

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**Da IIRSA ao COSIPLAN: A Política Externa Brasileira dos governos Lula (2003 - 2010)
e a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul ¹**

Matheus Sousa Pereira Teodoro Vilela

Resumo

Este trabalho discute a Política Externa Brasileira dos governos Lula e o cenário de Integração de Infraestrutura Regional que se desenvolve na América do Sul. Levará em consideração a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA) e analisará a sua incorporação à UNASUL (COSIPLAN). Verificará como a Iniciativa se beneficiou dos governos de Lula, a evolução de seus projetos e as consequências desses.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; IIRSA; Integração Regional.

Abstract

This paper discusses the Brazilian Foreign Policy of the Lula governments and the Regional Infrastructure Integration scenario that is being developed in South America. It will take into account the Initiative for the Integration of South American Infrastructure (IIRSA) and will analyze its incorporation into UNASUR (COSIPLAN). It will check how the Initiative benefited from Lula's governments, the evolution of their projects and its consequences.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; IIRSA; Regional Integration.

¹ Artigo apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais na Universidade Federal de Uberlândia, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Sandra Aparecida Cardozo.

INTRODUÇÃO

A Política Externa nos governos Lula privilegiou o multilateralismo. Dessa forma, institucionalizou e intensificou relações e parcerias do Brasil com Estados e regiões não centrais, como África, Oriente Médio, Ásia e a América Latina. Lula deu ênfase à Integração Regional e à relação com os países vizinhos, com destaque ao MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) e à UNASUL (União Sul – Americana de Nações) (RAMANZINI JUNIOR, 2010, p. 60-61).

Ramanzini Júnior (2010, p. 62) ressalta a participação ativa do Brasil em arenas multilaterais e expõe que essa característica

[...] se relaciona com o objetivo de parte das elites de projetar o país como um ator relevante na configuração do sistema internacional. Essa característica manifestou-se ao longo de todo o século XX. A noção de multilateralismo expressa a preferência por um padrão de interação coletiva nas suas diversas dimensões, seja como método de negociação, de ação ou de regulação, ao invés de priorizar ações unilaterais ou bilaterais. O Brasil, assim como outros países intermediários, tem interesse no multilateralismo institucionalizado com vistas a tentar aumentar a sua capacidade de negociação e prevenir o unilateralismo das potências.

Com a pretensão de aumentar o peso do Brasil em organizações internacionais, como ONU (Organização das Nações Unidas), OMC (Organização Mundial do Comércio) e FMI (Fundo Monetário Internacional), o país buscou modificar as estruturas que consolidaram hierarquias no sistema internacional (RAMANZINI JÚNIOR, 2010, p.61-62). Quanto a essa postura do Estado brasileiro, Amado Cervo pondera que “da era Cardoso para Lula, o Brasil evoluiu de uma aliança estratégica com o Ocidente, feita de subserviência decisória e de ilusão kantiana, para o universalismo de ação, feito do jogo duro e realista das relações internacionais” (CERVO apud BARRETO, 2010, p. 328).

No que concerne à Integração Regional, o amadurecimento do debate acerca de projetos de infraestrutura foi fato marcante da PEB. Constatou-se a preocupação encabeçada pelo Brasil quanto ao fortalecimento das relações comerciais e à melhoria dos fluxos de bens, serviços e pessoas nos Estados sul-americanos. Diante disso, este trabalho dará destaque à Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana (IIRSA) e à sua incorporação em 2009 ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) – instância da UNASUL.

Um dos objetivos deste trabalho é analisar a Política Externa Brasileira (PEB) no Século XXI, com ênfase ao período dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), e o papel

brasileiro na criação da UNASUL. No Âmbito da UNASUL, o foco do trabalho reside na IIRSA/COSIPLAN, ao passo que esta se impõe como uma importante iniciativa que visa amenizar carências referentes à infraestrutura da América do Sul. Da mesma forma, verificará as contradições e dilemas que concernem a execução dos projetos de integração colocados em questão pela iniciativa. Além disso, pretende demonstrar o empenho da PEB em moldar e consolidar um projeto de Integração de Infraestrutura Regional na América do Sul. Para tanto, serão examinados também modelos de Integração Regional.

O artigo é dividido em três seções. Na primeira delas serão analisadas características da Política Externa de Lula (2003-2010), bem como alguns pontos importantes das relações exteriores do Brasil no período de seu governo. Na segunda seção haverá a discussão da temática de Integração Regional como forma de entender a América do Sul no debate de integração. No que se refere à IIRSA/COSIPLAN, a terceira seção, explorará o seu contexto de criação, analisará a evolução de seus trabalhos e buscará questionar o alcance de seus projetos. O fim das discussões se dará com uma breve análise de panorama da IIRSA/COSIPLAN nos governos que sucedem Lula.

1 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS GOVERNOS LULA (2003-2010)

Política Externa de um Estado é entendida como sendo a “ação planejada, desenvolvida em relação a outros Estados e entidades internacionais, com a finalidade de realizar objetivos de interesse nacional” (BRITO 1984, p. 331). No que se refere à Política Externa Brasileira, a própria Constituição Federal expõe princípios que regem as relações internacionais do país. São eles os princípios de: independência nacional; prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; não intervenção; igualdade entre os Estados; defesa da paz; solução pacífica dos conflitos; repúdio ao terrorismo e ao racismo; cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e concessão de asilo político. No tocante à área sul do continente americano, a Constituição enfatiza que “a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (BRASIL, 1988).

A Política Externa Brasileira no período Lula da Silva (2003 - 2010) posicionou-se de forma a defender fortemente a prática do multilateralismo, demonstrou uma atuação mais ativa e altiva por parte do país internacionalmente, e foi mais atenta às questões que dizem respeito

à América do Sul. Diante dessas orientações, houve maior assertividade do Brasil e projeção do seu papel de liderança em projetos regionais (JACOMO; OLIVEIRA, 2011).

Gomes (2012, p. 100) elenca os quatro principais eixos da PEB dos governos Lula que se voltavam para a América do Sul:

A simpatia política manifestada por governos e lideranças políticas de esquerda; a generosidade pontual em reação a situações adversas e pressões feitas em nome da soberania e do desenvolvimento nacional dos países mais pobres; o baixo compromisso com recursos financeiros e institucionais em mecanismos e projetos supranacionais; e investimentos diretos brasileiros em setores politicamente sensíveis aos sentimentos nacionalistas locais.

No tocante às relações multilaterais do país, Fernandes e Diniz Filho (2017) apontam que o Brasil buscou fortalecer suas parcerias com países similares, aproximando-se deles, e também garantiu a manutenção das relações com países desenvolvidos. O governo Lula da Silva ainda atuou de modo a buscar também um papel de maior preponderância na diplomacia mundial por meio de expansão quantitativa de seu corpo diplomático, por exemplo (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2016).

Segundo Ramanzini Júnior (2010 p. 78), “o objetivo de projetar o país como um ator relevante na política internacional foi um aspecto definidor da política externa do governo Lula da Silva”. O Brasil viveu um momento histórico de busca por protagonismo no cenário mundial nesse período. A diplomacia brasileira empenhou-se num projeto mais ambicioso de reforma no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), tendo o Brasil pleiteado um assento nesse órgão. De acordo com Almeida (2014), “Lula atribui grande prioridade à conquista dessa cadeira, tendo recolhido apoios substanciais a essa pretensão – inclusive de membros do próprio CSNU”. O expressivo apoio recebido pelo Brasil pode ser sinal de um aumento do prestígio do país, que se mostrava cada vez mais interessado e envolvido em questões de relevância mundial.

O então presidente Lula fez história em 2010 ao intermediar um acordo entre o presidente iraniano, Mahmoud Ahmadinejad, e o primeiro-ministro da Turquia, Tayyip Erdogan. O referido acordo dizia respeito ao uso de material nuclear em produção de energia e provocava polêmica por uma desconfiança generalizada quanto ao emprego desses materiais radioativos para fins não pacíficos por parte do Irã. Como afirma Silva (2010), independentemente do desfecho das negociações, o Brasil não apresentava mais a postura apagada dos anos 1990; pelo contrário, almejava posição de destaque. A mediação de conflitos por meios diplomáticos era uma forma de projeção do país.

A Integração Regional foi uma temática cuidadosamente discutida no período dos governos Lula (2003-2010). Nesse sentido, ao analisar as pretensões da PEB no governo Lula da Silva, Vizentini (2007) afirma que é justamente a construção de um ambiente regional integrado no subcontinente, abarcando os vizinhos sul-americanos, o principal objetivo diplomático do Brasil. Nessa lógica, João Mendes Pereira (2010), diplomata brasileiro, destacou a infraestrutura física como fator de importância para se estabelecer uma possível Integração Regional.

Sob uma avaliação com ênfase no aspecto econômico decorrente de uma ideia integracionista da região, Padula (2011) argumenta que o alavancar dos índices de comércio – em vista do desenvolvimento de setores e espaços econômicos em um país – tem na infraestrutura uma fundamental base de apoio. Além disso, a base para o sucesso de uma política de integração seria, também, a constituição de um espaço regional caracterizado pelo livre comércio. Lula da Silva – com Celso Amorim enquanto Ministro das Relações Exteriores – via no avanço da infraestrutura em nível regional reverberações benéficas tanto internamente quanto no tocante às relações da região com o restante do Sistema Internacional (COUTO, 2008). Pecequilo e Carmo (2015, p. 1), a esse respeito, analisam que

A América do Sul serviu como alavanca para ampliar a sua projeção internacional e legitimar as pretensões brasileiras de se posicionar na política internacional como líder da região e uma das lideranças emergentes. Durante o período Lula-Amorim, é inegável a capacidade do Brasil mobilizar a agenda sul-americana, reforçar o diálogo político intrarregional e reverberar essas ações no plano global, o que, associado à retomada do crescimento econômico, permitiu ao Brasil colocar como uma potência emergente.

Ramanzini Junior (2010, p. 76) também discorre acerca da forma pela qual o Brasil buscou destacar-se no plano internacional. O autor afirma que:

Ao contrário dos países desenvolvidos, cujos recursos de poder econômico e militar garantem-lhes influência internacional, ainda que com riscos de *over extension*, a projeção externa do Brasil é perseguida mediante intensa participação nos foros políticos e econômicos, regionais e multilaterais. Essa participação justifica-se pela busca de preservação do país frente aos riscos de vulnerabilidade e pela tentativa de aumentar o próprio poder.

No sentido de fortalecer a América do Sul no Sistema Internacional, segundo Jacomo e Oliveira (2011, p. 6), o governo de Lula da Silva reforçou o multilateralismo em âmbito regional de forma a buscar

[...] instrumentalizar na América do Sul a integração não apenas comercial, mas também aquela existente por meio de instrumentos políticos, sociais e culturais, além dos físicos, estratégicos e de segurança. Com isso, podem-se ver dezenas de iniciativas de integração entre os países da região, com a formação de blocos e alianças, como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), a assinatura de tratados e acordos, como o acordo entre Mercosul e Comunidade Andina de Nações (CAN), e a intensificação de iniciativas previamente acordadas, como a IIRSA.

A PEB dos governos Lula demonstrou, portanto, empenho em promover o país internacionalmente e valorizou o multilateralismo. Com a grande atenção dada à região em que se localiza o Brasil, naturalmente a Integração Regional emergiu como discussão importante para pensar o futuro da América do Sul.

2 INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL

2.1 Modelos de Integração Regional na América do Sul

É comum tratar a temática de Integração Regional como um tema eminentemente econômico. Dessa forma, conceitua-se Integração Regional como um processo de cooperação econômica em âmbito regional abarcando ações específicas das partes envolvidas referente à remoção de barreiras aos comércios de bens, capitais, serviços e pessoas (GOMES, 2012). Em relação às possíveis etapas desse processo, têm-se os passos: Área de Livre Comércio; União Alfandegária; Mercado Comum; União Monetária; Integração Física; e uma União Política.

Diversas teorias são usadas para compreender o fenômeno da Integração Regional. Dentre elas, destacam-se três modelos que fizeram parte dessa discussão na América do Sul: o Modelo Cepalino, o Regionalismo Aberto e o Regionalismo Pós-Neoliberal.

O modelo desenvolvido pela CEPAL, de 1940 a 1970, teve o foco de seus trabalhos nos aspectos estruturais de um processo de industrialização. Nesse modelo, a Integração visava à criação de um mercado comum regional e essa “seria a resposta necessária à exigência da dinâmica de crescimento econômico pretendido pela região”. Trata-se de uma dinâmica característica de uma região pretendendo se industrializar tardiamente, embasada num modelo de substituição de importação (GOMES, 2012, p. 72-73).

Regionalismo aberto é uma espécie de releitura das ideias Cepalinas da década de 1990, com adaptações e ajustes econômicos de caráter neoliberal, que demandavam certa concentração das atividades integracionistas da região em uma esfera comercial (GOMES,

2012). Corazza (2006, p. 145), a esse respeito, sintetiza que o conceito por trás desse modelo é o de:

[...] um processo de crescente interdependência no nível regional, promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente

O modelo Pós-neoliberal é o mais atual. Surgiu nos anos 2000 em meio a um receio da criação da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas). Busca uma América do Sul mais autônoma na política internacional, focando nos aspectos infraestruturais que propiciariam o desenvolvimento regional. Nesse modelo, o destaque está na dimensão política, mais que na comercial.

2.2 Surgimento da UNASUL e o papel do Brasil

Para se entender o processo de Integração Regional pelo qual incorre América do Sul no período de 2003-2010, é preciso compreender a forma como o Brasil se relacionou ao processo no período que antecedeu o governo Lula. Dessa forma Gomes demonstra que a Política Externa de Fernando Henrique (1994-2003), presidente anterior à Lula, teve como base o Paradigma da autonomia pela integração e, diante da ALCA a

[...] estratégia eleita não foi a de negar-se a negociar e apontar os supostos interesses imperialistas norte-americanos por detrás da iniciativa, mas sim de postergar a negociação e, ao mesmo tempo, buscar a mobilização dos países da região em torno do interesse brasileiro (GOMES, 2012, p. 93).

Segundo a autora, com um cenário de rejeição à ALCA na América Latina, observou-se o Brasil aproveitando do contexto para aproximar de si e seus interesses seus países vizinhos da América do Sul. Além disso, diante das condições internacionais dos anos 2000, as estratégias para estruturar a região deveriam extrapolar a dimensão de debate meramente comercial. Os trabalhos acerca de integração adquirem, portanto, novas características ao passo que se fazia necessário discutir outros temas importantes e cruciais, como financiamento do desenvolvimento e da infraestrutura de energia, promoção de políticas de direitos humanos e ambientais, ações para melhorias de cooperação financeira e índices socioeconômicos, entre outros (GOMES, 2012)

Para Gomes “a nova orientação regionalista decorrente do governo Lula da Silva operacionalizou uma integração que passasse da dimensão comercial para uma dimensão mais política, associada à base econômica e financeira” (GOMES, 2012, p. 96).

O Processo da UNASUL surgiu nesse cenário e apresentava-se como uma concertação entre líderes da região que buscava construir a dimensão política da integração Sul-Americana (GOMES, 2012, p.189). Assim, a UNASUL emergiu como um bloco que contemplava antigos projetos da região, como ALADI, CAN e MERCOSUL, além de aproveitar outros, como a própria IIRSA que posteriormente será melhor analisada.

Na virada do século XX para o XXI, o Brasil surge como o maior financiador de projetos que sustentam e ideia integracionista na região, graças aos esforços da PEB dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, principalmente pelo aporte financeiro a projetos de infraestrutura, especialmente dentro da UNASUL (GOMES, 2012). Quanto aos atores promotores desse processo de integração, além do papel do Estado, Stuart (2004, p. 5) salienta a importância de outros setores da sociedade no processo. Assim, afirma que:

Integração pressupõe construção institucional e políticas públicas comuns no plano econômico, social e político. Acrescente-se (...) a criação e manutenção de interações múltiplas, intensas e diversas, entre atores autônomos. Assim, integração é concebida como resultante das ações que, dentro do sistema de Estados, buscam institucionalizar práticas e expectativas comuns que garantam a cooperação para organizar as demandas econômico-sociais e políticas das diferentes instâncias representativas dos poderes dos Estados (STUART, 2004, p. 5).

Gomes (2012) aponta que modelo de Integração Regional Pós-Neoliberal é característico dos governos Lula. As suas divergências quanto aos modelos de regionalismo aberto e o modelo cepalino se justificam ao analisarmos o maior foco em infraestrutura de Lula em iniciativas como a IIRSA e UNASUL. O Brasil lança mão de uma posição contrária ao estabelecimento da ALCA e aproveita o momento e as discussões sobre o tema e promove a criação da UNASUL. O foco de Lula estava na integração infraestrutural da região sul-americana.

3 IIRSA – INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA SUL-AMERICANA

A IIRSA consiste numa estratégia para fomentar o intercâmbio de informações e uma política coordenada para as economias dos países que compõem a América do Sul. Seu foco

reside na modernização de redes de infraestrutura, tais como transporte, energia e telecomunicações (QUINTANAR; LÓPEZ, 2003). Idealizada na Primeira Cúpula de Presidentes da América do Sul de 2000, ano em que Fernando Henrique Cardoso ainda era presidente do Brasil, a IIRSA foi concebida nessa reunião, que contou com a participação dos doze países independentes da região: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

Segundo Paloschi (2011, p. 57), essa iniciativa emergiu

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

A proposta central da IIRSA é enfrentar as mazelas sofridas pelas populações do continente, abarcando o conjunto dos mercados de bens e de serviços dos países, com ênfase em suas indústrias. O primeiro esboço de plano de ação da IIRSA orientava uma coordenação de planos e investimentos dos países envolvidos. Visava, também, à compatibilização e à harmonização dos aspectos regulatórios e institucionais, buscando mecanismos inovadores de financiamento público e privado (COUTO, 2017).

A concretização da IIRSA ocorreu em 2002, com uma proposta que almejava melhorar as condições de infraestrutura instaladas nos países da região mediante o apontamento da relação dessa infraestrutura com a dinâmica de comercialização das principais riquezas naturais ao longo dos territórios. Para tornar essa melhora mais exequível, a IIRSA regionalizou a América do Sul em 10 Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID), de tal forma que cada eixo corresponde a uma zona do continente com características geográficas e produtivas semelhantes (BOFF, 2014).

Os EIDs são “resultado de um amplo diagnóstico que apontou o fluxo e o potencial de concentração econômica do continente” (CARRION; PAIM, 2006, p. 5.). Portanto, a ideia por trás desses eixos e o objetivo da IIRSA são

[...] derivado[s] de dois princípios clássicos da teoria de integração regional: os de economia da aglomeração e de polos de crescimento. Essa iniciativa tem sido estimulada visando à organização do espaço do subcontinente em uma “nova” onda de modernização de infraestrutura produtiva, com a retórica de tornar as economias sul-americanas (e mais amplamente as latino-americanas) mais competitivas e menos vulneráveis (VITTE apud JACOMO, OLIVEIRA; 2017. p. 8).

Sob uma outra perspectiva acerca dos EIDs, Antunes (2007, p. 41) argumenta que

[...] os 10 eixos identificados têm cada um o propósito de estabelecer grandes corredores de desenvolvimento, interconectando suas áreas entre si e aos dois oceanos. Visa-se aproveitar as potencialidades e produções existentes, articular as atividades em cadeias produtivas e providenciar o acesso ao comércio regional e mundial.

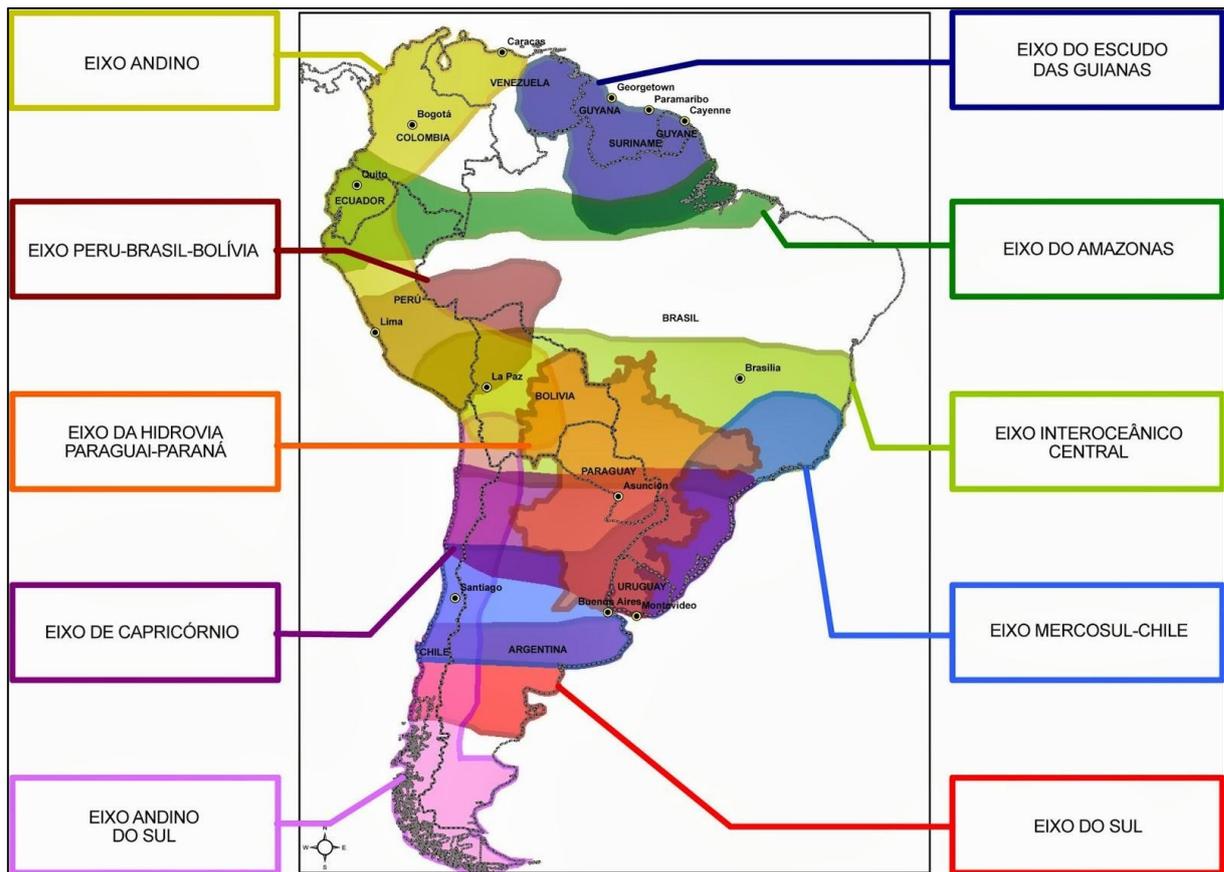
Acerca desses aspectos, Fuser (2008) enumera tais eixos e expõe a área de enfoque adotada em cada um deles. O Quadro 1 e a Figura 1, a seguir, apresentam a localização desses eixos na América do Sul.

Quadro 1 – Eixos de Integração e Desenvolvimento

Eixos	Objetivos principais
1. Eixo Andino (Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, Bolívia)	Integração energética, com destaque para a construção de gasodutos.
2.Eixo de Capricórnio (norte do Chile e da Argentina, Paraguai, sul do Brasil)	Integração energética, incorporação de novas terras à agricultura de exportação, biocombustíveis.
3.Eixo do Amazonas (Colômbia, Peru, Equador, Brasil)	Criação de uma rede eficiente de transportes entre a bacia amazônica e o litoral do Pacífico, com vista à exportação.
4.Eixo do Sul (sul do Chile/Talcahuano e Concepción, e da Argentina/ Neuquén e Baía Blanca)	Exploração do turismo e dos recursos energéticos (gás e petróleo).
5.Eixo Interoceânico Central (Sudeste brasileiro, Paraguai, Bolívia, norte do Chile, sul do Peru)	Rede de transportes para exportar produtos agrícolas brasileiros e minerais bolivianos pelo Pacífico.
6.Eixo Mercosul-Chile (Brasil, Argentina, Uruguai, Chile)	Integração energética, com ênfase nos gasodutos e na construção de hidrelétricas.
7.Eixo Peru-Bolívia-Brasil	Redirecionamento do fluxo das exportações agrícolas brasileira para o Pacífico.
8.Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná (sul e sudoeste do Brasil, Uruguai, Argentina, Paraguai)	Integração dos transportes fluviais, incremento na oferta de energia hidrelétrica.
9.Eixo do Escudo Guiano (Venezuela, Guiana, Suriname, extremo-norte do Brasil)	Aperfeiçoamento da rede rodoviária.
10.Eixo Andino do Sul (região andina da fronteira Chile-Argentina)	Turismo, rede de transportes.

Fonte: Fuser (2008).

Figura 1 – Eixos de integração e desenvolvimento (EID) da IIRSA



Fonte: UFRGSMUN (2015).

A estruturação da IIRSA ocorreu com a criação de um par de Comitês. As orientações da iniciativa seriam emanadas de um conselho de ministros de infraestrutura e de planejamentos dos seus doze países membros: Comitê de Direção Executiva – CDE. Esse órgão estabeleceria reuniões semestrais para transmitir as orientações dos governos, com a finalidade de fornecer notificações acerca do desenvolvimento dos trabalhos.

Tal como uma secretaria executiva, estaria o Comitê de Coordenação Técnica – CCT, a cargo da coordenação dos trabalhos e dos grupos técnicos. A formação desse Comitê contava com três entidades multilaterais de fomento: o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID; a Corporação Andina de Fomento – CAF, braço financeiro da Comunidade Andina; e o Fundo para o Desenvolvimento da Bacia do Prata – FONPLATA. O nível mais técnico da IIRSA e a instância mais operativa estaria nos Grupos Técnicos Executivos – GTE. Este, por sua vez, executaria os seus trabalhos de acordo com orientações do CCT (COUTO, 2017, p. 4).

A formação do Comitê de Coordenação Técnica explica bem a forma como a iniciativa se estabelece, e seus membros são os maiores financiadores da IIRSA. Carrion e Paim (2006, p. 7), a esse respeito, afirmam que

Há uma relação muito estreita entre o BID e a IIRSA, a ponto de além de financiar projetos e dar assistência técnica é também responsável pelo fornecimento de informações públicas atualizadas sobre a dinâmica da IIRSA. Não é por nada que IIRSA tem prioridades nos empréstimos do BID.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento – fundado em 1959 com o pretexto de alavancar o progresso econômico e social da América Latina e do Caribe através de capital adquirido no mercado financeiro e em fundos que a própria instituição administra – financia seus projetos na iniciativa com a disponibilização de até US\$ 1 bilhão por ano para o investimento em obras de infraestrutura na América Latina e Caribe.

A Cooperação Andina de Fomento, criada em 1970, também é um grande agente na promoção da infraestrutura na América Latina, principalmente em países andinos. O FONPLATA, de 1971, oferece suporte a pesquisas, obras e projetos que pretendem gerar o desenvolvimento e também a integração dos países da Bacia do Prata. A instituição utiliza, para tanto, capitais próprios e advindos de outras organizações, como Banco Mundial, e o próprio BID e a CAF. Brasil e Argentina representam 33,34% da sua composição financeira, enquanto Paraguai, Uruguai e Bolívia 11% cada (CARRION; PAIM, 2006).

No que diz respeito aos projetos, uma carteira com 335 projetos orçados em US\$ 37,47 bilhões foi apresentada pelos países que compõem a iniciativa. Depois do trâmite em todos os Comitês da IIRSA e em consideração aos 10 eixos supracitados, no ano de 2004 foi elaborada uma lista em que se incluíam apenas 31 projetos executáveis, abrangendo todos os 12 países da América do Sul. Este plano de ação foi adotado de forma consensual em deliberação da Terceira Reunião dos Presidentes da América do Sul e sinalizou certa coesão da região em torno de prioridades dos Estados para o desenvolvimento da América do Sul (COUTO, 2008).

Antunes (2007, p. 35-37) classifica os 31 projetos que formavam a chamada de Agenda de Implementação Consensuada (AIC). Dessa lista, constam a denominação de cada um deles, o EID a que pertence, os investimentos esperados e os países encarregados pela execução de cada projeto (Quadro 2).

Quadro 2 – Agenda de Implementação Consensuada

Projeto	Orçamento e países executores
1- Duplicação da Rota 14 no EID MERCOSUL – Chile	US\$ 370 milhões, execução por Argentina e Brasil;
2 - Adequação do Corredor Rio Branco - Montevideu - Colonia-Nueva Palmira no EID MERCOSUL – Chile	US\$ 176,8 milhões, execução por Uruguai, Argentina e Brasil;
3- Construção da Ponte Internacional Jaguarão-Río Branco no EID MERCOSUL – Chile	US\$ 12 milhões, execução por Brasil e Uruguai;
4- Duplicação do Trecho Palhoça - Osório (Rodovia Mercosul) no EID MERCOSUL - Chile	US\$ 800 milhões, execução por Brasil, Argentina e Uruguai;
5- Projeto Ferroviário Los Andes-Mendoza no EID MERCOSUL – Chile	US\$ 251 milhões, execução por Argentina e Chile;
6- Rodovia Internacional 60 Chile (sector Valparaíso-Los Andes) no EID MERCOSUL-Chile	US\$ 286 milhões, execução por Chile e Argentina;
7- Gasoduto do Nordeste Argentino no EID MERCOSUL - Chile	US\$ 1 bilhão, execução por Argentina e Bolívia;
8- Construção da Ponte Binacional Salvador Mazza-Yacuiba Capricórnio	US\$ 10 milhões, execução por Argentina e Bolívia;
9- Nova Ponte Presidente Franco - Porto Meira e Centro de Fronteira no EID Capricórnio	US\$ 55 milhões, execução por Paraguai e Brasil;
10- Construção da Rodovia Pailón San José-Porto Suárez no EID Interoceânico Central	US\$ 435,3 milhões, execução por Bolívia, Brasil, Chile e Peru;
11- Anel Ferroviário de São Paulo (Norte e Sul) no EID Interoceânico Central	US\$ 300 milhões, execução por Brasil;
12- Passagem de Fronteira Infante Rivarola - Cañada Oruro no EID Interoceânico Central	US\$ 1,2 milhão, execução por Bolívia e Paraguai;
13- Construção da Rodovia Cañada Oruro - Villamontes - Tarija - Estación Abaroa (1º etapa) no EID Interoceânico Central	US\$ 60 milhões, execução por Bolívia e Paraguai;
14- Rodovia Toledo-Pisiga no EID Interoceânico Central	US\$ 76 milhões, execução por Bolívia e Chile;
15- Reabilitação da Rodovia Iquique - Colchane Interoceânico Central	US\$ 19,2 milhões, execução por Chile e Bolívia;
16- Reabilitação do Trecho El Sillar no EID Interoceânico Central	US\$ 30 milhões, execução por Bolívia, Brasil, Chile e Peru;
17- Centro de Fronteira de Desaguadero no EID Andino	US\$ 7,5 milhões, execução por Bolívia e Peru;
18- Passagem de Fronteira Cúcuta - San Antonio del Táchira no EID Andino	US\$ 2 milhões, execução por Colômbia e Venezuela;
19- Recuperação da Navegabilidade do Rio Meta no EID Andino	US\$ 108 milhões, execução por Colômbia e Venezuela;
20- Rodovia Pasto - Mocoa no EID do Amazonas,	US\$ 183 milhões, execução por Colômbia;

21- Rodovia Paita - Tarapoto - Yurimaguas, Portos e Centros Logísticos no EID do Amazonas	US\$ 338 milhões, execução por Peru e Brasil;
22- Rodovia Lima - Tingoaria - Pucallpa, Portos e Centros logísticos no EID do Amazonas,	US\$ 589 milhões, execução por Peru e Brasil;
23- Porto Francisco de Orellana no EID do Amazonas	US\$ 105,3 milhões, execução por Equador;
24- Pavimentação do trecho Iñapari-Porto Maldonado -Inambari, Inambari- Juliaca - Inambari - Cusco no EID Peru - Brasil – Bolívia	US\$ 1,055 milhão, execução Peru e Brasil;
25- Ponte sobre o Rio Acre no EID Peru - Brasil - Bolívia,	US\$ 12 milhões, execução por Brasil e Peru;
26- Rodovia Boa Vista - Bonfim - Lethem - Georgetown (1ª etapa: estudos) no EID Escudo das Guianas	US\$ 3,3 milhões, execução por Guiana e Brasil;
27- Ponte sobre o Rio Takutu no EID Escudo das Guianas,	US\$ 10 milhões, execução por Guiana e Brasil;
28- Rodovia Venezuela (Ciudad Guayana) - Guyana (Georgetown) - Suriname (Paramaribo) (1º etapa) no EID Escudo das Guianas,	US\$ 0,8 milhão, execução por Venezuela, Guiana e Suriname;
29- Melhorias na Via Nieuw Nickerie - Paramaribo - Albina y Cruce Internacional sobre o Rio Marowijne no EID Escudo das Guianas,	US\$ 105 milhões, execução por Suriname e Guiana;
30- Exportação por Envios Postais para PYMES, Tecnologia de Informação e Comunicação (TCI),	US\$ 1,2 milhão, execução por todos os países;
31- Implementação do Acordo de Roaming na América do Sul TCI	US\$ 1 milhão, execução por todos os países.

Fonte: ANTUNES (2007).

Figura 2 – Obras da Agenda de Implementação Consensuada da IIRSA 2005-2010



Fonte: COUTO (2006)

Quanto a essa primeira etapa de projetos, Hirt (2013) aponta que seu valor seria, na realidade, cerca de US\$ 10 bilhões, mas seu preço final orbitou os 14 bilhões de dólares. Além desses, a IIRSA estudava a realização de mais 510 projetos com custo estimado de US\$ 74,5 bilhões. Padula (2011, s/p), em relação aos projetos que compõem a AIC, pondera que:

Em geral, as obras eleitas pela IIRSA mostram-se dispersas, pontualmente importantes, e muitos dos projetos de transportes – predominantemente rodoviários, o modal mais caro e poluente – estão voltados para a costa. A carteira, em termos de valor e projetos, não aponta para uma tendência de reestruturação da matriz de transportes regional. A estratégia da IIRSA para a Amazônia se resume à construção de uma infraestrutura de conexão viária de corredores de exportação voltados para a costa, especialmente para o Pacífico e incluindo um eixo bioceânico, internacionalizando mais facilmente o acesso aos recursos da região e colocando-os à disposição da acumulação de poder e capital em outros países – notadamente aos Estados Unidos, países centrais e potências emergentes da Ásia (com destaque para China e Índia).

Referente aos primeiros anos que sucederam a criação da IIRSA, um conjunto de fatores fez com que a Iniciativa não executasse projetos. Nesse sentido, Costa (2011, p. 3.) explica que

Até 2003, a IIRSA passou por um período de estudos [...] e não avançou além da própria delimitação do que seriam as prioridades da iniciativa, muito em função da heterogeneidade dos projetos enviados e da dificuldade de se encontrar um norteador sobre integração e desenvolvimento para a América do Sul. Ressalta-se, também, que este período coincide com mudança política no Brasil, o principal país da região, e que teria no ano de 2003 um conjunto de medidas econômicas para frear uma crise que se acumulara desde 1999 e se aprofundara durante o processo eleitoral de 2002.

Saber a condição das economias dos países que integram a IIRSA é importante para se entender como a iniciativa se consolidou. O Brasil, sendo a maior economia dos 12 países, possui, nesse sentido, um papel de importância para esse entendimento. Assim, no que se refere aos dados macroeconômicos brasileiros, constataram-se, nos anos que correspondem aos dois mandatos de Lula da Silva como presidente, taxas relativamente elevadas de crescimento econômico.

3.1 Evolução da IIRSA ao COSIPLAN

O Brasil obteve grande aumento no seu Produto Interno Bruto (PIB), que partiu de 504,2 bilhões de dólares em 2002, último ano antes da entrada de Lula no poder, para 2,143 trilhões em 2010. Segundo Curado (2011), de 2003 até 2008, a taxa média de expansão do PIB foi da ordem de 4,2%; e, de 2007 a 2010, a taxa anual passou dos 5%, com exceção do ano 2009. No concernente ao PIB per capita baseado na paridade de poder de compra, o país obteve uma das maiores variações do MERCOSUL (BANCO MUNDIAL, 2016).

Acerca desse aspecto, reforça-se que um PIB elevado significa, também, crescimento das receitas do governo. Conseqüentemente, espera-se um maior poder de realização de políticas para o crescimento econômico nas quais a IIRSA se insere. Explanando o que há por trás desse cenário econômico favorável, Clarissa Black (2015, p. 1) explica que

No período de 2003-11, os preços internacionais de *commodities* tiveram significativa valorização em termos tanto nominais quanto reais, o que melhorou os termos de troca para os países exportadores líquidos desses produtos, entre eles o Brasil. Esse movimento esteve associado ao crescimento econômico mais robusto para esses países, se comparado com o período anterior ao *boom* de preços.

Esse grande crescimento econômico, ocorrido fortemente pelo aumento dos preços das *commodities*, possibilitou que, a partir de 2005, o governo do Brasil, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), criasse linhas de crédito especiais que incentivassem grupos empresariais brasileiros a projetar suas atuações em mercados estrangeiros (ICTSD, 2008).

Ademais, observou-se que, depois do ano de 2006, os países da América do Sul trabalharam em prol da promoção de uma grande exposição da IIRSA com vistas a tornar todos os projetos que compõem a iniciativa mais atrativos aos empresários. Nessa atitude está justamente a tentativa dos governos de fazerem os projetos viáveis através da iniciativa privada. Dessa forma, facilitou-se o diálogo do Estado com a sociedade civil nas suas mais diversas formas de organização (COUTO, 2008).

Carrion e Paim (2006, p. 8) demonstram que os investimentos do BNDES atingiram R\$ 47 bilhões em 2005 e que nos primeiros anos de governo Lula da Silva o banco estatal investiu um total de R\$ 122 bilhões. Sendo a área de infraestrutura uma prioridade do governo Lula, foram investidos 17 bilhões de reais somente nesse setor em 2005, demonstrando crescimento de 12,7% em comparação com o ano anterior, 2004.

Nessa lógica, referindo-se aos projetos da IIRSA, Antunes (2007, p. 28), autor participante da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), aponta ser via financiamento do BNDES que o Brasil “apoia os investimentos em outros países, particularmente naqueles em que as construtoras brasileiras participam, geralmente associadas com empresas locais. Financia ainda os exportadores de insumos brasileiros utilizados naqueles projetos”.

Um total de 60% dos investimentos mobilizados pela IIRSA tem participação dos tesouros nacionais dos países que a compõem (COSTA; MENGER; TANCREDI, 2015, p.154). A Iniciativa estruturaria e executaria seus projetos através de instituições tais como BID, CAF e FONPLATA. No entanto, segundo García (2011, p. 7),

Para a elaboração dos projetos da IIRSA, a maior parte dos resultados obtidos no desenvolvimento da infraestrutura regional em termos de obras executadas podem ser atribuídos ao BNDES e ao Banco do Brasil-Proex, por meio de seus programas de financiamento à exportação. O Brasil aprovou, entre 2003 e 2010, mais de US\$ 10 bilhões em financiamento a obras na região. Em 2010, o valor dos desembolsos foi de US\$ 687 milhões, para 2011 são projetados US\$ 870 milhões e, para 2012, US\$ 1 bilhão.

Evidencia-se, então, a forma como a IIRSA também se beneficiou dessa maior projeção internacional propiciada pela internacionalização da economia brasileira. Em certa medida, a preocupação do Brasil em desempenhar liderança no financiamento de obras na região é evidente, embora as condições desses financiamentos não tenham sido sempre favoráveis às contas públicas brasileiras (HIRT, 2013).

A IIRSA é um projeto ambicioso de articulação infraestrutural da América do Sul. Desde sua criação, a iniciativa sofreu várias críticas em relação a seus objetivos, mecanismos e princípios. Nesse sentido, a participação de instituições multilaterais no CCT é uma situação muito questionada (COSTA; MENGER; TANCREDI, 2015, p. 144). Segundo Couto (2006), as críticas ocorrem porque “delegava-se demasiada influência a estas agências, que oscilam entre decisões estritamente técnicas e seus interesses próprios na região, concorrendo por projetos, onde se destaca a influência estadunidense sobre o BID” (COUTO, 2006 apud PADULA, 2011, p. 164).

Argumenta-se que o papel dos Estados deveria ser maior dentro da iniciativa, principalmente no controle sobre a eleição e o direcionamento de projetos estratégicos (COSTA; MENGER; TANCREDI, 2015). Nesse sentido, Souza (2013, p. 88) aponta que seria fundamental que o Estado passasse “a tutelar áreas deprimidas economicamente, a fim de que os investimentos não sejam totalmente direcionados às áreas economicamente dinâmicas, ou seja, espaços seletivizados pelo capital”. Por outro lado, Couto (2006) argumenta que as

[...] delegações dos governos às instituições multilaterais buscavam aproveitar a maior agilidade e flexibilidade destas agências, driblando restrições orçamentárias e legais dos Estados, o que possibilitou o avanço e a continuidade do projeto, mesmo com mudança de governos, malgrado inexistisse algum grau de institucionalidade regional (COUTO, 2006 apud PADULA, 2011, p. 164).

Nesse mesmo sentido, outra crítica referente à IIRSA diz respeito às consequências que adviriam do processo que a iniciativa encabeça. Em relação às adversidades que poderiam surgir, argumenta-se que a forma como se tramou a implementação da Iniciativa acarreta na continuidade de um processo de espoliação sofrido pela região, e tal situação é justificável ao passo que se analisam os indivíduos e/ou empresas que se beneficiam da execução e conclusão das obras da IIRSA. Além disso, outra crítica aponta que especificamente os eixos de interligação das obras de infraestrutura dos projetos da IIRSA facilitam basicamente o escoamento da produção, em sua grande maioria formada por matérias-primas – inerentemente de baixo valor agregado (HIRT, 2013, p. 2-3)

No Brasil, fica claro que os 10 eixos da IIRSA visam, na sua consolidação, à exploração do território e a melhorias nas formas de se escoarem produtos destinados ao mercado externo. Conseqüentemente, essas medidas capitaneadas pela IIRSA, quando adotadas em algumas localidades, expõem as suas populações a uma mudança de ordem, subvertendo-a.

A espoliação a qual anteriormente Hirt (2013) se referiu diz respeito também à forma como se tira de uma parcela da sociedade o modo com que ela há anos se relacionava com sua região, seu território. Vários locais abrangidos pela IIRSA passam a ser explorados e passam a seguir os ritmos advindos das perspectivas do mercado internacional e das grandes corporações. O progresso trazido pelas grandes obras de infraestrutura nem sempre corresponde ao modo de vida daqueles que passarão a conviver com ele. Levar em consideração o fator social sob uma perspectiva não mercadológica é também tutelar pelo bem-estar de uma parcela significativa de indivíduos.

Para Zibechi (2012), em referência às populações que a IIRSA abrange em sua atuação, a iniciativa

[...] nada mais é do que uma proposta da imposição de projetos que tem como objetivo o enriquecimento das elites econômicas que compõem as forças sociais dominantes na região e que estão associadas ao grande capital internacional. A iniciativa não representa os interesses dos povos da região e gera uma possível nova onda de lutas sociais, onde essa população tenta ser ouvida e atendida. Alguns casos de protesto social já foram verificados em regiões do Peru e Bolívia (ZIBECHI, 2012 apud GRAEFF, 2014, p. 36).

Ainda que seja esperado um cuidado dos envolvidos na proposição dos projetos no sentido de não lesar a sociedade com suas iniciativas, justamente por causa dos fortes interesses dos grandes grupos capitalistas que se envolvem com a política no Estado, pode ocorrer de o governo não ponderar, na balança de prós e contras dos projetos da IIRSA, o lado adverso a esta parcela do povo (HIRT, 2013).

Na visão de Fuser (2008), a estratégia da IIRSA também facilita o ajuste das economias da região aos interesses de mercado externos, e estes ajustes são consonantes à lógica neoliberal. Claro, não se pode desconsiderar a estrutura produtiva da qual goza o Brasil, tampouco ignorar a vigente Divisão Internacional do Trabalho (DIT). O país, ainda que tenha avançado em alguns de seus índices nos últimos anos, principalmente no governo Lula, ainda não possui tamanha maturidade econômica e desenvolvimento para ser considerado uma economia central no Sistema Mundo. Portanto, na sua condição de periferia, matérias-primas e *commodities* são as grandes condicionantes do patamar econômico em que o país se localiza e, talvez, estimulá-las

seja uma opção em curto prazo a ser escolhida no intuito de garantir que se engatilhe um crescimento significativo de sua economia. Nesse sentido, há de se garantirem, sim, boas condições para o mercado de nossos itens mais competitivos externamente. Essa condição de competitividade pode ser auxiliada pelos resultados da IIRSA, ou seja, suas obras de infraestrutura.

Silva (2013, p. 69), nesse sentido, argumenta que:

A divisão territorial do trabalho propiciou a especialização e a espacialização da produção, os circuitos regionais de produção, horizontais com atuação dos agentes endógenos geradores de complementaridades e cooperação, não se encontram mais isolados em suas regiões. A regionalização de forma vertical, correspondente à atuação dos chamados agentes hegemônicos da globalização, os quais são exógenos ao lugar, altera esses circuitos para circuitos espaciais de produção. E isso, juntamente com os círculos de cooperação, ou seja, a organização local das redes e fluxos e suas relações inter-regionais, permite a compreensão da posição daquela região na hierarquia do poder mundial. Passando as regiões a serem interdependentes e mutáveis em função dos seus interesses comerciais das trocas de fluxos.

A IIRSA, que teve seus primeiros passos dados no início dos anos 2000, após quase uma década passou por algumas mudanças. Com o amadurecimento da iniciativa, uma medida foi adotada de forma a garantir ainda maior apoio político e, conseqüentemente, mais comprometimento dos Estados em dar suporte financeiro aos projetos que buscam a integração da infraestrutura regional. Em agosto do ano de 2009, houve a substituição do Comitê de Direção Executiva da IIRSA por outro Conselho em nível de Ministros. O Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) foi, então, criado na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Esse Conselho, na verdade, incorporou toda a IIRSA e, segundo Padula (2011, p. s/p), a partir do COSIPLAN, “a IIRSA receberia diretrizes políticas dos países da UNASUL e não mais das agências financeiras multilaterais do CCT”.

Muitos países têm proposto que o COSIPLAN se oriente por um projeto de integração com um cunho político-social, pautado por uma visão estratégica da região. Especialmente no início dos anos 2000, quando a crise da desvalorização cambial prejudicou várias economias emergentes, entre elas Brasil e Argentina, o questionamento sobre o papel do Estado na economia e as conseqüências da liberalização dos fluxos de comércio entre os países da região e o resto do mundo começou a ascender (CEPAL 2007 apud COSTA; MENER; TANCREDI, 2015, p. 151).

Nesse seguimento, nota-se que a IIRSA era “capitaneada por interesses privados e pela lógica mercadológica” (COSTA; MENER; TANCREDI, 2015, p. 153). Nesse mesmo

sentido, Padula (2011), também frente a essa questão, ressaltou que, para promover um processo de integração física e energética que de fato desenvolva países sul-americanos de forma autônoma, era necessário que houvesse a condução desse processo pelos Estados, uma vez que eles possuem as capacidades e a estratégia de coordená-lo (PADULA, 2011 apud COSTA; MENGER; TANCREDI, 2015, p. 153).

Embora tenham se mantido os mesmos EIDs, observou-se que, para o avanço de fato nas políticas de integração, era preciso que o COSIPLAN discutisse o modelo de desenvolvimento ensejado pelos membros da UNASUL. Assim, a identidade de bloco e a estruturação de um modelo de inserção internacional conjunta sob o viés político, econômico e social teriam que acontecer paralelamente à execução dos projetos (COSTA; MENGER; TANCREDI, 2015, p. 153.).

Portanto, o COSIPLAN ampliou seu conceito ao incluir temas fundamentais para o êxito da Integração Regional sul-americana. Dentre eles, estão o tratamento de assimetrias entre os Estados e o desenvolvimento sustentável e endógeno. Além disso, a partir do COSIPLAN tem-se esclarecimento dos critérios de seleção dos projetos de infraestrutura regional que servem como parâmetros de triagem para execução. Tais critérios estão classificados conforme o Quadro 3, a seguir (COSIPLAN, 2011, p. 18 apud COSTA; MENGER; TANCREDI, 2015, p. 155.)

Quadro 3 – Critérios de seleção de projetos de infraestrutura regional – COSIPLAN

Critério 1: O projeto deve pertencer à carteira de projetos do Cosiplan, ser prioridade na ação governamental e contar com compromisso de realização (através de previsão de alocação de recursos, legislação aprovada, orçamento etc.);
Critério 2: O projeto conta com estudos de viabilidade ou o país tem recursos alocados no orçamento para iniciar a sua execução;
Critério 3: O projeto consolida redes de conectividade com alcance regional, existindo sinergias transfronteiriças;
Critério 4: Há oportunidade ou necessidade de desenvolvimento de um programa de ações complementares para a prestação efetiva de serviços e o desenvolvimento sustentável do território, segundo as características e modalidades de cada projeto.

Fonte: COSIPLAN (2011, p. 18) apud Costa; Menger; Tancredi (2015, p. 155-156.)

O COSIPLAN definiu como objetivos gerais de suas ações o desenvolvimento de uma infraestrutura para a Integração Regional, reconhecendo e dando continuidade às conquistas e aos avanços da IIRSA, além de incorporá-los ao seu marco de trabalho. Pretende, então, fomentar a cooperação regional em planejamento e infraestrutura, mediante alianças

estratégicas entre os Estados-membros da UNASUL. Dessa maneira, o COSIPLAN busca promover a compatibilização dos marcos normativos existentes nos países membros da UNASUL que regulam o desenvolvimento e operação da infraestrutura na região, além de identificar e impulsionar a execução de projetos prioritários para a integração e avaliar alternativas para financiamento (COSIPLAN, 2017).

Cabe ressaltar, ainda, que o COSIPLAN reforçou seus compromissos com a América do Sul ao passo que também colocou como seus objetivos específicos a promoção da conectividade da região a partir da construção de redes de infraestrutura para a sua integração física de forma a atender os critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis, preservar o ambiente e o equilíbrio dos ecossistemas. Ademais, visa, também, a capacitar a população local e regional através do desenvolvimento de infraestrutura na busca de dar maior qualidade e esperança de vida.

Assim, essa iniciativa almeja traçar estratégias para o desenvolvimento da infraestrutura, consolidando os projetos da IIRSA. Para tanto, promoverá tecnologias de informação e comunicação intensiva em busca de superar barreiras geográficas e operacionais dentro da região a fim de assegurar a aplicação de metodologias, desenvolvimento de processos setoriais e ações complementares que tornem viáveis o projeto, a implantação e a operação de projetos de integração física (COSIPLAN, 2017).

Com a incorporação da IIRSA pelo COSIPLAN, sinalizou-se uma maior convergência da iniciativa ao modelo Pós-neoliberal de integração da América do Sul. Ficou mais claro o esforço político dos Estados no debate de desenvolvimento da região e a importância desta pauta para a consolidação de um processo de integração.

3.2 Panorama geral da IIRSA/COSIPLAN nos governos que sucederam Lula

No mesmo caminho traçado por Lula, Dilma Rousseff torna-se Presidenta da República em 2011 e salienta a importância da América do Sul na inserção externa do Brasil. Sinalizou uma PEB que acreditaria no potencial da região como componente essencial do mundo multipolar, colocando o Mercosul e a UNASUL também como destaques de seu governo (OLIVEIRA; SILVEIRA, 2015).

Em se tratando do processo de integração física da América do Sul, em novembro de 2011 a Agenda de Implementação Consensuada ainda não havia sido completada. A AIC foi, então, sucedida por uma relação reformulada de empreendimentos – Agenda de Projetos

Prioritários de Integração (API), que tinha a intenção de completar e melhorar algumas deficiências da AIC reestruturando prazos de alguns projetos. Essa nova agenda distingue-se da anterior em três pontos:

O primeiro é fato de o grau de articulação e de complementaridade logística entre os projetos ser bem maior na agenda atual. O segundo é o fato de os projetos estruturantes serem subdivididos em projetos individuais, facilitando o acompanhamento das obras pelo COSIPLAN e distribuindo atribuições entre governos nos casos de investimentos envolvendo dois ou mais Estados. O terceiro é o fato de a API ter incorporado à agenda prioritária os projetos relativos à hidrovía Paraguai–Paraná, que abrange metade do território sul-americano e cuja revitalização tem sido objeto de negociações governamentais desde os anos 1960, o que indica a relevância do seu papel potencial na região (OLIVEIRA; SILVEIRA, 2015, p. 146).

Pretendendo cumprir seus objetivos propostos, o COSIPLAN apresentou um Plano de Ação Estratégico (PAE) para o período 2012-2022, que tem como fundamentos o Estatuto e o Regulamento do COSIPLAN e o Tratado Constitutivo da UNASUL. Desse modo, para o horizonte mencionado, o COSIPLAN procurará

[...] aperfeiçoar metodologias e ferramentas com o objetivo de executar e concluir projetos; incorporar mecanismos de participação social; concentrar a atenção no financiamento de projetos de alto impacto na região; aperfeiçoar as ferramentas de seguimento e avaliação e avançar na compatibilização dos marcos normativos e institucionais (COSIPLAN, 2011, p. 3)

Ainda que no COSIPLAN a IIRSA tenha evoluído e se consolidado como uma boa estratégia, observou-se, com o governo de Michel Temer, possível descontinuidade em Política Externa Brasileira no sentido de esta se afastar de um de seus maiores ditames e orientações: a integração na América Latina. Essa perspectiva pauta-se no fato de um dos Ministros das Relações Exteriores da gestão de Michel Temer (2016) – José Serra – ter sinalizado em seu discurso uma possível mudança de foco em Política Externa, a qual passaria a dar nova ênfase às relações com grandes potências.

Para Dênis e Andreatta (2016), o Itamaraty estaria editando uma postura mais aberta a uma subordinação brasileira a interesses externos, de certa forma mingando o espírito emplacado por Lula em sua lida ativa e altiva com questões de caráter diplomático. Diante disso, a grande questão é se haverá persistência brasileira pautada numa política de integração infraestrutural regional na América Latina frente à postura do governo em sua política externa. O Brasil, enquanto maior país da América do Sul – em população, economia e território –,

gozando de boas relações diplomáticas com todos os países da região, aponta distanciar-se da possibilidade de se tornar um grande líder em nível regional.

O papel de liderança que exerceria o Brasil seria de exímia importância para um projeto de Integração Regional. Além disso, para a IIRSA/COSILAN, é fundamental também a estruturação coordenada dos atores estatais sob uma orientação de fortalecimento estratégico da América do Sul. Essa coordenação monta uma “oportunidade de conformar um *neodesenvolvimentismo* em escala sul-americana, advindo de um trabalho coordenado dos governos para reduzir a vulnerabilidade externa” (QUINTANAR; LOPÉZ, 2003, p. 216.).

Mesmo com os estímulos que são dados aos grandes conglomerados empresariais brasileiros (empresa do setor de construção civil e energia, por exemplo), com o intuito de que atuem em mercados vizinhos via incentivo do BNDES (por esse artifício estatal, o governo brasileiro projeta as empresas nacionais para atuação em obras tais como as da IIRSA nos países vizinhos no subcontinente, por exemplo), há, por outro lado, uma maior permeabilidade do capital dessas empresas ao estrangeiro. Essa questão *neodesenvolvimentista*, que paira no âmbito da IIRSA, é corrompida pelo interesse do capital alheio aos interesses reais dos países da América do Sul. À medida que há certa consolidação do modelo neoliberal de economia, essa vulnerabilidade externa é cristalizada e, mesmo com o esforço dos governos da região, fugir da batuta dos interesses do capital estrangeiro torna-se tarefa mais árdua.

Em abril de 2018, a UNASUL sofreu um duro golpe. Brasil, Argentina, Paraguai, Colômbia, Chile e Peru suspenderam por tempo indefinido a participação na instituição. Em reunião na cidade de Lima às vésperas da Cúpula das Américas, diplomatas discutiram soluções para uma chamada paralisia no bloco. Os seis países exigiram que houvesse mudança de secretário-geral e que passasse a ser o embaixador argentino José Octávio Bordón, indicação argentina do início de 2017 e defendida pelos brasileiros. Como justificativa de que Bordón diminuiria o viés político da UNASUL, o Brasil apoiou o que seria uma liderança não bolivariana. Entretanto, a falta de consenso em relação à nomeação do argentino inativou a instituição.

O Itamaraty parece apontar a Venezuela como a responsável pelo bloqueio da nomeação de Bordón. Assim, a atual disputa entre conservadores e bolivarianos presente na UNASUL vem impedindo a tomada de decisões pelo fato de o estatuto do bloco exigir consenso. (REUTERS, 2018)

Ainda de acordo com Reuters (2018), as mudanças dos governos nos países trouxeram consigo um viés mais à direita no espectro político. Argentina, Brasil, Paraguai, Peru e Chile

definitivamente reconfiguraram o bloco e consolidaram uma divisão na região. Enquanto os países mais ricos da região não participarem de reuniões em instâncias do bloco, as incertezas acerca do futuro da UNASUL são cada vez maiores. Assim, IIRSA/COSIPLAN também se colocam como grande dúvida nesse cenário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Sistema Internacional (SI) caracteriza-se por alto dinamismo das relações interestatais e apresenta-se cada dia mais globalizado. Isso se dá graças à revolução da informação, ao encurtamento das fronteiras econômicas e à interdependência de países em diversos aspectos. A América do Sul, em vistas a se fortalecer enquanto um polo mais dinâmico nesse SI caracterizado pela multipolaridade, deve, sim, empenhar-se no sentido de facilitar o dinamismo das relações, em todos os aspectos, entre os Estados que a compõem. Agindo em unidade, os doze países, tendo conformado um objetivo comum de integração, terão um caminho mais fácil a se percorrer.

Os países que se localizam na América do Sul têm como característica comum o fato de pertencerem à chamada periferia do Sistema Mundo e, portanto, se for estratégia comungada por todos serem menos dependentes das economias centrais, sem dúvida a tática de garantir fluidez de informação e dinamismo de mercado através do fluxo de pessoas, serviços e bens e suprimento de energia é acertada. Nesse aspecto, A IIRSA tem papel vital para o desenvolvimento econômico e social da região. Entretanto, tal como é na maioria das iniciativas grandiosas em suas aspirações, possui dilemas que são de árdua superação. A ideia de Integração Regional é esplêndida, mas dela se deriva uma reflexão ainda mais importante, que alude ao caráter de desenvolvimento aos quais os países incorrerão. O preço, acima de tudo social, deve pautar as discussões desse tipo de projeto.

A Política Externa Brasileira de Lula trouxe prestígio ao Brasil e, na América do Sul, avançou a discussão sobre Integração Regional com a criação da UNASUL. O Estado Brasileiro mostrou sua liderança nos projetos regionais com o aporte financeiro oriundo principalmente do BNDES e com proposições políticas. No entanto, com a sucessão de governos e o descaso do Brasil, o sucesso do processo de integração está ameaçado.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, P. R. de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 1, Brasília, jan./jun. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000100008> Acesso em: 02 fev. 2018.
- ANDREATTA, A.; DÊNIS, C. José Serra afasta o Brasil da América Latina. Rede LatinAmerica. **Carta Capital**. Disponível em: <<http://redelatinamerica.cartacapital.com.br/jose-serra-afasta-o-brasil-da-america-latina/>> Acesso em: 28 fev. 2017.
- ANTUNES, A. J. C. **Infraestrutura na América do Sul: situação atual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil**. Brasília: Cepal, LC/BRS/R.186, set. 2007.
- BANCO MUNDIAL. Brasil: Panorama. 2016. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/overview>> Acesso em: 10 mar. 2018.
- BLACK, C. O boom de preços de commodities e a economia brasileira nos anos 2000. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Economia, 2015. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/132980>> Acesso em: 04 mar. 2018.
- BARRETO, V. C. P. Um breve panorama da política externa brasileira nos últimos vinte anos. Princípios, alterações e continuidade. **Brasília a.**, n. 47, 187 jul./set. 2010. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/47/187/ril_v47_n187_p321.pdf> Acesso em: 03 mai. 2018.
- BOFF, R. B. A integração da infraestrutura física na América do Sul e sua influência nas desigualdades entre regiões. Quinto Congresso Uruguayo de Ciencia Política. Asociación Uruguayo de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014. **Anais...** Disponível em: <http://aucip.org.uy/docs/v_congreso/ArticulospresentadosenVcongresoAucip/AT17-PoliticaInternacional/RicardoBrunoBoff_AIntegracao.pdf> Acesso em: 10 abr. 2018.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 20 mai. 2018.
- BRITO, E. Política Externa Brasileira. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 26, v 27, Belo Horizonte, 1984. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/1181/1114>> Acesso em: 15 mar. 2018.
- CARRION, M. C.; PAIM, E. S. **IIRSA: Desvendando interesses**. Porto Alegre: Amigos da Terra, fev. 2006. Disponível em: <http://www.riosvivos.org.br/arquivos/iirsa_eli.pdf> Acesso em: 10 abr. 2017.
- COSIPLAN. Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento. União das Nações Sul-Americanas. **Plano de Ação Estratégico 2012-2022**. 2011. Disponível em:

<http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/II_COSIPLAN_2011_PAE_port_final.pdf> Acesso em: 22 abr. 2018.

COSIPLAN. Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento. União das Nações Sul-Americanas. **Objetivos**. 2017. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=120>> Acesso em: 22 nov. 2017.

COSTA, G. D. F. da; MENGER, K. R.; TANCREDI, L. A reformulação dos eixos da IIRSA. In: Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento. **UFRGSMUN**, v. 3, 2015, p. 135-168. Disponível em: <www.ufrgs.br/ufrgsmun/2015/files/cosiplan.pdf> Acesso em: 01 mar. 2017.

COSTA, Rogério Santos da. A América do Sul do governo Lula. In: 3º Encontro Nacional ABRI 2011, 3., 2011, São Paulo. **Anais...** Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais – USP. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000122011000300043&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 06 jun. 2017.

COUTO, L. F. A Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana – IIRSA como instrumento da política exterior do Brasil para a América do Sul. **Revista Oikos**, nº 5, 2006. Disponível em: <<http://revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewFile/109/77>> Acesso em: 28 fev. 2017

CURADO, M. Uma avaliação da economia brasileira no Governo Lula. **Economia & Tecnologia**, Ano 07, Volume Especial, 2011. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/ret/article/view/26881/17837>> Acesso em: 22 jan. 2018.

FERNANDES, M. S.; DINIZ FILHO, L. L. Planejamento territorial da IIRSA: conceitos e projetos. **Revista de Geopolítica**, v. 8, nº 1, p. 01 - 18, jan./jun. 2017. Disponível em: <<http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/viewFile/167/165>> Acesso em: 10 fev. 2018.

FUSER, I. Os 10 Eixos da IIRSA. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 01 out. 2008. Disponível em: <<http://diplomatique.org.br/os-10-eixos-da-iirsa>> Acesso em: 10 jan. 2018.

GARCIA, A. S. BNDES e a expansão internacional de empresas com sede no Brasil. In: _____. **Políticas públicas e interesses privados: a internacionalização de empresas brasileiras e a atuação internacional do governo Lula**. Disponível em: <<https://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2013/10/bndes-e-a-expanso-internacional-de-empresas-com-sede-no-brasil.pdf>> Acesso em: 06 abr. 2018.

GOMES, K. R. **Unasul: mais do mesmo? As dimensões do processo de integração sul-americano**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP – UNICAMP – PUC-SP). São Paulo, 2012.

GRAEFF, L. **IIRSA e a Integração Sul-Americana: análise dos interesses associados aos projetos regionais de infraestrutura**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

Disponível em:

<<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/128082/Monografia%20da%20Letícia%20Graeff.pdf?sequence=1>> Acesso em: 02 fev. 2018.

HIRT, C. O Papel do BNDES nas Políticas de Desenvolvimento e Integração Regional. **Revista Brasileira de Geografia Econômica**, ano II, n. 3, 2013.

ICTSD – INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. O BNDES como ator da integração na região sul-americana. **Pontes**, 7 nov. 2008. Disponível em: <<https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/o-bndes-como-ator-da-integracao-na-regiao-sul-americana>> Acesso em: 30 mar. 2018.

JACOMO, Julio Cesar Pinguelli; OLIVEIRA, Ana Carolina Vieira de. Política externa de Lula e a dinâmica sul-americana: o caso da IIRSA. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2001, 3., 2011, São Paulo. **Anais...** Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais – USP Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000100010&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 21 jun. 2017.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Lista do Corpo Diplomático**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sem-categoria/5700-lista-do-corpo-diplomatico>> Acesso em: 28 fev. 2017

OLIVEIRA; SILVEIRA. Guilherme Ziebell de Oliveira (UFRGS) Isadora Loreto da Silveira (UFRGS) Revista de Estudos Internacionais (REI), ISSN 2236-4811, Vol. 6 (2), 2015 134 DE LULA A DILMA: MUDANÇA OU CONTINUIDADE NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A AMÉRICA DO SUL? <http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/view/213>

PADULA, Raphael. **Infraestrutura, Geopolítica e Desenvolvimento na Integração Sul-Americana**: uma visão crítica à IIRSA. Rio de Janeiro: LEAL, 2011.

PALOSCHI, Jonas. **Trajetória e mudanças de rumo da integração física na América do Sul**: política, história e o século XXI. 2011. 129 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

PECEQUILO, C. S.; CARMO, C. A. do. O Brasil e a América do Sul: Relações regionais e globais. **Revista Mundorama**, 09 jul. 2015. Disponível em: <<https://www.mundorama.net/?p=16143>> Acesso em: 07 mar. 2018.

PEREIRA, J. M. A Infraestrutura Física como Fator de Integração Regional. **Ministério de Relações Exteriores**, 01 set. 2010. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/presidencias-pro-tempore/pptb-2010/seminario-internacional_mercosul-e-integracao-regional_-mecanismos-de-financiamento-para-governos-locais-e-regionais/apresentacoes/anexo-vi-joao-mendes-cedecas-mre/>. Acesso em: 28 fev. 2017

QUINTANAR, Silvia; LOPEZ, Rodolfo. O Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional Sul americana (Iirsa): oportunidades e riscos. Seu significado para o Brasil e a Argentina. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 2003. vol. 46, n.1, p. 213-221.

RAMANZINI JUNIOR, H. Uma análise da Política Externa do governo Lula da Silva. **Revista Debates**, v. 4, n. 2, 2010. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/16561>> Acesso em: 22 mai. 2018.

REUTERS. 2018. **Brasil e outros 5 países suspendem participação na Unasul**. 20 abr. 2018. Disponível em: <<https://br.reuters.com/article/topNews/idBRKBN1HR2MH-OB RTP>> Acesso em: 01 mai. 2018.

SILVA, A. L. R. da. As relações do Brasil com o Irã e a questão nuclear. **Mediriano 47**, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2010. Disponível em: <<http://www.ibri-rbpi.org/?p=2421>> Acesso em: 22 mai. 2018.

SILVA, M. C. da. **Os Eixos de Integração e Desenvolvimento da IIRSA**: uma análise de regionalização. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) – Universidade de Brasília, 2013. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/7101/1/2013_MarciaCristofioSilva.pdf> Acesso em: 20 abr. 2018.

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

STUART, Ana M. Regionalismo e democracia: uma construção possível. **Centro Brasileiro de Relações Internacionais**, Rio de Janeiro, 2004.

THE WORLD BANK. **Brazil Data**. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/country/brazil>> Acesso em: 28 fev. 2017

UFRGSMUN. A reformulação dos Eixos da IIRSA. **UFRGS Model United Nations**, v. 3, 2015. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/ufrgsmun/2015/files/cosiplan.pdf>> Acesso em: 31 jan. 2018.

VIZENTINI, P. G. F. O Brasil, o Mercosul e a integração da América do Sul. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 1, n. 1, Ago./Dez. 2007.

ZIBECHI, Raúl. **Brasil potencia**. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo, 2012.