforços conjuntos. Esse plano de fundo histórico tem por finalidade contextualizar a IIRSA temporalmente, mostrando seus aspectos herdados e o que ela possui de novo, desde sua criação até sua inserção no Cosiplan e aos dias atuais.

No plano das ideias, a integração sul-americana remonta ao pensamento de Simon Bolívar e ao pan-americanismo do século XIX (COSTA; MENGER; TANCREDI, 2015). À época, as desconfianças mútuas e as rivalidades políticas tornavam impraticável a cooperação entre os Estados nos atuais moldes da integração, e disputas a respeito de fronteiras eram constantes. O período foi marcado pela consolidação territorial dos Estados nacionais, gerando grande instabilidade. Ademais, o império brasileiro era visto com desconfiança pelas repúblicas vizinhas, o que dificultava o diálogo e a aproximação diplomática (PALOSCHI, 2011).

Em termos de integração física, na primeira metade do século XX esboçaram-se as primeiras iniciativas de cooperação, ainda que incipientes. Na década de 1930, o Brasil firmou com a Argentina e o Paraguai acordos que viabilizaram a construção das pontes São Borja-São Tomé, entre o Brasil e a Argentina, e a Ponte da Amizade, entre o Brasil e o Paraguai. A primeira seria inaugurada em 1948, e a segunda em 1959 (COSTA; GONZÁLEZ, 2015).

Avanços mais sistemáticos e coordenados para implementar a integração de forma concreta, com a assinatura de tratados e criação de novas instituições, porém, só ocorreram depois da Segunda Guerra Mundial, na chamada primeira onda de regionalismos, durante os anos 1950 e 1960 (COSTA; MENGER; TANCREDI, 2015). Durante esse período, a ascensão de governos militares em diversos países da região imprimiu a essa primeira onda de integração um forte

sentido geopolítico (PALOSCHI, 2011), enquanto a lógica do modelo de substituição de importações balizava o planejamento estratégico dos países envolvidos.

Foi nesse contexto que foi firmado, em 1969, o primeiro tratado multilateral a respeito da integração física da América do Sul: o Tratado da Bacia do Prata. Esse tratado abrangia a cooperação nas áreas de transporte, energia e comunicações, tendo como um de seus objetivos explorar e ensinar a complementariedade econômica inter-regional, especialmente em áreas fronteiriças (COSTA; MENGER; TANCREDI, 2015)

Ainda no mesmo ano, foi criada a Comunidade Andina (CAN), integrada por Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. A Comunidade Andina previa a utilização de fundos da Corporação Andina de Fomento (CAF) para financiar a modernização e integração da infraestrutura na região, favorecendo a complementariedade industrial e potencializando os fluxos de comércio entre os países membros (COSTA; MENGER; TANCREDI, 2015).

Costa e González (2015) apontam os fóruns e debates promovidos no âmbito da CAN e do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), de 1978, como elementos importantes para criar um acervo de conhecimentos sobre a região e fornecer uma experiência de organização institucional que serviu posteriormente à IIRSA-Cosiplan. No mesmo sentido, no campo energético, serviram também a Organização Latino-Americana de Desenvolvimento de Energia (Olade) e a Associação Regional de Empresas de Petróleo e Gás Natural na América Latina e no Caribe (Arpel).

Com a crise econômica que sobreveio à região na década de 1980, o modelo de desenvolvimento que até então vinha sendo adotado, com ênfase na substituição de importações, entrou em declínio, fazendo enfraquecer consigo as características da primeira onda de regionalismos. As desconfianças políticas do período da Guerra Fria (SILVA, 2013), a dificuldade de superar o problema das disparidades regionais e o esgotamento das fontes de financiamento externo devido a crises de dívidas (TEIXEIRA; DESIDERÁ NETO, 2014) foram fatores que arrefeceram esse primeiro impulso integracionista.

Ainda assim, mesmo na década de 1980, projetos como o da construção da usina hidrelétrica de Itaipu, pavimentaram o caminho para o novo impulso que o regionalismo iria adquirir na

década seguinte. Foi de particular importância o papel que essa obra teve para a aproximação e consolidação das relações Brasil-Argentina, que viriam a ser o eixo estruturante da integração regional na América do Sul a partir de então. Em 1986, Brasil e Argentina viriam a celebrar um tratado que ficou conhecido como “A Declaração do Iguazu”, que firmava uma nova visão de integração para o Cone Sul e iniciava um processo que iria resultar na criação do Mercosul, anos mais tarde (TEIXEIRA; DESIDERÁ NETO, 2014)

Esse documento refletiu o fato de que a crise da década de 1980 teve um efeito duplo sobre o processo de integração que vinha se configurando até então. Assim como a crise desestruturou o antigo modelo, lançou as bases para uma nova forma de integração, por meio da qual os países buscariam soluções conjuntas para a crise (TEIXEIRA; DESIDERÁ NETO, 2014). O teor do documento explicita essa mudança de dinâmica:

Os Presidentes coincidiram na análise de dificuldades por que atravessa a economia da região, em função dos complexos problemas derivados da dívida externa, do incremento das políticas protecionistas no comércio internacional, da permanente deterioração dos termos de intercâmbio e da drenagem de dívidas que sofrem as economias dos países em desenvolvimento.

Concordaram, igualmente, quanto à urgente necessidade de que a América Latina reforce seu poder de negociação com o resto do mundo, ampliando sua autonomia de decisão e evitando que os países da região continuem vulneráveis aos efeitos das políticas adotadas sem a sua participação. Portanto, resolveram conjugar e coordenar os esforços dos respectivos Governos para revitalização das políticas de cooperação e integração entre as Nações latino-americanas.

(BRASIL, 2016, 2)

Na esteira desse processo, a partir da década de 1990, com a ascensão do modelo neoliberal em grande parte dos países sul-americanos, a integração voltou à pauta dos governos, mas agora revestida de um novo significado (TEIXEIRA; DESIDERÁ NETO, 2014). Ganhando impulso com a convergência de regimes políticos (com muitos países em similares processos de redemocratização), ela inseriu-se na retórica que defendia a derrubada de barreiras ao comércio regional, e passou a ser vista por parte dos países como um instrumento relevante para o incremento da produtividade e da competitividade econômica. O novo ciclo de projetos de integração caracterizou-se, dessa forma, pelo que se passou a chamar regionalismo aberto.

Segundo Padula (2014), o regionalismo aberto é caracterizado por uma visão de integração focada na formação de uma área de livre comércio regional e na interconexão eficiente entre as economias locais, facilitando a comunicação da região com os mercados globais. Assim a

integração é balizada pela busca da criação de corredores de exportação, com o intuito de orientar a região *para fora*. Na visão da Cepal (1994), essa liberalização entre os países da região seria um estágio inicial em direção à liberalização para o mercado internacional, evitando os traumas e contornando os empecilhos de uma abertura imediata e irrestrita.

Todo esse conjunto de avanços exposto até aqui e que antecederam a IIRSA, ainda que tendo como característica geral e comum a busca pelo desenvolvimento através da cooperação e intensificação das relações comerciais, apresentou uma ampla variedade de projetos, com pretensões e escopo bastante distintos. A realidade demonstrou não uma única visão sul-americana de superação dos entraves ao desenvolvimento, mas uma superposição de diferentes acordos e iniciativas sub-regionais, que demonstraram a diversidade de visões entre Estados, governos e grupos de interesse, motivada por fatores histórico-geográficos, políticos, econômicos e sociais (PADULA, 2014). Em razão disso, a integração de infraestrutura foi contemplada de forma dispersa e intermitente, ou por vezes ignorada. Ilustra essa realidade o fato de que nenhum dos 65 artigos do Tratado de Montevidéu, que representou a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960, sequer menciona a integração física entre os países membros. Em contraste com esse pano de fundo histórico, o surgimento da IIRSA iria representar o plano mais abrangente com vistas à integração de infraestrutura já realizado na região (COSTA; GONZÁLEZ 2015).

No início da década de 2000, a baixa efetividade das medidas adotadas na década de 1990 para produzir resultados que minorassem o déficit de infraestrutura regional fez com que surgisse a percepção da necessidade de relançar a integração sob novas bases (TEIXEIRA; DESIDERÁ NETO, 2014). Mesmo com essas deficiências da década passada, o comércio intrarregional havia aumentado no período em regiões importantes, como no Mercosul, o que estimulou o regionalismo em contrapartida (SOUZA, 2012). Centrada na liderança brasileira, e assentada tanto em princípios do neoliberalismo da década passada como em ideias de fundo desenvolvimentistas que ecoavam princípios da primeira onda de regionalismos, foi criada, então, a Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

2.2 Estrutura e funcionamento da IIRSA

A IIRSA foi lançada em setembro do ano 2000, em Brasília, durante a I Reunião dos Presidentes da América do Sul, envolvendo todos os doze países da região. Seus objetivos foram assentados na concepção de que a superação do déficit de infraestrutura regional, através de um processo de integração física, seria um importante passo para alavancar a competitividade e a produtividade econômica, e assim melhor inserir a região no mercado global (CASTRO, 2012; COSTA; GONZALEZ, 2015). Para tal, o projeto propunha o fortalecimento de uma visão regional que englobasse as visões nacionais e pensasse a região como um todo interdependente, e buscava ampliar as fontes de financiamento público e privado de modo a tornar exequível essa visão proposta.

A estratégia adotada a partir desse diagnóstico inicial foi a de identificar eixos de integração e desenvolvimento (EIDs). Foi usado como base para essa metodologia o trabalho de Eliezer Batista da Silva, "Infra-Estrutura para o Desenvolvimento Sustentado e Integração da América do Sul", de 1995. Batista da Silva propunha uma visão "sistêmica" e "holística" de desenvolvimento, com a região sendo considerada como um todo orgânico interdependente, uma unidade econômica (COSTA; GONZALES 2015).

Era utilizado por Batista da Silva o conceito de "cinturões de desenvolvimento", que foi renomeado para "eixos de integração e desenvolvimento" e definido da seguinte forma:

Um EID é uma porção multinacional de território que inclui uma certa dotação de recursos naturais, assentamentos humanos, áreas produtivas e de serviços logísticos. Este território é articulado pela infraestrutura de transporte, energia e comunicações que facilita o fluxo de bens e serviços, de pessoas e de informações dentro dele, como também para e do resto do mundo. (IIRSA, 2011, 64)

Sob essa ótica, o território da América do Sul foi dividido em 10 EIDs, ou seja, dez áreas com características e estratégias distintas para superação dos entraves ao desenvolvimento. Cabe ressaltar também que a adoção dessa metodologia revela a centralidade do papel do Brasil na estruturação da IIRSA, tendo em vista que a mesma metodologia já vinha sendo utilizada nos Planos Plurianuais (PPAs) do governo Fernando Henrique Cardoso (PADULA, 2014).

Paralelamente a esse enfoque, a IIRSA também adotou o conceito de Processos Setoriais de Integração (PSIs), com vistas a complementar a abordagem de EIDs contemplando também os aspectos institucionais e regulatórios da integração, com vistas à convergência regulatória, modernização de procedimento e facilitação do acesso a fontes de financiamento (COSTA; GONZÁLEZ, 2015). Por meio dessa convergência regulatória, visava-se dar sustentação a um dos pilares da IIRSA - a atração de investimento privado. Com sistemas legais uniformes e seguros, os investimentos tornar-se-iam também mais seguros e o fluxo de bens mais fluido e facilitado (PADULA, 2014).

Em conjunto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), à Corporação Andina de Fomento (CAF) e ao Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), foi desenvolvido previamente à primeira reunião em Brasília um Plano de Ação contendo diretrizes e sugestões com vistas a orientar a estruturação da IIRSA, com um horizonte de dez anos (AMARAL, 2013). O BID, o CAF e o FONPLATA foram incorporados à estrutura institucional da IIRSA como instâncias gerenciais, consultivas e como fontes principais do financiamento para os projetos a serem posteriormente desenvolvidos. Cabia também às instituições financeiras o papel de buscar mecanismos inovadores de financiamento que possibilitassem a atração de investidores privados e a captação da maior quantidade possível de recursos (PADULA, 2014).

Para o avanço do Plano de Ação sob a ótica dos conceitos de EIDs e PSIs, foram propostas ações em três planos: coordenação de planos e investimentos, compatibilização e harmonização de processos regulatórios e institucionais e busca de mecanismos inovadores de financiamento público e privado. O Plano ainda adotava como balizadores o conceito de sustentabilidade e o respeito à dimensão ambiental e social na preparação dos projetos (COSTA; GONZÁLEZ, 2015).

Para a divisão do território em EIDs, o Plano de Ação propunha a consideração dos seguintes critérios:

- i) a cobertura geográfica de países e regiões; ii) os fluxos de comércio existentes e potenciais; iii) os volumes de investimentos atuais e projetados nas áreas de influência dos eixos; iv) a potencial participação do setor privado no financiamento dos projetos; e v) o grau de sustentabilidade ambiental e social dos projetos (IIRSA 2000, 9).

Partiu-se inicialmente de 12 EIDs, que logo foram reduzidos aos dez mencionados anteriormente, conforme mostra a figura 1.

Figura 1 – IIRSA - EIDs



Fonte: COSTA; GONZÁLEZ, 2015

Pode-se perceber uma tendência de estruturação dos EIDs no sentido leste-oeste, com vistas a interligar os acessos ao Oceano Atlântico ao Oceano Pacífico, formando corredores bioceânicos. Essa formação se enquadra na intenção de orientar a integração para fora, favorecendo a conexão das regiões interiores com o litoral e facilitando a exportação de mercadorias (PADULA, 2014).

Quanto aos PSIs, que visavam dar suporte ao trabalho baseado em EIDs por meio da ênfase nos aspectos normativos e institucionais que regulam o uso da infraestrutura regional, foram propostos seis processos no Plano de Ação, quais sejam:

- a) Sistemas operativos de transporte multimodal;
- b) Sistemas operativos de transporte aéreo;
- c) Facilitação de passos de fronteira;
- d) TI e telecomunicações;
- e) Instrumentos para o financiamento de projetos de integração;
- f) Integração energética

(IIRSA, 2000)

Partiu-se do princípio de não criar-se novas instituições regionais, mas utilizar de instituições já existentes, procurando rearranjá-las e otimizá-las para os fins propostos. A intenção era criar um ambiente flexível e fluido e baseado no consenso entre os membros, para que interesses conflitantes não comprometessem os avanços dos projetos (COSTA; GONZALEZ, 2015).

Foram estabelecidas no Plano de Ação três instâncias – o Comitê de Direção Executiva (CDE), integrado por membros de alto escalão dos governos (geralmente ministros), responsáveis por direcionar demandas e prioridades; o Comitê de Coordenação Técnica (CCT), composto por representantes dos bancos de fomento, responsáveis por elaborar estudos e relatórios técnicos e executar as funções administrativas e operacionais da IIRSA; e os Grupos Técnicos Executivos (GTEs), estabelecidos como a instância de trabalho técnico dos governos nacionais e que faziam a comunicação entre as demandas dos CDEs e as possibilidades e dados técnicos disponibilizados pelo CCT (COSTA; GONZÁLEZ, 2015).

2.3 Evolução da IIRSA

A história da IIRSA pode ser dividida em três fases. A primeira fase, de planejamento, foi da sua criação, em 2000, até 2004. A segunda fase, de implantação dos objetivos da carteira de projetos desenvolvida, foi de 2004 até a incorporação da IIRSA ao COSIPLAN, em 2009. A terceira fase vai da incorporação da IIRSA ao COSIPLAN, em 2009, até o momento presente.

Até o ano de 2004, o trabalho realizado no âmbito da IIRSA foi focado em diagnosticar necessidades e projetar ações com base nos conceitos de integração de infraestrutura adotados. Foi realizada uma série de estudos sobre o potencial e as carências de cada EID, e desenvolveu-se uma carteira de projetos somando US\$ 37 bilhões distribuídos em 335 projetos (COSTA; GONZÁLEZ, 2015). Essa carteira inicial tinha na área de transportes o maior número de projetos, e a maior quantidade de recursos destinados para a área de energia, conforme tabela 1.

Tabela 1. Perfil setorial da carteira inicial de projetos da IIRSA

Setores	Número de projetos	Valor (US\$ milhões)
Transporte	286	17.375,70
Energia	40	20.044,47
Comunicações	6	4,50
Outros	3	0,00
TOTAL	335	37.424,67

FONTE: COSTA; GONZÁLEZ, 2015.

Também se trabalhou para identificar os projetos prioritários dentre os vários propostos e para identificar alternativas de financiamento privado com vistas a ampliar a quantidade de recursos disponíveis. Isso foi motivado pela busca da adequação da carteira de projetos à capacidade de investimento dos países e de um maior estreitamento do foco da IIRSA, imprimindo-lhe maior objetividade (COSTA; GONZÁLEZ, 2015).

Em 2004, foi aprovada uma carteira de projetos prioritários, que continha 31 operações, e divulgou-se a Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010 (AIC), que refletia os objetivos pactuados a serem concretizados até o ano de 2010, concentrando esforços nesses 31 projetos. Todos os países foram contemplados com ao menos um projeto. Procurou-se, com a AIC, selecionar um conjunto de projetos que tivessem maior impacto e possibilidades de execução, o que fez com que esses se concentrassem em áreas mais desenvolvidas e com maior potencial imediato de fluxos de comércio. Também se manteve a tendência inicial da predominância em quantidade dos projetos destinados à área de transportes. (COSTA; GONZÁLEZ, 2015).

A partir de 2004, a IIRSA voltou-se para a implementação da carteira de projetos desenvolvida, ou seja, para o avanço e execução dos projetos de infraestrutura planejados e estruturados na fase inicial. Procurou-se também otimizar o funcionamento dos mecanismos da IIRSA e o processo de desenvolvimento e avaliação de projetos, bem como iniciou-se uma tentativa de divulgar a IIRSA na sociedade.

Apesar disso, poucos avanços concretos foram realizados. No plano do planejamento, houve uma expansão da carteira de projetos primeiramente desenvolvidos, mas ao se tomar como referência os 31 projetos da AIC, apenas 3 deles estavam concluídos até o ano de 2010. Em se tratando dos PSIs, 26 estudos setoriais foram desenvolvidos, mas não houve ações significativas que atuassem nos problemas indicados, com exceção das ações previstas para complementar projetos específicos da AIC.

A partir de 2009, a IIRSA foi incorporada ao Cosiplan como um fórum técnico e de planejamento, no âmbito da Unasul. A Unasul foi constituída em 2008 como uma união intergovernamental para substituir e revisar a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), criada em 2004 (AMARAL, 2013). O Cosiplan, criado em 2009, na III Reunião Ordinária de Chefes de Estado e de Governo da Unasul, é o órgão que serve como espaço para a discussão da integração de infraestrutura no âmbito dessa instituição.

Com essa mudança, procurou-se imprimir à integração um cunho político mais acentuado, possibilitando aos governos um maior grau de controle sobre as decisões. Havia a intenção de ir além dos aspectos técnicos trazidos pelo BID, CAF e Fonplata e dar maior ênfase a elementos político-estratégicos na pauta de discussões, aumentando a ingerência dos Estados (PADULA, 2014).

Em 2010, na I Reunião Ordinária de Ministros do Cosiplan, foi estabelecido que o Cosiplan assumiria o papel de órgão executivo da IIRSA no lugar do CDE, que até então era constituído pelos ministros da IIRSA. Fariam também parte dessa nova estrutura o Comitê de Coordenadores Nacionais, contando com secretários nacionais, e um Foro Técnico, formado pelas instituições financeiras que já integravam a IIRSA. Subordinando as contribuições técnicas das instituições financeiras aos governos dos Estados, procurava-se superar os entraves à efetividade da

implementação da carteira de projetos e à obtenção de financiamento para as obras (PADULA, 2014).

Segundo Padula (2014), os princípios do Cosiplan foram assim delimitados:

- a) Integralidade e complementaridade das políticas, programas e projetos de infraestrutura regional que conduzam ao equilíbrio e à coesão territorial, assim como ao desenvolvimento sustentável em harmonia com a natureza.
- b) Participação cidadã e pluralismo nas iniciativas de integração regional em infraestrutura, reconhecendo e respeitando os direitos de todos os povos e sua diversidade multicultural, multiétnica e plurilinguística.
- c) Gradualidade e flexibilidade na implementação das ações identificadas, reconhecendo as diferentes realidades nacionais.
- d) Solidariedade e cooperação na avaliação e priorização de projetos de integração (COSIPLAN 2011a apud PADULA 2014, 326).

Pode-se perceber que o Cosiplan incorporou alguns princípios que já eram norteadores da IIRSA, como a gradualidade a flexibilidade nas ações. Porém, abrangendo aspectos como desenvolvimento sustentável, cidadania e respeito à diversidade étnica, a agora IIRSA-Cosiplan teria seu escopo expandido para além de questões puramente econômico-comerciais.

O COSIPLAN incorporou os avanços e a metodologia da IIRSA , bem como os projetos e estudos produzidos, e lançou em 2011 o Plano de Ação Estratégico (PAE) 2012-2022 e a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API). O PAE estabeleceu os objetivos, desafios e ações previstas para o decênio, ao passo que a API elencou 31 projetos escolhidos por consenso como prioritários, aproveitando também alguns projetos da AIC.

O PAE procurou expandir o conceito de EID, de forma a dar mais atenção ao desenvolvimento sustentável e à necessidade de reduzir as assimetrias regionais. (PADULA, 2014). Dentre os objetivos consignados no documento, destacam-se o aperfeiçoamento da metodologia de trabalho, a obtenção de mecanismos viáveis de financiamento, uma maior divulgação do trabalho do Cosiplan na sociedade e lograr avanços na compatibilização dos marcos normativos e institucionais dos países da região (PADULA, 2014).

Em relação à carteira herdada da IIRSA, foram incluídos 46 projetos e excluídos 38, ficando o portfólio do COSIPLAN constituído por 532 projetos, somando um montante de mais de 161 bilhões de dólares (AMARAL, 2013). A API reuniu 31 projetos dentre esses, considerados como estruturantes e de alto potencial de impacto para a integração regional. Os critérios utilizados para elencar esses projetos prioritários foram os seguintes:

- a) O projeto deve pertencer à carteira de projetos do Cosiplan, ser prioridade na ação de governo e contar com compromisso de realização (evidenciada por alocação de recursos em planos plurianuais, legislação aprovada, orçamento etc.).
- b) O projeto conta com estudos de viabilidade ou o país tem recursos alocados no orçamento para iniciar a execução dos mesmos.
- c) O projeto consolida redes de conectividade com alcance regional. Existem sinergias transfronteiriças.
- d) Há oportunidade ou necessidade de desenvolvimento de um programa de ações complementares para a prestação efetiva de serviços e o desenvolvimento sustentável do território segundo as características e modalidades de cada projeto (COSIPLAN, 2011b).

Cabe destaque ao quarto critério, que remete ao conceito de programas territoriais de integração (PTIs), que deveriam complementar os avanços em infraestrutura física contemplando aspectos econômicos, sociais e ambientais (PADULA, 2014). Esse conceito se baseou na

necessidade de avançar sobre outros aspectos do planejamento territorial, com o objetivo de otimizar o manejo ambiental do território, somar ingredientes de integração produtiva e logística, harmonizar os temas de natureza regulatória e normativa e melhorar os impactos locais da infraestrutura. (COSIPLAN, 2011b)

A deliberação acerca da escolha dos projetos que comporiam a API deu-se no decorrer do ano de 2011. Projetos que faziam parte da AIC e não haviam sido concluídos, também poderiam ser selecionados (PADULA 2014).

Fez-se a escolha por projetos de maior alcance regional, e manteve-se o foco no modal rodoviário e em uma articulação voltada para fora, gravitando em torno dos portos (PADULA, 2014). De uma forma geral, a composição setorial, a distribuição por países e a proporção entre número de projetos e o montante de investimento entre os países se mantiveram inalterados

(AMARAL, 2013). Entretanto, o número de projetos ferroviários dobrou de dois para quatro, sendo esses projetos de envergadura e parte da formação de corredores bioceânicos.

Este capítulo procurou apresentar as características gerais da IIRSA, seu desenho institucional, objetivos e sua evolução. O próximo capítulo do trabalho se voltará para os aspectos mais específicos e as características do eixo Mercosul-Chile, para orientar a posterior análise dos projetos escolhidos como prioritários para o eixo na AIC e na API. Tendo esses aspectos apresentados até então como referência – a revisão teórica, o contexto geral da IIRSA, e as características específicas do eixo Mercosul-Chile – pretende-se obter elementos para finalmente, na seção final, avaliar a influência da IIRSA no eixo Mercosul-Chile.

3. O EIXO MERCOSUL-CHILE

A partir da trajetória geral de resultados da IIRSA-Cosiplan, tem-se por objetivo neste capítulo trazer uma análise mais específica e detalhada dos resultados da IIRSA-Cosiplan no eixo Mercosul-Chile. As análises feitas poderão, dessa forma, ser enxergadas tendo em mente o que a IIRSA-Cosiplan alcançou até hoje em um sentido mais amplo, procurando examinar se o padrão de resultados no âmbito macro (apresentado no capítulo anterior) se repete no âmbito em foco (impactos no eixo Mercosul-Chile). Para isso, será primeiramente feita uma apresentação geral das características do eixo Mercosul-Chile e da estratégia de integração adotada para o eixo. A partir daí, serão apresentados os projetos prioritários selecionados para o eixo na AIC (2005-2010) e na API (2011-2016), com vistas a analisar de que forma a IIRSA-Cosiplan tem abordado as necessidades e potenciais da região, e de que forma tem trabalhado na melhoria de sua infraestrutura.

3.1 Características gerais do eixo Mercosul-Chile

Com base na metodologia dos EIDs e PSIs, têm sido elaborados pela IIRSA acompanhamentos periódicos e relatórios técnicos destinados a caracterizar e identificar as necessidades específicas de cada um dos eixos em que o território da América do Sul foi dividido. É relevante apresentar, com base nesses trabalhos, as principais características do eixo Mercosul-Chile¹, bem como a estratégia de ação escolhida para a região, que pautou e tem pautado a carteira de projetos desenvolvida (IIRSA, 2000).

O Mercosul, desde sua criação em 1991, acarretou uma mudança significativa nos fluxos de comércio regionais. De 1990 a 2011 o comércio intrabloco cresceu consideravelmente, de US\$ 4 milhões para US\$ 52 milhões. Essa mudança de padrão de comércio salientou e trouxe à tona o descompasso da infraestrutura com as necessidades da região. (SOUZA, 2015). Tornou-se assim necessário que o padrão da infraestrutura acompanhe a dinâmica econômica intrarregional, para que não se constitua um gargalo que limite o desenvolvimento e o crescimento econômico.

¹ O eixo Mercosul-Chile é um dos dez EIDs que fazem parte da estrutura da IIRSA-Cosiplan, abrangendo parte dos territórios de Argentina, Brasil, Chile e Paraguai, bem como a totalidade do território do Uruguai (COSTA; GONZÁLEZ, 2015).

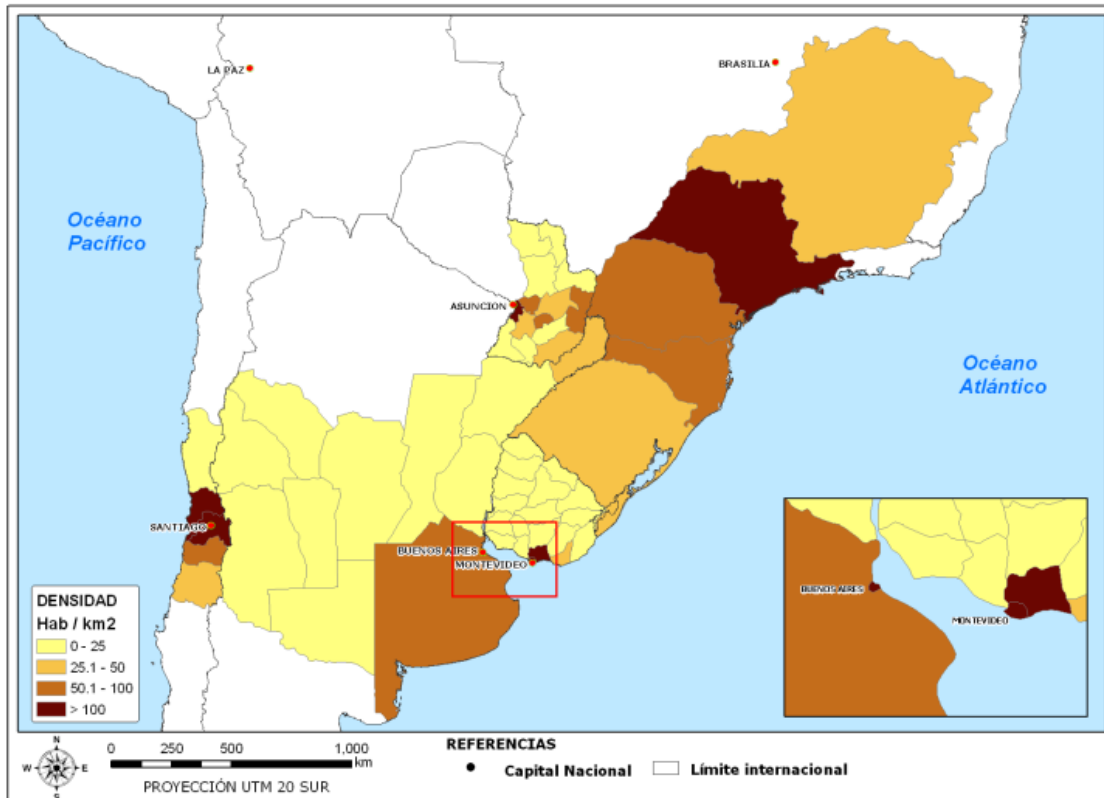
O eixo Mercosul-Chile possui um território de 3.216.623 km², representando 18% da superfície do continente sul-americano. Seu território corresponde aproximadamente à região também conhecida como Cone Sul, não abarcando todos os países do Mercosul, dado o fato de que a Venezuela ainda não fazia parte dessa instituição quando do estabelecimento dos EIDs. Sua população é de mais de 141 milhões de pessoas, o que representa 34,9% da população total da América do Sul. Essa população se encontra, de forma geral, concentrada nas regiões metropolitanas das capitais nacionais e na costa atlântica, havendo uma ocupação mais baixa nas regiões interioranas (IIRSA, 2016a). Na figura 2, a seguir, pode ser observado o território do eixo Mercosul-Chile, e a densidade populacional na figura 3:

Figura 2 – Território do eixo Mercosul-Chile



Fonte: IIRSA, 2016a

Figura 3 – Densidade populacional eixo Mercosul-Chile por unidade administrativa



Fonte: IIRSA, 2016a

No ano de 2012, o PIB dos países que constituem o eixo somava U\$S 1.973.411 milhões, representando quase 50% do PIB de toda a América do Sul. O Brasil responde por 67% desse PIB total, seguido da Argentina, com 21%, do Chile, com 9%, e do Paraguai e do Uruguai, que em conjunto representam 3% (IIRSA, 2016a).

Em termos de composição do PIB do eixo, há uma presença de atividades econômicas bastante diversificadas como as indústrias de couro e têxteis; agrícolas e agroindustrial; agropecuárias e graneleiras; indústria de veículos e material de transporte; indústria aeronáutica; serviços industriais metalúrgicos, metal-mecânica; turismo; química; celulose, madeira e papel; hidrocarbonetos; máquinas agrícolas, indústria vitivinícola; produção mineral metálica; recursos florestais; produtos químicos e indústria manufatureira (SOUZA, 2015).

Ao analisar-se o conjunto de todos os eixos que fazem parte da estrutura da IIRSA-Cosiplan, cujos dados gerais podem ser observados na tabela 2, o que destaca o eixo Mercosul-Chile em meio aos demais eixos é o fato de ser o mais populoso e de maior PIB, apesar de ser apenas o

quinto mais extenso em termos de território. Percebe-se com isso a importância da região para o subcontinente, compreendendo uma porção importante das áreas administrativas de Argentina, Brasil e Paraguai, além da totalidade do Uruguai e a zona central do Chile. Também é o eixo que, no momento em que foi desenvolvida a AIC, com 335 projetos de integração, contava com o segundo maior número de projetos (com 68, atrás apenas do eixo Andino) e com o maior montante de investimentos previstos, no valor de 12 bilhões de dólares (COSTA; GONZÁLEZ, 2015).

Tabela 2 – Dados gerais dos EIDs da IIRSA-Cosiplan

EIDs	Superfície (milhões de km²)	População (milhões de habitantes)	Produto Interno Bruto (PIB) (US\$ bilhões)
Amazonas	5,7	61,5	150,5
Andino	2,6	103,5	361,8
Capricórnio	2,8	49,9	289,9
Escudo Guianês	4,0	24,5	199,9
Hidrovia Paraguai- Paraná	3,8	73,2	419,3
Interoceânico Central	3,5	92,6	485,8
Mercosul-Chile	3,2	137,3	852,4
Peru-Brasil-Bolívia	1,1	10,2	20,4
Sul	0,5	5,8	34,5
Andino Sul	não disponível	não disponível	não disponível

Fonte: IIRSA (2011).

Cabe ressaltar a grande relevância do Brasil, e em menor grau da Argentina, para o elevado PIB e a numerosa população do eixo, bem como para parte considerável de sua extensão territorial. Porém, essa participação se dá em termos absolutos, visto que, em termos relativos, países como o Paraguai e o Uruguai participam com maior parcela de sua população e PIB nos números do eixo (O Uruguai, por exemplo, com 100% de seu território, população e PIB

circunscritos ao eixo Mercosul-Chile). Isso demonstra a relevância que o eixo possui para esses países, afetando toda a sua estrutura e tendo consequências com mais implicações proporcionalmente do que para países maiores e abarcados por mais eixos, como Brasil e Argentina (IIRSA, 2016a).

Em se tratando do modal rodoviário, a rede viária dos países do eixo possui 1.973.802 km de extensão, sendo que desse total apenas 6,2% são pavimentados, o que corresponde a 122.945 km. Essa rede é o principal meio de ligação entre os maiores centros produtivos dos países, ligação que se dá por meio de alguns corredores principais:

- a) Corredor Montevideu – Porto Alegre – São Paulo
- b) Corredor Montevideu – Buenos Aires
- c) Corredor São Paulo – Santa Fé – Santiago – Valparaíso e variante São Paulo – Buenos Aires
- d) Corredor São Paulo – Curitiba – Porto Alegre – Assunção
- e) Corredor Buenos Aires – Santiago e derivações.

(IIRSA, 2016a).

Percebe-se dessa forma a relevância do modal rodoviário para a região, ligando zonas importantes econômica e administrativamente em cada um dos países. Além disso, é possível identificar os corredores que são tidos como principais para orientar a elaboração dos projetos da carteira de investimentos para a região.

A rede ferroviária do eixo possui uma extensão de 61.424 km, dos quais 87% se encontram em condições de operar. Brasil e Argentina contribuem para a maior parte desse total, com extensão de aproximadamente 30 mil km cada (IIRSA, 2016a).

Quanto ao sistema portuário marítimo e fluvial, é constituído por 46 portos principais, localizados em sua maior parte nas costas do oceano Atlântico, do Rio da Prata e dos rios Paraná, Uruguai e Paraguai, os quais se somam aos portos chilenos no litoral do Pacífico. O eixo reúne os principais portos de cada um de seus países. A Argentina possui 16 portos no território do eixo, o Brasil 11, o Uruguai 9, e o Chile e o Paraguai 5. (SOUZA, 2015; IIRSA, 2016a).

Em relação ao volume de cargas, a costa atlântica brasileira se destaca frente às demais zonas portuárias, com os portos de Santos e Paranaguá tendo movimentado em conjunto no ano de 2012 mais de 130.000.000 de toneladas, sendo elas aproximadamente 90 milhões no porto de Santos e 40 milhões no porto de Paranaguá. Seguindo atrás desses dois portos, está o complexo São Lorenzo/San Martín, no rio Paraná na Argentina, que movimentou aproximadamente 33 milhões de toneladas no mesmo ano.

Os rios Paraná, Paraguai e em menor medida o rio Uruguai concentram a maior parte do transporte fluvial na região. Existem rotas de cabotagem entre Brasil e Argentina, voltadas principalmente para o transporte de veículos e peças automotivas. A bacia dos rios Paraguai e Paraná se destaca ainda pelo transporte de produtos agrícolas, minério de ferro e combustíveis, abastecendo tanto os mercados internos do Mercosul como atendendo à demanda externa (IIRSA, 2016a).

O sistema aeroportuário do eixo é constituído por 65 aeroportos principais, distribuídos de forma consideravelmente uniforme no território. Assim, há a possibilidade de várias conexões e uma boa penetração para o interior, facilitando o fluxo de pessoas (IIRSA, 2016a).

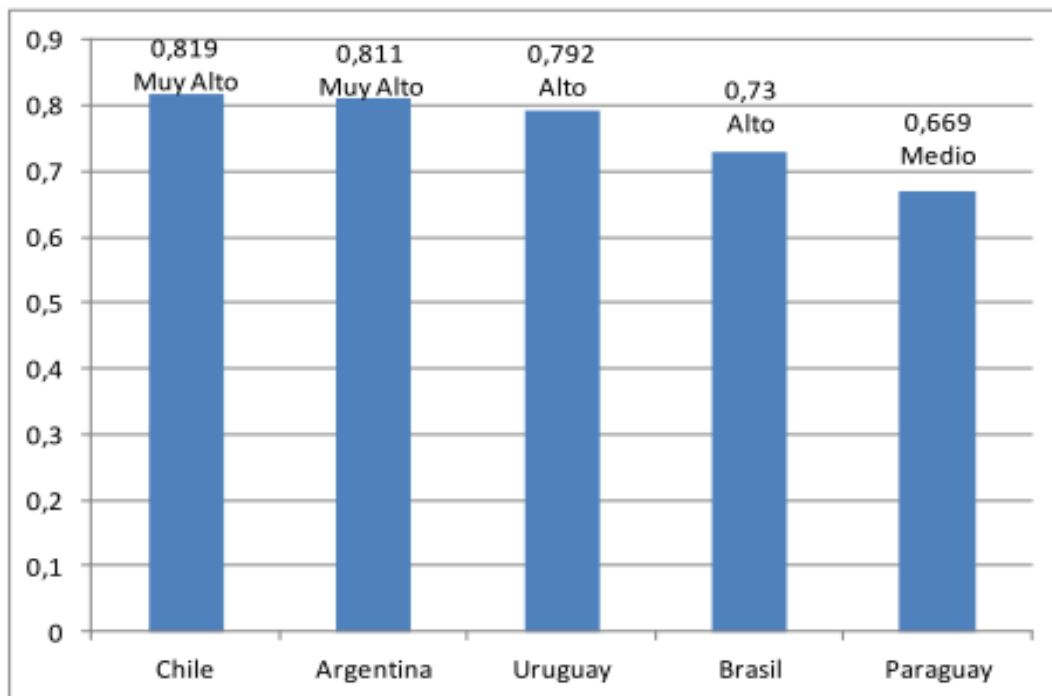
Em relação à geração de energia elétrica, o eixo alcançou em 2012 uma potência instalada de 190.131 MW. Desse total, o Brasil representou 121.104 MW, ou aproximadamente 63%, seguido da Argentina com 31.056 MW, ou aproximadamente 16%. Os demais países do eixo ficaram abaixo da faixa dos 20.000 MW, ou seja, abaixo de 10% da geração total (IIRSA, 2016a).

Em relação à dimensão social dos países do eixo Mercosul-Chile, as instituições que compõem o foro técnico do Cosiplan-IIRSA têm levado em consideração em seus relatórios de caracterização da região o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como indicativo da qualidade de vida média da população. O Chile e a Argentina possuem IDH considerado como “muito alto”, o Brasil e o Uruguai possuem IDH “alto”, e o Paraguai IDH “médio”. Os países da região têm mostrado crescimento em seus níveis de IDH desde a década de 1980, porém um crescimento a taxas decrescentes. Apesar do cenário favorável ao se considerar o IDH dos países individualmente, o extenso território do eixo apresenta regiões bastante díspares em termos de desenvolvimento, ou seja, um desenvolvimento não bem distribuído.

Ao observar-se o IDH de cada país considerando apenas as unidades subnacionais que fazem parte do eixo, o Brasil se destaca positivamente, pelo fato de que seus estados de maior IDH se localizam no sudeste e sul de seu território, região que faz parte do eixo Mercosul-Chile. A Argentina possui duas unidades subnacionais com IDH muito alto, Córdoba e La Pampa, além da região metropolitana de Buenos Aires. As regiões metropolitanas das capitais dos demais países também se destacam, com altos níveis de IDH. Afora essas regiões, e arredores com IDH considerado como “médio”, existem muitas regiões interioranas com IDH ainda considerado como baixo, o que se coloca como um dos desafios a serem enfrentados pela IIRSA no sentido de levar desenvolvimento a esses locais facilitando e qualificando o seu acesso (IIRSA, 2016a).

Esses dados podem ser observados no gráfico 1, a seguir.

Gráfico 1 – IDH dos países do eixo Mercosul-Chile



Fonte: IIRSA (2016a)

3.2 Perspectivas para a integração de infraestrutura no eixo Mercosul-Chile

A visão de negócios para o eixo Mercosul-Chile, documento oficial elaborado pela IIRSA-Cosiplan para cada um dos eixos em que divide o território da América do Sul, aponta como

principais produtos exportados pelos países do eixo o cobre refinado, minério de cobre e concentrados, óleos crus de petróleo, feijão de soja e concentrados de ferro. A partir disso, as oportunidades projetadas e destacadas para o futuro da região são o agronegócio, o setor florestal e diversas atividades de mineração (AMARAL, 2013).

Esse diagnóstico mostra uma persistência de um viés comercialista-exportador para a região por parte do foro técnico da IIRSA-Cosiplan, pelo enfoque dado a atividades baseadas em produtos de baixo valor agregado, mais propícios à exportação, cujo consumo não será totalmente satisfeito apenas no mercado interno. Em um primeiro olhar, não há foco em desenvolver a capacidade de criar produtos de maior valor agregado, limitando o alcance das tentativas de se levar desenvolvimento a regiões mais isoladas. Esse olhar para a região, que considera como potenciais apenas atividades para as quais já existem vantagens competitivas, limita o desenvolvimento ensejado pelas melhorias infraestruturais, ficando esse circunscrito ao tipo de atividade já realizada.

Como forma de compartimentalizar e organizar ainda mais o território, a IIRSA-Cosiplan adota como metodologia a divisão de espaço territorial dos eixos em grupos de projetos (Gs). O eixo Mercosul-Chile foi dividido em seis grupos conforme a figura 4.

Observando-se separadamente alguns países e regiões, existem potenciais a serem explorados e papéis diferentes a serem cumpridos para a otimização da infraestrutura regional. De acordo com Padula (2014), o Brasil, no papel de maior economia e “motor do desenvolvimento regional”, deve fortalecer os laços na região por meio de estímulos a importações regionais, fortalecendo os vínculos e diminuindo as vulnerabilidades das economias menores em relação a economias externas, criando interdependência, identidade e confiança dentro da região.

O Paraguai possui o potencial de exercer o papel de plataforma de interligação do comércio regional e bioceânico. Por questões econômicas e geopolíticas, portanto, faz-se necessário facilitar o acesso do Paraguai ao mar e, por consequência, aos mercados internacionais (PADULA, 2014).

A Bacia do Prata é a segunda maior do continente sulamericano, atrás apenas da Bacia Amazônica, e é a maior hidrovia da América do Sul. Formada pelas bacias dos rios Paraná, Paraguai e Uruguai, possui elevado potencial hidrelétrico, abundância mineral e de solos férteis e é um dos maiores reservatórios de água doce do planeta. Essa sub-região também conta com algumas das maiores hidrelétricas do mundo, como Itaipu, Yaciretá e Salto Grande (PADULA, 2014).

Figura 4– Grupos de projetos do eixo Mercosul-Chile



Fonte: IIRSA (2016c)

Podem-se citar, como exemplos de projetos ainda em estudo com vistas a aproveitar esse potencial, os de Garabí (1.500 MW), no rio Uruguai, e de Corpus (3.400 MW), no rio Paraná. Há também a perspectiva de se ampliar as cotas de Itaipu (mais de 1.400 MW) e de Yaciretá (mais 1.000 MW). Somar-se-ia a isso, com a construção de eclusas, a possibilidade de aproveitar também de melhor forma o potencial hidroviário da região (PADULA, 2014).

Quanto ao Chile, existe a necessidade de se facilitar a transposição da barreira física representada pela Cordilheira dos Andes, para favorecer a ligação do país com os demais países do Mercosul e com o Atlântico. Isso representa um dos principais obstáculos e desafios para o país, mas também um grande potencial e oportunidade a serem explorados. Por conseguinte, tem-se desenvolvido uma série de projetos que se referem a esse ponto sensível do trânsito bioceânico (PADULA, 2014).

O eixo Mercosul-Chile, como já mencionado, é um dos mais desenvolvidos, de maior população e PIB entre os demais eixos. A carteira de projetos que vem sendo desenvolvida e aplicada no âmbito da IIRSA-Cosiplan, portanto, encontra em determinadas regiões uma densa rede de infraestrutura já consolidada. Esse é o caso principalmente na Bacia do Rio da Prata e nos estados brasileiros (IIRSA, 2016a).

Em contrapartida, o Paraguai, a vertente oriental da Cordilheira dos Andes, algumas províncias do interior da Argentina e o território do Chile apresentam uma infraestrutura pouco densa. Em virtude disso, muitos dos projetos da atual carteira da IIRSA-Cosiplan para o eixo Mercosul-Chile estão direcionados para a Bacia do Prata, e poucos, proporcionalmente, para as regiões menos densamente estruturadas (IIRSA, 2016a).

A já mencionada disparidade entre as regiões também merece destaque. As regiões mais povoadas concentram a maior parte do PIB do eixo, ao passo que as regiões menos povoadas possuem menor participação. Em contrapartida, com um diagnóstico semelhante ao que tem sido identificado em outros eixos, como o amazônico, os Estados de maior PIB e população tem apresentado crescimento a taxas decrescentes, ao passo que os de menor PIB e menos povoados tem crescido a taxas mais elevadas, revelando potencial de crescimento (IIRSA, 2016a).

Em virtude disso, persiste o desafio de levar desenvolvimento a áreas ainda renegadas e isoladas do território, com IDH mais baixo e mais distantes dos bolsões de desenvolvimento que existem ao redor das capitais e principais centros urbanos nacionais. São exemplos de regiões que ainda necessitam de um maior investimento as regiões de Maule e Coquimbo, no Chile, o Paraguai, em quase sua totalidade, os departamentos de Rivera e Artigas, no Uruguai, e províncias de caráter mediterrâneo na Argentina, tais como La Rioja, San Juan, San Luiz e Misiones y Corrientes. Uma forma de realizar isso é a melhoria das já mencionadas ligações

Pacífico-Atlântico, que tornem as regiões, que hoje são periferia do fluxo de bens e serviços, em regiões partícipes do trânsito bioceânico (IIRSA, 2016a).

A próxima seção será dedicada a apresentar os projetos definidos como prioritários para o eixo Mercosul-Chile na AIC (2005-2010) e na AIP (2011-2016). Com isso, pretende-se observar de que forma as necessidades da região têm sido contempladas pelos projetos desenvolvidos e previstos, levando em consideração as características do eixo que já foram expostas.

3.3 Projetos IIRSA-Cosiplan na AIC

Na AIC, o eixo Mercosul-Chile recebeu sete projetos, sendo cinco rodoviários, um ferroviário e um gasoduto. O valor total dos projetos aumentou de 2.882 milhões em 2005 para 8.135 milhões em 2010, ano alvo para os projetos da AIC, em que nenhum deles havia sido concluído (SOUZA, 2015). Atualmente, apenas dois deles estão finalizados.

3.3.1 Duplicação da rota 14

Com início da construção em 2008 em território argentino, a já concluída duplicação da Rota 14 e demais obras em seu entorno, com vistas a melhorar a capacidade de escoamento da estrada, aumentar a segurança no trecho e facilitar a circulação entre as cidades de Uruguaiana (BR), Paso de Los Libres (AR), Frey Bento (UR) e Gualeguaychú (AR). Essas interligações cumprem um papel importante em facilitar o acesso de mercadorias do Brasil e do Uruguai em direção à região metropolitana de Buenos Aires (SOUZA, 2015; IIRSA, 2016b).

3.3.2 Adequação do Corredor Rio-Branco – Montevideu – Colônia Nova – Palmira

Esse projeto, também já concluído, tem por finalidade revitalizar uma das principais rotas do eixo em território uruguaio. As melhorias no estado e na segurança do trecho visavam aumentar a capacidade de transporte de mercadorias, cuja expectativa (baseada no ano de 2007) era de que pudesse triplicar até 2015 com as reformas. A obra concluída possibilita uma melhor integração entre as cidades e São Paulo, Montevideu, Buenos Aires, Santiago do Chile e Valparaíso. Esse projeto também possui uma relação sinérgica com o próximo a ser explanado: a construção da ponte internacional Jaguarão-Rio Branco (SOUZA, 2015; IIRSA, 2016b).

3.3.3 Construção da Ponte Internacional Jaguarão – Rio Branco

Esse projeto, de responsabilidade brasileira e uruguaia, ainda se encontra em fase de pré-execução. O objetivo da ponte é ligar a BR-116 e a Rota 26 UR, de forma a desviar o tráfego da rota que atravessa o Chuí e a Reserva Ecológica do Taim (preservando-a para o trânsito leve e de turismo), desafogar os fluxos de carga que seguem no trecho rodoviário Pelotas/Rio Grande (BR 329/RS) e diminuir o tempo de viagem entre Porto Alegre e Montevideu. Por meio disso, pretende-se ampliar o intercâmbio econômico e cultural entre o Brasil e o Uruguai (IIRSA, 2016b).

3.3.4 Duplicação do Trecho Palhoça – Osório (Rodovia Mercosul)

Principal projeto para o território brasileiro na AIC, a modernização e duplicação da BR-101 entre o município de Palhoça/SC e Osório/RS, tem por objetivo, segundo a base de dados da IIRSA-Cosiplan, o aumento da capacidade e a melhoria da segurança viária, a eliminação de pontos críticos, recuperação de passivos ambientais, minimização da agressão ao meio ambiente e a melhoria do fluxo rodoviário de cargas e passageiros no Corredor Mercosul. Para isso, projeta-se a revitalização de pontes, viadutos e passagens já existentes, bem como a construção de túneis que reduzam o tempo de viagem e aumentem a segurança do trajeto. O trecho possui uma extensão de 337,5 km (248,5 km no Estado de Santa Catarina e 88,5 km do Estado do Rio Grande do Sul). As obras estão em fase de execução, com alguns dos projetos aguardando licenças para saírem do papel (SOUZA, 2015; IIRSA, 2016b).

3.3.5 Projeto Ferroviário Los Andes – Mendoza

Ainda em fase de pré-execução, esse projeto envolvendo o Chile e a Argentina consiste na construção de uma travessia ferroviária que interligará Luján de Cuyo, na província de Mendoza, na Argentina, com Los Andes, na V Región do Chile. De forma subsidiária, para possibilitar a obra, serão construídos túneis ferroviários a 2500 m acima do nível do mar, com aproximadamente 23 km de extensão e 9,5m de diâmetro, além da reabilitação da infraestrutura ferroviária já existente e do fornecimento de energia elétrica para abastecer o projeto. O objetivo desse trecho ferroviário é melhorar o fluxo de bens e serviços entre regiões e também com o resto do mundo, além de redistribuir o trânsito de mercadorias de forma a não sobrecarregar o passo de

fronteira de Cristo Redentor (ou Los Libertadores, como também é chamado), que se aproxima do esgotamento de suas capacidades. Essa redistribuição e a utilização do modal ferroviário seriam também relevantes para a diminuição do tempo médio de cruzamento de fronteira no inverno, levando em conta o fato de que, devido às nevascas características dessa época na região, os passos de fronteira ficam fechados em média 35 dias por ano. Dessa forma, seria possível reduzir os custos e melhorar a competitividade dos produtos que necessitam transitar pela região para serem transportados até seus locais de destino. O projeto ainda aguarda o resultado de estudos de viabilidade técnica, econômica e financeira (IIRSA, 2016b).

3.3.6 Rota Internacional CH 60 (Setor Valparaíso – Los Andes)

Ainda no mesmo sentido de procurar melhorar a ligação entre a Argentina e o Chile através dos Andes, esse projeto visa à duplicação da Rota Internacional 60 CH, uma rodovia que, iniciando no túnel de Cristo Redentor, na fronteira entre os dois países, atravessa transversalmente o Chile e leva ao porto de Valparaíso, principal porto do país. A intenção das obras é de aumentar a capacidade e diminuir o tempo de circulação no trajeto. Estimativas da IIRSA-Cosiplan apontam que as mercadorias do Mercosul que circulam no trecho somam, anualmente, cinco milhões de toneladas. As obras se encontram em execução, com estimativa de término para o segundo semestre de 2017 (SOUZA, 2015; IIRSA, 2016b).

3.3.7 Gasoduto do Nordeste Argentino

O Gasoduto do Nordeste Argentino (GNEA), projeto em fase de execução, visa abastecer de gás natural a região noroeste da Argentina, compreendida pelas províncias de Salta, Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, Entre Ríos e Santa Fé. O objetivo é suprir a região nos âmbitos domiciliar, industrial e agroindustrial, melhorando as condições de vida das populações locais, impulsionando a economia e oferecendo uma alternativa a opções mais poluentes de energia. Não apenas do ponto de vista ambiental, a alternativa do gás natural também se mostra relevante do ponto de vista econômico e securitário, tornando as regiões abastecidas menos sensíveis às variações de preço de combustíveis fósseis no mercado internacional. O gasoduto principal terá uma extensão de 1500 km, e se ligará às reservas localizadas no norte do país e na Bolívia, contando também com a implantação paralela de redes de transmissão de dados (SOUZA, 2015; IIRSA, 2016b).

3.3.8 Características e análise dos projetos da AIC para o eixo Mercosul-Chile

Observando de forma geral os projetos da antiga AIC, atualmente apenas dois projetos já foram concluídos - a duplicação da Rota 14 e a adequação do corredor Rio Branco – Montevideu – Colônia Nova – Palmira. Os demais ainda se encontram em fase de execução ou de estudos prévios.

Dos sete projetos, cinco estão relacionados ao modal rodoviário, um ao modal ferroviário e um à área de energia (o gasoduto do nordeste argentino). Tanto o projeto ferroviário Los Andes-Mendoza como a readequação da Rota Internacional CH-60 estão ligados à facilitação da transposição do maciço dos Andes, visando à criação de corredores bioceânicos Atlântico-Pacífico. Quanto às unidades administrativas mais interiores e menos desenvolvidas, apenas o gasoduto do nordeste argentino as contempla.

Em se tratando de financiamento, a ponte sobre o rio Jaguarão, a duplicação do trecho Palhoça-Osório, da rota 14 e o gasoduto do nordeste argentino são projetos que contam apenas com o investimento público. A adequação do corredor Rio-Branco – Montevideu – Colônia-Nova – Palmira conta com investimento público e privado, e a revitalização da rota internacional CH-60 e o projeto ferroviário Los Andes-Mendoza, apenas com investimento privado.

3.4 Projetos IIRSA-Cosiplan na API

Na carteira de projetos prioritários da API, selecionados para serem concluídos no quinquênio 2011-2016, o eixo está contemplado por seis projetos. Dois projetos foram mantidos como prioritários da AIC para a API, o gasoduto do nordeste argentino e a construção da ponte internacional Jaguarão-Rio Branco. Cabe aqui, portanto, apresentar brevemente os objetivos de cada um dos quatro projetos acrescentados (PADULA, 2014).

3.4.1 Transporte multimodal do sistema Laguna Mirim e Lagoa dos Patos

Esse projeto se encontra em execução, envolve o Brasil e o Uruguai, e visa ao aproveitamento do potencial hidroviário das lagoas Mirim, dos Patos e seus afluentes para o transporte lacustre e fluvial de cargas e passageiros. As obras preveem dragagem, sinalização e balizamento da

hidrovia, para dar ao trajeto maior eficiência, segurança e permitir o tráfego com regularidade (IIRSA, 2016b).

3.4.2 Corredor ferroviário Montevideu-Cacequi

Esse projeto tem por objetivo a reativação da malha ferroviária entre as cidades de Cacequi, no estado brasileiro do Rio Grande do Sul, e Montevideu, fortalecendo a integração Brasil-Uruguaí. Procura-se, dessa forma, oferecer uma alternativa mais segura e de mais baixo custo para o transporte de mercadorias do que o transporte pelo modal rodoviário. As obras já foram concluídas, reativando o trecho que ficou mais de 10 anos inativo (IIRSA, 2016b).

3.4.3 Otimização do sistema do Passo de Fronteira Cristo Redentor

Envolvendo o passo de fronteira Cristo Redentor ou Los Libertadores, entre o Chile e a Argentina, esse projeto objetiva a construção de um novo complexo com as instalações necessárias para otimizar as atividades de fiscalização do trânsito de pessoas, veículos e bens, dando melhores condições para os funcionários e aumentando a capacidade de tráfego na região. O projeto já se encontra em fase de execução, com previsão para ser finalizado em 2017 (IIRSA, 2016b).

3.4.4 Túnel binacional Água Negra.

O túnel Água Negra, entre a Argentina e o Chile, é um projeto ainda em fase de estudos que tem por objetivo oferecer uma alternativa ao Passo de Fronteira Cristo Redentor para o trânsito de pessoas e mercadorias entre os dois países. Ele facilitará o acesso entre as regiões argentinas de San Juan, Córdoba, Santa Fé e Entre-Rios, melhorando o trânsito por regiões interiores da Argentina. Além disso, melhorará o acesso ao Pacífico e o tráfego de turistas para a região de Coquimbo, no Chile (IIRSA, 2016b).

3.4.5 Características e análise dos projetos da API para o eixo Mercosul-Chile

Dos seis projetos da API para o eixo Mercosul-Chile, contando com aqueles que foram mantidos da AIC, há um projeto hidroviário, um ferroviário, um gasoduto e três projetos para o modal rodoviário, sendo um desses três a reestruturação de um passo de fronteira. Percebe-se

assim, uma maior diversificação no escopo dos projetos considerados como estruturantes para o eixo.

Chegando ao final do período 2011-2016, tido como horizonte dessa lista de projetos, um deles já está concluído (o recondicionamento da ferrovia Cacequi-Montevidéu), três estão em execução e dois em pré-execução. A ferrovia já finalizada e a revitalização e ampliação do passo de fronteira de Cristo Redentor são os dois projetos que contam com investimentos privados, ao passo que os demais quatro projetos dependem de investimentos públicos.

Mantendo o padrão da AIC, dois projetos se dedicam a melhorar a ligação entre a Argentina e o Chile e facilitar o acesso ao Pacífico: a revitalização do passo de fronteira de Cristo Redentor e o túnel Água Negra. Em relação ao acesso e inclusão de áreas interiores menos desenvolvidas, há dois projetos na API: o gasoduto do nordeste argentino, mantido na agenda de projetos prioritários, e o túnel Água Negra.

Observando-se de uma forma geral os projetos da API e da antiga AIC, percebem-se mudanças e continuidades. O foco no modal rodoviário, uma das principais críticas à IIRSA-Cosiplan, foi relativamente diversificado, e um dos projetos da API foi concluído dentro do prazo estabelecido inicialmente, o que não aconteceu com nenhum dos projetos da AIC. Ainda assim, percebem-se problemas, como a morosidade das obras, com baixa proporção de projetos concluídos em relação aos projetos em planejamento e execução, e a dificuldade de obtenção de investimentos. Como relatado, grande parte das obras ainda dependem muito do financiamento público para serem executadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fazendo um balanço dos principais resultados da IIRSA-Cosiplan como um todo, incluindo todos os EIDs e sua estrutura de forma geral, cabe apresentar os principais avanços e desafios enfrentados. Como pontos positivos, pode-se perceber que a IIRSA criou uma metodologia de trabalho que se mantém até hoje no âmbito do Cosiplan, sendo responsável por criar também, assim, uma visão mais integrada da infraestrutura na América do Sul. Essa visão é manifesta no conceito de eixos de desenvolvimento, ferramenta útil para o planejamento e sistematização de projetos de infraestrutura. Também foi importante a vasta carteira de projetos desenvolvida, que permitiu mapear as carências da região e alimentar os planejadores da infraestrutura regional com uma grande variedade de estudos e projeções.

Pode-se dizer, dessa forma, que o legado da IIRSA até o presente momento tem sido mormente imaterial (ou, quando materializado, o é apenas na forma de estudos e documentos). Por isso, a principal crítica que a IIRSA tem recebido é a de ser incapaz de produzir resultados concretos. Houve poucos avanços efetivos, poucos projetos de infraestrutura saíram da etapa de planejamento, havendo carência de objetividade e pragmatismo na busca de resultados práticos. Os próprios projetos têm sido reputados como distantes da realidade, sem muitas vezes levar em consideração as restrições institucionais e financeiras dos países envolvidos, ou atendendo apenas aos interesses e possibilidades do capital financeiro, sem levar em conta os interesses nacionais e as necessidades de populações locais. Por essa causa, os projetos executados muitas vezes acabavam por se constituir mais em “corredores de exportação” do que em conexões que levassem desenvolvimento, algo que o Cosiplan tem procurado, ao menos na retórica, modificar. Por fim, também tem sido criticado o foco no modal rodoviário, reproduzindo o modelo já amplamente adotado na América do Sul e desconsiderando a utilização do potencial hidroviário e ferroviário da região.

Partindo dessa perspectiva para avaliar particularmente a atual situação da IIRSA-Cosiplan com referência ao eixo Mercosul-Chile, o cenário atual apresenta sinais ambíguos e diversos. A vasta estrutura institucional da IIRSA-Cosiplan e a numerosa carteira de projetos apontam para várias direções de integração regional, não sinalizando com firmeza para apenas um rumo.

Ao mesmo tempo em que existe um intenso foco em viabilizar a formação de corredores de exportação, estruturando-se os projetos de forma a voltar o interior da região para a costa e facilitar o escoamento de produtos de baixo valor agregado, existem projetos que, ao menos no discurso, tem como justificativas questões ambientais (como a proteção à Reserva do Taim por meio da Ponte Internacional Jaguarão – Rio-Branco), sociais e securitários (como o gasoduto do nordeste da Argentina), apontando para uma visão mais autônoma de integração. Demonstra-se, dessa forma, que a condução da Cosiplan-IIRSA para o eixo Mercosul-Chile transita entre visões teóricas distintas, que podem ou não se complementar.

Isso pode ser atribuído muito ao fato de a IIRSA-Cosiplan ser um projeto concebido para ser fluido institucionalmente, maleável a transições de governos e circunstâncias, tomando assim diversas formas ao longo do tempo, ou por vezes simultaneamente. Pode-se perceber em sua trajetória esse tipo de inflexão com a incorporação da IIRSA à Unasul, momento em que a IIRSA se plasmou de forma subsidiária ao Cosiplan, assumindo uma visão de integração mais política, autônoma e independente, ao mesmo tempo em que manteve praticamente intacta sua estrutura institucional e metodologia de trabalho.

Muitas das dificuldades diagnosticadas para a IIRSA-Cosiplan de uma forma geral, se reproduzem no eixo Mercosul-Chile. A morosidade na obtenção de resultados concretos transparece nas poucas conclusões de projetos considerados como estruturantes e geradores de sinergias (os projetos da AIC e da API) dentro dos prazos estipulados. A visão de negócios para o eixo Mercosul-Chile tem sua última versão publicada para o ano de 2007, carecendo de maior acompanhamento e atualizações.

No mesmo sentido de reprodução da tendência apresentada na IIRSA-Cosiplan como um todo, a manutenção do modal rodoviário como principal forma de transporte de bens e pessoas tem sido também característica dos projetos prioritários do eixo Mercosul-Chile. Com a incorporação da IIRSA à Unasul e a entrada em vigor da API, porém, já se pode ver alguns sinais de reversão dessa tendência, com a entrada de mais projetos para os modais hidroviário e ferroviário.

A tentativa de obtenção de mecanismos inovadores de financiamento também parece não surtir o efeito inicialmente planejado, tendo em vista que a maior parte dos projetos da AIC e da

API para o eixo teve e tem tido que contar exclusivamente com financiamento público. A seletividade do capital se mostra como um sintoma disso, havendo poucos projetos voltados para áreas menos desenvolvidas (como o Paraguai, por exemplo, que não é mencionado em nenhum projeto prioritário) e uma maior presença do investimento privado em regiões em que há um ganho econômico mais evidente e imediato.

São exemplo disso os projetos que visam a melhoria do tráfego entre a Argentina e o Chile, facilitando a transposição do Maciço dos Andes e a conexão Pacífico-Mercosul, com grande presença de investimento privado. Há muito interesse externo nessa conexão, principalmente dos países do Leste Asiático, e em especial da China, que desejam ter acesso privilegiado aos países do Mercosul, para importar recursos primários (principalmente dos pampas) e escoar suas manufaturas.

Levando em consideração esses elementos, a IIRSA-Cosiplan não tem alcançado os resultados a que se propõe para o eixo Mercosul-Chile, sendo ainda poucos os seus impactos na região. Isso se manifesta na dificuldade de obtenção de investimentos, e, paralelamente, na pequena quantidade de projetos concluídos. Dessa forma, sem que o objetivo principal de efetiva diminuição do déficit em infraestrutura seja alcançado, a retórica da integração que é bandeira da IIRSA-Cosiplan não tem encontrado correspondência nos resultados concretos das ações conduzidas em seu âmbito para a região.

De toda forma, por mais que não consiga corresponder ao discurso que assume, a influência da IIRSA-Cosiplan para o eixo Mercosul-Chile não pode ser totalmente desconsiderada. A mesma fluidez institucional que a torna por vezes lenta ou ineficaz, também contribui para que seja duradoura e sobreviva a mudanças de governo e tendências políticas, gerando uma experiência institucional e de produção de conhecimento não desprezível. Estudos abundantes e uma base de dados acessível e transparente, tal como a IIRSA-Cosiplan possui atualmente, são indícios da capacidade organizacional dos países da América do Sul, fazendo com que seja possível projetar mais efetividade futura nas ações desenvolvidas no âmbito dessa instituição.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Adriano Saraiva. **Os grandes projetos de infraestrutura, com participação do Brasil, no país e na América do Sul: Uma análise a partir da teoria do subimperialismo**. 2013. 162 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

BERTUSSI, G.; ELLERY, R. Infraestrutura de transporte e crescimento econômico no Brasil. **Journal of Transport Literature**, v. 6, n. 4, p. 101-132, 2012.

BRASIL. **Declaração de Iguazu**. Disponível em: <<http://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Declaração-do-Iguazu-português.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

CASTRO, Edna. Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 64, p.45-61, jan/abr. 2012.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: Cepal, ene. 1994.

_____, **Fortalecer el desarrollo: interacciones entre macro y microeconomía**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1996

COSTA, Carlos Eduardo Lampert; GONZALEZ, Manuel José Forero. Infraestrutura Física e Integração Regional na América do Sul: Uma avaliação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul. **Texto Para Discussão**, Rio de Janeiro, n. 2060, p.7-76, mar. 2015.

COSIPLAN – CONSELHO SUL-AMERICANO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO. **Plano de Ação Estratégico (PAE) 2012-2022**. Brasília: Cosiplan, 2011a.

_____, **Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API)**. Brasília: Cosiplan, nov. 2011b.

MARINI, R. **Dialéctica de la dependencia**. México: Ediciones Era, 1991
 COSTA, Gabriela Dorneles Ferreira da; MENGER, Katiele Rezer; TANCREDI, Letícia. A Reformulação dos Eixos da IIRSA. **Ufrgsmun: UFRGS Model United Nations Journal**, Porto Alegre, v. 3, n. 1, p.135-164, jan. 2015

IIRSA – INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA. **Plan de acción para la integración de la infraestructura regional en América del Sur.** Montevideo: Comité de Coordinación Técnica, dic. 2000.

_____. **Iirsa 10 anos depois:** suas conquistas e desafios. Buenos Aires: BID, 2011. 167 p.

_____. **Caracterización socioeconómica y ambiental eje Mercosur-Chile.** Disponível em: <<http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=4300>>. Acesso em: 18 nov. 2016a.

_____. **Base de datos de la cartera de proyectos de Cosiplan.** Disponível em: <<http://www.iirsa.org/proyectos/Index.aspx>>. Acesso em: 18 nov. 2016b.

_____. **Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo del eje Mercosur-Chile para actualización de la cartera del Cosiplan y de la API.** Disponível em: <<http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=318>>. Acesso em: 18 nov. 2016c.

MUNNELL, A. Why has productivity growth declined? Productivity and public investment. **New England Economic Review**, p. 3-22, Jan./Feb. 1990.

PADULA, Raphael. Da IIRSA ao Cosiplan da Unasul: A integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e sua perspectiva de mudança. In: DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. **O Brasil e novas dimensões da integração regional.** Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 291-351.

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

ROZAS, P.; SÁNCHEZ, R. **Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico:** revisión conceptual. Santiago de Chile: Naciones Unidas; Cepal, 2004. (Recursos Naturales e Infraestructura, n. 75)

SILVA, Márcia Cristofio da. **Os Eixos de Integração e Desenvolvimento da IIRSA:** uma análise de regionalização.” Monografia de final de curso, Brasília, 2013.

SOUZA, Vitor Hélio Pereira de. Integração territorial no Mercosul: O caso da IIRSA/Cosiplan. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, n. 27, p.21-35, jan/abr. 2015.

SOUZA, N. A. de; SILVA, L. M. N. Integração contemporânea da América Latina: teoria e prática. **Monções**: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v. 2, n. 3, jan./jun., 2013.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. A Recuperação do Desenvolvimentismo no Regionalismo latino-americano. **Texto Para Discussão**, Brasília, v. 1790, n. 1, p.3-37, nov. 2012