

**DIOGO MARCELO DELBEN FERREIRA DE LIMA**

**INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E PLANEJAMENTO NO  
ÂMBITO DA IIRSA E DA UNASUL (2000-2020):  
iniciativas para a região e a fronteira Brasil-Bolívia**



**INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E PLANEJAMENTO NO  
ÂMBITO DA IIRSA E DA UNASUL (2000-2020):  
iniciativas para a região e a fronteira Brasil-Bolívia**



**UFMT**

**Ministério da Educação  
Universidade Federal de Mato Grosso**

**Reitor**

Evandro Aparecido Soares da Silva

**Vice-Reitora**

Rosaline Rocha Lunardi

**Coordenador *pro tempore* da Editora Universitária**

Ana Claudia Pereira Rubio

**Supervisão Técnica**

Maria Auxiliadora S. Pereira Melo

**Conselho Editorial**



**Membros**

- Ana Claudia Pereira Rubio (Presidente - EdUFMT)  
Ana Claudia Dantas da Costa (FAGEO - Campus Cuiabá)  
Caiubi Emanuel Souza Kuhn (FAENG - Campus de Várzea Grande)  
Carla Gabriela Wunsch (FAEN - Campus Cuiabá)  
Cassia Regina Primila Cardoso (ICS - Campus de Sinop)  
Charlotte Wink (ICAA - Campus de Sinop)  
Evaldo Martins Pires (ICNHS - Campus de Sinop)  
Evando Carlos Moreira (FEF - Campus Cuiabá)  
Felipe Rodolfo de Carvalho (IHGMT)  
Frederico Jorge Saad Guirra (ICBS - Campus do Araguaia)  
Graziele Borges de Oliveira Pena (ICET - Campus do Araguaia)  
Gustavo Sanches Cardinal (DCE)  
Harold Sócrates Blas Achic (IF - Campus Cuiabá)  
Hélia Vannucchi de Almeida Santos (FCA - Campus Cuiabá)  
Irapuan Noce Brazil (IC - Campus Cuiabá)  
Jorge Luis Rodriguez Perez (FANUT - Campus Cuiabá)  
Léia de Souza Oliveira (SINTUF - Campus Cuiabá)  
Leonardo Pinto de Almeida (IL - Campus Cuiabá)  
Luiza Rios Ricci Volpato (IHGMT - Campus Cuiabá)  
Mamadu Lamarana Bari (FE - Campus Cuiabá)  
Manoel Santinho Rodrigues Júnior (FAET - Campus Cuiabá)  
Marcos de Almeida Souza (FAVET - Campus Cuiabá)  
Maria Corette Pasa (IB - Campus Cuiabá)  
Maria Fernanda Soarez Queiroz Cerom (FAZZ - Campus Cuiabá)  
Monica Campos da Silva (FACC - Campus Cuiabá)  
Neudson Johnson Martinho (FM - Campus Cuiabá)  
Nilce Vieira Campos Ferreira (IE - Campus Cuiabá)  
Rodolfo Sebastião Estupinãn Allan (ICET - Campus Cuiabá)  
Rodrigo Marques (IGHD - Campus Cuiabá)  
Sandra Negri (ICHS - Campus do Araguaia)  
Saul Duarte Tibaldi (FD - Campus Cuiabá)  
Wesley Snipes Correa da Mata (DCE)  
Zenésio Finger (FENF - Campus Cuiabá)

Diogo Marcelo Delben Ferreira de Lima

**INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E PLANEJAMENTO NO  
ÂMBITO DA IIRSA E DA UNASUL (2000-2020):**  
iniciativas para a região e a fronteira Brasil-Bolívia

1ª Edição

  
**EduFMT**  
DIGITAL  
Cuiabá, MT  
2024



Copyright © Diogo Marcelo Delben Ferreira de Lima, 2024.

A reprodução não autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

A EdUFMT segue o acordo ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil, desde 2009.

A aceitação das alterações textuais e de normalização bibliográfica sugeridas pelo revisor é uma decisão do autor/organizador.

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

L732i

Lima, Diogo Marcelo Delben Ferreira de.

Integração sul-americana e planejamento no âmbito da IIRSA e da Unasul (2000-2020): iniciativas para a região e a fronteira Brasil-Bolívia [recurso eletrônico] / Diogo Marcelo Delben Ferreira de Lima . 1.ed. Cuiabá-MT: EdUFMT Digital, 2024. 338p.

ISBN 978-65-5588-158-5

1. Integração sul-americana. 2. IIRSA. 3. Unasul. 4. Brasil – Bolívia. I. Título.

CDU 913(81)(845.1)

Ficha catalográfica elaborada pelo Bibliotecário Douglas Rios (CRB1/1610)

**Coordenadora *pro tempore* da EdUFMT:** Ana Claudia Pereira Rubio

**Supervisão Técnica:** Maria Auxiliadora S. Pereira Melo

**Revisão Textual e Normalização:** Laís Maia Queiroz

**Diagramação & Projeto Gráfico:** Kenny Kendy Kawaguchi



Editora da Universidade Federal de Mato Grosso  
Av. Fernando Corrêa da Costa, 2.367  
Boa Esperança. CEP: 78.060 - 900 - Cuiabá, MT.  
Contato: [www.edufmt.com.br](http://www.edufmt.com.br)  
Fone: (65) 3313-7155



Associação Brasileira  
das Editoras Universitárias

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1.	Projetos de transportes na Bolívia para análise na Conferência de Ministros .....	28
Figura 2.	Corredores ferroviários de interesse regional a desenvolver ..	30
Figura 3.	Eixos de integração e suas ligações na Bolívia.....	39
Figura 4.	Projetos Pailón e Puerto Suarez e San Javier e San Matías na Bolívia.....	41
Figura 5.	Visão inicial do GTE do Eixo Interoceânico sobre a integração na área.....	42
Figura 6.	Corredores de integração no EID Interoceânico previstos pela Bolívia.....	52
Figura 7.	Corredores de integração no EID Interoceânico Central.....	54
Figura 8.	Planejamento regional e territorial proposto pela IIRSA.....	60
Figura 9.	Eixos de Integração e Desenvolvimento da visão estratégica da IIRSA.....	65
Figura 10.	Principais vias de circulação interna no EID Interoceânico Central.....	68
Figura 11.	Planejamento regional e territorial da IIRSA com as inovações.....	70
Figura 12.	Redes de transportes e de cidades no EID Interoceânico Central.....	71
Figura 13.	Conexões terrestres entre as cidades do ID Interoceânico Central.....	80
Figura 14.	Agrupamento de projetos do EID Interoceânico Central .....	81

## LISTA DE FIGURAS

Figura 15.	Grupos de projetos do EID Interoceânico Central com foco na fronteira entre Brasil e Bolívia.....	82
Figura 16.	AIC 2005-2010 e projetos prioritários de integração regional.....	91
Figura 17.	Acompanhamento do projeto Carretera Pailón – Puerto Suarez (Bolívia) inserido na AIC 2005-2010 pertinente ao EID Interoceânico Central .....	112
Figura 18.	Área de influência do EID Hidrovia Paraguai-Paraná e seus corredores.....	128
Figura 19.	Órgãos internos da Unasul e suas principais funções .....	142
Figura 20.	Estrutura ampliada da Unasul após a criação dos conselhos setoriais.....	160
Figura 21.	Projetos estruturados da API.....	197
Figura 22.	Projetos estruturados dos EID's Interoceânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná.....	198
Figura 23.	Projetos ferroviários individuais no EID Interoceânico Central.....	229
Figura 24.	Rede Ferroviária Sul-Americana .....	232
Figura 25.	Caracterização Socioeconômica e Ambiental do EID Hidrovia Paraguai-Paraná.....	245
Figura 26.	Projetos estratégicos indicados pela Secretaria Geral da Unasul.....	249
Figura 27.	Projeto Corredor Ferroviário Bioceânico Central: traçado Peru-Bolívia .....	263
Figura 28.	Fichas técnicas resumidas do EID Interoceânico Central ....	266
Figura 29.	Fichas técnicas resumidas do EID Hidrovia Paraguai-Paraná .....	267

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1.	Estrutura básica da IIRSA prevista no Plano de Ação.....	26
Quadro 2.	Organização e funcionamento dos órgãos da IIRSA.....	33
Quadro 3.	Eixos de Integração e Desenvolvimento e Processos Setoriais da IIRSA.....	34
Quadro 4.	Organização e funcionamento dos órgãos da IIRSA .....	37
Quadro 5.	Eixos de Integração e Desenvolvimento e Processos Setoriais da IIRSA.....	44
Quadro 6.	Eixos de Integração e Desenvolvimento e Processos Setoriais da IIRSA.....	59
Quadro 7.	Agrupamento de projetos e situação deles no Eixo Interoceânico Central .....	72
Quadro 8.	Planejamento regional e territorial da IIRSA com a inclusão da AIC 2005-2010 .....	86
Quadro 9.	Comparativo entre a Carteira de Projetos de 2004 e AIC 2005-2010 .....	90
Quadro 10.	Desenvolvimento da AIC 2005-2010: órgãos e suas atribuições	92
Quadro 11.	Projetos do EID Interoceânico Central na AIC 2005-2010 com destaque para o único projeto prioritário na fronteira entre Brasil e Bolívia...	93
Quadro 12.	Planejamento da IIRSA e “Objetivos Estratégicos 2006-2010”..	100
Quadro 13.	Organização e funcionamento dos órgãos da IIRSA.....	101
Quadro 14.	Atualização da Carteira de Projetos da IIRSA .....	103
Quadro 15.	Grupos de projetos, projetos-âncora (Carteira de Projetos) e projetos prioritários (AIC 2005-2010) do EID Interoceânico Central.....	123
Quadro 16.	Grupos e projetos do EID Hidrovia Paraguai - Paraná .....	129
Quadro 17.	Organização e funcionamento dos órgãos da Unasul.....	136



## LISTA DE QUADROS

Quadro 18.	Grupos de projetos e relação deles no EID Hidrovia Paraguai-Paraná .....	144
Quadro 19.	Estrutura básica e composição do Cosiplan previstos no seu Estatuto .....	176
Quadro 20.	Funções dos órgãos constitutivos do Cosiplan previstas no regulamento .....	177
Quadro 21.	Desenvolvimento do Cosiplan e da Unasul: estrutura, órgãos, eventos e atividades na reformulação dos marcos institucionais (2011-2017) .....	184
Quadro 22.	Criação e desenvolvimento do Prosul: atividades e resultados (2019-2020) .....	190
Quadro 23.	Comparativo entre a Carteira de Projetos de 2011 e a AIC/APP/API .....	196
Quadro 24.	API com a relação de projetos estratégicos no EID Interoceânico Central .....	200
Quadro 25.	API com a relação de projetos estratégicos EID Hidrovia Paraguai-Paraná .....	201
Quadro 26.	PAE 2012-2022: objetivos, ações, produtos e prazos .....	206
Quadro 27.	PAE 2012-2022: versão atualizada em 2017 .....	278
Quadro 28.	Projetos prioritários conforme a situação deles na revisão da API .....	285
Quadro 29.	Projetos prioritários estruturados inseridos na API 2022 e na API .....	290
Quadro 30.	Plano Setorial de Infraestrutura do Prosul: objetivos, áreas, grupos e ações .....	315
Quadro 31.	Plano de Trabalho de Infraestrutura do Prosul: sub-grupos, ações e prazos .....	320

# SUMÁRIO

Apresentação	13
<b>Capítulo 01</b>	<b>15</b>
<b>A construção e o desenvolvimento da IIRSA: o planejamento territorial e regional e a gestão dos projetos de infraestrutura voltados à integração física no continente (2000-2010)</b>	
1.1 A proposta de integração (física) sul-americana e a iniciativa dos países na I Cúpula Presidencial e na I Reunião Ministerial no ano 2000: nasce a IIRSA	21
1.2 A estrutura político-administrativa e técnica da IIRSA em 2001: a arquitetura institucional e os instrumentos do planejamento territorial e regional: EID e PSI	36
1.3 Visão estratégica continental, planejamento territorial e integração regional sul-americana: os fundamentos da IIRSA e o Consenso de Guayaquil de 2002	45
1.4 A institucionalização da IIRSA e a estruturação do Eixo Interoceânico Central: a visão estratégica sul-americana e dos projetos na fronteira (2003)	56
1.5 A IIRSA e a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA): as Declarações de Cusco e Ayacucho de 2004 e o ensaio geopolítico para criação da Unasul	76
1.6 A modernização do planejamento territorial e regional da IIRSA e a busca por resultados concretos: tentativas, acertos e erros em 2005	89

1.7 O planejamento territorial e regional e a aplicação dos instrumentos de gestão de projetos de infraestrutura: alguns progressos da IIRSA e da CASA em 2006	<i>104</i>
1.8 O fim da CASA, o surgimento da Unasul e a reformulação da IIRSA: integração regional versus integração física e novas políticas espaciais em 2007	<i>119</i>
1.9 A criação e a institucionalização da Unasul em 2008: a política de integração sul-americana como geoestratégia e as atividades da IIRSA	<i>133</i>
1.10 A revisão da IIRSA e a sua incorporação à Unasul: a continuidade das ações da IIRSA num contexto de crises e oportunidades em 2009	<i>155</i>
1.11 A incorporação da IIRSA à Unasul e a instalação do COSIPLAN: a virada política na integração regional após 2010 e os poucos avanços na infraestrutura	<i>169</i>
<b>Capítulo 02.</b> <b>A criação e a desativação do Cosiplan e da Unasul: a atuação dos órgãos e das instituições na área de infraestrutura na América do Sul (2011-2020)</b>	<i>183</i>
2.1 Nova fase do planejamento territorial e regional na Unasul e as ações conjuntas entre IIRSA e Cosiplan: Carteiras de Projetos e novos marcos de gestão em 2011	<i>191</i>
2.2 As experiências e as retóricas na integração regional sul-americana e na gestão de projetos de infraestrutura em 2012	<i>211</i>

2.3 As limitações políticas e técnicas na Unasul: as propostas construídas e (não) desenvolvidas em 2013	<i>219</i>
2.4 Aprofundamento da transparência e difusão das informações do Cosiplan e marco histórico da Unasul: a inauguração da sede da Secretaria Geral em 2014	<i>230</i>
2.5 A continuidade da política integracionista, do planejamento e da gestão de projetos de infraestrutura: mais esforços institucionais em 2015	<i>244</i>
2.6 Aspirações integracionistas e os desafios da gestão do Cosiplan: as ações em meio às incertezas e às instabilidades políticas acentuadas em 2016	<i>260</i>
2.7 O aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento e gestão territorial e de projetos e o empenho do Cosiplan: avanços promissores, mas frustrados em 2017	<i>272</i>
2.8 A tentativa de continuidade das políticas e das ações: o declínio da Unasul e da integração sul-americana após 2018	<i>298</i>
2.9 Novas ideologias e outras visões integracionistas na América do Sul: o Prosul como alternativa à Unasul (2019-2020)	<i>303</i>
<b>Considerações finais</b>	<i>324</i>
<b>Referências</b>	<i>329</i>



## Apresentação

A integração regional sul-americana experimentou diversos momentos históricos de construção, de aproximação e de afastamento entre os países, de estreitamento das relações internacionais, de formulação de agendas comuns e de implementação de políticas regionais e territoriais no continente. A Iniciativa de Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), criada e colocada em funcionamento nos anos 2000, proporcionou certo alinhamento entre os países em torno da “agenda da infraestrutura”, ademais, a IIRSA obteve êxito na execução de um sistema de planejamento territorial e regional e de gestão de projetos de infraestrutura de alcance internacional. Com a criação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) em 2008 e comprometida com o melhor aproveitamento das políticas, ações e experiências regionais, a Unasul incorporou a IIRSA ao bloco regional e as suas políticas, mais ampliadas e distribuídas, em áreas temáticas.

Na América do Sul, Brasil e Bolívia formam uma região natural, histórica e geopolítica de grande importância para a integração regional sul-americana decorrente das suas características geográficas, das potencialidades e dos efeitos das políticas territoriais e regionais adotadas nas diversas escalas pelos Estados e pelo conjunto dos agentes econômicos e dos atores sociais. As áreas fronteiriças desses países, marcadas pelos biomas do pantanal e do chaco, pela diversidade sociocultural e por economias locais e sub-regionais diferenciadas e com distintos níveis de inserção nas economias nacionais e mundial, reclamam atenção da sociedade internacional, da academia e dos governos.

A integração regional sul-americana e fronteiriça compreende uma rica síntese geográfica do objeto e da área de estudo composta por vários aspectos e significados (geo)políticos, (geo)econômicos e socioculturais. O problema da integração regional sul-americana e fronteiriça está associado com os papéis do Estado e das organizações

internacionais na definição de geoestratégias e das ações de (re) ordenamento e gestão dos territórios e de desenvolvimento regional fundamentadas em instrumentos de planejamento e de gestão de projetos, inseridas no contexto de uma ordem mundial liberal, democrática e progressista que exige a construção de políticas espaciais com ampla participação social e envolvimento dos governos, das instituições, da iniciativa privada e da sociedade, com a difusão dos seus benefícios devidamente acompanhados pela academia e também pelas comunidades.

O presente estudo tem como objetivos: i) descrever e explicar a situação das áreas e regiões transfronteiriças no âmbito das políticas, dos planos e das ações de integração sul-americana; ii) explicitar as iniciativas voltadas à constituição de eixos de integração e desenvolvimento e de projetos de infraestrutura na área de estudo; iii) discutir as contribuições do Estado e das organizações internacionais na elaboração e na implementação das políticas regionais, territoriais e fronteiriças e dos projetos de transportes; iv) avaliar os efeitos e os resultados decorrentes da atuação e da vigência da IIRSA e da Unasul, sobretudo o planejamento institucional adotado; vi) expor e avaliar os impactos da execução das carteiras de projetos de transportes na fronteira entre Brasil e Bolívia.

## Capítulo 01.

### A construção e o desenvolvimento da IIRSA: o planejamento territorial e regional e a gestão dos projetos de infraestrutura voltados à integração física no continente (2000-2010)

Em 2000, um acordo entre 12 (doze) países sul-americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela), formalizado na Declaração dos Presidentes feita em outubro daquele ano em Brasília, ficou conhecido como Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e resultou numa política supraestatal (territorial e regional) destinada à constituição e consolidação da rede de infraestrutura sul-americana e à dinamização dos fluxos transnacionais por meio da implementação de vias de circulação e comunicação e de projetos de infraestrutura em áreas e setores estratégicos. A IIRSA é mais uma de tantas organizações internacionais, também chamadas de organizações intergovernamentais. Mazzuoli (2014, p. 646-648)<sup>1</sup> pondera que a lenta evolução das relações entre os Estados permitiu o surgimento dessa figura jurídico-política (organizações internacionais) e de “novo” sujeito de direitos e de deveres nas jurisdições domésticas e no plano internacional. Na prática os Estados celebram acordos e tratados entre si e abdicam de parte de sua autonomia e de seus poderes para essas organizações atuarem em defesa de seus propósitos e interesses, vinculados aos pactos firmados entre países e governos. As organizações internacionais, como a IIRSA (e a Unasul), exercem as suas funções com base nas normas internas e externas e dispõem de estrutura própria para cumprir os seus objetivos.

---

1 MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 8ª. ver. atual. ampl. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2014.

A IIRSA é um organismo regional respaldado por instrumentos legais (jurídicos e políticos) previstos no direito internacional público e no direito doméstico dos países, com autonomia relativa (circunscrita aos objetivos, às diretrizes e ao escopo de atuação dos Estados que a constituíram), mas com personalidade jurídica, capacidade institucional e estrutura administrativa e de pessoal próprias. É de conhecimento que as organizações internacionais intergovernamentais iniciam com um mero ato constitutivo (acordo ou tratado) e com uma estrutura básica para o início de suas atividades, porém, no curso dos anos, essas organizações atravessam vários acontecimentos e mudanças institucionais e se desenvolvem juntamente com a celebração de novos compromissos entre os Estados e ampliação de suas articulações externas e de seus órgãos (funções e atividades); isso se observa claramente no caso da IIRSA que, em 10 (dez) anos (2000-2010), e com o apoio de outras organizações internacionais (BID, CAF e FONPLATA) e dos governos nacionais, conquistou a condição de principal organização regional para a integração na América do Sul (até a criação da Unasul e do Cosiplan).

A IIRSA passou por 03 (três) fases de desenvolvimento, conforme os documentos da própria instituição (IIRSA, 2011, p. 143)<sup>2</sup>, assim denominadas: i) Lançamento e implementação inicial da IIRSA (2000-2002); ii) Primeira etapa de planejamento e ordenamento da carteira de projetos (2003-2004); iii) Aprofundamento e salto de qualidade em planejamento territorial e novas metodologias e ferramentas (2005-2010). Outra periodização da iniciativa pode considerar apenas 02 (duas) fases da IIRSA (primeira e segunda etapa); o lançamento e a implementação inicial da IIRSA estão na primeira etapa, se bem que nessas etapas podem ser feitas várias subdivisões.

A IIRSA é revestida de uma institucionalidade *especial*, vez que a organização extrapolou de forma positiva os termos e as condições firmadas entre os Estados sul-americanos e constituiu uma plataforma de atuação voltada ao planejamento territorial e regional alicerçada

---

2 IIRSA. **IIRSA 10 anos depois**. Suas conquistas e desafios. 1ª edição. Buenos Aires, Argentina. BID-INTAL, 2011.



em atos próprios: Planos Anuais de Ação e de Trabalho, Carteiras de Projetos, Visão Estratégica Sul-Americana, Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010, Objetivos Estratégicos 2006-2010, entre outras referências. A primeira fase da IIRSA inicia com a formalização dos acordos entre os países e de outros documentos basilares e com a realização das primeiras atividades e eventos da entidade e de seus órgãos internos, conforme se constata no quadro abaixo.

O “Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur” (e seus anexos), aprovado em 2000, ressaltava o desafio do crescimento sustentável no contexto da globalização e a importância da competitividade e do desenvolvimento da infraestrutura regional sul-americana. Este documento, mais tarde considerado como Plano de Ação 2000-2010, estabeleceu 09 (nove) ações básicas, descritas e analisadas em momento oportuno, e mecanismos de implementação e de acompanhamento (a estrutura administrativa e as ferramentas de trabalho da IIRSA) e os critérios para definição e seleção das áreas de ação da IIRSA (Eixos de Integração e Desenvolvimento – EID’s – e os Processos Setoriais de Integração – PSI’s), igualmente discutidos neste trabalho. Com o avanço das reuniões e das rotinas de trabalho da IIRSA, foram formatados e adotados outros marcos de gestão, a exemplo do “Esquema metodológico de trabajo de los GTE’s” e dos “Princípios orientadores”. Seguindo esses documentos citados e entendimentos e decisões dos órgãos internos da IIRSA, foram criados os primeiros Grupos Técnicos Executivos (GTE’s) dos EID’s e dos PSI’s, entre eles o EID Eixo Interoceânico Central e o PSI Pasos de Frontera, que possuem relação direta com o objeto deste estudo: a integração na fronteira entre Brasil e Bolívia.

As atividades da IIRSA (reuniões, apresentações, informes, intercâmbios de experiências, seminários, estudos, propostas técnicas, publicações) favoreciam uma política de planejamento territorial e regional de integração sul-americana técnica, participativa, dinâmica e propositiva. A própria atuação da entidade corroborava para a criação de novas estratégias para a integração regional e para a implementação das

Carteiras de Projetos. Na chamada primeira etapa de desenvolvimento da IIRSA (2000-2004), ilustrada nos quadros expostos logo mais, a IIRSA conseguiu implementar as seguintes ações: i) organização dos Grupos Técnicos Executivos (GTE's), discussão e definição dos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID's), dos Processos Setoriais de Integração (PSI's) e realização de estudos e diagnósticos parciais; ii) elaboração da Visão de Negócios dos EID's, da Visão Estratégica Sul-Americana, das Carteiras de Projetos da IIRSA e dos EID's e das atividades dos PSI's; iii) construção da Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010 (AIC 2005-2010); iv) publicação da primeira obra ou documento oficial do planejamento da entidade (“Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2004 – Libro IIRSA”).

Após 2004 a IIRSA intensificou os seus esforços e começou uma nova fase de desenvolvimento focada na modernização do planejamento territorial e regional e da gestão de projetos de infraestrutura. Os principais documentos que marcaram a segunda fase de desenvolvimento da IIRSA são a “Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010” (AIC 2005-2010) e os “Objetivos Estratégicos 2006-2010”. Todavia, um conjunto de inovações inserido nesses materiais foi adotado na IIRSA, a saber: metodologias de avaliação de impactos de projetos, Sistema de Informação para a Gestão Estratégica (SIGE), Programas de Rede Geoespacial da América do Sul (GEOSUR) e de Difusão e Participação da IIRSA. O quadro ratifica a continuidade das ações voltadas ao fortalecimento do planejamento e da gestão de projetos de infraestrutura que confirma o protagonismo da IIRSA nessa matéria.

As tentativas de politização da IIRSA e o “ensaio” de união dos países da região com a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) não foram eventos determinantes na reformulação da política de integração regional sul-americana, na verdade, apenas a constituição, a estruturação e a atuação da Unasul representam uma geoestratégia relevante para a implementação da rede de infraestrutura continental.

Os presidentes sul-americanos reconheciam a importância da IIRSA na política de integração territorial e no planejamento e na

implementação da rede de infraestrutura e dos projetos transnacionais e nacionais. Contudo, a Unasul, então recém criada em 2008, demandava uma estrutura político-institucional, administrativa e técnica muito arrojada para dar conta dos desafios e das expectativas dos países e das sociedades. Dito isso, o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) foi criado no âmbito da Unasul no ano de 2009 e a IIRSA foi incorporada a essa estrutura na condição de Foro Técnico logo depois. As preocupações quanto ao esvaziamento e à inoperância da IIRSA no Cosiplan e na Unasul não prosperaram, pois esses órgãos deram seguimento às ações em curso, não ignorando as necessidades de revisão e de adaptação das propostas e das atividades da IIRSA ao projeto integracionista da Unasul.

As instâncias de planejamento e as áreas de atuação da IIRSA (EID's e PSI'S) atenderam aos objetivos da política integracionista. O EID interoceânico Central, *hinterland* e corredor que conecta as áreas interiores aos extremos oceânicos do continente, dispõe de instrumentos e de ferramentas para implementação dos projetos de infraestrutura, todavia, esse EID não está devidamente articulado com o EID Hidrovia Paraguai-Paraná que poderia fomentar ainda mais as conexões terrestres. Outrossim, os Conselhos Ministeriais da Unasul, como o Cosiplan, aproveitaram as experiências da IIRSA para fortalecer a política de integração sul-americana.

A IIRSA construiu um planejamento (territorial e regional) por EID's e PSI's que contempla praticamente a totalidade geográfica da América do Sul e diversas áreas estratégicas da integração regional: financiamento de projetos, mercado energético, fronteiras, comunicações, sistemas operativos de transportes, difusão e participação social. A segunda fase de desenvolvimento da IIRSA resultou na sua reformulação e na sua incorporação ao Cosiplan e à Unasul, mas a IIRSA manteve (com algumas adaptações) a sua concepção inicial, os seus princípios orientadores, as suas linhas e áreas de ação e as suas estruturas administrativa e operacional melhoradas com as mudanças advindas do aperfeiçoamento do seu planejamento. As instâncias da

IIRSA desempenharam de modo satisfatório as suas atribuições e as suas funções; os instrumentos e as ferramentas de planejamento (AIC 2005-2010, Objetivos Estratégicos 2006-2010 e publicações das Carteiras de Projetos) e a evolução das Carteiras de Projetos, assim como a gestão e a execução dos projetos de infraestrutura no continente mostram isso.

Inicialmente, na Carteira de Projetos 2003-2004, a IIRSA tinha um portfólio de 335 projetos de infraestrutura, distribuídos em 08 (oito) EID's e 40 grupos de projetos; em 2007, o portfólio passou a ter 349 projetos de infraestrutura e 41 grupos de projetos; em 2008, com a inclusão da carteira do EID Hidrovia Paraguai-Paraná, completando 09 (nove) EID's na IIRSA, o portfólio de projetos chegou a 514 e retornou a 510 projetos em 2009 (IIRSA, 2011, p. 102). No final do decênio (2000-2010), a IIRSA consolidou uma carteira estimada em US\$96.119,2 milhões com 524 projetos em 09 (nove) EID's e 47 grupos de projetos nos setores de transportes, energia e comunicações (*ibidem*). Essa carteira alcançou 73,7% de projetos com avanços significativos, sendo 10,1% de projetos concluídos, 33,4% de projetos que estavam em execução e 30,2% de projetos em fase de pré-execução (*ibidem*). No que toca aos projetos estratégicos da IIRSA, chamados de projetos-âncora que estruturam os grupos de projetos dos EID's, um total de 52 projetos desse tipo, a IIRSA (*op cit*, p. 109) afirmava que 46,2% dos projetos (24) estava em execução e 5,8% dos projetos (03) encontrava-se concluído. Ainda nesta seara, a AIC 2005-2010, dotada de 31 projetos prioritários de integração física regional, tinha 02 projetos concluídos, 19 projetos em execução, 08 projetos em fase de pré-execução e 02 projetos na fase de elaboração do perfil (*ibidem*).

Assim sendo, a fundação da IIRSA e do Cosiplan/Unasul, os eventos políticos e as atividades institucionais, a construção e o desenvolvimento da política e das ações integracionistas devem ser detalhadamente analisadas para melhor compreensão das geoestratégias na América do Sul e das relações regionais e fronteiriças (Brasil-Bolívia).



## **1.1 A proposta de integração (física) sul-americana e a iniciativa dos países na I Cúpula Presidencial e na I Reunião Ministerial no ano 2000: nasce a IIRSA**

Desde a implementação do Mercosul, não se observavam programas regionais e projetos territoriais tão ambiciosos quanto a IIRSA e a Unasul. A bem da verdade, a iniciativa de integração física do território sul-americano precede o projeto regional, a IIRSA foi concebida na I Cúpula dos Países da América do Sul, realizada em agosto e setembro de 2000, em Brasília (DECLARACIÓN DE LOS PRESIDENTES, 2000)<sup>3</sup> e contou com os estudos de importantes instituições internacionais, como: a Cooperação Andina de Fomento (CAF)<sup>4</sup> e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)<sup>5</sup>. É sabido que a almejada integração regional exige a implementação de projeto territorial continental apoiado numa rede de infraestrutura de transportes, energia e comunicações. O crescimento econômico e o desenvolvimento social experimentados pelos países sul-americanos proporcionavam um ambiente político favorável e razoáveis condições para realização das políticas territoriais e dos projetos de logística basilares para inserção e competitividade dos países no mercado internacional e bem-estar social na região.

Parafaseando Amorim (2009, p. 15)<sup>6</sup>, a celebração de acordos comerciais e o fortalecimento dos blocos regionais progrediram juntamente com a proposta de maior integração dos países do continente.

---

3 DECLARACIÓN DE LOS PRESIDENTES. **Primera reunión de presidentes de América Del Sur**. Brasília, Septiembre de 2000. Disponível em: [www.unasurg.org.br](http://www.unasurg.org.br). Acesso em 08.09.2019.

4 CAF. **Vías para la integración**. Acción de la CAF en la infraestructura sostenible de Suramérica. CAF, 2000.

5 BID. **Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur**. BID, 2000.

6 AMORIM, Celso. **A integração sul-americana**. In: DEP: Diplomacia, Estratégia e Política/Projeto Raúl Prebisch n. 10 (outubro/dezembro 2009). Brasília: Projeto Raúl Prebisch, 2009.

Consta na Ata da Primeira Reunião dos Presidentes da América do Sul, desde a abertura do presidente boliviano Hugo Bânzer Suárez até a fala de encerramento do presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso, manifesta preocupação com o futuro dos países e dos povos e com o revigoramento das democracias na região; extrai-se visão progressista a respeito dos potenciais naturais, sociais, culturais e econômicos, dos processos de integração regional e de constituição do espaço sul-americano (DECLARACIÓN DE LOS PRESIDENTES, 2000). Ao lado do interesse dos países na questão comercial e na integração física, o multilateralismo e o regionalismo (aberto) foram os principais temas da Cúpula dos Presidentes Sul-Americanos, discutidos face a dinâmica dos blocos comerciais regionais e o fortalecimento da América do Sul e da América Latina.

Briceño-Ruiz (2013, p. 195)<sup>7</sup> explica que o regionalismo latino-americano, nos anos 1990, abrangia certa homogeneidade teórica relativa às medidas de integração econômica e de cooperação política e aos processos regionais, e complementa nesse sentido: “Em geral existia um consenso sobre um modelo de integração regional que visava a inserção competitiva das economias nos mercados mundiais”, identificado e definido pela CEPAL como “regionalismo aberto” (CEPAL, 1994 apud BRICENÓ-RUIZ, 2013, p. 195). Porém, segundo o autor (*op cit*), esse regionalismo foi revisado pelo discurso neoliberal e passou a abranger diversificadas estratégias de integração, as quais foram questionadas sistematicamente após as crises que atingiram o Brasil e a Argentina no início dos anos 2000 e combatidas pelo conjunto dos governos de esquerda que assumiram o poder na região nos anos seguintes. Em outros termos, Briceño-Ruiz (2013, p. 196) defende que houve “fragmentação da integração econômica na América Latina” e incorporação de novos modelos integracionistas (regionalismos), sendo: estratégico, social e produtivo.

---

7 BRICENÓ-RUIZ, José. **O regionalismo latino-americano depois do regionalismo aberto: novos eixos, novas estratégias, modelos diversos.** In: CARMO, Corival Alves do (org). *Relações internacionais: olhares cruzados.* Brasília. FUNAG, 2013.

O posicionamento dos presidentes sul-americanos desvela a reformulação do “regionalismo integracionista latino-americano”, vez que consigna princípios gerais em torno do objetivo central do bloco – formação do espaço sul-americano apoiado na democracia, paz, cooperação solidária, integração e desenvolvimento socioeconômico compartilhado – a saber: i) reconhecimento de que a contiguidade geográfica e a comunidade de valores conduzem a agenda comum de oportunidades e desafios; ii) compromisso com a democracia, os direitos humanos, a proteção do meio ambiente e a sustentabilidade; iii) superação das injustiças sociais e o desenvolvimento dos povos e das economias nacionais; iv) manutenção de ambiente de paz e amizade na região, incluindo o dever de observância das normas internacionais; v) aprofundamento do diálogo sobre segurança na América do Sul; vi) preservação da estabilidade política e socioeconômica e aprofundamento da cooperação e solidariedade em âmbito regional; vii) estreitamento das relações internacionais, sobretudo com os países da América Latina e do Caribe, e dos intercâmbios com os blocos regionais nas Américas; viii) consolidação da identidade sul-americana, dos organismos e processos regionais em curso; ix) promoção da coesão e da inserção internacional da América do Sul a partir da definição de agenda econômica e social; x) entendimento sobre a necessidade de se buscar um modelo de globalização inclusiva e de se adotar políticas macroeconômicas adequadas; xi) aprimoramento das relações com organizações internacionais, entre elas a Organização Mundial do Comércio (OMC); xii) combate aos desequilíbrios dos mercados financeiros (DECLARACIÓN DE LOS PRESIDENTES, 2000)<sup>8</sup>.

Ainda no mesmo documento podem ser visualizados enunciados em defesa da democracia e das instituições democráticas (liberdades, garantias, estado de direito, legitimidade dos sistemas políticos, participação popular e cidadã, responsabilidade de partidos políticos, justiça, direito ao voto, institucionalidade dos processos eleitorais e das

---

8 *Op cit.*

tecnologias de apuração, acesso à informação, combate a corrupção, transparência, ética e profissionalismo no serviço público, erradicação da pobreza, enfrentamento às desigualdades sociais e regionais, direitos humanos e cidadania), a favor do comércio internacional (acordos comerciais, participação paritária de empresas e trabalhadores nos processos econômicos, abertura dos mercados, formação de um espaço econômico e comercial ampliado na América do Sul em consonância com o “regionalismo aberto”, aprofundamento da integração econômica no hemisfério, construção progressiva de área de livre comércio nas Américas), favoráveis a implementação de uma infraestrutura física de integração do território (flexibilização e/ou eliminação das barreiras existentes para circulação de pessoas e bens, integração e desenvolvimento de infraestrutura física, realização de projetos de infraestrutura com responsabilidade social e ambiental e com capacidade de atração de investimentos e capitais, múltiplas fontes de financiamento e de apoio dos projetos de infraestrutura, estabelecimento de Plano de Ação Decenal para infraestrutura regional, priorização dos setores de energia, transportes e comunicação e das iniciativas nacionais, bilaterais e sub-regionais com impacto no continente e visão integrada sobre as linhas de ação para ampliação e modernização da infraestrutura na América do Sul), contra o tráfico de drogas e delitos conexos (cooperação internacional contra crimes transnacionais, especialmente tráfico de drogas, venda de armas, lavagem de dinheiro) e de intercâmbio de informações, conhecimento e tecnologia (produção de ciência e tecnologia, expansão de serviços avançados relacionados com a Internet, formação de redes de investigação em áreas estratégicas (DECLARACIÓN DE LOS PRESIDENTES, 2000)<sup>9</sup>). Além do Plano de Ação, um documento-base para a IIRSA, a seguir discutido, a Declaração dos Presidentes foi acompanhada de outras declarações sobre o processo de paz na Colômbia e sobre a situação das Malvinas.

---

<sup>9</sup> *Op cit.*

O chamado “Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul: uma proposta” é um anexo da Primeira Declaração dos Presidentes e possui 02 partes: i) marco programático; ii) mecanismos de implementação do Plano. Esses princípios básicos para o desenvolvimento da infraestrutura regional estão previstos no marco programático: i) desenhar uma visão integral da infraestrutura da região; ii) enquadrar projetos dentro de um planejamento estratégico e organizado por eixos de integração e desenvolvimento; iii) reformar e atualizar marcos regulatórios e sistemas que regem a utilização das infraestruturas nacionais; iv) fortalecer as capacidades dos Estados na formulação de políticas, planos e marcos regulatórios; v) harmonizar as políticas, planos e marcos regulatórios e institucionais entre os Estados; vi) valorizar a dimensão ambiental e social dos projetos; vii) procurar projetos de integração regional que melhorem a qualidade de vida das pessoas e proporcionem melhores oportunidades para as populações locais; viii) incorporar mecanismos de participação e consenso; ix) desenvolver novos mecanismos de programação, execução e gestão de projetos de infraestrutura física; x) otimizar o uso das fontes de financiamento e as estratégias comuns disponíveis (DECLARACIÓN DE LOS PRESIDENTES, ANEXO, 2000)<sup>10</sup>. Na verdade, essas diretrizes conduziram a construção teórica, normativa e operacional da IIRSA, que se resume num planejamento territorial estratégico, apoiado em ferramentas gerenciais de ordem técnica e financeira, que visa à realização e ao acompanhamento de projetos de infraestrutura física e de integração regional.

No que se refere aos instrumentos do Plano de Ação, o documento informa que o trabalho a ser realizado deve aplicar métodos e técnicas reconhecidos e pautar-se em decisões com perfil técnico e político, ademais, o Plano de Ação impõe a observância de certos

---

<sup>10</sup> DECLARACIÓN DE LOS PRESIDENTES. **Primera reunión de presidentes de América Del Sur. Anexo. Plan de acción para la integración de la infraestructura regional en América del Sur Una propuesta.** Brasília, Septiembre de 2000. Disponível em: [www.unasurg.org.br](http://www.unasurg.org.br). Acesso em 08.09.2019.

preceitos básicos, como: i) aproveitamento das instituições existentes e atuantes e não criação de novos órgãos; ii) compromisso político de alto nível, participação das instituições de financiamento e conhecimento sobre as necessidades das populações afetadas; iii) envolvimento dos governos nas decisões; iv) melhorias nos processos decisórios; v) definição de cronogramas de trabalho com objetivos e cronogramas de execução (DECLARACIÓN DE LOS PRESIDENTES, ANEXO, 2000)<sup>11</sup>. Além disso, o Plano de Ação estabelece uma estrutura administrativa mínima para o início das atividades da IIRSA, composta por órgãos político, administrativo e técnico.

Quadro 1. Estrutura básica da IIRSA prevista no Plano de Ação.

<b>Estrutura, funções e órgãos da estrutura administrativa da IIRSA</b>		
Órgão político	Órgão administrativo	Órgão técnico
Comitê de Direção Executiva (CDE)	Comitê de Coordenação de Técnica (CCT)	Grupos Técnicos Executivos (GTE's)
Representantes dos governos da região	Representantes das organizações internacionais	Especialistas e funcionários dos governos da região
Adota decisões políticas afetas a integração regional	Elabora e acompanha o Plano de Ação do bloco	Realizar pesquisa sobre os eixos de integração e desenvolvimento

Fonte: Autor.

O Comitê de Direção Executiva (CDE), composto por representantes de alto nível indicados pelos governos da região, assumiu função política, justamente por causa de sua capacidade de adotar e fazer cumprir as decisões de interesse dos países e do bloco e de mobilizar a iniciativa privada e setores da sociedade civil organizada em prol dos projetos de infraestrutura física. Na seara

<sup>11</sup> *Op cit.*

administrativa, representantes do BID, CAF e Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) formavam o Comitê de Coordenação Técnica (CCT) e ficavam incumbidos de elaborar e monitorar o Plano de Ação e de levantar fontes e instituições para apoiar as iniciativas de integração regional. No mais, grupos técnicos executivos (GTE's) reuniam experts e colaboradores dos governos para pesquisar os eixos de integração e desenvolvimento que passavam a constituir a base territorial de planejamento da IIRSA.

As organizações internacionais, como o BID e a CAF, estavam encarregadas de conduzir o planejamento territorial e de apoiar os projetos de infraestrutura por meio de assistência técnica e financiamento, além disso, essas instituições forneciam estudos científicos aprofundados sobre diversas temáticas ligadas à integração física e regional (produtividade e competitividade dos países, situação das infraestruturas, padrões tecnológicos, indicadores de sustentabilidade, redes de transporte e logística, sistemas aduaneiros, mercados de energia e comunicações). No diagnóstico da CAF (2000)<sup>12</sup>, as conexões terrestres entre o litoral do Sudeste brasileiro com os portos do Peru (Arequipa e Ilo) eram consideradas prioritárias para a integração regional, incluindo as estradas na Bolívia. Inobstante, foi levada uma lista de projetos de transporte de interesse da Bolívia para a I Reunião de Ministros de Transportes, Telecomunicações e Energia da América do Sul, que ocorreu em dezembro daquele ano (2000), em Montevideo, Uruguai. O mapa a seguir confirma o exposto, senão vejamos:

---

12 *Op cit.*



Figura 1. Projetos de transportes na Bolívia para análise na Conferência de Ministros.



Fonte: CAF (2000).

É patente que o país vizinho tinha a oportunidade de aproveitar a sua posição estratégica no continente e estruturar uma complexa rede multimodal de transportes, isso porque foram relacionados 15 (quinze) projetos de infraestrutura distribuídos em todas as regiões e direções do país; apenas no Departamento de Santa Cruz, objeto desse estudo, havia 07 (sete) projetos, sendo: i) San José y Puerto Suarez; ii) Boyuibe y Hito Villazón; iii) San Ignacio y San Matías; iv) Interconexión ferroviaria; v) Concepción y San Ignacio; vi) Puerto Busch; vii) Terminales de carga en Cochabamba y Santa Cruz.

Por outro lado, a lista de projetos de transportes prioritários para o Brasil prestigiava o Cone Sul e o Centro-Sul do país, em especial, a malha viária e ferroviária dos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e São Paulo, se bem que foram previstas intervenções em prol da integração com o Peru, o Paraguai, Argentina e Chile e com a Bolívia também. Em tempo, na área de estudo foram identificados projetos relacionados com a Hidrovia Paraguai-Paraná (melhoramento do trecho ferroviário entre Bauru e Corumbá) e com a fronteira Brasil e Bolívia (pavimentação do trecho entre Cáceres e San Matías); não se pode ignorar a previsão de eixo ferroviário entre Santa Cruz de La Sierra (Bolívia) e Sepitiba (Brasil). Certo é que os estudos já traziam a ideia de implementação de corredores ferroviários interoceânicos de interesse regional a serem desenvolvidos, a exemplo do Corredor Brasil – Bolívia – Peru, ou melhor, Santos - Corumbá - Santa Cruz - Cochabamba - La Paz e Matarani (CAF, 2000)<sup>13</sup>.

---

13 *Op cit.*

Figura 2. Corredores ferroviários de interesse regional a desenvolver.



Fonte: CAF (2000).

Destarte, a I Reunião dos Ministros da América do Sul foi determinante para a continuidade do projeto integracionista tendo em conta a elaboração do “Plano de Ação para Integração de Infraestrutura Regional na América do Sul”, sob a responsabilidade do CCT, composto pelo BID, CAF e FONPLATA (CCT, 2000, p. 1-4)<sup>14</sup>. Defendendo a necessidade de buscar um ritmo de crescimento sustentado e apoiado em processos produtivos avançados e no aumento dos níveis de produtividade e competitividade internacional e vislumbrando a importância de se ter um moderno complexo logístico na região, o CCT defendeu a iniciativa de integração regional sul-americana e expôs a proposta supracitada que mantém quase na íntegra o documento lançado previamente na I Cúpula Presidencial Sul-Americana, aliás, ele inicia reforçando “as ações básicas do Plano de Ação”, de responsabilidade dos GTE’s, mas inovou ao propor considerações específicas acerca do planejamento dos eixos de integração e desenvolvimento e dos processos setoriais (CCT, 2000)<sup>15</sup>.

Dito isso, o CCT (*op cit*)<sup>16</sup> apregoou 04 (quatro) orientações para abordagem dos eixos de integração e desenvolvimento e dos processos setoriais: i) priorização dos investimentos públicos e participação do setor privado na gestão e no financiamento de projetos; ii) harmonização e compatibilização dos marcos regulatórios que tratam de infraestrutura; iii) agilização e padronização dos procedimentos afetos à circulação fronteiriça; iv) melhor aproveitamento das oportunidades inerentes aos projetos de investimentos e outras iniciativas de maneira a potencializar os efeitos ambientais e sociais positivos. Os eixos de integração e desenvolvimento e os processos setoriais são as referências de planejamento física e territorial e de

---

14 CCT. **Reunión de Ministros de Transporte, Telecomunicaciones y Energía de América del Sur. Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur.** 4 y 5 de diciembre de 2000. Montevideo. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=42>. Acesso em 09.09.2019.

15 *Op cit.*

16 *Op cit.*

desenvolvimento regional da IIRSA, daí a preocupação de adotar critérios políticos e técnicos que favoreçam o conhecimento sobre as diversas realidades socioeconômicas e a natureza dos projetos de infraestrutura e seus potenciais de transformação; esse tema encerra a segunda parte do Plano de Ação (“ações básicas”).

O documento avança sobre a instrumentalização da IIRSA na terceira parte intitulada “Mecanismos para Implementação e Acompanhamento do Plano de Ação”, que está de acordo com o documento preliminar discutido em Brasília, tão logo, o plano ratificou certas premissas e consensos sobre a tomada de decisões, a participação dos governos, a construção de um espaço democrático e a condução da política regional sul-americana.

Ainda na terceira parte do Plano de Ação, foi melhorado o tópico relativo à estrutura gerencial da iniciativa de integração regional previsto anteriormente. Fato é que foi criado um sistema de implementação e acompanhamento do Plano de Ação organizado em 03 (três) setores ou níveis: Comitê Diretor Executivo (CDE), Comitê de Coordenação Técnica (CCT) e Grupos Técnicos Executivos (GTE's). Em consonância com a arquitetura institucional idealizada pelos Presidentes da região, o Plano de Ação previu que o CDE seria o núcleo diretor composto por representantes de alto nível dos governos dos países com capacidade de gestão e de tomada de decisão, que a CCT consistiria no núcleo técnico composto por indicados do BID, CAF e FONPLATA, responsável pela identificação da carteira de projetos e apoio técnico, e que os GTE's seriam integrados por colaboradores com notório conhecimento e atuação profissional e acadêmica designados pelos governos que analisariam temas determinados e os eixos de integração e desenvolvimento propostos (CAF, 2000).

No Plano de Ação é descrito objetivamente o funcionamento daquelas instâncias (Quadro 2) e são feitos determinados apontamentos. Posto isto, o documento consignou que a execução do Plano de Ação necessitaria iniciar com a atuação dos GTE's e com os trabalhos pertinentes à implantação dos eixos de integração e desenvolvimento

e dos planos setoriais e contar com o secretariado da CCT (BID, CAF e FONPLATA), outrossim, recomendava-se a criação de presidência e vice-presidência para representação da CDE. Todas as instituições (GTE's, CCT e CDE) deveriam se reunir com certa periodicidade e a CCT e a CDE seriam conduzidas por mandatos com duração determinada; a CCT e a secretaria vinculada a ela seriam geridas por uma das instituições internacionais de apoio (BID, CAF e FONPLATA) com mandato de 06 (seis) meses.

Quadro 2. Organização e funcionamento dos órgãos da IIRSA

<b>Comitê de Direção Executiva (Ministros de Estado)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- definir visão sobre a integração regional sul-americana;</li> <li>- recomendar diretrizes para os governos e suas estruturas internas;</li> <li>- formular propostas adequadas à implementação da iniciativa de integração regional;</li> <li>- realizar orientações de políticas compatíveis com as áreas do Plano de Ação;</li> </ul>
<b>Comitê de Coordenação de Técnica (CCT – BID, CAF e FONPLATA)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- identificar carteira de projetos apoiados numa visão unificada da integração regional;</li> <li>- fazer recomendações de intervenções para os Estados;</li> <li>- promover a participação do setor privado no financiamento e na operação dos projetos;</li> <li>- levantar mecanismos de financiamento disponíveis para viabilizar a realização dos projetos;</li> </ul>
<b>Grupos Técnicos Executivos - GTE's (Representantes dos países)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- cada GTE fica responsável por um EID ou por um PSI e pelo seu Plano de Trabalho;</li> <li>- realizar reuniões e pesquisas para analisar um tema que compõe seu Plano de Trabalho;</li> <li>- elaborar informes mensais para o CCT sobre o andamento dos trabalhos;</li> </ul>

Fonte: Autor.

O Plano de Ação também definia uma “Proposta de critérios para seleção e priorização de eixos e de propostas setoriais de integração”, contendo os seguintes fatores e/ou condicionantes: i) cobertura geográfica de países e regiões; ii) fluxos existentes; iii) fluxos potenciais; iv) volume de investimentos recentes e disponíveis em curto prazo; v) interesse e nível de participação do setor privado; vi) grau de sustentabilidade ambiental e social dos projetos. Outrossim, o documento listava 12 (doze) eixos de integração e desenvolvimento, incluindo o Eixo Interocêânico Brasil-Bolívia-Peru-Chile e o Eixo Bolívia-Paraguai-Brasil, e 06 (seis) processos setoriais de integração, entre eles: facilitação da circulação fronteiriça<sup>17</sup>. O quadro a seguir mostra os EID’s e os PSI’s previstos no Plano de Ação.

Quadro 3. Eixos de Integração e Desenvolvimento  
e Processos Setoriais da IIRSA

<b>Eixos de Integração e Desenvolvimento - EID</b>	<b>Processos Setoriais de Integração – PSI</b>
Mercosur; Andino; Interocêânico Brasil-Bolívia-Peru-Chile; Venezuela-Brasil-Guyana-Surinam; Multimodal Orinoco-Amazonas-Plata; Multimodal del Amazonas; Marítimo del Atlántico; Del Pacífico; Neuquén-Concepción; Porto Alegre-Jujuy-Antofagasta; Bolivia-Paraguay-Brasil; Perú-Brasil;	Sistemas operativos de transporte multimodal; Sistemas operativos de transporte aéreo; Facilitación de pasos de frontera; Amortización de políticas regulatorias, de interconexión, de espectro, de estándares técnicos y de universalización de internet; Instrumentos para el financiamiento de proyectos de integración física regional; Marcos normativos de mercados energéticos regionales;

Fonte: Autor.

---

17 CCT, 2000.

Por fim, no tópic “Metodologia e cronograma de trabalho” ficou acertado que, atendendo as decisões emitidas na Reunião dos Ministros e considerando os EID’s e os PSI’s levantados, seriam criados GTE’s e os trabalhos iniciariam e, também, que outras reuniões tratariam de concluir questões pertinentes. Já na I Reunião dos Ministros de Transportes, Telecomunicações e Energia, conduzida pelo Presidente do Uruguai Jorge Batlle Ibáñez, buscou-se firmar uma visão global para a ampliação e a modernização da infraestrutura na América do Sul, mais tarde reconhecida como Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana (IIRSA); se bem que questões geopolíticas, econômicas e/ou mais estratégicas não foram objeto de discussão nesse encontro. Após as solenidades e as apresentações do Plano de Ação, EID e PSI por parte da CAF, BID e FONPLATA<sup>18</sup>, tiveram sequência as ações dos grupos de trabalho, compostos por representantes dos governos, especialistas e colaboradores das instituições públicas e privadas envolvidas.

Naquela oportunidade, foi aprovada a seleção e a priorização dos EID’s e PSI’s sugerida pelo CCT, no entanto, ficou definido que os primeiros eixos a serem desenvolvidos pelos GTE’s seriam estes: i) Mercosul-Chile; ii) Andino; iii) Brasil-Bolívia-Perú-Chile; iv) Multimodal Orinoco-Amazonas-Plata; v) Brasil-Guiana-Suriname-Venezuela; vi) Multimodal do Amazonas. No que toca especificamente aos PSI’s, a plenária apenas se manifestou positivamente sobre a sua aprovação sem fazer nenhum comentário adicional ou sem propor encaminhamentos mais direcionados. Em tempo, determinados entendimentos a respeito dos setores de telecomunicações, energia e transportes foram estabelecidos, além disso, mudanças técnicas pontuais no Plano de Trabalho foram confirmadas pelas autoridades presentes.

---

18 Cabe registrar que a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) também participaram do evento e expuseram seus estudos.



Não resta dúvida que a concepção da IIRSA estava amparada por compromisso político de alto nível dos países sul-americanos (diplomacia presidencial) e revestida de institucionalidade e gestão administrativa apoiada em critérios técnicos. O interesse dos governos manifestado à época atesta o alinhamento das diversas instituições nacionais e internacionais (organizações governamentais e não governamentais, iniciativa privada e setores da sociedade civil organizada).

## **1.2 A estrutura político-administrativa e técnica da IIRSA em 2001: a arquitetura institucional e os instrumentos do planejamento territorial e regional: EID e PSI**

A I Reunião do CDE foi realizada em abril de 2001 na cidade de Santa Cruz de La Sierra, na Bolívia, e teve como objetivos consolidar a CDE, estipular atividades e prazos para os GTE's e marcar as próximas reuniões do órgão em tela (CDE, 2001-a)<sup>19</sup>. Essa reunião foi instruída pelos documentos elaborados pela CCT, um deles tratava dos objetivos, funções, composição, arranjo administrativo, processos de tomada de decisão e periodicidade das reuniões da CDE (CCT, 2001-a)<sup>20</sup>; o outro abordava a conformação, coordenação, funções e funcionamento dos GT'E's (CCT, 2001-b)<sup>21</sup>. O CDE se firmou como um órgão político responsável pela visão estratégica da IIRSA e competente para fixar objetivos, metas, prioridades e procedimentos do Plano de Ação da IIRSA, e para supervisionar planos, investimentos, marcos regulatórios e estudos

19 CDE. **Ata da Primera Reunión de Comité de Dirección Ejecutiva**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=41>. Acesso em 09.09.2019.

20 CCT. **Lineamientos para el funcionamiento del Comité de Dirección Ejecutiva (CDE)**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=41>. Acesso em 09.09.2019.

21 CCT. **Lineamientos para el funcionamiento de los Grupos Técnicos Ejecutivos (GTEs)**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=41>. Acesso em 09.09.2019.

feitos pelos GTE's. Sobre a atuação da CCT pouco foi acrescentado pelo próprio órgão; mas foram relacionadas diversas rotinas de trabalho e tarefas para os GTE's. O quadro a seguir resume as competências dos órgãos citados:

Quadro 4. Organização e funcionamento dos órgãos da IIRSA

<b>Comitê de Direção Executiva (Ministros de Estado)</b>	
<b>Composição:</b> Presidência e Vice-Presidências e Secretariado (CCT)	
<b>Atuação:</b> tem sede no país do representante da Presidência e se reúne 02 (duas) vezes por ano	
<b>Funções</b>	- Realizar reuniões e emite decisões;
	- Acompanhar o desenvolvimento dos GTE's e PSI's;
	- Fazer gestão junto aos governos dos países da região;
<b>Comitê de Coordenação de Técnica (CCT)</b>	
<b>Composição:</b> representantes de BID, CAF e FONPLATA	
<b>Atuação:</b> uma secretária exerce suas funções na sede do BID em Buenos Aires	
<b>Funções</b>	- Atender os requerimentos dos GTE's e prestam assessoria técnica;
	- Supervisionar e acompanhar os trabalhos dos GTE's;
	- Fazer o secretariado da CDE;
<b>Grupos Técnicos Executivos (GTE's)</b>	
<b>Composição:</b> gerentes e assistente técnico (por GTE), funcionários e especialistas nomeados	
<b>Atuação:</b> os integrantes dos GTE's se reúnem presencialmente em locais de conveniência;	
<b>Funções</b>	- Realizar reuniões e estudos para proposição de Plano de Trabalho na sua área;
	- Fazer a levantamento e a análise de viabilidade dos projetos de infraestrutura;
	- Analisar e propor alternativas de financiamento disponíveis;

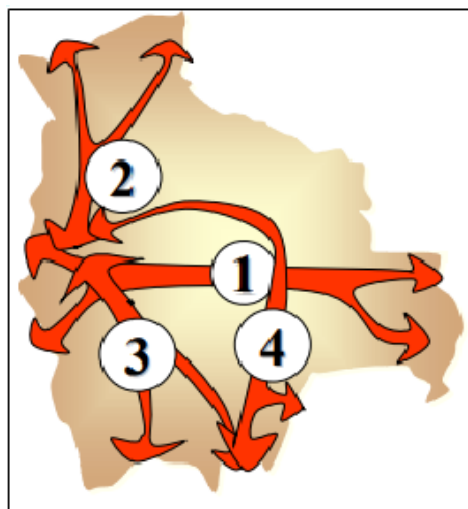
Fonte: Autor.

É notável a preocupação da instituição com os GTE's e com os EID's e PSI's. Os GTE's enquanto equipes técnicas multidisciplinares ficaram encarregados de realizar as pesquisas na área de infraestrutura

com enfoques multisetorial e regional e incumbidos de atuar para harmonização das normas, adequação dos métodos de avaliação de projetos, realização de estudos socioambientais e de ações para estimular as atividades econômicas nos territórios (CCT, 2001-b, *op cit*). Sob a supervisão da CCT, ou melhor, das organizações internacionais envolvidas (BID, CAF e FONPLATA) e autoridades e especialistas nos países, os GTE's tinham a oportunidade de construir planos sub-regionais e corroboraram para um planejamento de intervenção territorial estratégico e progressista no continente.

Em 2001 os GTE'S dos EID's Andino, Mercosul-Chile, Interoceânico, Mercados Energéticos Regionais se reuniram em diversas localidades. A I Reunião do GTE do Eixo Interoceânico foi realizada em junho de 2001 em Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, e contextualizou todos os presentes sobre a dinâmica dos trabalhos no âmbito da IIRSA, além disso, uma apresentação do Eixo Brasil-Bolívia-Paraguai-Peru foi discutida na oportunidade. Em outubro do mesmo ano (2001) ocorreu a II Reunião do GTE do Eixo Interoceânico no Rio de Janeiro, Brasil, oportunidade em que as delegações dos países envolvidos puderam expor os seus planos e objetivos, aliás, a delegação boliviana já mostrava amplo conhecimento sobre a IIRSA e firme posição no sentido de efetivar conexões territoriais geoestratégicas (Figura 3).

Figura 3. Eixos de integração e suas ligações na Bolívia



Fonte: Vice-Ministerio de Transporte, Comunicacion y Aeronautica Civil (2001).

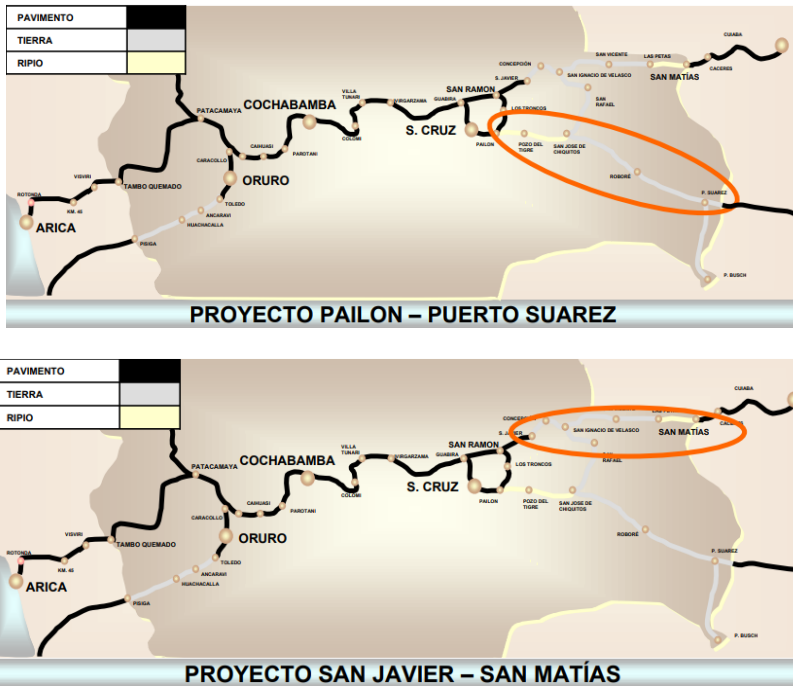
A apresentação do Vice Ministério de Transporte, Comunicação e Aeronáutica Civil da Bolívia (2001)<sup>22</sup> posicionava o país como centro do subcontinente americano com capacidade de integrar e facilitar o transporte e o comércio na região e no seu entorno próximo, outrossim, a equipe governamental do país vizinho ressaltou que os eixos Andino (Amazônico) e Interoceânico da IIRSA eram estratégicos para o país (vide Figura 3 à esquerda), sabidamente a Bolívia desejava expandir as suas relações comerciais e socioculturais com as áreas e regiões andinas e amazônicas e com o litoral do sudeste brasileiro. De outra banda, o documento continha as propostas de corredores que demandavam o envolvimento da Bolívia na IIRSA: Eixo 1 de Integração Leste-Oeste (Bolívia, Brasil, Chile e Peru), Eixo 2 de Integração Norte-Oeste (Norte do Brasil, Bolívia, Portos do Peru e Chile), Eixo 3 de Integração Oeste-Sul (Centro-Oeste e Sul da Bolívia, Paraguai e Argentina) e Eixo 4 de Integração Norte-Sul (Centro e Sul da Bolívia, Argentina e Paraguai).

A Bolívia detinha completo levantamento acerca dos projetos de infraestrutura, sobretudo na área de transportes, e das intervenções necessárias para efetivar aqueles corredores de circulação no país. É preciso destacar que o material exposto tratava do papel geográfico desempenhado pelas principais cidades da Bolívia, especialmente La Paz e suas adjacências, porém chama atenção a importância atribuída a cidade de Santa Cruz no processo de articulação urbano-regional-continental, quase todos os caminhos passavam pela capital ou pelo departamento. No que concerne ao EID Interoceânico 02 (duas conexões fronteiriças foram priorizadas no território da Bolívia: i) de Pailón até Puerto Suarez e a fronteira com Corumbá (Mato Grosso do Sul, Brasil); ii) de San Javier até San Matias e a fronteira com Cáceres (Mato Grosso, Brasil).

---

22 VICE-MINISTERIO DE TRANSPORTE, COMUNICACION Y AERONAUTICA CIVIL. **Iniciativa para la integración de la infraestructura regional sudamericana (IIRSA) - transportes.** Ing. Jorge Nicolas Peredo Flores. Santa Cruz de la Sierra. Ministerio de Desarrollo Económico, 2001.

Figura 4. Projetos Pailón e Puerto Suarez e San Javier e San Matías na Bolívia



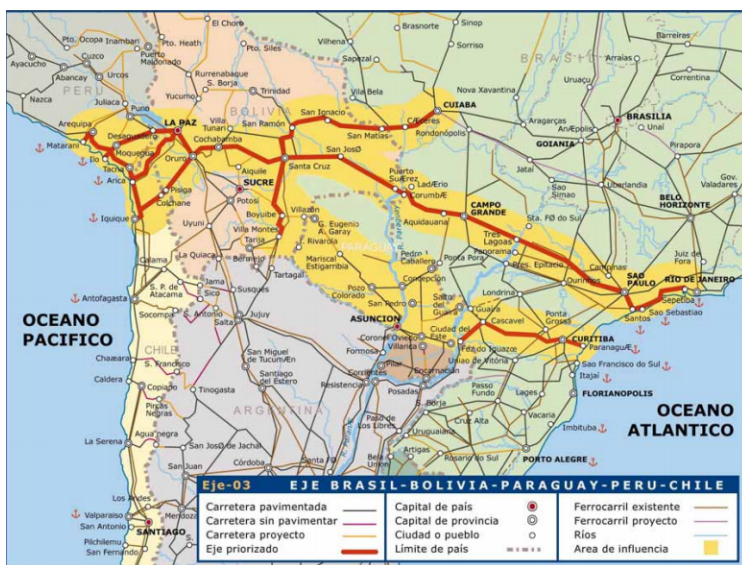
Fonte: Vice-Ministerio de Transporte, Comunicacion y Aeronautica Civil (2001).

A construção da estrada entre Pailón e Puerto Suares demandava a pavimentação de 585km e encontrava-se em estudo de viabilidade econômica e socioambiental. Já a construção da estrada entre San Javier e San Matias precisava da pavimentação de 417km, essenciais para por em funcionamento o chamado corredor “Arica - Cuiabá”, no entanto, esse projeto ainda estava em fase de discussões entre os países interessados (Chile, Bolívia e Brasil). Com esses dois corredores funcionando (Figura 4) juntamente com a rede de transportes existente no Brasil, a fronteira do chaco-pantanal estaria, de fato, integrada fisicamente.

Os estudos e os projetos para o corredor Pailón e Puerto Suares estavam em fase final, além disso, estava prevista a construção de um eixo

ferroviário de 140km entre Puerto Suarez (Motacucito e Puerto Busch), tudo isso para facilitar o acesso da Bolívia aos portos do Atlântico. Desde o primeiro momento nota-se que as conexões da Bolívia com o estado de Mato Grosso do Sul avançavam mais rapidamente, justamente porque essa região fronteiriça é mais dinâmica. Incontestável é o esforço do país vizinho para realizar os estudos necessários, buscar investimentos públicos e privados e concretizar os projetos de infraestrutura na região<sup>23</sup>. Um dos resultados das 02 (duas) reuniões do GTE do Eixo Interoceânico foi uma proposta inicial de projetos fundamentais para estruturar o EID citado, defendia-se um corredor denominado “Brasil-Bolívia-Paraguai-Peru-Chile”<sup>24</sup>. A ilustração a seguir confirma o exposto.

Figura 5. Visão inicial do GTE do Eixo Interoceânico sobre a integração na área



Fonte: GTE Eje Brasil-Bolívia-Paraguai-Chile-Peru (*op cit*)<sup>25</sup>.

23 Ainda tratando das apresentações das equipes nacionais na II Reunião do GTE do Eixo Interoceânico, o Brasil expos estudo sobre a integração na área de telecomunicações, tema irrelevante para esse trabalho.

24 GTE EJE BRASIL-BOLÍVIA-PARAGUAY-CHILE-PERU. **Segunda Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva (CDE)**. Disponível em: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org). Acessado em 02.04.2020.

25 CDE. **Acta de la II Segunda Reunión de Comité de Dirección Ejecutiva**. Buenos

Naquele momento falava-se num total de 48 projetos de infraestrutura no EID, distribuídos entre os países (Brasil, Bolívia, Paraguai e Chile), sem contabilizar o Peru, com participação de mais de 90% da iniciativa privada (*ibidem*). Inobstante, caberia ao CCT e ao CDE estabelecerem com maior clareza os critérios técnicos para seleção de projetos, o que foi feito na II Reunião do CDE em dezembro de 2001, em Buenos Aires, Argentina (CCT, 2001-b)<sup>26</sup>. Essa reunião lançou o “Esquema metodológico de trabalho dos GTE’s”, o qual preconizava que os GTE’s deveriam elaborar Programas de Trabalho contendo 02 (dois) blocos de projetos de investimentos em infraestrutura, um de curto prazo (até 02 anos) e outro de médio prazo com análises de impactos (CCT, 2001-c); e aos GTE’s caberiam adotar estas atividades: realizar missões técnicas, confeccionar estado de situação dos projetos, constituir visão de negócios para os EID’s, providenciar sistemas e bancos de dados de informações, viabilizar a participação do setor privado, interagir com os GTE’s dos processos setoriais de integração.

Na verdade, 04 (quatro) GTE’s estavam funcionando de fato (Eje Andino, Eje Brasil-Bolivia-Paraguay-Chile-Perú, Eje Mercosur-Chile e PSI Marcos Normativos de Mercados Energéticos Regionales), contudo, a instituição tentava desenrolar as ações dos demais (vide Quadro 5). O CCT foi claro quanto aos deveres dos GTE’s de sopesar o interesse político dos governos em desenvolver os EID’s, as disponibilidades das fontes de financiamento, a viabilidade dos projetos de infraestrutura e o grau de sustentabilidade deles. Ademais, o documento autorizava que a experiência adquirida com os GTE’s fosse estendida para os PSI’s, sobretudo a aplicação do modelo tridimensional de atuação (IIRSA, governos, setor e atores privados), e que os PSI’s já identificados pudessem seguir adiante com os seus

---

**Aires.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=40>. Acesso em 09.09.2019.

<sup>26</sup> CCT. **Esquema metodológico de trabajo de los GTEs.** II Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva. Buenos Aires. CCT, 2001-c.



Planos de Ação ou de Trabalho (CCT, 2001-c)<sup>27</sup>. O quadro abaixo sintetiza as orientações do CCT.

Quadro 5. Eixos de Integração e Desenvolvimento e Processos Setoriais da IIRSA

GTE's funcionando por EID	Esquema de trabalho	GTE's criados por EID
Andino; Mercosur-Chile; Brasil-Bolívia-Paraguay-Chile-Perú;	Missões técnicas; Propostas de primeira geração de projetos; Estado de situação dos projetos; Propostas de segunda geração de projetos; Visão de negócios dos eixos; Sistemas e bancos de dados; Participação do setor privado; Vinculação com os projetos setoriais;	Não são nomeados expressamente os GTE's e há certa divergência nos nomes citados no documento.
<b>GTE's funcionando por PSI</b>		<b>GTE's criados por PSI</b>
Mercados energéticos regionales;		Sistemas operativos de transporte multimodal; Sistemas Operativos de Transporte Aéreo; Armonización de Políticas Regulatorias, de Interconexión, de Espectro, de Estándares Técnicos y de Universalización de Internet; Facilitación de pasos de frontera;

Fonte: Organização do autor de CCT (2001-c).

O CCT, respaldado pela CDE, entendia que estava sendo estruturada uma rede multinacional e multisetorial de implementação e acompanhamento da IIRSA e que o propósito integracionista sul-americano se difundia nos governos, nas organizações internacionais,

<sup>27</sup> *Op cit.*

no setor privado, nos mercados e na sociedade (CDE, 2001-b)<sup>28</sup>. A estrutura política, administrativa e técnica e as metodologias de trabalho dos EID's e PSI's (instrumentos de planejamento e gestão territorial) ancoravam o desafio da IIRSA de construir políticas e ações (geoestratégicas) de alcance e efeitos transnacionais.

### **1.3 Visão estratégica continental, planejamento territorial e integração regional sul-americana: os fundamentos da IIRSA e o Consenso de Guayaquil de 2002**

Desde a II Reunião do CDE em Buenos Aires, o CCT, instado pelos GTE's, já conclamava os órgãos da IIRSA a aprofundar as discussões e o entendimento sobre as políticas macroeconômicas e sociais e as necessidades de investimentos em projetos de infraestrutura na região. Outrossim, restava claro que a IIRSA não poderia ser dirigida por interesses políticos e econômicos combinados nem pela conjugação momentânea de esforços das instituições envolvidas. A IIRSA necessitava de política territorial-regional supranacional fundamentada em aportes geopolíticos e geoestratégicos, sendo o mais importante deles: a integração física do território por meio da implementação de projetos de infraestrutura nas áreas de transporte, comunicações e energia. Já na III Reunião do CDE, realizada em maio de 2002, em Brasília, os temas da visão estratégica sul-americana, da participação do setor privado e dos mecanismos de financiamento emergiam no debate regional-internacional (CDE, 2002-a)<sup>29</sup>; o encontro tratava-se de um evento preparatório para a II Reunião dos Presidentes da América do Sul e destinado a fortalecer os processos de construção,

---

28 *Op cit.*

29 CDE. **Iniciativa para la integración de la infraestructura regional sudamericana (IIRSA). Tercera Reunión de Comité de Dirección Ejecutiva. Acta de la reunión.** 26 y 27 de mayo de 2002. Disponível em <http://www.iirsa.org>. Acesso em 09.09.2019.

incremento e modernização da infraestrutura de integração da região e a analisar os avanços da IIRSA.

Na capital federal, as instituições participantes (CDE, CAF, BID, FONPLATA) e as delegações presentes discutiam uma visão estratégica para a América do Sul com base nos seguintes assuntos: i) necessidade da incorporação da IIRSA e dos projetos estratégicos no planejamento dos governos nacionais; ii) redução das assimetrias comerciais entre os países da região; iii) coordenação público-privada e equidade nos investimentos e nos projetos de impacto social; iv) convergência normativa para IIRSA; v) importância da abordagem regional sobre os projetos; vi) responsabilidade compartilhada entre os países; vii) maior envolvimento do setor acadêmico; viii) sustentabilidade e fortalecimento das instituições parceiras; ix) contribuição e apoio técnico de outras instituições multilaterais, tais como: CEPAL, ALADI e OLADE; x) promoção de ambiente de liberdade, paz e democracia como forma de assegurar a sustentabilidade; xi) auxílio a divulgação da iniciativa entre os cidadãos e incentivo a participação desses em todo processo de integração regional (*op cit*, p. 02).

As delegações presentes chamaram atenção para as formalidades jurídicas aplicáveis à execução de projetos de infraestrutura, às licitações e às concessões para a iniciativa privada e às parcerias público-privadas, para o apoio ao desenvolvimento da capacidade para avaliação socioeconômica e ambiental dos projetos e para a divulgação de informações sobre oportunidades relacionadas aos projetos da IIRSA na América do Sul (CDE, 2002-a); também era proposta a realização de estudos sobre as experiências de execução de projetos de infraestrutura com participação do poder público e da iniciativa privada e o tratamento dado pela União Europeia aos investimentos no setor (*op cit*, p. 03). A participação do setor privado sempre foi considerada fundamental para a IIRSA, isso porque os países tinham consciência das suas limitações econômicas e financeiras e até da impossibilidade ou incapacidade técnica de administrar projetos de infraestrutura complexos. As propostas de projetos elegíveis para os

EID's, a exemplo dos EID's Andino, Mercosul - Chile e Interoceânico Central<sup>30</sup>, apontavam a natureza ou fontes dos investimentos (pública e privada) e as estratégias para a viabilização dos projetos.

O CDE responsabilizou-se pela adoção de visão estratégica para a América do Sul e o CCT ficou incumbido de articular os processos de planejamento nas diversas escalas. Para além de assuntos referentes à organização e ao funcionamento dos órgãos que compunham a IIRSA, foram ressaltados os avanços obtidos pelos GTE's na caracterização dos EID's (Andino, Mercosul-Chile e Interoceânico) e do PSI Mercados Energéticos Regionais, sobretudo a preparação das propostas de estudos e projetos elegíveis no âmbito da primeira geração de projetos (de curto prazo e de baixo impacto).

O levantamento de projetos prioritários do EID Interoceânico foi bem produtivo. Esse EID conseguiu identificar 24 projetos prioritários e a situação da estrada entre Cáceres (BR-070) e a fronteira com a Bolívia (85% executada), do trecho ferroviário entre Corumbá (Mato Grosso do Sul) e Bauru (São Paulo) no Brasil (em estudo para recuperação), da adequação do anel viário de Corumbá (em estudo) e dos estudos das estradas entre Porto Murtinho (Mato Grosso do Sul) e General Estigarribia (Paraguai) e das obras de engenharia da estrada San Javier e San Matias (Santa Cruz de la Sierra), e de outros projetos no Brasil e na Bolívia, especialmente nos estados de Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo e no departamento de Santa Cruz (CCT, 2002-a)<sup>31</sup>.

Outras decisões importantes tomadas na III Reunião do CDE dizem respeito à inclusão da Bolívia no EID Peru-Brasil, que assinala inequivocamente o interesse do país na região amazônica, e à incorporação do EID Bolívia-Paraguai-Brasil no EID Interoceânico;

---

30 Nesta reunião passa a ser utilizado o termo EID Interoceânico em substituição ao EID Brasil-Bolívia-Paraguai-Chile-Perú.

31 CCT. **Informe del CCT al CDE Anexo 3. Tercera Reunión de Comité de Dirección Ejecutiva.** 26 y 27 de mayo de 2002. Disponível em <http://www.iirsa.org>. Acesso em 09.09.2019.

sendo a última uma decisão precipitada e equivocada, pois aquele EID poderia ter definido melhor as estratégias de integração sub-regional nas áreas do chaco e do pantanal no continente. Não custa explicar que a constituição dos GTE's (dos EID's e PSI'S) poderia mudar (e mudava) no curso da IIRSA, ainda assim, o CDE informava que havia 09 (nove) EID's e 07 (sete) PSI's no início de 2002, mas não listava os nomes deles (CDE, 2002-a); mesmo os informes do CCT (anexos da ata) apresentavam certas divergências de nomes e informações sobre EID's e projetos.

Enquanto isso, os instrumentos de financiamento dos projetos de infraestrutura para integração regional exigiam maior dedicação dos órgãos da IIRSA; os debates sobre a temática só estavam no início e um longo percurso com tentativas, acertos e erros se avistava. Seguramente, as autoridades, gestores e colaboradores da IIRSA precisavam conhecer as fontes e os mecanismos de apoio à implementação de projetos de infraestrutura, os principais fatores de sucesso da iniciativa junto com a capacidade político-governamental de estabelecer consensos e ações na região.

Nessa ótica, a II Reunião dos Presidentes da América do Sul, realizada no ano de 2002, no Equador<sup>32</sup>, resultou no documento: “Consenso de Guayaquil sobre Integração, Segurança e Infraestrutura para o Desenvolvimento”. O evento marcou o centésimo octogésimo aniversário do encontro dos líderes da independência da América espanhola Simón Bolívar e José Martín e a importância da continuidade do processo de integração regional com respeito à democracia e aos seus princípios, apoiado em mecanismos de solidariedade financeira e de governabilidade, determinado a promover uma visão de futuro pautada na construção de um mundo mais humano, justo e solidário e no enfrentamento dos problemas comuns, tais como: crises econômicas, direitos humanos, armas, drogas, corrupção, política

---

32 Retomou e consolidou os avanços da III Reunião do CDE sobre a visão estratégica sul-americana, a participação do setor privado e os mecanismos existentes de financiamento público e privado.

agrícola, terrorismo, corrupção etc (IIRSA, 2002-a, p. 1-4)<sup>33</sup>. Tal documento ainda possui 02 (dois) anexos que alinham os países em torno da segurança e da paz no continente e do desenvolvimento (regional) sustentável, sendo: Declaração sobre a Zona de Paz Sul-Americana e Declaração Presidencial relativa à Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (Johanesburgo, África do Sul).

A questão central do encontro de líderes era o prosseguimento das tratativas para “ampliação e fortalecimento da infraestrutura regional como fator essencial para a integração do espaço econômico da América do Sul e do desenvolvimento dos países” (*op cit*). Os presidentes reconheciam que a integração física e o desenvolvimento da região vinculavam-se a visão estratégica sul-americana e à concepção de regionalismo aberto, aos seus princípios básicos: perspectiva geoeconômica, sustentabilidade social, eficiência econômica, sustentabilidade ambiental e desenvolvimento institucional (*op cit*). Anterior informe do CCT (2002-b)<sup>34</sup> tratou de explicitar melhor essas ideias e de nivelar os entendimentos das autoridades políticas. Resumidamente, a América do Sul era vista como um espaço geoeconômico que precisava reduzir as barreiras comerciais e logísticas, distribuir os benefícios de sua abertura e inserção internacional e fortalecer a própria economia (regional) contra as flutuações dos mercados (*op cit*).

No documento original a noção de “perspectiva geoeconômica” está associada aos EID’s, ou melhor, à organização do território sul-americano em “franjas multinacionais que concentram fluxos de comércio, possuem certo nível de infraestrutura e que dão suporte para as atividades produtivas” (*op cit*). Já os temas sustentabilidade econômica, social, ambiental e político institucional são abordados em

---

33 IIRSA. **II Reunión de Presidentes de América del Sur. Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo**. Guayaquil. IIRSA, 2002-a.

34 CCT. **Informe del Comité de Coordinación Técnica (CCT). Segunda Reunión de Presidentes de América del Sur**. Guayaquil. CCT, 2002-b.

conjunto e expressam as bases do modelo de desenvolvimento regional. Outras premissas para a visão estratégica sul-americana da IIRSA foram trazidas pelo CCT (aumento do valor agregado da produção, tecnologias de informação, convergência normativa, coordenação público-privada), mas não foram referendadas expressamente pelos presidentes. Com efeito, a anuência dos presidentes sobre essa primeira aproximação da visão estratégica sul-americana da IIRSA validava conceitos, categorias, procedimentos, técnicas e rotinas de trabalho e uma proposta de planejamento e desenvolvimento regional focada na concretização de projetos de infraestrutura e no estímulo à competitividade e maior produtividade em áreas ou zonas geoeconômicas transnacionais (*op cit*).

No Consenso de Guayaquil de 2002 os Chefes de Estado reafirmaram a vigência e a importância estratégica da IRSA como instrumento para a integração multisetorial e geográfica focado no crescimento e desenvolvimento social e econômico da América do Sul, na melhoria da competitividade dos países, na inserção internacional deles na economia mundial e no fortalecimento da integração e cooperação regional mediante a ampliação dos mercados e a convergências das políticas públicas adotadas (*op cit*).

Conforme aquele documento, as primeiras reuniões das diferentes instâncias responsáveis pelo processo de elaboração e consolidação da política de integração regional e territorial foram dedicadas à organização e à articulação dos órgãos e à proposição de estudos e medidas alinhadas com os princípios e diretrizes do conjunto dos presidentes sul-americanos; o documento também enfatiza os avanços daquelas instâncias gerenciais e técnicas e dos organismos internacionais e ratifica acordos e compromissos celebrados entre os países decorrentes desse diálogo integracionista. A cada encontro dos chefes de Estado da América do Sul, comprometidos com a IIRSA, observa-se o alinhamento internacional e a projeção geopolítica do bloco de países, mas em nenhum momento a retórica ou a posição supraestatal substituiu a dimensão política (desenvolvimentista) da IIRSA. A intensa agenda dos órgãos e os resultados dos seus trabalhos

asseveraram o pragmatismo da IIRSA e a sua capacidade de ser uma referência para programas e ações governamentais nacionais. Nesse viés, as cúpulas presidenciais e as reuniões do CDE garantiam a tomada de decisões políticas e as atividades dos GTE's repercutiam em medidas para viabilização da carteira de projetos no continente.

A III Reunião do GTE do EID Interoceânico de outubro de 2002 discutiu a situação dos projetos de infraestrutura das áreas abrangidas e levantou a opinião dos representantes dos países na capital do Paraguai, Assunção. Após a abertura do gerente do GTE, as delegações de Brasil, Bolívia, Chile, Peru e Paraguai expuseram a posição dos governos nacionais e as suas apresentações contendo as oportunidades oriundas da IIRSA. Na oportunidade, um representante do governo paraguaio valorizava o Chaco Americano como uma área estratégica e de interesse socioambiental internacional, mas, seguindo as normativas dos GTE's, os planos setoriais dos países foram objeto de discussão, como exemplo as palestras do Brasil e da Bolívia (GTE INTEROCEÁNICO, 2002)<sup>35</sup>.

Um emissário da extinta Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT) relacionou os projetos de infraestrutura de transportes pertinentes ao EID Interoceânico, em sua maior parte localizados no sudeste do país e na fronteira com os países do Mercosul; especificamente na área de estudo foi apontada a necessidade de conclusão destes trechos viários: Jardim-Porto Murtinho (Mato Grosso do Sul) na BR-267 e Cáceres (Mato Grosso) com a fronteira boliviana na BR-070 (GEIPOT, 2002)<sup>36</sup>.

Na proposta de integração regional boliviana (excetuando a sua ligação com o Pacífico), consta que o país pode acessar os portos do Atlântico (estados de São Paulo e do Rio de Janeiro) por meio de

---

35 GTE INTEROCEÁNICO. **Tercera Reunión del Eje Interoceánico. Ayuda memoria. Asunción**, Paraguay. Ministerio de Relaciones Exteriores, 2002.

36 GEIPOT. **Projetos de transportes no Brasil**. Eixo Mercosul - Chile. Eixo Brasil - Paraguai - Bolívia - Peru - Chile. Assunção. Disponível em <http://www.iirsa.org>. Acesso em 04.04.2020.



02 (dois) corredores, um com o estado de Mato Grosso do Sul (Brasil) e outro com o Paraguai (vide Figura 6). Ademais, a Bolívia buscava a melhoria da ligação terrestre de suas principais cidades na porção ocidental e a valorização da posição central e estratégica do departamento de Santa Cruz como um complexo logístico sul-americano, dotado de amplas conexões territoriais, inclusive com o estado de Mato Grosso e a sua capital (Cuiabá) na fronteira com o Brasil (VICEMINISTERIO DE TRANSPORTES Y AERONAUTICA CIVIL, 2002)<sup>37</sup>.

Figura 6. Corredores de integração no EID Interoceânico previstos pela Bolívia



Fonte: Vice-Ministerio de Transporte, Comunicacion y Aeronautica Civil, 2002.

37 VICEMINISTERIO DE TRANSPORTES Y AERONAUTICA CIVIL. **Eje Interoceánico - Brasil - Bolivia - Paraguay - Perú e Chile**. Disponível em <http://www.iirsa.org>. Acesso em 04.04.2020.

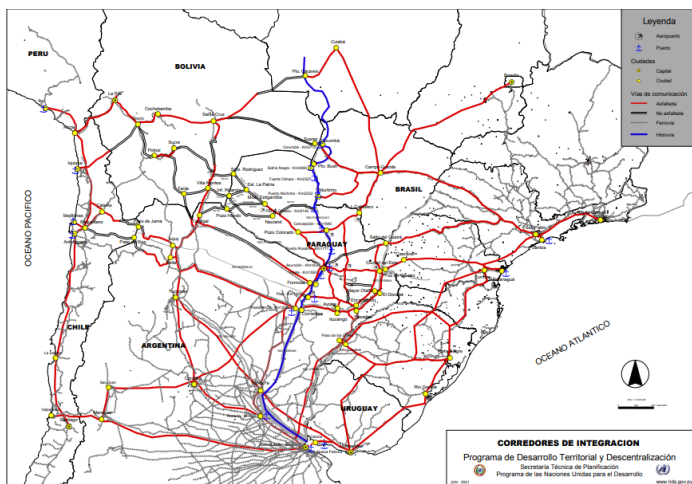
Nessa ótica, a integração territorial da fronteira entre Mato Grosso (Brasil) e Santa Cruz (Bolívia) teria um potencial econômico menor que as outras ligações entre Mato Grosso do Sul (Brasil) e Santa Cruz (Bolívia) e entre os países vizinhos (Bolívia e Paraguai) que, de certa forma, seriam conexões complementares e concorrentes.

No âmbito do EID Interoceânico e na ótica do governo boliviano aparentavam viáveis 03 (três) corredores no seu território, sendo eles: Conexão Norte-Sul (Carretera Victor Paz Estenssoro, conecta Bolívia, Brasil, Peru e Argentina), Conexão Leste-Oeste (Interligação entre o Atlântico e o Pacífico, leia-se Brasil, Paraguai, Bolívia, Chile e Peru) e Corredor Sul (Bolívia, Paraguai, Argentina e Chile); somadas essas intervenções teriam uma extensão territorial (longitudinal) em torno de 6.849km<sup>38</sup>. Conforme esse documento (*op cit*), as intervenções logísticas no interior da Bolívia estavam mais avançadas do que as suas conexões nas zonas de fronteira, os trechos entre Puerto Suarez - Roboré (fronteira com o estado de Mato Grosso do Sul) e San Matias - San Ignacio - Concepción (fronteira com o estado de Mato Grosso) sequer tinham previsão de financiamento. Por fim, a Coordenação do GTE expôs uma visão geral referente às redes de transportes do EID Interoceânico, incluindo a Hidrovia Paraguai-Paraná.

---

38 VICE MINISTERIO DE TRANSPORTES Y AERONAUTICA CIVIL. **Eje Interoceánico - Brasil - Bolivia - Paraguay - Perú e Chile.** Disponível em <http://www.iirsa.org>. Acesso em 04.04.2020.

Figura 7. Corredores de integración no EID Interocêânico Central.



Fonte: República del Paraguay, Secretaria Técnica de Planificación, 2001<sup>39</sup>.

No final de 2002 foi realizado o primeiro evento dos coordenadores nacionais da IIRSA, isto é, das autoridades e colaboradores responsáveis por internalizar a política de integração regional nos governos e nas esferas da administração pública e mobilizar o setor privado e a sociedade civil nos seus respectivos países. O encontro em Brasília revisitou os avanços dos GTE's dos EID's (CCT, 2002-c)<sup>40</sup> e dos PSI's<sup>41</sup> e da construção da Visão Estratégica Sul-Americana (CCT, 2002-d)<sup>42</sup>.

39 REPÚBLICA DEL PARAGUAY. SECRETARIA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN. **Corredores de integración**. Disponível em <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=47>. Acesso em 04.04.2020.

40 CCT. **Evolución de los trabajos. Ejes de Integración y Desarrollo. Reunión de Coordinadores Nacionales**. Brasília. CCT, 2002-c.

41 Mercados Energéticos Regionales, Sistemas Operativos de Transporte Aéreo, Sistemas Operativos de Transporte Marítimo, Sistemas Operativos de Transporte Multimodal, Armonización de las Políticas Regulatorias, de Interconexión, de Espectro, de Estándares Técnicos y de Universalización de Internet, Facilitación de Pasos de Frontera e Instrumentos para el Financiamiento de Proyectos de Integración Física Regional.

42 CCT. **Evolución de los trabajos Procesos Sectoriales de Integración y Visión Estratégica de América del Sur. Reunión de Coordinadores Nacionales**. Brasília. CCT, 2002-d.

O levantamento da situação dos GTE's mostrava, entre outras questões, que o GTE do PSI Facilitación de Pasos de Frontera estava em estágio bem avançado. Esse GTE conseguiu definir uma metodologia para um estudo aprofundado sobre a rede internacional de transportes terrestre e o fluxo de pessoas e mercadorias, não ignorando temas relevantes afetos a essa matéria como: aspectos institucionais e legais, cadeias logísticas, produtividade e competitividade das regiões, limitações e manutenção da infraestrutura existente e disponível etc. Incontestavelmente, o documento "Facilitación del transporte en los pasos de frontera", da IIRSA (2002-b)<sup>43</sup>, consistia num modelo de relatório-diagnóstico ou inventário propositivo sobre as fronteiras no continente<sup>44</sup>. Esse estudo visava conhecer a realidade das zonas e dos postos fronteiriços previamente definidos para, então, estabelecer as recomendações de normas e medidas para impulsionar o comércio sub-regional; almejava-se um diagnóstico sobre determinadas áreas fronteiriças com ênfase no impacto dos controles fronteiriços, na competitividade internacional regional, no perfil das populações e na sua circulação nos territórios e na necessidade de implementar sistemas de operação dos postos de fronteira (*op cit*).

Por fim, na agenda daquela reunião também foi pautado o aprimoramento da visão estratégica sul-americana, a cargo das instituições internacionais que integravam o CCT (BID, CAF e FONPLATA); nenhuma questão nova foi acrescentada sobre os princípios orientadores da integração regional, mas era consenso que essa atividade precisava desenvolver os estudos para consolidar a visão estratégica sul-americana.

---

43 IIRSA. **Facilitación del transporte en los pasos de frontera**. IIRSA, 2002-b.

44 Esses estudos tiveram continuidade no âmbito do PSI Facilitación de Pasos de Frontera.

## **1.4 A institucionalização da IIRSA e a estruturação do Eixo Interoceânico Central: a visão estratégica sul-americana e dos projetos na fronteira (2003)**

As atividades da IIRSA, como as reuniões e os estudos dos GTE's, adotaram metodologias que contribuíram positivamente para o desenvolvimento da política de integração regional sul-americana. A IIRSA se firmava como um fórum político-institucional especializado no acompanhamento de projetos de infraestrutura e dotado de certo nível de governança transnacional. A IIRSA promovia o alinhamento entre os governos nacionais e os ministérios competentes nos países, a interação entre os coordenadores nacionais e os colaboradores dos GTE's, o diálogo e a comunicação entre atores públicos, privados e sociais. Ficava evidente que os problemas da (falta de) integração regional afetavam todos os países da região (em maior ou menor grau) e que a solução deles demandava a conjugação de esforços para harmonizar os sistemas e marcos regulatórios das áreas de transportes, comunicações e energia, para reestruturar os organismos atuantes nessas áreas da infraestrutura e para constituir procedimentos claros e objetivos voltados a facilitar o comércio na região e aumentar a produtividade e a competitividade das cadeias locais de valor.

A II Reunião de Coordenadores Nacionais de junho de 2003 em Buenos Aires, Argentina, abordou os resultados dos GTE's dos PSI's criados e mobilizou os agentes interessados e envolvidos em torno da elaboração dos Planos de Ação dos processos setoriais, que compreendiam macropolíticas, contextos transnacionais e temas de suma importância para a integração e o desenvolvimento regional (IIRSA, 2003-a)<sup>45</sup>. Então, os Planos de Ação dos PSI's tinham o intuito não só de fazer os diagnósticos, mas de fazer recomendações

---

**45 IIRSA. II Reunión de Coordinadores Nacionales. Agenda de Trabajo.** Iniciativa para la integración de la infraestructura regional sudamericana. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=44>. Acesso em 06.04.2020.

sub-regionais nas suas respectivas áreas, preferencialmente contemplando os EID's. O PSI Facilitación de Pasos de Frontera é um bom exemplo de mecanismo institucional, pois visava realizar um diagnóstico prático acerca de determinadas zonas fronteiriças no continente<sup>46</sup> contendo as necessidades e as possibilidades de investimentos em infraestrutura e as propostas de melhorias da gestão de controles nas zonas fronteiriças. A metodologia do diagnóstico e o Plano de Ação daquele PSI estavam em construção, na fase de identificação de critérios e fatores de análise.

A IV Reunião do Comitê de Direção Executiva da IIRSA, em julho de 2003, na cidade de Caracas, Venezuela, tratou de retomar e avaliar o processo de integração e discutir ideias sobre as interações entre a IIRSA e outras instituições regionais e as melhorias na tomada de decisões pelos líderes sul-americanos<sup>47</sup> (CDE-a, 2003, p. 01)<sup>48</sup>; essa reunião foi um marco importante na proposição dos Planos de Ação para a IIRSA e na definição da visão estratégica sul-americana, vez que foi realizada conjuntamente com outro evento dedicado a esse objetivo. Como de praxe, a reunião teve uma pauta e documentos para discussão, entre eles o informe do CCT ao CDE, documento que tinha a seguinte estrutura: i) Conquistas e avanços da iniciativa (maio/2002 a julho/2003); ii) Eixos de Integração e Desenvolvimento; iii) Processos Setoriais de Integração; iv) Desafios futuros (CCT, 2003-a, p. 01-02)<sup>49</sup>.

---

46 A escolha por determinadas áreas de estudo se justificava porque 15 regiões fronteiriças concentravam 85% do comércio terrestre no continente, segundo a instituição.

47 CDE. **Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. Cuarta Reunión Del Comité de Dirección Ejecutiva. Caracas, Venezuela.** Disponível em <http://www.iirsa.org>. Acesso em 20.09.2019.

48 EXECUTIVE STERRING COMMITTEE. **Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA). Fourth Meeting of the Executive Steering Committee.** Disponível em <http://www.iirsa.org>. Acesso em 20.09.2019.

49 COMITÉ DE COORDINACIÓN TÉCNICA. **Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. Cuarta Reunión del**

O Relatório do CCT expôs a metodologia de trabalho utilizada para tratar da visão estratégica da América do Sul, destinada aos governos sul-americanos, e procedeu com a avaliação das delegações sobre o andamento da IIRSA, com foco nos seguintes itens: i) gestão técnica e política da iniciativa; ii) dinâmica de trabalho dos EID's; iii) inclusão de fatores técnicos e políticos propostos em acordos e projetos específicos; iv) fortalecimento das fontes e mecanismos de financiamento e apoio de iniciativas, como a articulação entre BNDES e CAF; v) intensificação dos trabalhos afetos aos processos setoriais de integração e realização de eventos com essa temática. Há de se ressaltar a preocupação da IIRSA com a segunda etapa do planejamento institucional, a promoção de Visão Estratégica da América do Sul 2020 e a difusão das suas ações (*ibidem*).

Segundo o CCT (*op cit*, p. 05), a IIRSA trabalhava com um portfólio de projetos de primeira geração (de baixo impacto e de curto prazo) composto por 75 estudos e 189 projetos, avaliado em US\$ 17 milhões, com mais de 50% de capital privado esperado. O CCT explicitava o andamento dos GTE's dos EID's e dos PSI's, criados e instituídos para ilustrar tais pretensões e avanços da IIRSA. O quadro a seguir resume bem a organização das atividades dos órgãos da IIRSA.

---

**Comité de Dirección Ejecutiva. Anexo 3. Informe del CCT al CDE.** 2 de julio de 2003, Caracas, Venezuela. Disponível em <http://www.iirsa.org>. Acesso em 20.09.2019.

Quadro 6. Eixos de Integração e Desenvolvimento  
e Processos Setoriais da IIRSA

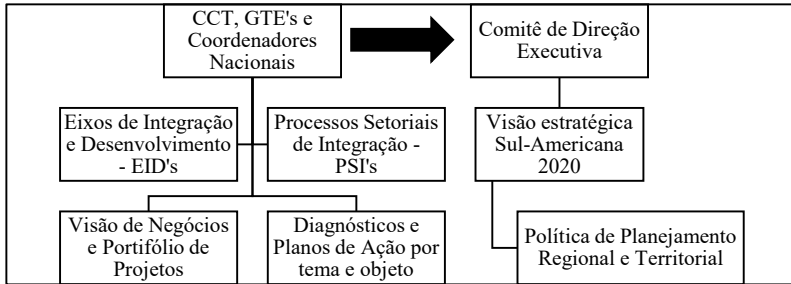
<b>Eixos de Integração e Desenvolvimento – EID</b>	<b>Processos Setoriais de Integração – PSI</b>
Eje Mercosur-Chile; Eje Andino; Eje del Escudo Guayanés; Eje Central del Amazonas; Eje Amazónico del Sur; Eje Interoceánico Central; Eje Interoceánico de Capricornio; Eje Interoceánico Meridional; Eje de la Cuenca del Plata;	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Sistemas Operativos de Transporte Aéreo; Facilitación de Pasos de Frontera; Sistemas Operativos de Transporte Marítimo; Marcos Normativos de Mercados Energéticos Regionales; Sistemas Operativos de Transporte Multimodal;

Fonte: Autor.

O CCT propunha o aprimoramento dos instrumentos de planejamento e gestão de projetos de infraestrutura inseridos na IIRSA e recomendava a elaboração de novos referenciais: “Visão de Negócios”, “Portfólio de Projetos” e “Planos de Ação”. Nesses documentos constaria a indicação de projetos de infraestrutura prioritários e de atividades econômicas suscetíveis a serem integradas em cadeias de valor agregado nas diferentes regiões geoeconômicas com previsão de investimentos, das fontes de financiamento e dos prazos para sua conclusão. O CCT pontuava boas práticas e experiências na condução dos trabalhos, tais como: contemplar a diversidade regional, vincular EID e PSI, modernizar o modelo de gestão e fortalecer as coordenações nacionais. Desse modo, a IIRSA ampliava os recursos administrativos e operacionais e também a sua capacidade de produzir transformações socioeconômicas no território sul-americano. O recurso abaixo discorre sobre as tarefas dos órgãos competentes e inclui os Coordenadores Nacionais, inseridos na estrutura da IIRSA em 2005.



Figura 8. Planejamento regional e territorial proposto pela IIRSA



Fonte: Autor.

Como dito, a ferramenta “Visão de Negócios” elenca os projetos prioritários de infraestrutura física, associados às atividades econômicas, e o “Portfólio de Projetos” dos EID’s e dialoga com os PSI’s, já os diagnósticos e os Planos de Ação referentes aos PSI’s visam identificar os obstáculos normativos, operacionais e institucionais e otimizar a utilização eficiente da infraestrutura básica da região (CCT, 2003-a). A organização dos trabalhos favoreceu o direcionamento para nova forma de gestão da IIRSA fundada na visão estratégica sul-americana, focada em recortes sub-regionais e áreas estratégicas (EID’s e PSI’s) e comprometida com acordos para concretização de ações. Em linhas gerais, os órgãos da IIRSA adotavam uma sistemática própria de trabalho que dava suporte para o desenvolvimento da política integracionista. Com efeito, a IIRSA tentava fazer com que os governos nacionais e os atores privados e da sociedade civil visualizassem as oportunidades apontadas nos planos da instituição (Visão de Negócios e Portfólio de Projetos).

O documento do CCT destaca que cada EID enquadra-se em uma situação particular, não apenas por causa da infraestrutura existente e/ou necessária, mas devido às articulações existentes entre os sistemas produtivos e as bases regionais e territoriais, dependentes dos processos ou contextos políticos, jurídicos e sociais, daí a necessidade de efetivo e profícuo envolvimento de governos, instituições, iniciativa

privada e sociedade e acompanhamento dos resultados da integração regional e territorial. Necessariamente, os EID's deviam coligar a visão estratégica sul-americana e a visão de negócios (por EID) e definir projetos estruturantes, mecanismos de financiamento e processos setoriais (CCT, 2003-a, p. 15). No Relatório do CCT foram especificados os objetivos e os detalhes das ações dos EID's e dos PSI's e concluído o levantamento de projetos de infraestrutura para subsidiar o portfólio de cada EID, ademais, cada EID foi caracterizado a partir de seus aspectos geográficos, produtivos e logísticos.

Como dito, o CCT teve êxito na proposição e planejamento de diversos EID's e PSI's, incluindo o EID Interoceânico Central e o PSI Facilitación de Pasos de Frontera. Antes denominado "Eixo Interoceânico" ou "Corredor Perú-Chile-Bolívia-Paraguai-Brasil", o Eixo Interoceânico Central foi definido como uma franja territorial transversal do continente que vincula a região Norte do Chile, a macro região Sul do Peru, a maior parte da Bolívia, o Norte do Paraguai e os estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo no Brasil (*op cit*, p. 27); com população em torno de 76 milhões de habitantes, uma superfície de 3,3 milhões de km<sup>2</sup> e grandes polos agropecuários e industriais, além de potencial nos setores de petróleo e gás (*ibidem*).

O Eixo Interoceânico Central era visto como um território relativamente isolado e cercado de regiões geoambientais muito marcantes (Cordilheira dos Andes, Floresta Amazônica e Pantanal), desprovido de conexões terrestres transnacionais. Conforme o documento, não havia sequer uma ligação terrestre (viária) de nível internacional entre Bolívia e Brasil, já que a primeira estrada dessa natureza - Santa Cruz e Puerto Suarez - estava em fase de construção (CCT, 2003-a). Outrossim, era prioritário para o Eixo Interoceânico Central resolver o problema das conexões terrestres da Bolívia com o Brasil (e outras conexões internas na Bolívia, como a ligação entre Cochabamba e Santa Cruz); almejava-se também melhorias para o

transporte de gás natural boliviano tanto para o Brasil quanto para os países do Pacífico (CCT, 2003-a).

Os PSI's contavam com diagnósticos e planos de ação por tema e objeto de modo a proporcionar amplo entendimento dos marcos regulatórios, operativos e institucionais afetos à infraestrutura regional-continental (*op cit*, p. 32). A rigor, a IIRSA promovia uma nova plataforma para alinhamento e atuação dos diversos organismos regionais, uma espécie de “marco regional unificado”, que prometia corroborar para o desenvolvimento e a competitividade dos setores de logística e infraestrutura (*op cit*, p. 33). Por conseguinte, o planejamento setorial favorecia a identificação de diretrizes básicas pertinentes aos planos de ações e à implementação dessas medidas em prol da: i) solução de problemas globais afetos à regulamentação do setor; ii) solução de problemas concretos decorrentes da “territorialização” das ações; esse planejamento também contribuía para explorar sinergias entre processos setoriais e suas respectivas ações, otimizando os espaços de diálogo existentes (*op cit*, p. 34).

Em sede de análise dos trabalhos, documentos e informações sobre os PSI's, vale acrescentar que o GTE do PSI Facilitación de Pasos de Frontera mostrava-se atento a problemática da descentralização política e econômica na América do Sul e dos seus efeitos territoriais e sociais, motivo pelo qual eram empreendidos esforços para a realização de estudos multitemáticos sobre a tipologia das zonas transfronteiriças, dos seus quadros normativos e operacionais e dos fluxos de pessoas, bens e serviços. Numa análise perfunctória ressaltava-se que o transporte terrestre era considerado de suma importância para a circulação de pessoas e mercadorias, contudo, o mesmo apresentava muitas barreiras ao comércio regional fronteiriço. Algumas medidas eram apontadas para resolução do problema da circulação nas zonas de fronteira, como a integração dos serviços de controle nesses pontos, porém, isso exigia investimentos em infraestrutura e nos órgãos públicos competentes e até maior atuação do setor privado.

O GTE do PSI *Facilitación de Pasos de Frontera* defendia na proposta de Plano de Ação a adoção das estratégias da IIRSA (reuniões setoriais com ampla participação dos atores públicos, privados e sociais e utilização de projetos-piloto) para definir políticas e ações na área de controle fronteiriço. Por último, o Relatório do CCT julgava necessário aprofundar a visão estratégica sul-americana, consolidar as visões de negócios dos EID's e concretizar soluções no processo de integração (CCT, 2003-a, p. 57). Tão logo, os responsáveis pelo planejamento da IIRSA reivindicavam espaços participativos e articulados e melhorias nas metodologias de trabalho para compreensão e intervenção no(s) processo(s) de integração regional; falava-se em: i) estratégia de trabalho global em âmbito regional; ii) estratégia de trabalho no âmbito dos EID's; iii) processos participativos de consulta ao setor privado e à sociedade civil; iv) divulgação dos padrões ambientais e sociais da IIRSA; v) financiamento dos projetos; vi) consolidação do esquema institucional (CCT, 2003-a, p. 57-60).

O seminário sobre a visão estratégica da integração física sul-americana que ocorreu logo após a IV Reunião do CDE lançou um documento de referência para àquele tema no âmbito da IIRSA: “Herramienta de trabajo para el diseño de una visión estratégica de la integración física suramericana” (IIRSA, 2003-b)<sup>50</sup>. Era de interesse dos países adotar um modelo de desenvolvimento sustentável que enfrentasse os problemas sociais, econômicos e políticos existentes, como: a redução da pobreza e da desigualdade social, a melhoria da competitividade das empresas e dos setores produtivos regionais, a inserção do mercado internacional, a promoção da governabilidade e da estabilidade democrática. A IIRSA reconhecia os potenciais econômicos e sociais da América do Sul, mas atentava-se para as desigualdades e desequilíbrios entre os países e entre as regiões e para os problemas estruturais: vulnerabilidade e dependência

---

50 IIRSA. **Herramienta de trabajo para el diseño de una visión estratégica de la integración física suramericana.** Caracas, Venezuela. IIRSA, 2003-b.

externa, desperdício de recursos, fragilidade das empresas e dos mercados, assimetrias regionais e internacionais. Nesse viés, a correta exploração dos benefícios da integração regional sul-americana proporcionaria não só o desenvolvimento da rede de infraestrutura física no território, mas melhores oportunidades de trabalho e bem-estar para a população, conservação dos ambientes naturais, impulso aos negócios, consolidação do mercado de consumo e constituição de um espaço internacional de paz e de democracia. A visão estratégica para América do Sul apoiava-se na adoção de um modelo (sustentável) com 04 (quatro) dimensões: competitividade, equidade, governabilidade e integração.

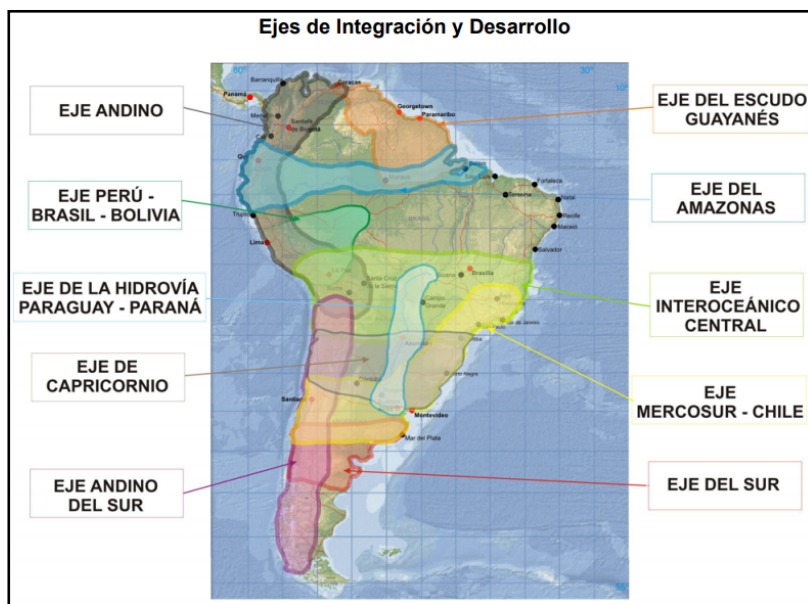
Não obstante, a competitividade favoreceria o incremento do comércio regional e internacional, a equidade enquanto mecanismo de democratização dos benefícios econômicos e sociais seria acessada pela coordenação e através da convergência das políticas macroeconômicas, a governabilidade estaria associada à qualidade das instituições e da atuação delas em prol da política regional, já a integração corresponderia ao conjunto de ações que implicam a articulação do território e a projeção da região como um ator e uma comunidade (IIRSA, 2003-b). Os princípios orientadores da visão estratégica sul-americana<sup>51</sup> assim como os dos PSI<sup>52</sup> foram mantidos com modificações pontuais e o caráter do desenvolvimento estratégico de infraestrutura de energia, telecomunicações e transportes era reafirmado na política da IIRSA, ademais, a articulação do território sul-americano seria efetivada mediante a institucionalização dos EID's especializados na ilustração a seguir:

---

51 Para recordar: i) regionalismo abierto, ii) ejes de integración y desarrollo, iii) sostenibilidad económica, social, ambiental y político-institucional, iv) aumento del valor agregado de la producción, v) tecnologías de información, vi) convergencia normativa, vii) coordinación público-privada.

52 Cf. i) Sistemas Operativos de Transporte Marítimo, ii) Sistemas Operativos de Transporte Aéreo, iii) Sistemas Operativos de Transporte Multimodal, iv) Facilitación de Pasos de Frontera, v) Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, vi) Integración Energética, vii) Instrumentos de Financiamiento.

Figura 9. Eixos de Integração e Desenvolvimento da visão estratégica da IIRSA



Fonte: IIRSA, 2003-b.

Após a (quase) demarcação da visão estratégica sul-americana e depois das orientações do CDE e do CCT acerca das metodologias de trabalho e atividades dos GTE's, sobretudo referente à necessidade de elaborar a Visão de Negócios dos EID's, os portfólios de projetos e os Planos de Ação, tiveram sequência as reuniões dos GTE's dos eixos de integração e desenvolvimento e dos processos setoriais. A IIRSA estava em vias de mudar substancialmente a abordagem sobre os EID's com a introdução de novas metodologias e técnicas voltadas à análise de projetos. A metodologia aplicada na atividade-produto "Carteira de Projetos" estabelecia a identificação de projetos de maior impacto associados com os objetivos da IIRSA, buscava-se compatibilizar a "Visão Estratégica Sul-Americana" e a "Visão de

Negócios” dos EID’s (IIRSA, 2003-c)<sup>53</sup>. Em que pese a IIRSA estivesse preocupada com os impactos dos seus projetos numa escala regional e numa perspectiva de médio e longo prazo, essa postura corroborou para que os projetos de infraestrutura de menor impacto ou situado em áreas menos dinâmicas e periféricas fossem “abandonados” no planejamento regional e territorial.

As técnicas de agrupamento de projetos, estabelecimento de fatores de análise e avaliação de grupos de projetos atribuíram maior projeção para os corredores ou conexões territoriais existentes e em melhor funcionamento e seus polos (regiões e cidades). Ao se identificar projetos-âncora, vinculados aos objetivos estratégicos da IIRSA, e estabelecer outros projetos complementares por EID e suas ligações com os PSI’s, um panorama sobre o EID era constituído, sendo ele formado por diversos grupos de projetos. Então, o agrupamento de projetos ficava sujeito às análises de viabilidade (sustentabilidade) e de factibilidade, isto é, se os grupos de projetos teriam capacidade de desenvolver os espaços geoeconômicos, alavancar os fluxos de comércio, atrair investimentos públicos e privados, aumentar as oportunidades das cadeias produtivas, gerar emprego e renda, promover eco-eficiência, reduzir riscos ambientais, melhorar a qualidade de vida das populações; esses grupos de projetos também deveriam expressar: rentabilidade dos negócios, confiabilidade das instituições e das demandas, segurança tecnológica, capacidade de atração de investimentos, oportunidades para associações públicas e privadas e benefícios para as populações nacionais. Uma vez realizado o agrupamento de projetos, validado e aprovado com bases nos critérios de sustentabilidade e de factibilidade, era feita a análise da Carteira de Projetos que permitia o ordenamento dos projetos (por nível de importância e impacto) e resultava no portfólio do EID.

Em novembro de 2003, em Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, os GTE’s dos EID’s Interoceânico, Mercosur - Chile, Porto Alegre

---

53 IIRSA. **Análisis de la cartera de proyectos**. Disponível: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=52>. Acesso em 07.04.2020.

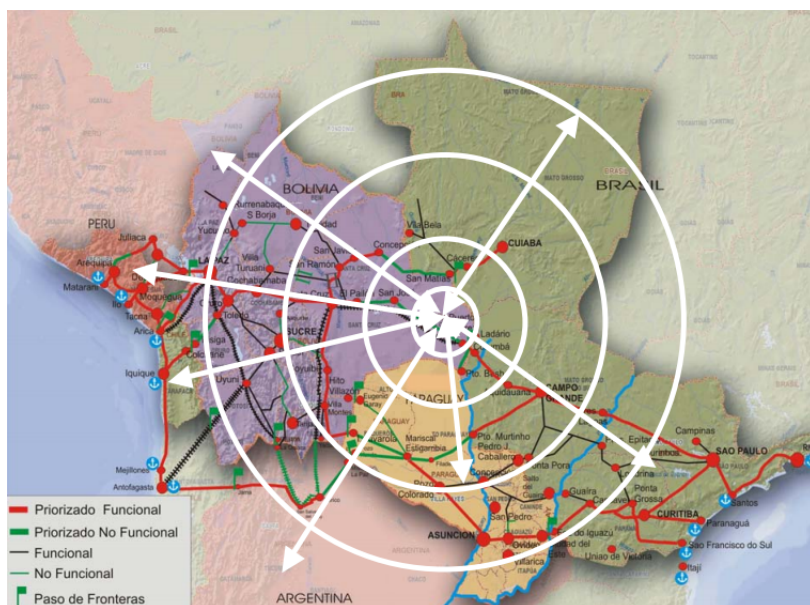
- Asunción - Jujuy - Antofagasta e Talcahuano - Concepción - Neuquén - Bahía Blanca assimilaram a metodologia para construção das carteiras de projetos e avaliaram uma pré-Visão de Negócios dos seus respectivos EID's. Essa organização dos EID's seguia critérios do planejamento e da gestão da IIRSA e também evidenciava a aproximação geográfica dos EID's e a compatibilização de interesses e objetivos geoeconômicos. Oportuno ressaltar que o estado de Mato Grosso, ou melhor, a maior parte do território estadual, também esteve inserido no planejamento dos EID's Andino e Amazônicos, aliás, excetuando as regiões do pantanal norte-mato-grossense e do sudeste do estado, ligadas à fronteira e ao Centro-Sul do país, respectivamente, as demais teriam ligações mais intensas com a região amazônica sul-americana. Certo é que a fronteira entre o Brasil e a Bolívia, ou melhor, as regiões do pantanal brasileiro e do chaco boliviano (e americano), era uma das áreas geoeconômicas deprimidas e carentes de infraestrutura no continente e que estava sob a responsabilidade do EID Interoceânico Central. Inobstante, a Bolívia surgia como o país que mais podia ser beneficiado com os projetos de infraestrutura da IIRSA, até porque a maioria dos trechos viários faltantes localiza-se em seu território.

O GTE do EID Interoceânico Central ampliou e caracterizou a área de influência desse eixo e explicitou os aspectos estratégicos e estruturantes das redes de transportes. De acordo com a apresentação do GTE do EID Interoceânico, essa região compreende 03 (três) áreas heterogêneas, desarticuladas e assimétricas: i) Bolívia e os portos de Perú e Chile; ii) o Paraguai; iii) os estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo. O GTE do EID Interoceânico superdimensionava o perfil da região quando incluía os dados econômicos e populacionais dos grandes centros urbanos do Brasil, Peru e Chile. Os potenciais econômicos, os grandes mercados consumidores e o acesso aos portos nos Atlântico e Pacífico eram considerados de suma importância para o desenvolvimento regional, se bem que os setores agropecuários, agroindustrial, de minério e



de gás no interior da região (Mato Grosso e Mato Grosso do Sul no Brasil e Santa Cruz na Bolívia) também eram valorizados na proposta do EID. Mas aquela inversão de prioridades na IIRSA, isto é, a preferência por projetos estruturantes e de maior impacto territorial, converteu a IIRSA num mercado de projetos de infraestrutura e pode ter obstado iniciativas locais e sub-regionais de integração e transfronteirização. O recurso a seguir desenha a atenção dada à rede de transportes, à circulação interna e à centralidade e à funcionalidade de determinadas vias no EID.

Figura 10. Principais vias de circulação interna no EID  
Interoceânico Central



Fonte: IIRSA, 2003-d.

O GTE responsável pelo EID Interocéânico Central confeccionou uma proposta de portfólio de projetos contendo, inicialmente, 05 (cinco) áreas geoeconômicas e suas conexões territoriais, depois, após deliberação dos órgãos da IIRSA na III

Reunião dos Coordenadores Nacionais em Buenos Aires no final de novembro do ano de 2003, esse EID assumiu o seguinte formato (IIRSA, 2003-d<sup>54</sup> e 2003-e<sup>55</sup>): Grupo 01. Conexión Chile - Bolivia - Paraguay - Brasil (Iquique - Ollague - Tarija - Infante - Rivarola - Mariscal Estigarribia - Carmelo Peralta - Porto Murtinho - Campo Grande); Grupo 02. Optimización del corredor Corumbá - São Paulo - Santos - Rio de Janeiro; Grupo 03. Conexión Santa Cruz - Puerto Suárez - Corumbá; Grupo 04. Conexión Santa Cruz - Cuiabá; Grupo 05. Conexiones del Eje al Pacífico: Ilo/Matarani - Desaguadero - La Paz + Arica - La Paz + Iquique - Oruro - Cochabamba + La Paz - Cochabamba - Santa Cruz; Grupo 06. Conexión Bolivia - Paraguay (Santa Cruz - Boyuibe - Villamonte - Hito Br9 - Mariscal Estigarribia – Assunción).

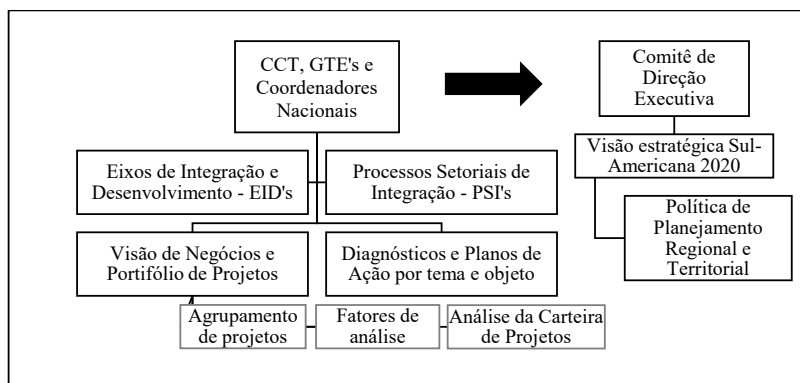
A III Reunião dos Coordenadores Nacionais e o seminário do PSI Facilitación de Pasos de Frontera foram realizados simultaneamente na cidade de Buenos Aires, Argentina, no final de novembro de 2003, com os objetivos de avaliar as metodologias aplicadas (agrupamento de projetos e fatores de análise), as propostas de Carteiras de Projetos dos GTE's dos EID's e as perspectivas de melhorias na circulação fronteiriça. Essa reunião tinha o intuito de facilitar a aplicação das novas metodologias e técnicas de planejamento regional e territorial adotadas pela IIRSA e de preparar os órgãos e os seus responsáveis para a próxima reunião do Comitê de Direção Executiva que iria acontecer. A organização dos trabalhos e as rotinas tinham esse arranjo:

---

54 IIRSA. **Ayuda memoria de las reuniones de los Grupos Técnicos Ejecutivos de los Ejes:** Interoceánico, Porto Alegre-Asunción-Jujuy-Antofagasta; Merco-sur-Chile, y Talcahuano-Concepción-Neuquén-Bahía Blanca. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=52>. Acesso em 07.04.2020.

55 IIRSA. **III Reunión de Coordinadores Nacionales. Análisis de la cartera de proyectos.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=45>. Acesso em 07.04.2020.

Figura 11. Planejamento regional e territorial da IIRSA com as inovações



Fonte: Autor.

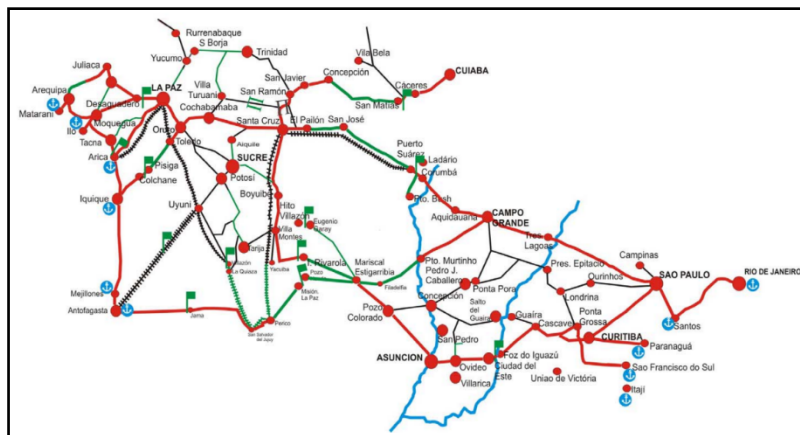
Por outro lado, o GTE do PSI Facilitación de Pasos de Frontera já dispunha de um estudo empírico sobre as áreas fronteiriças e o trânsito de pessoas e mercadorias nos territórios e recomendava a adoção de um programa de intervenção na América do Sul. Uma longa lista de ações e responsabilidades compartilhadas fundamentava o programa e evidenciava a complexidade do tema (estruturas políticas e administrativas dos países, racionalização do arcabouço normativo e burocrático, financiamento, modelos de gestão dos controles fronteiriços, tecnologias da informação, logística e infraestrutura). A metodologia do projeto-piloto previa a mobilização dos atores envolvidos, realização de seminários, celebração de acordos e atuação político-institucional em casos concretos (GTE FACILITACIÓN DE PASOS DE FRONTERA, 2003)<sup>56</sup>.

Então, da mesma forma que os GTE's dos EID's caminhavam na conclusão da Visão de Negócios e da Carteira de Projetos, os GTE's dos PSI's aprofundavam os diagnósticos e os planos de ação nas suas

<sup>56</sup> GTE FACILITACIÓN DE PASOS DE FRONTERA. **Proceso sectorial sobre Facilitación de pasos de frontera en el marco de IIRSA**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/>. Acesso em 07.04.2020.

respectivas áreas. Em Santiago, Chile, a V Reunião do Comitê de Direção Executiva ajudou a divulgar internacionalmente a IIRSA e buscou alcançar os entendimentos necessários para consolidação da visão estratégica sul-americana e para gestão das carteiras de projetos e dos planos de ação dos PSI's (CDE, 2003-a)<sup>57</sup>. O chamado “Processo de Planejamento Indicativo” foi incorporado pela IIRSA para fortalecer a visão de negócios dos EID's e a implementação dos projetos na região. Essa ação resultou num portfólio de projetos com 40 (quarenta) grupos distribuídos no continente, esse recurso tinha como pressupostos: i) discurso e consenso sobre a área de influência e a caracterização de cada EID; ii) aplicação da metodologia para análise das carteiras de projetos; iii) ordenamento das carteiras de projetos; iv) parametrização das atividades e ações de cada grupo de projetos por EID. Enquanto isso, o EID Interoceânico Central tinha conhecimento das redes de transportes, cidades e regiões fronteiriças que deviam ser objeto de atenção da IIRSA (Figura 12).

Figura 12. Redes de transportes e de cidades no EID Interoceânico Central



Fonte: GTE Eje Interoceânico, 2003<sup>58</sup>.

57 CDE. **Quinta reunião do Comitê de Direção Executiva. Ata da Reunião.** Disponível em: <http://iirsa.org/Document/Detail?Id=53>. Acesso em 07.04.2020.

58 GTE EJE INTEROCEÁNICO. **Visión de Negocios Eje Interoceánico.** Disponível: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/)

Após várias rodadas de discussões sobre os EID's e os PSI's, o agrupamento de projetos e a constituição de grupos projetos por EID's nas reuniões dos Coordenadores Nacionais, dos GTE's e do CDE, a IIRSA concluiu importante documento “Cartera de Proyectos de los Ejes de Integración y Desarrollo 2003” (IIRSA, 2003-f)<sup>59</sup>, que passava a exibir a Visão de Negócios e os portfólios de projetos de infraestrutura (vide Quadro 7).

Quadro 7. Agrupamento de projetos e situação deles no Eixo Interoceânico Central

Grupos de Projetos no EID	Projeto principal e projetos complementares inseridos no EID Interoceânico Central
<b>Grupo 01. Conexión Chile-Bolivia-Paraguay-Brasil (Iquique-Ollague-Tarija-Infante Rivarola-Mariscal Estigarribia-Carmelo Peralta-Porto Murtinho-Campo Grande)</b>	<b>Projeto principal:</b> Pavimentación Carmelo Peralta-Loma Plata y Construcción puente Carmelo Peralta-Porto Murtinho
	Conexión fibra óptica Porto Murtinho-Loma Plata
	Mejoramiento aeropuerto Mariscal Estigarribia
	Proyecto Gasífero-Termoeléctrico Bolivia-Paraguay
	Pasos de frontera Peralta-Porto Murtinho y Infante Rivarola-Canadá Oruro
	Carretera Canadá Oruro-Villamontes-Tarija-Estación Abaroa
	Paso de Frontera Ollague-Estación Abaroa.
	Construcción carretera Ollague-Collahuasi22
<b>Grupo 02. Optimización del corredor Corumbá-São Paulo-Santos-Rio de Janeiro</b>	<b>Projeto principal:</b> Anillo ferroviario de São Paulo (norte y sur)
	Modernización Ferrocarril Corumbá-Campo Grande
	Ferrocarril Campo Grande-Baurú-Santos
	Anillo ferroviario de Campo Grande
	Circunvalación vial de Campo Grande
	Circunvalación vial de Corumbá
	Modernización del Puerto de Santos
	Vía perimetral del Puerto de Santos
Acceso vial Puerto de Sepetiba	

icd\_presentacionvisiondenegocios.pdf. Acesso em 08.04.2020.

59 IIRSA. **Cartera de Proyectos de los Ejes de Integración y Desarrollo 2003.** Resultado de la aplicación de la Metodología de Planificación Indicativa. Disponível em: <http://iirsa.org/Document/Detail?Id=3351>. Acesso em 08.04.2020.

Quadro 7. Agrupamento de projetos e situação deles  
no Eixo Interoceânico Central [continuação]

Grupos de Projetos no EID	Projeto principal e projetos complementares inseridos no EID Interoceânico Central
<b>Grupo 03. Conexión Santa Cruz-Puerto Suárez-Corumbá</b>	<b>Proyecto principal:</b> Construcción carretera Pailón-San José-Puerto Suárez
	Instalación de fibra óptica a lo largo de la carretera
	Paso de frontera Puerto Suárez-Corumbá
	Concesión Ferrocarril / Carretera Motacucito-Puerto Bush
<b>Grupo 04. Conexión Santa Cruz-Cuiabá</b>	<b>Projeto principal:</b> Pavimentación carretera San Matías-Concepción
	Paso de Frontera (San Matías - Cáceres)
	Construcción Puente Banegas
	Pavimentación Puente Banegas-Okinawa
	Pavimentación Porto Limão-San Matías
<b>Grupo 05. Conexiones del Eje al Pacífico (Ilo/Matarani – Desaguadero La Paz + Arica-La Paz + Iquique-OruroCochabamba + La Paz – Cochabamba – Santa Cruz)</b>	<b>Projeto principal:</b> Carretera Oruro-Pisiga
	Mejoramiento de los Puertos de Ilo y Matarani
	Mejoramiento del Aeropuerto de Ilo
	Pavimentación Tacna-Mazocruz (ruta a Desaguadero)
	Mejoramiento de servicios en Puerto de Arica
	Concesión aeropuerto Arica
	Pavimentación carretera Toledo-Huachacalla-Pisiga
	Paso de Frontera (não identificado)
	Rehabilitación carretera Iquique-Colchane
	Rehabilitación tramo El Sillar
	Rehabilitación Puente “La Amistad”
	Pavimentación Carretera Antigua-Santa Cruz-Cochabamba
<b>Grupo 06. Conexión Bolivia-Paraguay (Santa Cruz- Boyuibe – Villamonte – Hito Br94 – Mariscal Estigarribia – Asunción)</b>	<b>Projeto principal:</b> Pavimentación Villamonte – Hito Br94

Fonte: IIRSA, 2003-f, organização do autor.

No EID Interoceânico Central, os grupos de projetos 01, 02 e 03, isto é, Conexión Chile - Bolivia - Paraguay - Brasil (Iquique - Ollague - Tarija - Infante - Rivarola - Mariscal Estigarribia - Carmelo Peralta - Porto Murtinho - Campo Grande), Optimización del corredor Corumbá - São Paulo - Santos - Rio de Janeiro, e Conexión Santa Cruz - Puerto Suárez - Corumbá, com maior número de projetos de infraestrutura de médio e alto impacto, geograficamente concentrados, teriam capacidade de conectar as regiões produtivas regionais e de interligar essas áreas aos portos, reduzir os custos de transportes, reestruturar, otimizar e melhorar a infraestrutura de transportes dos países, especialmente a malha ferroviária, e desenvolver determinados setores: gás, mineral e de turismo (IIRSA, 2003-f). O conjunto de projetos de infraestrutura poderia promover transfronteirização e/ou transnacionalização dos territórios já que melhoraria significativamente a infraestrutura e a logística de aeroportos, pontes, estradas, ferrovias e anéis viários e conformaria as áreas interiores, especialmente as da Bolívia, como espaços de interconexão da infraestrutura regional.

Ainda assim, esse plano escamoteava as desigualdades no tratamento das fronteiras do Chaco-Pantanal. Na Bolívia, a província German Busch, notadamente as cidades de Puerto Suárez e Puerto Quijarro, mostravam-se mais atrativa que a província Ángel Sandoval e a cidade de San Matías. No Brasil, o estado de Mato Grosso do Sul seria o grande beneficiado com os projetos de infraestrutura de transportes com a continuidade das conexões territoriais e com a revitalização dos espaços fronteiriços com a Bolívia e o Paraguai. Já o estado de Mato Grosso era pouco contemplado no planejamento indicativo, aliás, as principais obras e intervenções previstas no Grupo 04 (Conexión Santa Cruz – Cuiabá) focavam a pavimentação de estradas na Bolívia e de alguns trechos viários no Brasil; os objetivos de desenvolver o potencial agrícola dessa região e o comércio nos dois lados da fronteira não estavam amparados por projetos estratégicos e/ou estruturantes ou mesmo outras políticas sub-regionais e territoriais.

Ainda na V Reunião da CDE<sup>60</sup>, em dezembro de 2003, a delegação da Bolívia relacionava os projetos de infraestrutura em andamento no país e informava a situação deles, logo, cumpre verificar aqueles que estavam na área de influência do EID Interoceânico Central. As estradas do trecho Concepción - San Ignacio - San José e o trecho ferroviário entre Motacucito - Mutún - Puerto Busch estavam em fase de estudos e a conexão San José - Roboré - El Carmen - Puerto Suarez havia iniciado, porém aguardava a aprovação de financiamentos para conclusão de todos os trechos previstos pelo governo. Essas ligações partindo de Concepción, passando por San José, tinham como destino as cidades bolivianas na fronteira com o Brasil (Mato Grosso do Sul) e com o Paraguai. Inobstante, a conexão San Rafael - San Matías, de suma importância para a fronteira com Cáceres (Mato Grosso, Brasil), era a mais atrasada e também era de difícil concretização por questões políticas e econômico-financeiras (BARRAU, 2003)<sup>61</sup>.

A estruturação desses corredores fronteiriços enquanto estratégia para aumentar a produtividade local-regional e para integrar e desenvolver as áreas geoeconômicas do continente também envolve competição e disputa de interesses territorializados, tanto de setores produtivos e econômicos quanto de empresas e instituições das áreas de logística e infraestrutura. Há inequívoca concorrência entre os corredores e as fronteiras entre San Matias - Cáceres e Puerto Suarez - Corumbá (Bolívia e Brasil), aliás, no âmbito do EID Interoceânico

---

60 O GTE do PSI Facilitación de Pasos de Frontera, após a concretização de estudo-diagnóstico e da proposta de Plano de Ação, entendia pela necessidade de difundir os conhecimentos e as práticas da IIRSA nos países, sobretudo nas regiões fronteiriças, de modo a promover, junto com os atores e as autoridades locais, melhorias na circulação fronteiriça (CCT. Informe del CCT al CDE. Quinta reunião do Comitê de Direção Executiva. Iniciativa para a integração da infraestrutura regional da América do Sul (IIRSA). Santiago, Chile. CDE, 2003).

61 BARRAU, Jorge Urquidi. **Iniciativa para a integração da infraestrutura regional da América do Sul (IIRSA)**. Santiago de Chile. MINISTERIO DE SERVICIOS Y OBRAS PUBLICAS. VICE DE TRANSPORTES, 2003.



Central, San Matías, Cáceres e até Cuiabá (capital de Mato Grosso) comportam-se como cidades de “fim de linha”, enquanto se constitui uma centralidade logística em torno Puerto Suarez - Corumbá que dão acesso às maiores concentrações produtivas e populacionais de Bolívia e Brasil (Santa Cruz, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Paraná, Rio de Janeiro) e do Paraguai.

Outrossim, a IIRSA reconhecia que a Hidrovia Paraguai-Paraná consistia numa área geoeconômica especial e relevante para os países por ocasião do seu potencial logístico e dos seus atributos socioeconômicos e ambientais, daí a determinação de criar um GTE específico para esse fim.

### **1.5 A IIRSA e a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA): as Declarações de Cusco e Ayacucho de 2004 e o ensaio geopolítico para criação da Unasul**

Em 2004 a IIRSA estava aperfeiçoando a sua estrutura administrativa e operacional e melhorando os processos de planejamento e gestão dos projetos de infraestrutura, sobretudo as suas atividades-produtos: Visão Estratégica Sul-Americana, Eixos de Integração e Desenvolvimento, Processos Setoriais de Integração, Visão de Negócios dos IED's e Planos de Ação dos PSI's. No primeiro semestre de 2004 foram realizados seminários sub-regionais dos países da CAN e do Mercosul-Chile sobre o PSI Pasos de Frontera para discutir os resultados do diagnóstico das zonas fronteiriças, as propostas de modelo de controles fronteiriços e o conjunto de áreas para implementação de projetos-piloto (CCT, 2004-a)<sup>62</sup>. O PSI Pasos de Frontera estava comprometido com a aplicação de diagnósticos e

---

62 CCT. **Proceso sectorial sobre facilitación de pasos de frontera. Ayda memoria de los talleres de trabajo.** Disponível em: <http://iirsa.org/Document/Detail?Id=68>. Acesso em 09.04.2020.

ações efetivas nos controles fronteiriços no âmbito de um programa institucional a ser construído.

O estudo do PSI Pasos de Frontera abordava a integração, a organização e o funcionamento dos controles fronteiriços na América do Sul e levantava a hipótese de instituir um modelo de trânsito internacional (eletrônico). Esse trabalho listava os 20 (vinte) principais postos de fronteira com base no volume transportado e na participação deles no comércio bilateral, apenas Puerto Suárez - Corumbá aparecia naquela relação na fronteira entre Brasil e Bolívia (CCT, 2004-b)<sup>63</sup>. Esse documento sublinhava que o comércio regional dependia do transporte terrestre naquelas áreas fronteiriças e que os postos fronteiriços regidos por normas da CAN funcionavam melhor que os controles feitos com normas do Mercosul, ademais, a fronteira sul do continente (Brasil - Uruguai e Brasil - Argentina) mostrava-se mais desenvolvida e preparada para o desafio da circulação fronteiriça (*op cit*). A tese de que a circulação fronteiriça depende das normas regionais (dos blocos comerciais) pode ser aplicada para as áreas mais dinâmicas nas quais o comércio internacional é relevante e/ou expressivo, dificilmente as normas regionais alcançariam aspectos particulares das fronteiras periféricas do continente, como no caso de San Matías e Cáceres. Isso não significa que os marcos regulatórios supracionais devem ser ignorados na abordagem dos problemas dos fluxos fronteiriços, mas aqueles marcos devem ser avaliados juntamente com outros fatores (locais).

Nessa direção, o plano do GTE do PSI Pasos de Frontera parece completo, pois combina os enfoques geral e particular, teórico-normativo-político e empírico-social; a metodologia empregada pelo órgão avalia as políticas e as normativas aplicadas nos postos de região fronteiriça, a estrutura administrativas (pública e privada) nesses locais, a integração de controles, os modelos aduaneiros, a

---

63 CCT. **Facilitación del transporte em los pasos de frontera. Síntesis, conclusiones y recomendaciones.** Disponível em: <http://iirsa.org/Document/Detail?Id=69>. Acesso em 09.04.2020.

direcionalidade e as características dos fluxos, e pondera acerca dos tipos de controles fronteiriços desejáveis e possíveis na região (CCT, 2004-b). Inexistem objeções sobre a necessidade de infraestrutura física, sistemas tecnológicos e equipamentos nos órgãos competentes, a racionalização dos procedimentos burocráticos, integração e modernização dos controles fronteiriços, gestão público-privada e governança fronteiriça, a questão é se a política regional sul-americana (da IIRSA) teria força suficiente para promover tamanha transformação em toda região fronteiriça e/ou em todas as fronteiras do continente no que se refere à circulação de pessoas e mercadorias. Nessa direção, a proposta do GTE do PSI Pasos de Frontera para intervenção nas fronteiras também é pertinente, pois teve início com a seleção de áreas prioritárias (05 inseriam-se na CAN e 03 no Mercosul<sup>64</sup>), previa a inclusão da fronteira Puerto Suárez - Corumbá (BR-BO)<sup>65</sup> e vislumbrava a realização de seminários regionais, a celebração de acordos bilaterais e a implantação de medidas concretas nos espaços fronteiriços.

No mês de junho de 2004 os GTEs dos EID reuniram-se para aplicar as “novas” metodologias e técnicas do planejamento territorial e regional da IIRSA: análise da Carteira de Projetos, avaliação de grupos de projetos e procedimentos para tomada de decisões nos EID. Na verdade, a IIRSA operava para conhecer melhor as estratégias e os projetos de infraestrutura previstos nos portfólios, identificar as parcerias e as fontes de financiamento que pudessem assegurar a viabilidade e a execução dos projetos e difundir as suas ações nos países. O conjunto de grupos de projetos por EID e de ações por PSI deveria resultar numa política democrática e participativa

---

64 A primeira fase do projeto previa essas regiões fronteiriças: Cidade del Leste - Foz do Iguaçu (PA-BR), Cristo Redentor (AR-CH), Fray Bentos - Puerto Unzué (UR-AR); a segunda previa Puerto Suárez - Corumbá (BR-BO) e Chuy-Chuí (UR-BR).

65 A fronteira Puerto Suárez - Corumbá (BR-BO) era considerada prioridade para a segunda fase desse projeto por causa de seu nexos com os blocos CAN e Mercosul.

de integração regional (desenvolvimentista e progressista) com resultados concretos no território e com distribuição dos benefícios socioeconômicos para as populações dos países. Sob a supervisão do CCT, os GTE's tinham a missão de preparar os documentos de referência para a atuação dos governos e a realização dos investimentos públicos e privados nas áreas e nos setores de interesse.

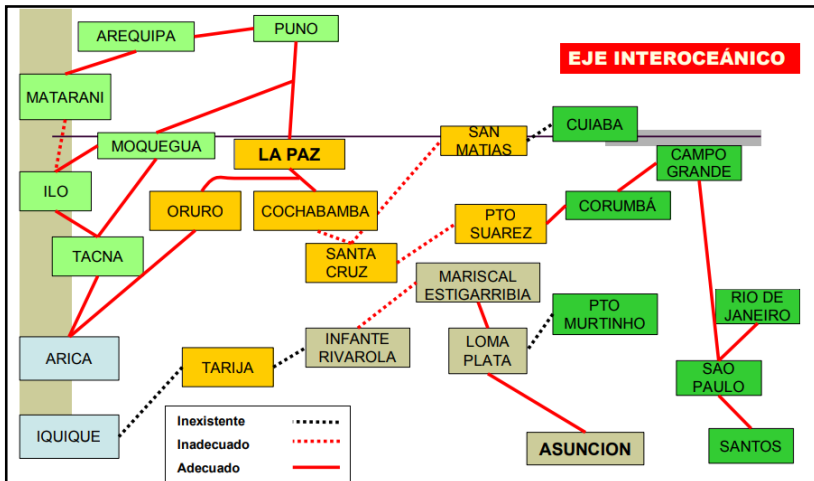
Além do EID Interoceânico Central, outros EID's (e até PSI's) relacionavam projetos que poderiam impactar positivamente nos territórios da fronteira entre Brasil e Bolívia<sup>66</sup>, no entanto, o EID Interoceânico Central era o responsável por explorar as características e as potencialidades da área e por desenvolver a conexão interoceânica. A Visão de Negócios do EID Interoceânico Central (perfil das economias sub-regionais, expectativas de crescimento dos setores econômicos e produtivos, expectativas das populações) pouco mudava no curso da IIRSA (mesmo após as reuniões de trabalho e as inovações políticas e administrativas), posto isto, a integração física do território (central) do continente e a estruturação de um complexo logístico concentravam todas as atenções dos órgãos da IIRSA e dos seus colaboradores.

A ilustração que segue é um recurso do material do EID Interoceânico Central exposto à época, ela contém uma síntese das ligações entre as cidades de Peru, Chile, Bolívia, Paraguai e Brasil, do litoral do Pacífico até o litoral do Atlântico, e informa a situação delas, senão vejamos:

---

<sup>66</sup> O Departamento de Santa Cruz mesmo é contemplado em diversos EID's e PSI's. Outrossim, o estado de Mato Grosso (junto o estado do Pará, região Norte do Brasil) estava incluído na área de influência do EID Amazonas, em especial no Grupo 05. Acceso a Hidrovia del Solimoes - Amazonas; nesse EID estavam previstos os seguintes projetos de infraestrutura: as estradas Cuiabá - Santarém e os portos de Santarém e Itaituba (IIRSA. GTE de los Ejes Andino, del Amazonas y del Escudo Guayanés. Disponível em: [www.iirsa.org/Event/Detail?Id=72](http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=72). Acesso em 09.04.2020).

Figura 13. Conexões terrestres entre as cidades do ID Interoceânico Central



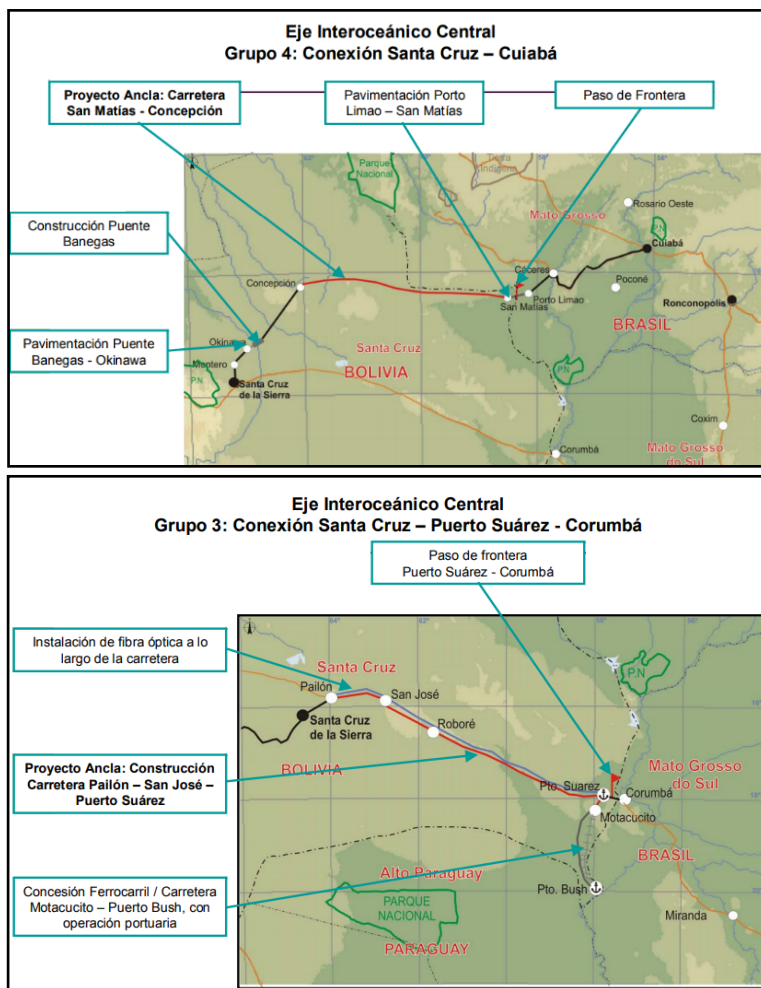
Fonte: IIRSA, 2004-a<sup>67</sup>.

Outro assunto posto em questão na reunião dos GTE's de meados de 2004 em Buenos Aires, Argentina, foi o agrupamento de projetos dos eixos. O EID Interoceânico Central chegou a ter 06 (seis) grupos de projetos, como dito anteriormente, mas, nessa reunião ficou acertado que esse EID teria 05 (cinco) grupos de projetos, sendo eles: Grupo 01. Conexión Chile - Bolivia - Paraguay; Grupo 02. Optimización del corredor Corumbá - São Paulo - Santos - Rio de Janeiro; Grupo 03. Conexión Santa Cruz - Puerto Suarez - Corumbá; Grupo 04. Conexión Santa Cruz - Cuiabá; Grupo 05. Conexiones del Eje al Pacífico (Figura 14). O agrupamento de projetos do EID Interoceânico Central intensificava as articulações inter-regionais entre as áreas andinas e chaco-pantaneiras e projetava a ligação delas com um corredor centro-litorâneo voltado ao atlântico.

67 IIRSA. **Grupos del Eje Interoceánico**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/mer\\_baires04\\_presentacion\\_eje\\_interoceanico.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/mer_baires04_presentacion_eje_interoceanico.pdf). Acesso em 09.04.2020.



Figura 15. Grupos de projetos do EID Interoceânico Central com foco na fronteira entre Brasil e Bolívia.



Fonte: IIRSA, 2004-a (op cit).

Nos meses de agosto e de outubro de 2004 na cidade de Lima, Peru, estiveram reunidos os representantes dos governos nacionais e das organizações que compõem o CCT (BID, CAF, FONPLATA) para aperfeiçoar os documentos e os planos da IIRSA e promover a difusão deles nos setores público e privado dos países envolvidos, assim sendo, a IV e a V Reunião dos Coordenadores Nacionais

estavam comprometidas com o desenvolvimento e a vinculação dos processos de planejamento (regional, da IIRSA, e nacionais, dos países envolvidos). Com a realização dos eventos, os órgãos e os agentes da IIRSA alcançaram entendimentos importantes no que diz respeito ao processo de planejamento territorial e ao ordenamento da carteira de projetos. A intenção era preparar o terreno para as decisões políticas dos ministros e dos presidentes da região, ratificando os documentos já existentes e confeccionando outros, a exemplo da Carteira de Projetos 2004 (CCT, 2004-c e 2004-d)<sup>68</sup>.

A propósito do planejamento territorial indicativo da IIRSA, um levantamento inicial da Carteira de Projetos de 2004, sob a supervisão do CCT, identificava 40 grupos de projetos, distribuídos nos 08 EID's, e 336 projetos de infraestrutura entre nacionais (243) e transnacionais (93), sendo: 289 de transportes<sup>69</sup>, 40 de energia e 06 de comunicações (CCT, 2004-e)<sup>70</sup>; apenas no EID Interoceânico Central estavam previstos 44 projetos de infraestrutura, que juntos representavam aproximadamente 13% do total de projetos.

Até esse momento, a IIRSA não tinha a prática de elaboração de documentos oficiais, a exceção das Declarações Presidenciais. A Visão Estratégica Sul-Americana mesmo era um estudo (insumo) para o posicionamento dos governos nacionais e os portfólios de projetos e os planos de ação estavam previstos em levantamentos e materiais de uso dos GTE's e do CCT. Isso mudou com a decisão de elaboração de documentos de planejamento que pudessem expressar os compromissos dos países com a implementação dos projetos

---

68 CCT. **IV Reunión de Coordinadores Nacionales. Agenda anotada.** Disponível em: <http://iirsa.org/Document/Detail?Id=73>. Acesso em 09.04.2020;  
CCT. **V Reunión de Coordinadores Nacionales. Agenda anotada.** Disponível em: <http://iirsa.org/Document/Detail?Id=76>. Acesso em 09.04.2020.

69 158 viários, 25 ferroviários, 21 marítimos, 30 fluviais, 19 aéreos e 36 em postos de fronteira.

70 CCT. **Iniciativa IIRSA. Cartera de Proyectos 2004.** Disponível: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cnr5\\_presentacion\\_cartera\\_iirsa.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cnr5_presentacion_cartera_iirsa.pdf). Acesso em 10.04.2020.



de infraestrutura no continente. Esse esforço mais concentrado e direcionado para a formalização dos atos da IIRSA teve início, de certa forma, com o um programa de participação e difusão pública e com a confecção da Carteira de Projetos de 2004, que facilitaram os debates sobre a criação de outro documento de referência: a Agenda de Implementação Consensuada 2005 - 2010.

A VI Reunião do Comitê de Direção Executiva, evento preparatório para a III Reunião dos Presidentes da América do Sul, em vias de acontecer no final de 2004, teve êxito na finalização e na (pré)aprovação dos seguintes documentos<sup>71</sup>: “Planificación Territorial Indicativa. Cartera de Proyectos IIRSA 2004” e “Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010” (CDE, 2004-a)<sup>72</sup>. Para a IIRSA, a organização do território sul-americano em EID’s e em grupos de projetos expressava a visão geoestratégica das áreas geoeconômicas e as funcionalidades da logística e dos corredores de transportes, por certo a Carteira de Projetos (anual) alinhava os países em prol da implementação dos projetos de infraestrutura nos EID’s. Mais do que isso, a IIRSA se percebia como uma instância político-institucional para definição de agendas entre os Estados sul-americanos e para realização de projetos de integração física com impacto continental e/ou fundamentos geopolíticos ou geoestratégicos. Não é exagero pontuar que a IIRSA, nessa ótica, seria um efetivo órgão de governança logística na América do Sul, se bem que eram conhecidos os problemas do déficit democrático nos processos decisórios e de planejamento e de gestão da IIRSA.

---

71 A título de informação, a reunião também abordou a construção e a implementação de um programa de participação e difusão pública da IIRSA para promover amplo conhecimento sobre a política de integração regional e os projetos de infraestrutura e os seus benefícios sociais, econômicos, culturais, políticos e ambientais.

72 CDE. **Sexta Reunión del Comté de Dirección Ejecutiva. Acta de la reunión.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cde6\\_acta\\_%20lima\\_%20espa%C3%B1ol.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cde6_acta_%20lima_%20espa%C3%B1ol.pdf). Acesso em 10.04.2020.

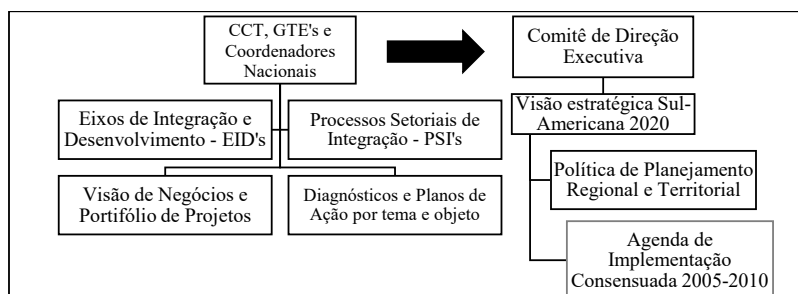
No entendimento do CDE (*op cit*), a IIRSA necessitava adotar um conjunto de medidas para efetivar os trabalhos realizados pelos órgãos da instituição, tais como: criar sistemas de informações dos projetos, levantar fontes de financiamento, buscar apoio de agentes públicos e privados para investimentos e para execução dos projetos, prestar assessoria para os atores interessados na temática nos países, entre outras possibilidades. Todavia, a “novidade” da agenda comum (consensuada e programada) composta por projetos de médio e alto impacto voltados à estruturação da integração física sul-americana revelou-se oportuna no sentido de “forçar” os países a estimular a gestão e a execução de projetos de infraestrutura prioritários, além disso, essa agenda favorecia o ordenamento e o monitoramento dos projetos. A IIRSA preparava-se para instaurar uma nova etapa na política de planejamento territorial e regional de viabilização dos projetos de infraestrutura e de integração física.

A Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010 (AIC), destinada à preparação, financiamento e execução de projetos de infraestrutura, era supervisionada tecnicamente pelo CCT e de conhecimento das autoridades e gestores públicos dos países interessados que determinavam a priorização dos projetos selecionados na agenda no âmbito das políticas e programas nacionais. Em linhas gerais, os princípios ou contornos básicos da Agenda de Implementação Consensuada (AIC) consistiam em: i) gestão intensiva e focalizada de projetos sob a responsabilidade do CCT/IIRSA; ii) engajamento dos coordenadores nacionais no acompanhamento e desenvolvimento dos projetos de infraestrutura; iii) estruturação de modelos de associação público-privada e de formas de apoio de projetos, isto é o que consta no documento-base da AIC (IIRSA, 2004-b)<sup>73</sup>.

---

73 IIRSA. **Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010**. Disponível em: <http://iirsa.org/Document/Detail?Id=74>. Acesso em 10.04.2020.

Quadro 8. Planejamento regional e territorial da IIRSA com a inclusão da AIC 2005-2010



Fonte: Autor.

A ideia principal da AIC resumia-se num sistema gerencial de projetos apto a dar os direcionamentos necessários para as instituições atuarem na realização de estudos e projetos, na busca de parcerias e de financiamentos, no acompanhamento da execução das obras e na comunicação das ações da IIRSA. A AIC estabelecia um plano de ação que coordenava as responsabilidades dos órgãos da IIRSA e dos governos nacionais em prol da viabilização dos projetos de infraestrutura. A AIC previu 31 projetos prioritários para integração territorial, sendo 07 (sete) no EID Interoceânico Central, apenas 01 (um) na fronteira entre Brasil e Bolívia: Carretera Paillón - Puerto Suarez (na Bolívia).

O CDE levou todos os documentos citados para discussão na III Reunião dos Presidentes da América do Sul no início de dezembro daquele ano (2004) em Cusco, no Peru, sendo eles aprovados pelas autoridades<sup>74</sup>. Mas a IIRSA pleiteava maior apoio dos governos nacionais e reclamava da falta de efetividade das suas ações, alertando todos sobre o problema da institucionalização do bloco. As incertezas sobre a legitimidade da sua atuação e a personalidade jurídica da IIRSA não tinham nenhum fundamento, a IIRSA era, de fato e de direito, uma organização internacional devidamente respaldada pelas normas de

<sup>74</sup> III CUMBRE PRESIDENCIAL SUDAMERICANA. **Declaración de Ayacucho 2004**. Disponível em: [www.unasurg.org.br](http://www.unasurg.org.br). Acesso em 08.09.2019.

direito internacional público. No entanto, alguns setores assentiam que a IIRSA necessitava de uma conformação “supraestatal” com vieses geopolítico e geoeconômico; e, a partir das Declarações Presidenciais de Cusco e de Ayacucho, nasceu a Comunidade Sul-Americana de Nações, conhecida como CASA, um ator internacional comprometido com a integração regional no continente.

A III Cúpula Presidencial Sul-Americana alavancou a ideia de integração regional sul-americana em prol dos 12 (doze) países da região. A CASA tinha como princípios e diretrizes: i) a integração, a unidade e a construção de um futuro comum; ii) a história compartilhada e solidária das nações; iii) pluralidade de povos e culturas e identidade sul-americana baseada em valores comuns; iv) convergência de interesses políticos, econômicos, sociais, culturais e de segurança como fator potencial de desenvolvimento dos Estados e suas instituições; v) aperfeiçoamento das políticas de crescimento econômico com a inclusão dos componentes ambiental e social (educação, coesão e inclusão social) e redução das assimetrias; vi) aprofundamento de um projeto comunitário; vii) compromisso com a luta contra a pobreza, a eliminação da fome, a geração de emprego decente e acesso universal à saúde e à educação; viii) identificação com os valores de paz e segurança internacional a partir da reafirmação do direito internacional e do multilateralismo; ix) defesa de sistemas democráticos e da governabilidade apoiada na participação cidadã e na transparência de assuntos públicos e privados (III CUMBRE PRESIDENCIAL SUDAMERICANA, 2004-b)<sup>75</sup>.

Foi reafirmado o interesse dos países em promover a integração física e em setores estratégicos (energia e comunicações) no continente, ou melhor, construir um “espaço sul-americano integrado” que pudesse robustecer a identidade sul-americana e a sua inserção internacional. Para atingir esses objetivos, os presidentes do continente destacaram que o espaço sul-americano deveria vislumbrar os seguintes processos:

---

<sup>75</sup> III CUMBRE PRESIDENCIAL SUDAMERICANA. **Declaración del Cusco sobre La Comunidad Sudamericana de Naciones**. Cusco, 08 de diciembre de 2004. Disponível em: [www.unasurg.org.br](http://www.unasurg.org.br). Acesso em 08.09.2019.

i) concertação e coordenação política e diplomática; ii) convergência dos blocos regionais (Comunidade Andina e Mercosul) e dos pactos com os parceiros comerciais na região; iii) promoção da integração física, energética e de comunicações a partir de experiências bilaterais, regionais e sub-regionais e apoiadas por fontes diversas de financiamento; iv) harmonização das políticas de apoio à produção agropecuária e alimentar e de desenvolvimento rural; v) transferência de tecnologia e cooperação nas áreas de ciência, educação e cultura; vi) maior interação entre empresas privadas e sociedade civil na integração do espaço sul-americano (III CUMBRE PRESIDENCIAL SUDAMERICANA, 2004-b). Então, na condição de representantes da CASA, os presidentes apoiaram a coordenação e a institucionalização das ações, respaldadas por planejamento e gestão dos ministros de Estado dos países e das suas instituições diplomáticas (*op cit*).

Outrossim, a Declaração de Ayacucho – 2004 reforçou o entendimento dos países sobre a constatação de cultura e história comuns, a continuidade geográfica e um futuro de integração promissor, bem como a defesa dos ideais de liberdade, igualdade e solidariedade que embasam a independência das nações e povos do continente (PRESIDENTES Y JESES DE ESTADO DE AMERICA DEL SUR, 2004). Esse documento consistiu em um ato político das autoridades para recordar os trinta anos da Declaração de Ayacucho de 1974<sup>76</sup> e firmar posicionamento em prol dos direitos humanos, valores democráticos, Estado de Direito e desenvolvimento sustentável, econômico e social com justiça social, liberdade, igualdade, tolerância, respeito ao meio ambiente (*ibidem*). No mesmo documento há menção expressa dos presidentes acerca da autonomia e independência dos países, da conformação da CASA, do compromisso com a paz e com justiça, sobretudo, com a Carta Democrática Interamericana de 2001 e a Organização dos Estados Americanos (OEA), e respaldo à IIRSA e seus instrumentos fundamentais: AIC 2005-2010 e a Carteira de Projetos (*ibidem*).

---

76 A Declaração de Ayacucho de 1974, que remete a batalha de Ayacucho e a independência do Peru, reconhece o processo de independência e a unidade dos povos latino-americanos.

## **1.6 A modernização do planejamento territorial e regional da IIRSA e a busca por resultados concretos: tentativas, acertos e erros em 2005**

Antes mesmo da Cúpula Presidencial em Cusco, o CDE revia o desempenho da IIRSA e observava a formação de um capital institucional (político, administrativo e técnico) qualificado e preparado para o planejamento territorial e regional no continente, conhecedor dos problemas comuns dos países e proativo na mobilização dos agentes públicos e atores sociais e no debate das transformações necessárias para a América do Sul. Na tentativa de melhorar o cumprimento da sua missão institucional, a IIRSA concentrou os seus esforços na gestão dos processos internos (Visão Estratégica Sul-Americana, EID's e Portfólio de Projetos, PSI's e Planos de Ação) para aprimorar a prestação dos serviços de assessoramento técnico e para viabilizar a implementação dos projetos de infraestrutura (CDE, 2004-a e 2005-a<sup>77</sup>).

No início de 2005 foram ministrados os seminários regionais para desenvolver a AIC 2005-2010, oportunidade em que foram debatidos a Carteira de Projetos, a AIC e as fichas técnicas dos projetos prioritários. A saber, a IIRSA continha uma Carteira de Projetos (de 2004) com 336 projetos, distribuídos em 08 EID's e 40 grupos de projetos (IIRSA, 2004-b e 2004-c<sup>78</sup>); com a AIC 2005-2010, a IIRSA passou a ter 31 projetos prioritários, demonstrando comprometimento com a estruturação física da integração na América do Sul. O quadro relaciona as listas de projetos nos documentos.

---

77 CDE. **VI Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva. Anexo 4. Lineamientos de la Presidencia para el año 2005.** Disponível em: <http://iirsa.org/Document/Detail?Id=74>. Acesso em 10.04.2020.

78 IIRSA. **Planificación territorial indicativa. Cartera de proyectos – IIRSA 2004.** IIRSA, 2004. Disponível em: <http://iirsa.org/Document/Detail?Id=74>. Acesso em 10.04.2020.

Quadro 9. Comparativo entre a Carteira de Projetos de 2004 e AIC 2005-2010

<b>Eixos de Integração e Desenvolvimento – EID's</b>	<b>Carteira de Projetos 2004 – Quantidade de projetos</b>	<b>AIC 2005-2010 – Quantidade de projetos</b>
Amazonas	43	04
Andino	74	03
Escudo Guayanés	32	04
Perú-Brasil-Bolívia	18	02
Interoceánico Central	44	07
Capricórnio	34	02
Sur	21	Não informado
Mercosur-Chile	70	07
Todos dos EID's	Não informado	02
<b>Total</b>	<b>336</b>	<b>31</b>

Fonte: IIRSA (2004-b e 2004-c)<sup>79</sup>; organização do autor.

Em abril de 2005 na cidade de Buenos Aires, o GTE responsável pela AIC 2005-2010 expôs que estava sendo construindo um novo produto-atividade no âmbito da IIRSA (AIC 2005-2010) que tinha como pressuposto a gestão intensiva e focalizada de projetos e como instrumento um sistema de monitoramento de projetos. Na prática, a reorganização da IIRSA teria como ponto de partida essa (nova) “Carteira Prioritária de Projetos”, isto é, a própria AIC 2005-2010 (Figura 16), que, por sua vez, iria gerar novas demandas e ações da IIRSA e dos seus órgãos constituintes.

Uma nova dinâmica organizacional era implantada na IIRSA e mobilizava os coordenadores nacionais, os gerentes operacionais de projetos e os coordenadores dos EID's. A figura do coordenador nacional acompanharia todo o processo de preparação e execução do projeto no seu país e informaria a IIRSA. O gestor operacional do

<sup>79</sup> IIRSA. **Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010**. Disponível em: <http://iirsa.org/Document/Detail?Id=74>. Acesso em 10.04.2020.

projeto prestaria suporte ao coordenador nacional e o coordenador do EID ficaria incumbido de atualizar o GTE e o CCT sobre a situação dos projetos inseridos na AIC 2005-2010.

Figura 16. AIC 2005-2010 e projetos prioritários de integração regional



Fonte: IIRSA, 2004-c (*op cit*).

Em tempo, o Sistema Especial de Monitoramento de Projetos passava a integrar o planejamento territorial e regional da IIRSA como uma ferramenta digital (um banco de dados geoespaciais) de armazenagem e disponibilização das informações referentes aos projetos de infraestrutura pertencentes à AIC 2005-2010. Um documento no formato de fichas técnicas também era confeccionado para divulgar os projetos prioritários da AIC 2005-2010 (IIRSA, 2005-a)<sup>80</sup>. Para

<sup>80</sup> IIRSA. **Agenda de implementación Consensuada 2005-2010. Gestión intensiva y focalizada de proyectos (Sistema Especial de Monitoreo).** Dis-



ajudar no entendimento sobre a sistemática da AIC 2005-2010 segue este quadro que destaca as atribuições dos órgãos e agentes da IIRSA com as inovações citadas.

Quadro 10. Desenvolvimento da AIC 2005-2010: órgãos e suas atribuições

<b>Coordenador nacional</b>	
<b>Funções</b>	- Acompanhar a preparação e execução dos projetos;
	- Identificar problemas e articular os órgãos governamentais envolvidos;
	- Registrar e dar publicidade as informações sobre a situação dos projetos;
<b>Gerente do projeto</b>	
<b>Funções</b>	- Fazer a gestão de todas as fases de preparação e de execução dos projetos;
<b>Coordenador do EID e CCT</b>	
<b>Funções</b>	- Acompanhar o trabalho do Coordenador Nacional;
	- Identificar os problemas e demandar apoio dos órgãos da IIRSA;
	- Manter informado o CCT;
	- Prestar assessoria ao Presidente da IIRSA sobre a AIC 2005-2010;
<b>Sistema Especial de Monitoramento de Projetos</b>	
<b>Funções</b>	- Reunir todas as informações sobre a situação dos projetos: nome, EID, grupo, área de influência, localização, objetivos, órgãos responsáveis, características técnicas, fontes de financiamento, fase do projeto e outros dados relevantes;

Fonte: IIRSA (2005-a), organização do autor.

A Carteira de Projetos de 2004 e a AIC 2005-2010 lograram êxito na gestão dos EID's e dos PSI's e na elaboração dos portfólios de projetos (comuns e prioritários). A partir das inovações advindas com a AIC 2005-2010, a estrutura administrativa e operacional da IIRSA empregou um banco de dados e de documentos com as informações

ponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=80>. Acesso em 12.04.2020.

dos projetos de infraestrutura (essa ferramenta constituiria o Sistema de Monitoramento de Projetos). Esses procedimentos e recursos permitiram a discussão dos portfólios de projetos por EID's e das fichas técnicas dos projetos prioritários da AIC. O quadro exemplifica a organização dos trabalhos da IIRSA com foco no EID Interoceânico Central<sup>81</sup>.

Quadro 11. Projetos do EID Interoceânico Central na AIC 2005-2010 com destaque para o único projeto prioritário na fronteira entre Brasil e Bolívia

Área de influência dos projetos no EID	Nome dos projetos do EID (07 projetos)	Projeto: Construcción Carretera Pailón-Puerto Suárez
Bolívia-Brasil	Construcción Carretera Pailón-Puerto Suárez	Grupo Conexión Santa Cruz - Puerto Suárez – Corumbá (Grupo 3). O projeto consiste na pavimentação de rodovia com extensão de 600km. A pavimentação dessa obra envolve 06 (seis) trechos/intervenções: i) Puente Pailas; ii) Paraíso-El Tinto; iii) El Tinto-Santo José; iv) San José-Roboré; v) Roboré-El Carmen; vi) El Carmen-Puerto Suarez. É a arte principal do corredor de integração boliviano que une as regiões Leste e o extremo Oeste do país. Ajuda na integração entre os portos do Pacífico (Peru e Chile) e do Atlântico (Brasil).
Brasil	Anillo Ferroviario de São Paulo	
Bolívia-Paraguai	Paso de Frontera Cañada Oruro-Infante Rivarola	
Bolívia-Paraguai	Construcción de la Carretera Cañada Oruro-Villamontes-Tarija-Estación Abaroa (1° etapa: Villamontes-Cañada Oruro)	
Bolívia-Chile	Carretera Toledo-Pisiga	
Bolívia-Chile	Rehabilitación Carretera Colchane-Iquique	
Bolívia, Brasil, Chile e Peru	Rehabilitación Tramo El Sillar	

Fonte: IIRSA (2005-a e 2005-b); organização do autor.

Em julho daquele ano (2005), na cidade de Buenos Aires, a VI Reunião dos Coordenadores Nacionais corroborou para implementação

81 IIRSA. **Agenda de implementación Consensuada 2005-2010**. Información básica y estratégica para apoyar el proceso de gestión intensiva del proyecto: Construcción de la Carretera Pailón - San José - Puerto Suarez. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=80>. Acesso em 12.04.2020.

da AIC 2005-2010 e do Sistema de Monitoramento de Projetos. Além disso, as delegações dos países e os coordenadores nacionais avaliaram a necessidade de melhorias na visão estratégica do bloco e do ambiente de negócios dos EID's, especialmente a importância do financiamento para projetos de infraestrutura na região; cumpre pontuar que o andamento de alguns PSI's também constava na pauta da reunião, como o PSI Facilitación de Pasos de Frontera. Nenhuma mudança significativa ou decisão de maior impacto foi tomada nessa reunião, todavia, os coordenadores nacionais aprovaram a realização de seminários sobre planejamento e financiamento, a visão estratégica e o início dos trabalhos dos GTE's dos EID's Hidrovia Paraguai-Paraná e Mercosul-Chile (IIRSA, 2005-c)<sup>82</sup>. Logo depois, em Assunção, Paraguai, o GTE do EID Hidrovia Paraguai-Paraná iniciava o planejamento da sub-região e aprovava o diagnóstico e o portfólio de projetos desse EID (IIRSA, 2005-d)<sup>83</sup>.

A I Reunião dos Chefes de Estados da CASA aconteceu nos dias 29 e 30 de novembro de 2005 na cidade de Brasília e marcou a história da IIRSA (e mais tarde da Unasul). O encontro resultou na adoção de 07 (sete) declarações sobre distintos temas: i) institucionalidade da IIRSA e agenda prioritária para integração territorial e regional; ii) integração na área de infraestrutura; iii) convergência dos processos de integração na América do Sul<sup>84</sup>; iv) integração energética<sup>85</sup>; v) segurança

---

82 IIRSA. **VI Reunión de Coordinadores Nacionales. Notas de la reunión.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cnr6\\_notas\\_de\\_reunion.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cnr6_notas_de_reunion.pdf). Acesso em 12.04.2020.

83 IIRSA. **Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo del Eje de la Hidrovia Paraguay-Paraná.** Agenda tentativa de trabajo. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=83>. Acesso em 12.04.2020.

84 Cf. JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDADE SUDAMERICANA DE NACIONES. **Declaración sobre la Convergencia de los Procesos de Integración en América del Sur.** Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Brasília, 30 de setiembre de 2005. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=146>. Acesso em 12.04.2020.

85 Cf. JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDADE SUDAMERICANA DE NACIONES. **Declaración de Caracas en el Marco de la I Reunión de Ministros**

pública e cidadania<sup>86</sup>; vi) interação com os países da União Africana<sup>87</sup>; vii) integração com os países árabes<sup>88</sup>. Os atos dos presidentes sul-americanos de ratificar os acordos e de formalizar os documentos da IIRSA conferiam maior credibilidade para a instituição e robusteciam as bases da integração e do desenvolvimento regional na América do Sul.

Grosso modo, apenas os 02 (dois) primeiros documentos (Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria e Declaración sobre Integración en el Área de Infraestructura) traziam posicionamentos substanciais para a temática em questão. Juntas, as duas declarações projetavam a CASA como uma organização supraestatal (ator e sujeito de direito na seara internacional) e reafirmavam a IIRSA como a política de planejamento territorial e de desenvolvimento regional no continente. A declaração sobre a integração na área de infraestrutura é bem objetiva e trata diretamente da necessidade de acelerar a execução das carteiras de projetos, acessar as fontes de financiamento, alinhar os governos nacionais e desenvolver as redes de infraestrutura (CASA, 2005-a)<sup>89</sup>.

---

**de Energía de la Comunidad Suramericana de Naciones.** Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Brasília, 30 de setiembre de 2005. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=146>. Acesso em 12.04.2020.

86 Cf. JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDADE SUDAMERICANA DE NACIONES. **Declaración de Seguridad Ciudadana en Sudamérica.** Fortaleza, 26.08.2005. Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Brasília, 30 de setiembre de 2005. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=146>. Acesso em 12.04.2020.

87 Cf. JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDADE SUDAMERICANA DE NACIONES. **Declaración sobre la Cumbre Comunidad Sudamericana de Naciones / Unión Africana.** Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Brasília, 30 de setiembre de 2005. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=146>. Acesso em 12.04.2020.

88 Cf. JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDADE SUDAMERICANA DE NACIONES. **Declaración sobre el Seguimiento de la Cumbre América del Sur-Países Árabes.** Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Brasília, 30 de setiembre de 2005. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=146>. Acesso em 12.04.2020.

89 JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDADE SUDAMERICANA DE NACIONES. **Declaración sobre Integración en el Área de Infraestructu-**

A Declaração Presidencial em prol da Agenda Prioritária reportava a Declaração de Cusco de 2004 (“dos valores comuns dos países e povos do continente”), definia os princípios e objetivos do bloco (integração econômica e social dos povos, identidade sul-americana e articulações regional e sub-regionais, associação e cooperação dos Estados pertencentes ao Mercosul e à CAN, constituição progressiva de uma zona de livre comércio justa e coesa), estabelecia o formato jurídico-político da organização internacional (níveis de hierarquia e de tomadas de decisão – as reuniões dos Chefes de Estados e dos Ministros de Estados e competência do secretariado – incorporação da IIRSA nessa estrutura) e instituiu as áreas de ação prioritária para a CASA, a saber: diálogo político, integração física, meio ambiente, integração energética, mecanismos financeiros sul-americanos, assimetrias regionais, promoção de coesão, inclusão e justiça social e comunicações (JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDADE SUDAMERICANA DE NACIONES, 2005-a)<sup>90</sup>.

A CASA aprimorava a organização e o alinhamento entre os países do bloco, bem como os processos de planejamento e de tomada de decisão, mas não alterava os fundamentos e a visão estratégica da integração sul-americana nem as dinâmicas e as atividades em andamento na IIRSA. Sem embargo, a IIRSA ambicionava um modelo de planejamento territorial estratégico, indicativo e sustentável pautado na funcionalidade e na eficiência do sistema de transportes, na competitividade das cadeias produtivas e no equilíbrio dos impactos econômicos, sociais e ambientais (IIRSA, 2005-e)<sup>91</sup>. Para tanto, a IIRSA

---

ra. Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Brasília, 30 de setiembre de 2005. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=146>. Acesso em 12.04.2020.

90 JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDADE SUDAMERICANA DE NACIONES. **Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria**. Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Brasília, 30 de setiembre de 2005. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=146>. Acesso em 12.04.2020.

91 IIRSA. **Taller sobre experiencias de planificación**. Una nueva etapa de pla-

tinha convicção de que deveria empregar novas metodologias de gestão de projetos e recorrer as geotecnologias para acompanhamento das dinâmicas territoriais (*op cit*). Após a realização do “Seminário sobre Experiências de Planejamento” e da VII Reunião dos Coordenadores Nacionais em Assunção, Paraguai, a IIRSA reformulou alguns princípios e diretrizes de ação e focalizou a ampliação do alcance estratégico da política integracionista com a inclusão destes temas: avaliação ambiental estratégica, integração produtiva, cadeias logísticas, ambiente institucional, formação e capacitação em formulação, preparação e avaliação de projetos de integração, banco de dados e sistemas de informações geográficas; essas eram as bases da 2ª etapa do planejamento.

No início de novembro de 2005 os coordenadores nacionais examinaram o cumprimento do Plano de Ação de 2005 e detectaram a implementação das seguintes medidas: difusão da visão estratégica sul-americana por meio de seminários nacionais; acompanhamento efetivo da carteira de projetos e da AIC 2005-2010 e das atribuições e responsabilidades dos órgãos e dos governos nacionais; desenvolvimento dos sistemas de monitoramento de projetos e de informações geográficas; funcionamento de novos GTE's; atualização, promoção e apoio dos portfólios de projetos; realização de estudos e de propostas de intervenção de alguns PSI's (IIRSA, 2005-f)<sup>92</sup>.

No que diz respeito à atualização das carteiras de projetos e à execução dos projetos de infraestrutura locados na AIC 2005-2010, os coordenadores nacionais informavam que novos projetos de infraestrutura passavam a integrar os portfólios dos EID's e que 09 (nove) projetos estavam em execução, 05 (cinco) estavam nas fases de licitação e de adjudicação e 17 (dezessete) projetos estavam sendo

---

nificación. Plan de trabajo - lineamientos básicos. IIRSA, 2005 Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=85>. Acesso em 13.04.2020.

92 IIRSA. **VII Reunión de Coordinadores Nacionales de IIRSA**. Objetivos estratégicos 2006-2010. Borrador para discusión. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=86>. Acesso em 13.04.2020.

preparados para obtenção de financiamento (IIRSA, 2005-g)<sup>93</sup>; a construção da estrada Pailón - San José - Puerto Suárez estava em execução. A VII Reunião dos Coordenadores Nacionais também iniciou os debates sobre os objetivos estratégicos 2006-2010 e o Plano de Ação de 2006, e abordou com mais minúcia o Sistema de Monitoramento de Projetos da AIC 2005-2010, mas esses assuntos foram objeto de discussão e deliberação do CDE em evento realizado posteriormente.

O Seminário Regional sobre a Visão Estratégica Sul-Americana, que antecedeu a VII Reunião do CDE, buscou atualizar os documentos de referência e incorporar as sugestões e recomendações dos países e das organizações envolvidas em relação ao tema supracitado. A partir dos registros daquele seminário é possível depreender que a IIRSA era vista como uma política de integração territorial e regional que precisava incorporar novas políticas e ações relacionadas com o desenvolvimento regional na América do Sul. Melhor dizendo, a IIRSA era, ao mesmo tempo, uma política regional e uma organização internacional, aparentemente pouco se confiava na capacidade da CASA de criar um espaço político transnacional democrático, participativo e proativo no enfrentamento dos problemas comuns e na condução de agendas prioritárias para os países. Inobstante, a IIRSA foi expandindo significativamente o seu campo de atuação e incorporando temáticas, instrumentos e atividades político-institucionais.

A despeito dos posicionamentos contrários que insistem em enquadrar a IIRSA como uma super-política (territorial, regional, transfronteiriça, econômica, produtiva, social, ambiental) e que preconizam um alinhamento programático entre os países e os povos em prol do desenvolvimento da região, a IIRSA representa uma plataforma de oportunidades voltada ao aumento dos investimentos públicos e privados nas redes de infraestrutura do território. Isso não significa dizer que a visão estratégica sul-americana é menos importante nem

---

93 IIRSA. **VII Reunión de Coordinadores Nacionales de IIRSA**. Estado del avance del Plan de Acción IIRSA 2005. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=86>. Acesso em 13.04.2020.

que as propostas e os projetos pactuados no âmbito da IIRSA não são fundamentais e estruturantes por ocasião do interesse transnacional; a questão é que a retórica e o discurso da IIRSA, isto é, a postura dos países em prol da integração regional, não deve se sobrepor à assimilação dessa política nos programas e nas agendas nacionais, aliás, a perspectiva nacional revaloriza o princípio do regionalismo aberto, fundamento primeiro da IIRSA, e anula eventuais dilemas de integração regional e/ou constrangimentos nas esferas políticas e sociais domésticas. O alinhamento estatal-governamental e um pacto societário-comunitário na região são imprescindíveis, mas eles não substituem o poder e a autonomia das instituições e das organizações nos países que, por sua vez, redefinem as redes geográficas. Os esforços da fundamentação geopolítica e geoeconômica e da instrumentação da IIRSA não devem ser desprezados, mas eles limitam-se à adesão dos países e ao envolvimento do setor privado e da sociedade civil organizada. Portanto, a visão estratégica sul-americana da IIRSA é só um subsídio da política de integração física do território no continente<sup>94</sup>. Inobstante, o caráter geopolítico da organização dos países da região deve ser tratado nos espaços adequados a esses fins, como a Unasul, constituída posteriormente.

A IIRSA se converteu num programa com políticas e ações para implementação de projetos de integração física do território, estímulo às atividades econômicas, resolução dos problemas afetos aos marcos legais e ao funcionamento dos sistemas e das redes de transportes, energia, comunicações e de controle fronteiriço. Ademais, esse programa foi absorvendo métodos e técnicas sofisticados de planejamento territorial e regional, em especial essas ferramentas: acesso a financiamentos, avaliação ambiental estratégica, análise de integração produtiva e cadeias logísticas, capacitação profissional para formulação e análise de projetos de infraestrutura e o sistema de monitoramento de projetos.

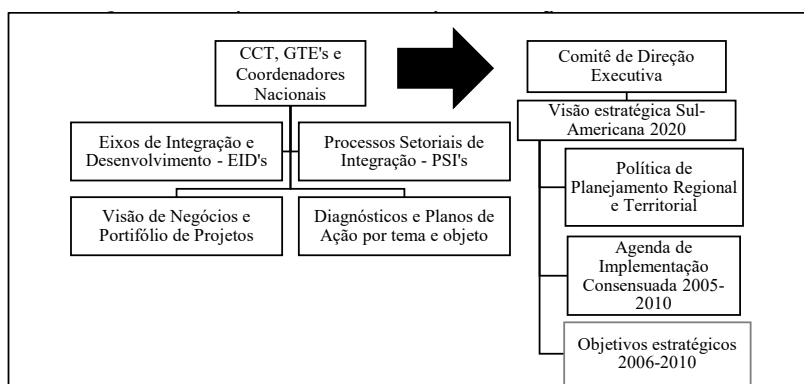
---

94 Cf. IIRSA, **Hacia una conceptualización de ideas fuerza de la integración física de América del Sur**. Rosario Santa Gadae - Consultora. Recomendaciones recogidas en los TALLERES Nacionales VESA. Assunción. IIRSA, 2005.



Ainda assim, na VII Reunião do CDE o tema da visão estratégica sul-americana retornava na pauta, junto com outros assuntos: i) objetivos estratégicos da IIRSA 2006-2010; ii) proposta de Plano de Ação para 2006 (CDE, 2005-b)<sup>95</sup>. O encontro dos ministros, gestores governamentais, técnicos e colaboradores da IIRSA resultou na aprovação dos documentos “Objetivos Estratégicos 2006-2010” (CDE, 2005-c)<sup>96</sup> e “Institucionalización de Las Coordinaciones Nacionales” (CDE, 2005-d)<sup>97</sup>. O quadro a seguir contém o planejamento da IIRSA à época.

Quadro 12. Planejamento da IIRSA e “Objetivos Estratégicos 2006-2010”



Fonte: Autor.

Verdade é que os técnicos e colaboradores da IIRSA nos países já tinham um papel relevante no planejamento e na gestão dos portfólios de projetos e realizavam normalmente as suas reuniões de trabalho e as suas tarefas, porém, após a instituição formal das Coordenações Nacionais, pode-se notar que aquelas ações passaram

95 CDE. **Sétima Reunião do Comitê de Direção Executiva. Ata da Reunião.**

Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=84>. Acesso em 13.04.2020.

96 CDE. **Sétima Reunião do Comitê de Direção Executiva. Objetivos estratégicos 2006-2010.**

Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=84>. Acesso em 13.04.2020.

97 CDE. **Séptima Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva. Institucionalización de las Coordinaciones Nacionales.**

Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=84>. Acesso em 13.04.2020.

a ser tratadas como “mecanismos de implementação” da IIRSA; suas funções estão listadas a seguir.

Quadro 13. Organização e funcionamento dos órgãos da IIRSA

<b>Comitê de Direção Executiva (Ministros de Estado)</b>	
<b>Comitê de Coordenação de Técnica (CCT)</b>	
<b>Grupos Técnicos Executivos (GTE's)</b>	
<b>Coordenadores Nacionais (CN's)</b>	
<b>Composição:</b>	
<b>Atuação:</b> técnicos e colaboradores vinculados aos países inseridos na IIRSA	
<b>Funções</b>	- Coordenar a participação e representar o seu país no âmbito da IIRSA;
	- Interagir diretamente com o representante do país no CDE;
	- Desenvolver trabalho articulado com o CCT;
	- Representar a IIRSA e articular a participação dos setores do seu país na IIRSA;
	- Avaliar processos internos na IIRSA (contratações, decisões);
	- Realizar reuniões de trabalho;
	- Providenciar documentos e informações para o CCT;

Fonte: Autor.

O CDE cobrava maior efetividade das ações e melhorias na viabilização dos projetos de infraestrutura e na divulgação da entidade. Os Objetivos Estratégicos 2006-2010 situavam 04 (quatro) áreas de atuação: i) implementação dos compromissos voltados à realização dos projetos de infraestrutura prioritários por meio sistemas de gestão e controle de projetos; ii) adoção de novas metodologias de planejamento, essa ação era chamada de “Planejamento – Etapa II”<sup>98</sup>; iii) impulso para a capacidade de execução das ações dos

98 Cabe nomear: i) avaliação ambiental estratégica; ii) integração produtiva; iii) redes logísticas; iv) capacitação na preparação, formulação e avaliação de projetos; v) consolidação da base de informação georreferenciada; vi) aprofundamento da Visão Estratégica para a integração sul-americana.

PSI's (e dos projetos de integração física); iv) difusão da IIRSA. Com a aprovação dos “Objetivos Estratégicos 2006-2010”, a IIRSA absorvia outros recursos operacionais: as metodologias de avaliação de impactos de projetos e um sistema de monitoramento de projetos; as ferramentas forneceriam subsídios para desembaraçar financiamentos, contratações e conflitos de interesse, e corroboravam para maior transparência da atuação da IIRSA nos países.

A Carteira de Projetos e a AIC 2005-2010 listavam os projetos que pertenciam ao programa da IIRSA e que exigiam o acompanhamento dos órgãos e dos coordenadores nacionais. De outra banda, a Visão Estratégica Sul-Americana, os Objetivos Estratégicos 2006-2010 e os planos de trabalho e de ação orientavam a tomada de decisão, a organização dos processos internos, a utilização das metodologias e das técnicas de planejamento e de gestão de projetos e a concretização das atividades e dos produtos da IIRSA. Em que pese à IIRSA estivesse desenvolvendo as Carteiras de Projetos (Quadro 14), o que mais se destacava na sua performance era, de fato, o planejamento territorial e regional e as suas ferramentas de gestão de projetos.

Quadro 14. Atualização da Carteira de Projetos da IIRSA

Eixos de Integração e Desenvolvimento – EID's	Carteira de Projetos (2004) – Número de projetos	Carteira de Projetos (2005) – Quantidade de projetos
Amazonas	43	67
Andino	74	74
Escudo Guayanés	32	32
Perú-Brasil-Bolívia	18	18
Interoceânico Central	44	44
Capricórnio	34	34
Sur	21	21
Mercosur-Chile	70	70
<b>Total</b>	<b>336</b>	<b>360</b>

Fonte: IIRSA, 2004-b e IIRSA, 2005-f.

O CDE determinou a reedição da Carteira de Projetos (de 2004) contendo um anexo referente aos avanços da gestão da IIRSA do ano de 2005 (CDE, 2005-b, *op cit*). No documento eram ressaltados, como dito anteriormente, a atualização das carteiras de projetos dos EID's e a continuidade dos trabalhos dos EID's do Amazonas, da Hidrovia Paraguai-Paraná e Mercosul-Chile (IIRSA, 2005-g<sup>99</sup>)<sup>100</sup>. O GTE do EID Hidrovia Paraguai-Paraná, que reserva pertinência geográfica e perfil sociocultural, econômico e ambiental compatível com a área de estudo, apenas iniciou o planejamento em 2005. Esse GTE poderia englobar uma visão integrada do sistema Chaco-Pantanal, pois envolveria não só as sub-regiões onde estão presentes os biomas, mas também os países

99 IIRSA. **Planificación Territorial Indicativa**. Cartera de Proyectos IIRSA 2004. Addendum: avances de la gestión 2005. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=84>. Acesso em 13.04.2020.

100 O EID do Amazonas tinha 07 (sete) grupos de projetos e 54 projetos na Carteira e o EID Mercosul-Chile tinha 05 (cinco) grupos de projetos e 71 projetos na Carteira; há divergências nos documentos.

interessados, notadamente Brasil, Bolívia e Paraguai. Ocorre que os estudos do EID indicavam a necessidade de inclusão das sub-bacias hidrográficas já interligadas na porção sul do continente (GTE EJE DE LA HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ, 2005).<sup>101</sup>. O GTE da Hidrovia Paraguai-Paraná tinha validado a visão de negócios do EID e feito uma aproximação inicial com a carteira de projetos do EID, manifestando entendimento de que a área geoeconômica sob influência da hidrovia deveria abarcar as bacias do Rio Uruguai, do Rio Tietê – Paraná e do Rio do Prata (*op cit*). Novamente, o GTE do EID Hidrovia Paraguai-Paraná não conhecia (ou ignorava) as discussões do GTE do EID Interoceânico Central que defendia que deviam ser privilegiadas as conexões das áreas interiores de Brasil, Bolívia e Paraguai com o oceano Atlântico por meio da implementação da hidrovia Paraguai-Paraná.

### **1.7 O planejamento territorial e regional e a aplicação dos instrumentos de gestão de projetos de infraestrutura: alguns progressos da IIRSA e da CASA em 2006**

Os aspectos institucionais, administrativos, operacionais e técnicos da IIRSA foram se aprimorando com o curso do tempo, ou melhor, com o desenvolvimento das dimensões de planejamento territorial e regional e dos seus instrumentos, tais como: Visão Estratégica Sul-Americana, AIC 2005-2010, Objetivos Estratégicos 2006-2010, EID's e Carteiras de Projetos, PSI's e Planos de Ação. Além disso, a IIRSA visava uma transformação profunda na estrutura territorial e logística continental e no modelo de desenvolvimento das nações (em prol da sustentabilidade). A Visão Estratégica 2020 pretendia preparar os países para ganhos

---

101 GTE EJE DE LA HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ. **Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo del Eje de la Hidrovia Paraguay-Paraná**. Disponível em: <http://iirsa.org/en/Event/Detail?Id=83>. Acesso em 13.04.2020.

de competitividade, equidade e justiça social, governabilidade e estabilidade democrática e integração física e regional. Nessa direção, a IIRSA foi adotando ferramentas de gestão intensiva de projetos, de planejamento em integração de cadeias produtivas e logísticas, de financiamento de projetos, mecanismos avançados de gestão da informação e do conhecimento e de monitoramento de projetos, incluindo modelos matemático-estatísticos e padrões e indicadores de efetividade das ações, dos impactos e dos resultados concretos dos projetos, em conformidade com os Objetivos Estratégicos 2006-2010.

Vários encontros e seminários eram realizados para demonstração das inovações conceituais, procedimentais, metodológicas e técnicas no planejamento territorial e regional da IIRSA, a exemplo dos eventos que decorreram em 2006. Alguns encontros e seminários sobre energia, cooperação Atlântico-Pacífico e logística precederam a VIII Reunião dos Coordenadores Nacionais em Buenos Aires no final do primeiro semestre de 2006. Na agenda do evento retrocitado constavam os seguintes temas: AIC 2005-2010, “Sistema de Seguimiento para la Gestión Intensiva de Proyectos”, PSI Pasos de Frontera, metodologias de planejamento e avaliação de cadeias produtivas, logística e impactos ambientais (IIRSA, 2006-a)<sup>102</sup>. Foi relatado que a AIC 2005-2010 não havia sofrido alterações e que a carteira de projetos prioritários estava sendo devidamente acompanhada<sup>103</sup>, além disso, a AIC 2005-2010 teria recebido um suporte tecnológico destinado ao monitoramento e à gestão dos projetos prioritários da IIRSA, o recurso foi chamado de “Sistema de Información Gerencial Estratégico” (SIGE).

---

102 IIRSA. **Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010. Estado de situación.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=92>. Acesso em 14.04.2020.

103 Até julho de 2006, dos 31 projetos previstos na AIC 2005-2010, 10 (dez) estavam em construção, 05 (cinco) em fase de licitação e outros 16 (dezesesseis) em estudo (IIRSA, 2005-a).

Com a AIC 2005-2010 e o SIGE, a carteira de projetos prioritários da IIRSA “saía do papel” para formar um ambiente digital com rotinas de trabalho e de gestão dos projetos (IIRSA, 2006-a). Isso mostrava-se extremamente relevante para a inserção dos coordenadores nacionais, gerentes de projetos, gestores governamentais e técnicos da IIRSA numa rede transnacional de infraestrutura e logística de transportes competente para acompanhar a situação dos projetos e para fazer gestão no sentido de remover os obstáculos à execução dos projetos (problemas com normas e exigências dos países, falta de financiamento, estudos e licenciamentos, entre outras dificuldades, restrições e impedimentos); inclusive esses foram os objetivos da IIRSA manifestados no Seminário sobre Gestão Intensiva de Projetos Estratégicos Orientado a Resultados na cidade do Rio de Janeiro em agosto de 2006 (IIRSA, 2006-b)<sup>104</sup>. O modelo de gestão de projetos com foco em resultados, adotado pela IIRSA, demandou formação e capacitação (continuada) dos colaboradores e demais interessados na temática para melhor aplicação dos recursos e das atribuições dos agentes responsáveis, ademais, melhorou o ambiente para a tomada de decisões tendo em conta a acessibilidade e a confiabilidade dos dados e das informações referentes aos projetos de infraestrutura. Certamente, essa plataforma facilitou a articulação das políticas regionais e nacionais e dos governos (e dos órgãos públicos), a mobilização do setor privado e dos investidores e a sensibilização da população sobre a importância dos projetos de infraestrutura.

Retomando os encaminhamentos da VIII Reunião dos Coordenadores Nacionais, o desempenho dos GTE's dos PSI's também era discutido naquela oportunidade. O PSI Pasos de Fronteira tinha concluído o Programa de Projetos-Piloto sobre essas

---

104 IIRSA. **Taller sobre la gestión intensiva de proyectos estratégicos orientada a resultados.** Agenda de implementación consensuada 2005-2010. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=94>. Acesso em 14.04.2020.

áreas: i) Complejo Cristo-Redentor (Chile-Argentina), ii) Complejo Cúcuta-San Antonio-Urená (Colombia-Venezuela), iii) Fray Bentos-Puerto Unzué (Uruguai-Argentina), iv - Foz do Iguazu e Ciudad del Este (Brasil-Paraguai) e v) Desaguadero-Desaguadero (Bolívia e Peru). O trabalho levantou os aspectos críticos da circulação de pessoas e mercadorias nas regiões fronteiriças, como as normas nacionais, bilaterais e regionais, e ponderou a possibilidade de celebração de acordos de cooperação nesta matéria (IIRSA, 2006-c)<sup>105</sup>. Esse GTE encontrou dificuldades e, naquele momento, não tinha iniciado o estudo de caso sobre a fronteira Puerto Suárez - Corumbá (BR-BO), prometido em 2004.

Enquanto isso, outros GTE's eram criados e estruturados para promover as metodologias de análises de cadeias produtivas e logísticas e de avaliação ambiental estratégica. Na VIII Reunião dos Coordenadores Nacionais foram apresentadas as pré-propostas referentes àquelas metodologias, mais tarde aprimoradas em seminários da IIRSA. Cabe adiantar que as 02 (duas) metodologias se tornaram, posteriormente, “programas” da IIRSA: “Integración Productiva y Logística” (IPrLg) e “Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico” (EASE). Razão assiste à IIRSA e aos seus órgãos quando mencionam que a instituição entrou numa nova fase do planejamento territorial e regional nesse período, não mais focada na demanda existente de projetos de infraestrutura, mas no conhecimento aprofundado sobre as realidades sub-regionais e a rede de infraestrutura continental. Outro apontamento relevante diz respeito à mudança de abordagem sobre os EID's, o enfoque dos GTE's não se resumia mais à dimensão setorial-estratégica dos EID's e/ou das carteiras e dos grupos de projetos, o enfoque teve que incorporar uma análise de redes geográficas (projetos,

---

105 IIRSA. **Programa de Proyectos Piloto. Pasos de Frontera. Síntesis y Conclusiones.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=92>. Acesso em 14.04.2020.



grupos de projetos, cadeias produtivas, corredores logísticos, áreas geoeconômicas e redes geográficas).

De início, a ideia de uma metodologia de planejamento voltada à integração de cadeias produtivas e logísticas (ou processos logísticos) estava comprometida com o conhecimento das dinâmicas produtivas e socioeconômicas dos EID's, quer dizer, com a possibilidade de explorar melhor as potencialidades dos grupos de projeto e a relação deles nos EID's (IIRSA, 2006-d)<sup>106</sup>. A metodologia de integração produtiva e logística propôs relacionar melhor as economias sub-regionais, os projetos de infraestrutura e os processos e serviços logísticos. Com outras palavras, a metodologia possibilita a elaboração de cenários sobre cadeias produtivas, redes e clusters nas áreas geoeconômicas (nos EID's)<sup>107</sup>. Esse enfoque multisetorial aplicado aos grupos de projetos dos EID levaria a atualização da caracterização dos EID's, permitindo, de certa forma, uma visualização das dinâmicas territoriais impulsionadas pelos projetos de infraestrutura, ou melhor, pela combinação das atividades produtivas com os serviços logísticos.

Por seu turno, a metodologia de avaliação ambiental, designada “Evaluación Ambiental Estratégica” (EAE), supria falha político-institucional e técnica da IIRSA: falta de ferramenta para o conhecimento sobre os impactos socioambientais dos projetos de infraestrutura. A discussão sobre o tema começou com as

---

106 IIRSA. **A new planning stage.** Methodology to evaluate the potential of integration and development hubs for production integration. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=92>. Acesso em 14.04.2020.

107 Algumas notas sobre os conceitos e recursos dessa metodologia são necessárias. Concebidas como relações verticais, as conexões existentes entre os locais de produção de matérias-primas, processamento, industrialização e comercialização corroboram para descrever as cadeias produtivas e para identificar projetos e obras e até outras medidas necessárias ao desenvolvimento das cadeias produtivas. Não obstante, as relações produtivas e econômicas no território permitem o entendimento sobre a constituição de redes geográficas (horizontalidades). Já a análise de cluster captura os intercâmbios e os impactos das ações públicas e privadas no agrupamento de firmas e outras associações (IIRSA, 2006-d).

experiências dos países em matéria de estudos e diagnósticos socioambientais e licenciamento de projetos e obras em diferentes áreas, foram conhecidos os casos do Corredor Santa Cruz - Puerto Suarez (Bolívia), Corredores Vial Sur e Vial Norte (Peru e Bolívia) e do Plano da BR-163 (Brasil). A IIRSA apostava numa “adaptação simplificada” desses e de outros modelos de avaliação ambiental que pudesse identificar os fatores setorial, econômico e espacial e caracterizar os sistemas territoriais ligados aos projetos de infraestrutura, destacando oportunidades, riscos e impactos (IIRSA, 2006-e)<sup>108</sup>. Com base na exposição da CAF (2006-a)<sup>109</sup>, que conduziu a discussão sobre a EAE na IX Reunião dos Coordenadores Nacionais em novembro de 2005, a metodologia em construção seria integrada ao planejamento ambiental e social dos grupos de projeto de infraestrutura dos EID’s e deveria contemplar os seguintes temas: infraestrutura regional, desenvolvimento produtivo e regional, ordenamento e gestão de terras, serviços e institucionalidades regionais e locais, trabalho de campo e estudos de caso, mapeamento de riscos e de oportunidades, existência e/ou necessidade de programas, planos e projetos ambientais e sociais, possibilidades de financiamentos.

A propósito, de acordo com o Estado Boliviano (2007, p. 47-48)<sup>110</sup>, a ferramenta de avaliação ambiental estratégica aplicada ao Corredor Santa Cruz - Puerto Suarez foi importante para confirmação dos potenciais produtivo e econômico das áreas e para

---

108 IIRSA. **Avances en una metodología de Evaluación Ambiental Estratégica / IIRSA**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=92>. Acesso em 14.04.2020.

109 CAF. **Las evaluaciones ambientales estratégicas como instrumento de planificación ambiental y social para IIRSA**. Quito. CAF, 2006. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=100>. Acesso em 14.04.2020.

110 VICEMINISTERIO DE BIODIVERSIDAD, RECURSOS FORESTALES Y MEDIO AMBIENTE – MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL, AGROPECUARIO Y MEDIO AMBIENTE. **Manual de capacitación en Evaluación Ambiental Estratégica – Bolivia**. La Paz - Bolivia. VBRFM, 2007.

verificação dos impactos socioambientais nos ecossistemas locais e sub-regionais, como os bosques Chiquitano e do Gran Chaco, as savanas do cerrado e as áreas úmidas do pantanal. Além do que, esse recurso ajudou a fomentar um programa de integração da região oriental do país com foco no seu desenvolvimento produtivo e na sua maior participação nos mercados nacional e internacional (*op cit*); a Bolívia reconhecia o desafio de desenvolver uma infraestrutura sub-regional precária e ineficiente e a falta de institucionalidades e marcos regulatórios para tratar do problema (*op cit*).

Além da retomada do tema da metodologia de avaliação ambiental, os avanços da AIC 2005-2010, dos Objetivos Estratégicos 2006-2010, do Plano de Ação 2006, da proposta de Plano de Trabalho para 2007, do Sistema de Información para Gestión Estratégica de Proyectos (SIGE), dos PSI's e da estratégia de participação e difusão da IIRSA foram tratados na IX Reunião dos Coordenadores Nacionais em Quito, Equador (IIRSA, 2006-f)<sup>111</sup>. Quase todos os assuntos citados, a exceção da metodologia de avaliação ambiental estratégica e das declarações presidenciais decorrentes do encontro da CASA, estiveram na pauta da VIII Reunião do CDE em dezembro de 2006, que ocorreu em Cochabamba, Bolívia (CDE, 2006-a)<sup>112</sup>. A AIC 2005-2010, os Objetivos Estratégicos 2006-2010 (novas metodologias de avaliação de projetos e o SIGE) e a incorporação de outras fontes e instrumentos de financiamento eram apontados como fatores positivos do desempenho da IIRSA, embora a instituição reivindicasse mais apoio dos governos dos países e fortalecimento dos coordenadores nacionais.

---

111 IIRSA. **IX Reunión de Coordinadores Nacionales. Acta de la reunión. Agenda.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=100>. Acesso em 15.04.2020.

112 CDE. **Octava Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva. Acta de la reunión.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=102>. Acesso em 15.04.2020.

Além disso, o acompanhamento dos projetos prioritários de integração indicava que esses recursos estavam funcionando e que a IIRSA e os seus órgãos tinham as condições administrativas e técnicas para fazer gestão em prol da implementação dos projetos de infraestrutura e da adoção de outras medidas afetas ao desenvolvimento dos sistemas de transportes, comunicações e energia. Os relatórios continham informações atualizadas sobre os EID's, os grupos de projetos e a situação deles.

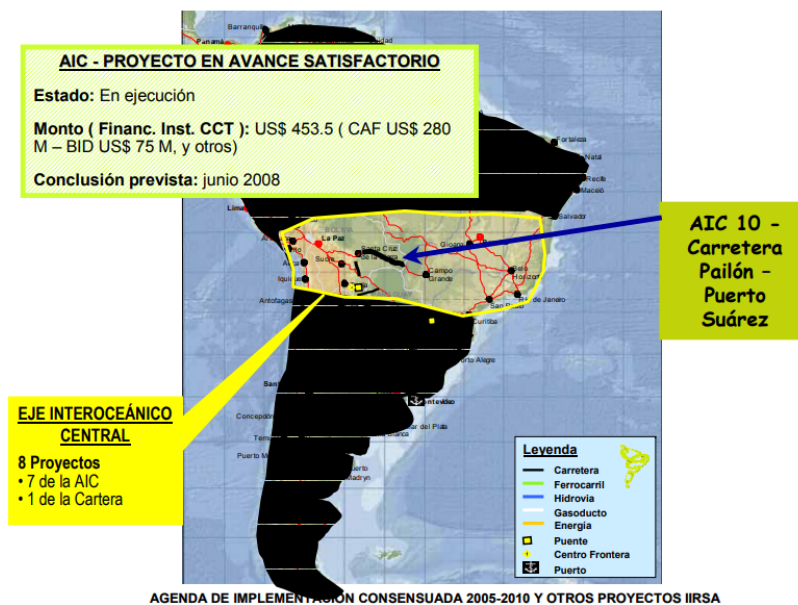
A propósito, o EID Interoceânico Central possuía 07 (sete) projetos na AIC 2005-2010, 03 (três) estavam em execução, 02 (dois) em preparação e 01 (um) em estudo<sup>113</sup> e, como se sabe, um dos projetos de infraestrutura de transportes era a estrada entre Pailón e Puerto Suárez na Bolívia que encontrava-se em fase de execução com avanço satisfatório, dispunha de financiamento da CAF e do BID e tinha previsão para conclusão em junho do ano de 2008 (CDE, 2006-b)<sup>114</sup>. Cabe expor uma parte do material da reunião do CDE que comprova a diligência da IIRSA na gestão da carteira de projetos e no acompanhamento dos grupos de projetos:

---

113 Com mais detalhes: i) Carretera Pailón - Puerto Suarez (em execução); ii) Anillo Ferroviario São Paulo (em estudo); iii) Centro Frontera Cañada Oruro - Infante Rivarola (em preparação); iv) Carretera Cañada Oruro – Villamontes (em preparação); v) Carretera Toledo – Pisiga (em execução); vi) Rehabilitación Iquique – Colchane (em execução); vii) Rehabilitación Tramo El Sillar (em estudo), de acordo com CDE (2006-b).

114 CDE. **Balance general e implementación.** VIII Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva. Anexo 3. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=102>. Acesso em 15.04.2020.

Figura 17. Acompanhamento do projeto Carretera Pailón – Puerto Suarez (Bolívia) inserido na AIC 2005-2010 pertinente ao EID Interocênico Central



Fonte: CDE, 2006-b.

A dinamização do planejamento territorial e regional da IIRSA, apoiada na gestão estratégica e intensiva de projetos e focada na geração de produtos, serviços e resultados ligados à constituição e ao bom funcionamento de sistemas de infraestrutura expressava, inequivocamente, a institucionalidade e a legitimidade da IIRSA na região. Após a AIC 2005-2010, a IIRSA investiu na criação e operacionalização de ferramenta tecnológica para armazenagem e disponibilização de dados e informações sobre projetos de infraestrutura (CDE 2006-c)<sup>115</sup>. Depois da edição dos Objetivos Estratégicos 2006-2010 referentes ao planejamento (sustentabilidade,

115 CDE. **Sistema de información para gestión estratégica de proyectos (SIGE)**. Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=100>, Acesso em 15.04.2020.

integração de cadeias produtivas, melhorias nos processos e serviços logísticos, capacitação dos quadros e modernização), a IIRSA diversificou o rol de metodologias e de tecnologias de avaliação de impactos, otimização de atividades e resultados e espacialização de projetos (CDE, 2006-d)<sup>116</sup>.

Anteriormente, a IIRSA havia concluído a primeira etapa do planejamento dos PSI's - elaboração de estudos e diagnósticos<sup>117</sup>. Na segunda etapa do planejamento dos PSI's estavam previstos outros produtos, a exemplo do PSI Pasos de Frontera que iria realizar estudos com projetos-piloto (postos fronteiriços): i) Complejo Cristo-Redentor (Chile-Argentina), ii) Complejo Cúcuta-San Antonio-Urená (Colombia-Venezuela), iii) Fray Bentos-Puerto Unzué (Uruguai-Argentina), iv) Foz do Iguaçu e Ciudad del Este (Brasil-Paraguai) e v) Desaguadero-Desaguadero (Bolívia-Peru). Em seguida, a IIRSA exigiu que as temáticas dos PSI's fossem aprofundadas no âmbito dos EID's, sobretudo nos grupos de projetos; essa era a recomendação para a terceira etapa de planejamento dos PSI's (CDE, 2006-d). Os PSI's conseguiam realizar pesquisas, levantamentos e eventos para difusão do conhecimento sobre os problemas e as oportunidades para a integração regional (marcos regulatórios, sistemas de infraestrutura, financiamento, mercados, controles fronteiriços), todavia, as ações dos GTE's dos PSI's não tinham a mesma organização e efetividade dos GTE's dos EID's.

Para além da questão da não efetividade de determinadas atividades da IIRSA, constata-se sobreposição ou mesmo duplicidade de esforços institucionais em certas áreas, como na formulação do Sistema de Informação para Gestão Estratégica (SIGE) e do programa chamado "GEOSUR" que abrangia uma proposta de

---

116 CDE. **Planificación - II Etapa y Procesos Sectoriales**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=102>. Acesso em 15.04.2020.

117 Esses eram os temas dos PSI's: i) integración energética; ii) transporte aéreo; iii) transporte marítimo; iv) tecnologías de información y comunicaciones; v) pasos de frontera; vi) instrumentos innovadores de financiamiento.

“Rede de Informação Geoespacial para Integração Sul-Americana” (CDE, 2006-e<sup>118</sup>; CAF, 2006-b<sup>119</sup>), isso é o que extrai dos registros da VIII Reunião do CDE em Quito, Equador. Outrossim, a IIRSA construía um programa diferenciado designado “Implementação de Estratégia de Participação e Difusão” que envolvia ações nas áreas de comunicação e de cidadania. O programa pertencia ao conjunto de iniciativas do documento Objetivos Estratégicos 2006-2010 e visava a divulgação da IIRSA e a inserção de diferentes atores no processo de planejamento em curso (CDE, 2006-f)<sup>120</sup>, todavia, também implantaria sistemas e bancos de dados de produtos e serviços da IIRSA.

O CDE tinha conhecimento dos resultados da II Reunião dos Chefes de Estado da CASA quando deliberou a respeito do Plano de Ação da IIRSA para o ano de 2007, ainda assim, os ministros dos países foram modestos na definição de estratégias e de ações para o desenvolvimento da IIRSA. O ano de trabalho da IIRSA continuaria seguindo as disposições dos Objetivos Estratégicos 2006-2010, sobretudo as linhas de ação: implementação da AIC 2005-2010, incluindo o SIGE e os novos mecanismos de financiamento; melhorias no processo de planejamento com a adoção das metodologias de avaliação de projetos; aproveitamento dos estudos dos GTE’s dos PSI’s; difusão da IIRSA (CDE, 2006-g)<sup>121</sup>. Oportuno ressaltar que

---

118 CDE. **VIII Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva. Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010. Sistema de Información para la Gestión Estratégica (SIGE). Anexo 5. Implementación.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=102>. Acesso em 15.04.2020.

119 CAF. **Programa GEOSUR. Red de Información Geoespacial para la Integración Suramericana. En apoyo a la planificación y desarrollo de infraestructura regional. Anexo 7.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=102>. Acesso em 15.04.2020

120 CDE. **VIII Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva. Apoyo a la implementación de la Estrategia de Participación y Difusión. Anexo 8.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=102>. Acesso em 15.04.2020

121 CDE. **Octava Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva. Lineamientos Plan de Trabajo 2007. Anexo 12.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/>

a IIRSA se interessava não só pela utilização das metodologias de planejamento obtidas, mas pelo aprofundamento do conhecimento sobre os EID's e as suas funções estratégicas e pela atualização das carteiras de projetos e da AIC 2005-2010. A IIRSA tendia a rever toda a sua operação administrativa e técnica e a criar novas rotinas e atividades em prol da implementação dos projetos de infraestrutura na região; não por acaso os EID's foram considerados o núcleo de ação do Plano de Trabalho da IIRSA de 2007 (*op cit*).

Não obstante, a IIRSA retomava o planejamento dos EID's e determinava que os GTE's de todos os EID's tomassem as providências para atualização da lista de projetos prioritários e não prioritários, aplicação das metodologias para avaliação ambiental, de cadeias produtivas e logística, e incorporação dos estudos e diagnósticos dos PSI's nos EID's (*op cit*). Outrossim, a IIRSA estabelecia as agendas e as tarefas dos seus órgãos e dos seus colaboradores no sentido de promover ampla reformulação da política e dos instrumentos de planejamento territorial e regional (revisão de EID's e dos grupos de projetos e suas funções, recopilação de informações dos projetos, identificação de novos projetos e grupos de projetos, entre outras responsabilidades e atribuições), de acordo com o CDE (*op cit*). A IIRSA reiterava que a conectividade interna (local/sub-regional) e a integração física do território no continente consistiam em pressupostos para o desenvolvimento dos países e bem-estar dos povos.

Logo no início de dezembro de 2006 os Chefes de Estado da América do Sul estiveram reunidos na II Reunião da CASA na cidade de Cochabamba, Bolívia, para tratar dos princípios e objetivos da integração regional sul-americana e da adoção de um modelo de integração regional plural, democrático, inclusivo, equitativo e harmonioso; nesse evento foram aprovadas declarações e reafirmados compromissos governamentais. O alinhamento dos países sul-americanos ambicionava o fortalecimento do arranjo

---

Detail?Id=102. Acesso em 15.04.2020.



político-institucional e o adensamento das relações internacionais na região. Afinal, as bases da integração territorial e regional já eram bem conhecidas e a política regional estava em pleno desenvolvimento. A Declaração de Cochabamba, que instituiu a pedra angular da União Sul-Americana, fixava entendimentos importantes para o conjunto dos governos, sobretudo a respeito da integração regional vista, ao mesmo tempo, como alternativa para combater os efeitos negativos da globalização econômica, como um caminho para alcançar um mundo multipolar equilibrado, justo e baseado numa cultura de paz, como recurso para estimular a economia e a cooperação política, social e cultural e como uma oportunidade para que os Estados pudessem construir as suas políticas de desenvolvimento (JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES, 2006-a)<sup>122</sup>.

Foi consignado que os países pleiteavam uma aliança estratégica comprometida com a democracia, diálogo político, governança, estabilidade regional, articulação das políticas sociais, valorização da identidade sul-americana e cidadania e que adotavam os seguintes valores e objetivos regionais: i) superação das assimetrias regionais para integração equitativa; ii) novo contrato social sul-americano; iii) integração energética para bem-estar dos povos; iv) infraestrutura para efetivar as internexões territoriais e sociais; v) cooperação econômica e comercial; vi) integração financeira sul-americana; vii) integração industrial e produtiva; viii) construção de uma cidadania sul-americana; ix) priorização do tema migração; x) promoção da identidade cultural; xi) cooperação ambiental; xii) participação cidadã; xiii) cooperação em matéria de defesa (*op cit*).

Além disso, a Declaração de Cochabamba, respaldada pelo trabalho de uma Comissão Estratégica de Reflexão sobre a

---

122 JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES. **Declaración de Cochabamba. Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=147>. Acesso em 16.04.2020.

união dos países da região, apresentou um “Plano Estratégico para o Aprofundamento da Integração Sul-Americana” que visava o fortalecimento e a estruturação político-administrativa da CASA<sup>123</sup>, o diálogo político, o diálogo externo, a coordenação das ações na Organização Mundial do Comércio (OMC) e nas instituições financeiras multilaterais, e a consolidação dos parlamentos regionais. A pretensão dos países era constituir um ambiente regional para atuação da CASA, a IIRSA seria apenas uma das políticas regionais.

Na II Reunião da CASA os presidentes comprometeram-se em observar e respeitar as decisões das Conferências das Partes da Convenção-Quadro da ONU sobre Mudanças Climáticas (JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES, 2006-b<sup>124</sup>) e as normas da ONU referentes aos direitos humanos dos povos indígenas (JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES, 2006-c)<sup>125</sup>, em somar esforços para promover a integração energética sul-americana (JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES, 2006-d)<sup>126</sup>, formar um espaço parlamentar sul-americano com sede em Cochabamba (JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE

---

123 O documento informa que a CASA possui as seguintes instâncias: i) Reuniões anuais de Chefes de Estado e de Governo; ii) Reuniões semestrais de Chanceleres; iii) Reuniões semestrais setoriais; iv) Comissão de Altos Funcionários; v) Secretaria Pró-Tempore; cada uma com suas funções na CASA.

124 JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES. **El rol de los bosques en el desarrollo sostenible y estabilidad climática.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=147>. Acesso em 16.04.2020.

125 JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES. **Declaración de los derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de Naciones Unidas.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=147>. Acesso em 16.04.2020.

126 JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES. **Integración Energética Sudamericana.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=147>. Acesso em 16.04.2020.

NACIONES, 2006-c)<sup>127</sup>, construir uma política e uma agenda comum na área de saúde para acesso universal dos cidadãos (JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES, 2006-e)<sup>128</sup> e um plano de integração educativa (JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES, 2006-f)<sup>129</sup>. Os presidentes manifestaram preocupação com a dívida externa dos países (JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES, 2006-g)<sup>130</sup> e realçaram a missão da IIRSA e as bases da CASA: a integração do território e o desenvolvimento social e humano inclusivo (JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES, 2006-h<sup>131</sup>, 2006-i<sup>132</sup>).

---

127 JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES. **Llamado para la constitución de un espacio parlamentario sudamericano**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=147>. Acesso em 16.04.2020.

128 JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES. **Hacia la construcción de una política y agenda regional en materia de salud**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=147>. Acesso em 16.04.2020.

129 JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES. **Integración educativa sudamericana**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=147>. Acesso em 16.04.2020.

130 JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES. **Alivio de la deuda con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=147>. Acesso em 16.04.2020.

131 JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES. **Integración física sudamericana**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=147>. Acesso em 16.04.2020.

132 JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES. **El desarrollo social y humano incluyente como uno de los ejes de la Comunidad Sudamericana de Naciones**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=147>. Acesso em 16.04.2020.

## 1.8 O fim da CASA, o surgimento da Unasul e a reformulação da IIRSA: integração regional *versus* integração física e novas políticas espaciais em 2007

Nos documentos da II Reunião da CASA havia diversas referências à ideia de “União Sul-Americana de Nações” (*Unión Sudamericana de Naciones*). No documento “Um Novo Modelo de Integração da América do Sul – Rumo a União Sul-Americana de Nações” (*Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur Hacia la Unión Sudamericana de Naciones*), elaborado por Comissão Estratégica de Reflexão sobre o tema, falava-se em construir um modelo de integração com identidade própria e com visão estratégica e pragmática que valorizasse a cidadania sul-americana, a articulação econômica e produtiva e a cooperação política, social e cultural, e que pudesse atingir o desenvolvimento equitativo, harmônico e integral da América do Sul (COMISSION ESTRATÉGICA DE REFLEXIÓN, 2006-a)<sup>133</sup>.

A CASA existia e a política de integração regional sul-americana também, logo, o debate não trazia fatos novos, no entanto, havia o entendimento de que o escopo de atuação da CASA era limitado, assim como a sua própria institucionalidade (*op cit*). Por conseguinte, era proposta a (re)criação de outra organização internacional (regional) com estrutura política e administrativa para gerir os interesses e os objetivos do bloco de países. Ademais, recomendava-se expressamente a celebração de acordo e tratado internacional para fundação da então nova organização internacional: a União das Nações Sul-Americanas (Unasul). Nesse viés, tal organismo regional deveria ser composto por diferentes níveis, sendo eles: de direção superior (Chefes de Estado), de coordenação (Chanceleres)

---

133 COMISSION ESTRATÉGICA DE REFLEXIÓN. **Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur Hacia la Unión Sudamericana de Naciones**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=147>. Acesso em 16.04.2020.

e de operação (Secretaria) e por grupos de trabalho setoriais (social, energia, infraestrutura e financiamento). Outrossim, a Unasul estaria mais preparada para representar os países da região e para melhorar as relações internacionais dentro e fora do continente (*op cit*).

Analisando os diferentes contextos que marcaram os processos de integração regional, Simões (2012, p. 14)<sup>134</sup> pontua que a América do Sul permaneceu por longo período como um arquipélago, dado o isolamento das principais cidades e regiões, e que os projetos regionais apareceram por causa da coalizão de interesses econômicos e comerciais (Mercosul) e políticos e sociais (CASA e depois Unasul).

A substituição da CASA pela Unasul se confirmou na I Cúpula de Energia da América do Sul realizada na Ilha de Margarita na Venezuela em abril de 2007, na qual foram firmadas a “Declaração de Margarita - Construindo a Integração Energética do Sul” e a “Decisão de Diálogo Político entre os Chefes de Estado e de Governo”. Nessa ocasião, os presidentes reafirmaram os princípios da integração energética regional e assinalaram que essa política precisa estar empenhada com o desenvolvimento social e econômico, com a erradicação da pobreza e com a universalização do acesso à energia, deve fomentar a coordenação público-privada das ações, a realização de investimentos no setor, incluindo inovação científica e tecnológica, e a cooperação entre governos e empresas, bem como deve contar com sistemas de monitoramento adequados e com tecnologias, produtos e serviços sustentáveis (JEFES DE ESTADO E DE GOBIERNO DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR, 2007-a)<sup>135</sup>. A respeito do alinhamento das nações sul-americanas nos temas e no programa de integração regional, os presidentes

---

134 SIMÕES, Antonio José Ferreira. **Eu sou da América do Sul**. Brasília. FUNAG, 2012.

135 JEFES DE ESTADO E DE GOBIERNO DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR. **Declaración de Margarita. Construyendo la integración energética del Sur**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=148>. Acesso em 17.04.2020.

nomearam a articulação dos países e dos seus governos como Unasul, determinaram o funcionamento de uma Secretaria permanente da instituição na cidade de Quito, Equador, requisitaram dos Ministros de Relações Exteriores dos países a tomada das medidas cabíveis para efetivação da organização, sobretudo a elaboração de acordo constitutivo do bloco (JEFES DE ESTADO E DE GOBIERNO DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR, 2007-b)<sup>136</sup>.

Lafer (2018, p. 1.229)<sup>137</sup> arguiu a dinâmica da política regional sul-americana, especialmente a política externa do governo Lula, por não explorar satisfatoriamente os benefícios da multipolaridade do cenário mundial e por minimizar os problemas e as tensões com os países vizinhos. Conforme o autor (2018, p. 1.229-1.230), os interesses específicos e os interesses gerais do país não estavam sendo bem articulados e isso corroborava para emissão de entendimentos diplomáticos equivocados, tais como: o enfraquecimento do viés econômico-político do Mercosul e a confusão estabelecida em torno da IIRSA e da Unasul. Lafer (*ibidem*) afirma que o país abandonava a IIRSA e adotava a criação e o funcionamento de inócuos foros, como a Unasul; mas é preciso avaliar melhor a IIRSA e a Unasul.

A reformulação da IIRSA, digamos assim, teve início com a revisão dos grupos de projetos dos EID's e de suas funções estratégicas, da carteira de projetos da IIRSA e da AIC 2005-2010, atividades iniciadas juntamente com a aplicação das metodologias de avaliação de projetos então recentemente incorporadas no planejamento da IIRSA (IIRSA, 2007-a)<sup>138</sup>. No primeiro semestre de 2007, os GTE's

---

136 JEFES DE ESTADO E DE GOBIERNO DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR. **Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno. I Cumbre Energética Suramericana.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=148>. Acesso em 17.04.2020.

137 LAFER, Celso. **Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira. Pensamento e ação. Volume 2.** Brasília. FUNAG, 2018.

138 IIRSA. **Reuniones de trabajo del Grupo Técnico Ejecutivo (GTE). Ejes interoceánico central e Perú-Brasil-Bolivia.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=103>. Acesso em 17.04.2020.

dos EID's Interoceânico Central, Peru-Brasil-Bolívia e Amazonas procederam com os ajustes no planejamento territorial (indicativo) da IIRSA e com a revisão dos EID's, dos grupos de projetos e das suas carteiras, articulando os objetivos estratégicos dos EID's e dos grupos de projetos (Visão de Negócios) com os planos e os programas nacionais que tratavam dos projetos de infraestrutura nos países de modo a obter a atualização das carteiras de projetos, isto é, as novas listas de projetos de infraestrutura de interesse tanto da IIRSA quanto dos países envolvidos (IIRSA, 2007-b)<sup>139</sup>. Os GTE's dos EID's estavam empenhados em consolidar a AIC 2005-2010, aplicar as metodologias de avaliação de projetos e os instrumentos de planejamento e incorporar as propostas dos PSI's nos EID's. OS GTE's anteviam a ocorrência de problemas para a implementação da AIC 2005-2010 e o funcionamento do sistema de gestão estratégica de projetos (SIGE).

No âmbito do GTE do EID Interoceânico Central a reavaliação do perfil do EID manteve a visão inicial de negócios; o quadro a seguir exemplifica a atividade realizada pelo GTE, destacando a situação dos grupos e dos projetos (na AIC), senão vejamos:

---

139 IIRSA. **Proceso de revisión de la cartera de proyectos IIRSA. Metodología de planificación territorial indicativa.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=103>. Acesso em 17.04.2020.

Quadro 15. Grupos de projetos, projetos-âncora (Carteira de Projetos) e projetos prioritários (AIC 2005-2010) do EID Interoceânico Central

<b>Grupo de projeto no EID Interoceânico Central</b>	<b>Nome dos projetos do EID Interoceânico Central</b>	<b>Situação dos projetos</b>
Grupo 01. Conexión Chile - Bolivia - Paraguay - Brasil	Projeto-âncora: Pavimentación Carmelo Peralta – Loma Plata y construcción puente Carmelo Peralta – Porto Murinho	Apenas perfil do projeto
	Projeto prioritário: Construcción de la Carretera Cañada Oruro-Villamontes-Tarija-Estación Abaroa	Em execução por trechos
	Projeto prioritário: Paso de frontera Infante Rivarola-Cañada Oruro	Em estudo
Grupo 02. Optimización del corredor Corumbá - São Paulo - Santos - Rio de Janeiro	Projeto âncora e projeto prioritário: Anillo Ferroviario de São Paulo (Norte e Sur)	Em estudo
Grupo 03. Conexión Santa Cruz - Puerto Suárez - Corumbá	Projeto âncora e projeto prioritário: Construcción Carretera Pailón-Puerto Suárez	Em execução
Grupo 04. Conexión Santa Cruz - Cuiabá	Projeto-âncora: Carretera San Matías - Concepción	Em execução
Grupo 05. Conexiones del Eje al Pacífico> Ilo/Matarni - Desaguadero - La Paz + Arica - La Paz + Iquique - Oruro - Cochabamba - Santa Cruz	Projeto âncora e projeto prioritário: Rehabilitación Tramo El Sillar	Em estudo
	Projeto prioritário: Rehabilitación Carretera Colchane-Iquique	Em estudo
	Projeto prioritário: Carretera Oruro-Toledo-Pisiga	Em execução

Fonte: IIRSA (2007-c), organização do autor.

Constava nos documentos que as áreas centrais do EID Interoceânico Central são propícias para o desenvolvimento da agricultura, agroindústria, exploração mineral (Mutún-BO e Corumbá-BR) e das reservas de gás (Bolívia) e do setor do turismo (Pantanal e Chaco); o prognóstico defendia a integração estratégica do sudoeste brasileiro, sul boliviano e norte paraguaio e pontuava que era viável



a integração energética por meio da produção e da exportação do gás boliviano como energia e que a integração da infraestrutura de transportes permitiria que a produção de minérios da Bolívia fosse escoada pelos portos do Pacífico e que a produção de grãos e derivados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul também poderia chegar ao Pacífico pela Hidrovia Paraguai-Paraná (IIRSA, 2007-c)<sup>140</sup>.

Não houve mudança na ordem dos grupos de projetos do EID Interoceânico Central, mas foram feitas algumas mudanças nas listas de projetos-âncora e de projetos prioritários da Carteira de Projetos do EID citado e da AIC 2005-2010. Analisando o levantamento do GTE do EID Interoceânico Central (IIRSA, 2007-c) acerca dos 45 projetos existentes nesse EID, é possível afirmar que estava em curso a estruturação das conexões viárias (internas) na Bolívia (Carreteras Pailón-Puerto Suárez e Concepción-San Matías) e que os projetos de infraestrutura no Centro-Sul brasileiro estavam sendo executados (Modernização da ferrovia Corumbá - Campo Grande, Ferrovia Campo Grande - Bauru - Santos e Modernização do Porto de Santos), com exceção das obras viárias em Campo Grande e Corumbá em Mato Grosso do Sul (Grupo 02. Optimización del corredor Corumbá - São Paulo - Santos - Rio de Janeiro). Mas havia poucos projetos de infraestrutura de transportes em andamento na fronteira entre Brasil e Bolívia, isso é o que se verifica com base nos extratos dos grupos de projetos nº 03 (Conexión Santa Cruz-Puerto Suárez-Corumbá) e nº 04 (Conexión Santa Cruz-Cuiabá). Cabe acrescentar que a pavimentação da estrada Porto Limão (Cáceres-BR) - San Matías (Bolívia) estava finalizada do lado brasileiro e do lado boliviano encontrava-se em estudo.

Em junho de 2007, na cidade de Montevideo, a X Reunião dos Coordenadores Nacionais deu continuidade as atividades da IIRSA, seguindo o Plano o Trabalho do ano (2007), e abordou a atualização dos EID (perfil, grupos de projetos, objetivos, listas de projetos prioritários e

---

140 IIRSA. **Visión de negocios del Eje Interoceánico Central**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=103>. Acesso em 17.04.2020.

não prioritários), a execução dos projetos de infraestrutura, os insumos para a base de dados e informações sobre os projetos da Carteira da IIRSA, a estratégia de participação e difusão da IIRSA, as metodologias de avaliação de projetos (integração produtiva e cadeias logísticas e avaliação ambiental estratégica), além de outros temas (IIRSA, 2007-d)<sup>141</sup>. A IIRSA, amparada nos Objetivos Estratégicos 2006-2010, passou a contar com o SIGE e com o apoio (técnico e financeiro) do BID, CAF e FONPLATA para elaboração de estudos sobre os projetos de infraestrutura; tal suporte associado com as atividades dos GTE's dos EID's ajudou a consolidar a Carteira de Projetos da IIRSA e a AIC 2005-2010. E, com base num diagnóstico organizado por consultor do BID (TAMAYO, 2007)<sup>142</sup>, os Coordenadores Nacionais identificaram que determinados projetos de infraestrutura de transportes estavam sendo retomados pelos governos dos países, como alguns projetos de Mato Grosso do Sul e São Paulo.

As mudanças no planejamento territorial e regional da IIRSA estavam a todo vapor, o SIGE mostrava-se capaz de constituir um banco de dados e informações sobre os projetos da IIRSA com ferramentas inteligentes de acompanhamento de projetos (fichas eletrônicas) e com recursos para cooperação e para celebração de compromissos entre as instituições e órgãos envolvidos, além disso, era visto como uma plataforma de comunicação e de difusão da informação (IIRSA, 2007-e)<sup>143</sup>. Nesse ínterim, iniciava a formatação dos métodos e das técnicas de avaliação de cadeias produtivas e de serviços logísticos e eram obtidas as primeiras impressões pertinentes ao propósito da IIRSA de possuir ferramentas adequadas para análise estrutural e

---

141 IIRSA. **X Reunión de Coordinadores Nacionales. Agenda**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=106>. Acesso em 18.04.2020.

142 TAMAYO, Carlos. **Estado de avance de la Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010 y de otros Proyectos de la Cartera IIRSA**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=106>. Acesso em 18.04.2020.

143 IIRSA. **X Reunión de Coordinadores Nacionales de IIRSA. Sistema de Información para Gestión Estratégica (SIGE)**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=106>. Acesso em 18.04.2020.

integrada dos impactos dos grupos de projetos no desenvolvimento econômico nos territórios (IIRSA, 2007-f)<sup>144</sup>. A metodologia de avaliação socioambiental de projetos também estava em construção e logo seria inserida no planejamento territorial e regional da IIRSA.

A estratégia de participação e difusão da IIRSA incorporou novas atividades e produtos, ampliando os seus instrumentos e recursos: seminários, página na web, base de dados, informes e outros materiais de divulgação das ações (IIRSA, 2007-g)<sup>145</sup>. Fato é que a comunicação da IIRSA era tão importante quanto os recursos de planejamento e de financiamento dos projetos de infraestrutura para a integração regional<sup>146</sup>. Por isso mesmo a X Reunião dos Coordenadores Nacionais foi feita junto com o Encontro dos Ministros de Transportes e Infraestrutura da Ibero-América que buscou estimular o intercâmbio de iniciativas e a cooperação internacional e as parcerias público-privadas e realçar a importância do planejamento da infraestrutura de transportes, do uso correto dos recursos e dos sistemas disponíveis e da ampliação dos esforços dos governos e das instituições internacionais na integração física dos países e dos povos (IIRSA, 2007-h)<sup>147</sup>. Outro evento realizado simultaneamente com aqueles já citados foi o Seminário sobre Projetos de Integração e Modalidade de Financiamento em Montevideo, Uruguai.

---

144 IIRSA. **Metodología de Análisis de Potencial de Integración Productiva (IPr) y Desarrollo de Servicios Logísticos de Valor Agregado (SLVA) en Grupos de Proyectos IIRSA**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=106>. Acesso em 18.04.2020.

145 IIRSA. **Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Difusión y participación**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=106>. Acesso em 18.04.2020.

146 A Coordenação Nacional da IIRSA no Paraguai decidiu por fazer um Seminário Nacional para difundir a política, os programas, as ações e os projetos da IIRSA em outubro desse ano (2007).

147 ENCUESTRO DE MINISTROS DE TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS DE IBEROAMERICA. **Programa de trabajo. El desarrollo de las infraestructuras a través de asociaciones público privadas**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=105>. Acesso em 18.04.2020.

A IIRSA (os seus órgãos e os seus colaboradores) buscava fortalecer tecnicamente as políticas e se especializar em métodos, técnicas e ferramentas de planejamento e gestão de projetos para atender as demandas dos países e dos governos no que se refere à capacidade de realizar estudos e levantamentos para viabilização dos projetos de infraestrutura e para financiamento desses projetos. Nessa direção, diversas políticas, programas, planos e ações na área de infraestrutura eram investigadas, inclusive dos países desenvolvidos e de organizações internacionais, como CAF, BID, FONPLATA, BNDES e CEPAL (IIRSA, 2007-i)<sup>148</sup>.

Em agosto de 2007 o GTE do EID Hidrovia Paraguai-Paraná<sup>149</sup> se reuniu na cidade de Santa Cruz, Bolívia, para desenvolver o diagnóstico do EID, a Visão de Negócios, o agrupamento e a avaliação dos grupos de projetos e a Carteira de Projetos do EID, em conformidade com as normas e os procedimentos da metodologia de planejamento territorial indicativa da IIRSA (IIRSA, 2007-j)<sup>150</sup>. O GTE, embasado em estudo de consultoria especializada (KOUTOUDJIAN, 2017)<sup>151</sup>, analisou a dinâmica econômica e socioambiental e o potencial de integração da área de influência da Hidrovia Paraguai-Paraná, notadamente as sub-bacias dos rios Uruguai, Tietê, Paraná e Paraguai. A proposta de integração sub-regional sugeria a formação de novos corredores de transportes, sendo eles alternativos às linhas viárias e ferroviárias já existentes (vide Figura 18).

---

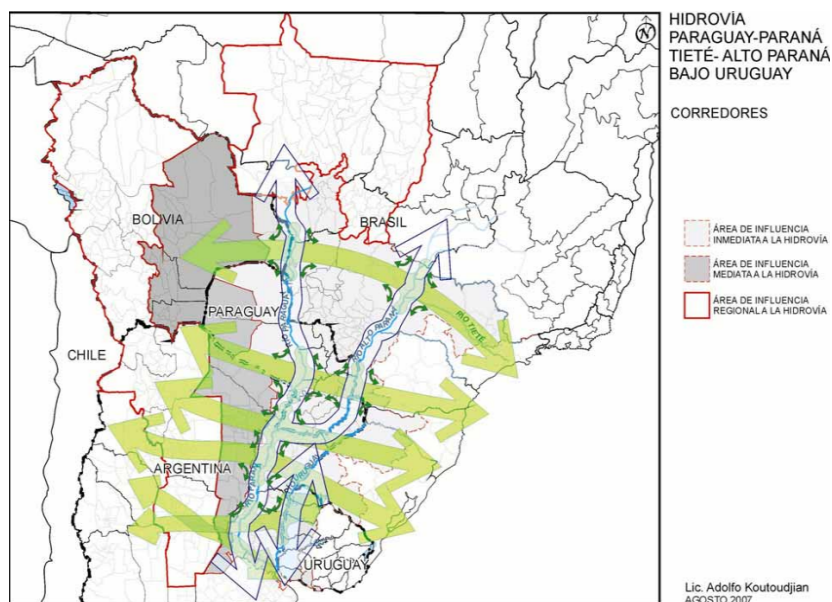
148 IIRSA. **Taller sobre Proyectos de Integración y Modalidad de Financiamiento. Agenda de trabajo.** <http://iirsa.org/Event/Detail?Id=107>. Acesso em 18.04.2020.

149 O GTE do EID Andino também participava desse evento da IIRSA.

150 IIRSA. **Reuniones de trabajo del Grupo Técnico Ejecutivo (GTE). Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=108>. Acesso em 19.04.2020.

151 KOUTOUDJIAN, Adolfo. **Visión de negocios del Eje Hidrovía Paraguay-Paraná.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=108>. Acesso em 19.04.2020.

Figura 18. Área de influência do EID Hidrovia Paraguai-Paraná e seus corredores



Fonte: Koutoudjian, 2007 (*op cit*).

A Visão de Negócios do EID incluiu a caracterização geográfica dos territórios e o diagnóstico do sistema de transporte hidroviário; esse documento constou que Argentina, Bolívia, Paraguai, Brasil e Uruguai tinham interesse na integração física por causa da afetação de seus territórios, dos prováveis benefícios sociais, econômicos e ambientais decorrentes do funcionamento da Hidrovia Paraguai-Paraná e do impulso às atividades produtivas e econômicas, especialmente em 06 (seis) *clusters*: i) Futuro Cluster minero bimodal (fronteira Brasil e Bolívia); ii) Cluster açucareiro e cítrico (Mato Grosso do Sul e Paraná); iii) Cluster agrícola (Santa Catarina e Rio de Grande do Sul); iv) Triângulo agroflorestal (Paraguai); v) Cluster florestal (Paraguai e Uruguai); vi) Cluster de soja e industrial (Argentina).

O agrupamento de projetos e a carteira de projetos do EID Hidrovia Paraguai-Paraná ficaram assim definidos (vide Quadro 16):

Grupo 01. Rio Paraguai (Asunción – Corumbá) com 12 projetos; Grupo 02. Tietê - Paraná (Itaipú) com 20 projetos; Grupo 03. Rios Paraguai – Paraná (Asunción - Delta del Paraná) com 35 projetos; Grupo 04. Rio Paraná (Itaipú – Confluencia) com 14 projetos; Grupo 05. Rio Uruguay com 16 projetos (GTE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ, 2007)<sup>152</sup>. A diversidade de grupos e de projetos de infraestrutura (energia, ferrovias, portos e rodovias) nesse EID mostra que o GTE perseguiu a ideia de formação de um sistema multimodal de transportes apoiado na Hidrovia Paraguai-Paraná.

Quadro 16. Grupos e projetos do EID Hidrovia Paraguai - Paraná

<b>Grupo de projeto no EID Hidrovia Paraguai-Paraná</b>	<b>Nome dos projetos-âncora do EID Hidrovia Paraguai-Paraná</b>	<b>Quantidade de projetos</b>
Grupo 01. Rio Paraguay, Asunción - Corumbá	Mejoramiento de la navegabilidad del rio Paraguay Asunción-Apa	12
Grupo 02. Tietê - Paraná (Itaipú)	Transposición de Itaipú	20
Grupo 03. Rios Paraguay - Paraná, Asunción - Delta del Paraná	Mejoramiento de la navegabilidad del rio Paraná desde Santa Fé a Asunción	35
Grupo 04. Rio Paraná, Itaipú - Confluencia	Mejora de navegabilidad en el Alto Paraná	14
Grupo 05. Rio Uruguay	Mejora de navegabilidad en el Rio Uruguay	16

Fonte: GTE Hidrovía Paraguay-Paraná, 2007 (*op cit*).

Tanto o agrupamento de projetos quanto a carteira de projetos extrapolaram a questão da Hidrovia Paraguai-Paraná e ampliaram demasiadamente a área de influência do EID bem como

152 GTE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ. **Iniciativa para la integración regional suramericana IIRSA**. Grupo técnico ejecutivo - EJE Hidrovía Paraguay y Paraná. Notas de la reunión. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=108>. Acesso em 19.04.2020.

a quantidade de projetos no EID. Com efeito, a formação de clusters diversos, a redução dos custos de transportes e a integração de cadeias produtivas e logísticas apareciam como fatores positivos da integração na área de influência da Hidrovia Paraguai-Paraná, em detrimento de outros aspectos relevantes da integração física e regional, como: os fundamentos da integração e os conteúdos das relações internacionais e interfederativas e os projetos ou planos estaduais e locais com impactos nas populações e nos ambientes naturais. O GTE do EID Hidrovia Paraguai-Paraná priorizou os interesses dos principais centros urbanos inseridos na hidrografia sub-regional, sobretudo as regiões onde a rede de infraestrutura de transportes está mais estruturada e demanda mais investimentos públicos e privados.

Nesse EID também foram identificados processos setoriais que deveriam ser objeto de estudos, principalmente relacionados com o funcionamento de sistema de transporte fluvial e controle aduaneiro e fronteiriço. Analisando melhor o Grupo 01, pois está na área de estudo, as intervenções previstas contemplariam as fronteiras entre Brasil, Bolívia e Paraguai, na região chaco-pantaneira ao sul (IIRSA, 2007-1)<sup>153</sup>. Apesar disso, a não inclusão da região sudoeste do estado de Mato Grosso no Brasil e do extremo leste da província de Angel Sandoval na Bolívia evidencia sérios problemas na concepção do viés geoestratégico da área de influência do EID Hidrovia Paraguai-Paraná. Outrossim, o GTE responsável tinha o entendimento de que a caracterização, a Visão de Negócios e a Carteira de Projetos desse EID poderiam sofrer alteração, aliás, o trabalho de planejamento territorial do EID estava na primeira etapa.

Os Coordenadores Nacionais da IIRSA discutiram os resultados dos GTE's dos EID's, das Carteiras de Projetos e da AIC 2005-2010, as inovações no planejamento e na gestão de projetos

---

153 IIRSA. **Iniciativa IIRSA - Grupo Técnico Ejecutivo. Eje Hidrovía Paraguay-Paraná (HPP). Resultados de la planificación territorial indicativa.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=108>. Acesso em 19.04.2020.

de infraestrutura (as metodologias de avaliação de impactos), o desenvolvimento dos PSI's e a estratégia de participação e difusão da IIRSA na XI Reunião dos Coordenadores Nacionais em Montevideo, Uruguai, no início de novembro de 2007 (IIRSA, 2007-m)<sup>154</sup>. Os Coordenadores Nacionais ressaltaram que a IIRSA estava dando continuidade a 2ª etapa de planejamento territorial e regional da instituição com a reformulação e inclusão de novos EID's, com a revisão e admissão de novos grupos de projetos e com a aplicação de novas metodologias e técnicas de avaliação de projetos. O levantamento da Carteira de Projetos mostrava que a IIRSA passava a ter 47 grupos de projetos e 501 projetos de infraestrutura em seu portfólio (TAMAYO, 2007)<sup>155</sup>. De outra banda, o levantamento da AIC 2005-2010 apontava que a implementação dos 31 projetos prioritários tinha andamento satisfatório e teria êxito na conclusão deles até 2010 (se mantida a priorização dos investimentos) e que os objetivos estratégicos da AIC 2005-2010 estavam sendo cumpridos: implementação do SIGE e busca por mecanismos de financiamento para estudos de projetos (*op cit*). A propósito, a construção da estrada Pailón - San José - Puerto Suarez era um dos casos de obra com execução satisfatória, isso ajuda a comprovar que as conexões na Bolívia foram priorizadas.

No tocante à 2ª etapa de planejamento territorial e regional aplicada às inovações (metodologias e ferramentas) de gestão de projetos (IIRSA, 2007-n)<sup>156</sup>, vale informar que a implementação dos procedimentos para avaliação ambiental estratégica e das cadeias produtivas e logísticas estava sendo feita por meio de oficinas de trabalho e estudos de casos para, logo que possível, fosse adotado um

---

154 IIRSA. **Notas XI Reunión Coordinadores Nacionales IIRSA**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=108>. Acesso em 19.04.2020.

155 IIRSA. **Estado de avance de los proyectos de la Cartera IIRSA**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=108>. Acesso em 19.04.2020.

156 IIRSA. **Planificación - Etapa II. Procesos sectoriales de integración IIRSA**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=108>. Acesso em 19.04.2020.



programa na IIRSA de avaliação de impactos de projetos no âmbito do planejamento territorial e regional. As ferramentas técnicas de monitoramento espacial de projetos estavam sendo aprimoradas, especialmente o SIGE, e a IIRSA atuava para estabelecer marco regulatório de sistema de informações geográficas para gestão de projetos de infraestrutura na América do Sul; o GEOSUR tinha esse objetivo. A IIRSA multiplicava os esforços de comunicação e de alinhamento entre as instituições envolvidas por meio da estratégia de participação e difusão que incluía a disponibilização e o funcionamento de site e de sistema e base de dados geoespaciais. Em contrapartida, os PSI's tinham progressos pontuais, aliás, o GTE do PSI Pasos de Frontera sequer teria concluído os estudos sobre os casos-pilotos de controles fronteiriços previamente escolhidos.

A IX Reunião do CDE encerrou os trabalhos da IIRSA no ano de 2007 com a revisão de todas as atividades realizadas, em consonância com os apontamentos feitos pelos Coordenadores Nacionais anteriormente, e com a conclusão desse documento: “Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2007” (IIRSA, 2007-o)<sup>157</sup>. Em síntese, o CDE consignou notável progresso da IIRSA. Até 2006, a Carteira de Projetos tinha em torno de 40% de execução (145 projetos concluídos). Após 2007, a Carteira de Projetos ampliou expressivamente o volume de projetos e de investimentos (506 projetos constavam no portfólio da IIRSA). A AIC 2005-2010, composta por 31 projetos, tinha 01 projeto concluído, 10 em execução, 04 em licitação e 16 em fase de preparação (*op cit*, IIRSA, 2007-p)<sup>158</sup>. Na proposta de Plano de Trabalho de 2008 não houve mudança significativa na organização e na dinâmica das

---

157 IIRSA. **Novena Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva. Iniciativa para la integración de la infraestructura regional suramericana. Acta de la reunión.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=108>. Acesso em 19.04.2020.

158 IIRSA. **Planificación territorial indicativa. Grupos técnicos ejecutivos - GTE 2007. Resultado y Cartera de Proyectos 2007 (anexo).** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=108>. Acesso em 19.04.2020.

atividades da IIRSA, o CDE apenas recomendava a intensificação das tarefas pelos órgãos da instituição e mais intercâmbio de experiências, todavia, a institucionalização da Unasul promoveria um novo cenário para integração física e regional sul-americana.

### **1.9 A criação e a institucionalização da Unasul em 2008: a política de integração sul-americana como geoestratégia e as atividades da IIRSA**

Em 23 de maio de 2008, em Brasília, autoridades de 12 países (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela) assinaram o Tratado Constitutivo da Unasul (2008-a)<sup>159</sup> na I Reunião das Chefas e Chefes de Estado da Unasul. Aquele documento abrange os motivos e as bases do acordo celebrado entre os Estados contratantes, os dispositivos legais que regem a criação, a organização, a atuação, o funcionamento e outras questões pertinentes ao desenvolvimento da organização. Com efeito, a Unasul dispõe de Regulamento Geral que especifica as normas de funcionamento da instituição, em especial: a estrutura e a institucionalidade da Unasul; a adoção de políticas e programas; as atribuições dos órgãos e colaboradores (Secretaria Geral, Presidência Pró Tempore e Conselhos); o orçamento institucional; a organização das reuniões; a edição e a sistematização dos atos normativos e documentos; e outras disposições (Unasul-CDS, s.d)<sup>160</sup>.

Os Chefes de Estado e de Governo Sul-Americanos comprometeram-se com a história e o futuro comum do continente

---

159 UNASUR. **Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=149>. Acesso em 22.04.2020.

160 Unasul-CDS. **Normativa Unasul – CDS – CEED – ESUDE**. Disponível em: [https://www.defesa.gov.br/arquivos/relacoes\\_internacionais/Unasul/normativa\\_Unasul\\_2017.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/relacoes_internacionais/Unasul/normativa_Unasul_2017.pdf). Acesso em 22.04.2020.

e dos seus povos, a construção de identidade e de cidadania sul-americanas, o desenvolvimento de espaço regional uno e integrado, a sustentabilidade e o bem-estar social das populações, incluindo o enfrentamento dos problemas socioeconômicos na região, o fortalecimento do multilateralismo e das relações internacionais com a observância de princípios e normas do moderno direito internacional público<sup>161</sup>, com os avanços alcançados no âmbito de blocos regionais, leia-se Mercosul e CAN, e com a estabilidade democrática e a primazia dos direitos humanos como condições essenciais para a paz e a prosperidade e desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados-Membros. Já nos artigos 1º, 2º e 3º do tratado constitutivo consta que a Unasul é uma organização internacional com personalidade jurídica de direito público que possui determinados objetivos afetos à sua natureza e à sua missão institucional, entre eles a integração regional.

Em conformidade com o artigo 2º do tratado constitutivo (UNASUR, 2008-a), a Unasul apoia-se em valores e perspectivas partilhadas pelos países membros e pretende construir, de forma democrática, um espaço de integração e união cultural, social, econômica e política entre os povos, dando prioridade para o diálogo e para a implementação de políticas em diversas áreas (educação, energia, infraestrutura, financiamento e meio ambiente). Os países envolvidos devem perseguir a eliminação da desigualdade socioeconômica, visando à inclusão social e à participação cidadã, além de fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias regionais num contexto de reafirmação da soberania e da independência dos Estados-partes.

---

161 Consta no texto do documento citado: “(...) irrestrito respeito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados; autodeterminação dos povos; solidariedade; cooperação; paz; democracia, participação cidadã e pluralismo; direitos humanos universais, indivisíveis e interdependentes; redução das assimetrias e harmonia com a natureza para um desenvolvimento sustentável” (UNASUR, 2008).

Para Simões (2011, p. 56-57)<sup>162</sup>, a concepção da Unasul importou uma ruptura no modelo histórico de integração regional, vez que os países visualizavam a integração apenas nos planos econômico e comercial, preterindo outras dimensões (política, energética, social, ambiental, entre outras). O objetivo geral não deixa margem à dúvida sobre a amplitude do direcionamento da Unasul e a sua capacidade político-institucional para transformações profundas na região.

O Tratado Constitutivo da Unasul previu uma estrutura mínima inicial composta por 04 (quatro) níveis: i) Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo; ii) Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores; iii) Conselho de Delegadas e Delegados; iv) Secretaria Geral (artigo 4º). O Tratado Constitutivo da Unasul estabelece que esses órgãos ou instâncias devem adotar rotinas de trabalho (cúpulas presidenciais, reuniões ministeriais, oficinas de grupos de trabalho e secretariado), emitir decisões e elaborar documentos de acordo com as suas responsabilidades institucionais. Uma visão geral da estrutura da Unasul pode ser vista no seguinte quadro:

---

162 SIMÕES, Antonio José Teixeira. **Integração: sonho e realidade na América do Sul**. Brasília. FUNAG, 2011.

Quadro 17. Organização e funcionamento dos órgãos da Unasul

<b>Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo</b>	
<b>Composição:</b> Chefas e Chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membro	
<b>Atuação:</b> realização de reuniões anuais em locais definidos	
<b>Funções</b>	- Estabelecer diretrizes políticas, planos de ação e programas de integração;
	- Convocar reuniões ministeriais e criar conselhos de nível ministerial;
	- Decidir sobre as propostas apresentadas pelo Conselho de Ministros e Ministras;
	- Adotar as diretrizes políticas para as relações com terceiros;
<b>Presidência Pro Tempore</b>	
<b>Composição:</b> exercida por Estado-Membro por período anual, seguindo ordem alfabética	
<b>Atuação:</b> realização das atividades no país que estiver exercendo o mandato	
<b>Funções</b>	- Preparar, convocar e presidir reuniões dos órgãos da Unasul;
	- Apresentar Plano Anual de Atividades da Unasul para Conselho Ministerial;
	- Representar a Unasul em eventos internacionais e assumir compromissos;
<b>Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores</b>	
<b>Composição:</b> Ministros e Ministras de Relações Exteriores dos Estados-Membro	
<b>Atuação:</b> realização de reuniões semestrais em locais definidos	
<b>Funções</b>	- Adotar resoluções para implementar decisões do Conselho dos Presidentes;
	- Propor projetos de decisões e preparar as reuniões do Conselho dos Presidentes;
	- Coordenar, acompanhar e desenvolver temas da integração sul-americana;
	- Aprovar o Plano Anual de Atividades e o orçamento da Unasul;
	- Aprovar resoluções e regulamentos institucionais e criar Grupos de Trabalho;
<b>Conselho de Delegadas e Delegados</b>	
<b>Composição:</b> Representantes acreditados pelos seus Estados	

Quadro 17. Organização e funcionamento  
dos órgãos da Unasul [continuação]

<b>Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo</b>	
<b>Atuação:</b> realização de reuniões bimestrais na sede da Presidência Pro Tempore ou outro local	
<b>Funções</b>	- Preparar as reuniões do Conselho de Ministras e Ministros;
	- Coordenar as iniciativas da Unasul e dos Grupos de Trabalho;
<b>Secretaria Geral</b>	
<b>Composição:</b> Representantes acreditados pelos seus Estados	
<b>Atuação:</b> implementação de atividades na sede permanente situada em Quito, Equador	
<b>Funções</b>	- Apoiar o funcionamento e secretariar todos os órgãos da Unasul;
	- Organizar, armazenar e disponibilizar documentos referentes à gestão da Unasul;
	- Participar das reuniões dos órgãos da Unasul e propor diretrizes e iniciativas;

Fonte: Organização do autor.

A Unasul possui vários objetivos, previstos no artigo 3º do tratado constitutivo, a saber: i) maior participação do bloco na cena internacional; ii) desenvolvimento social e humano justo e inclusivo, erradicação da pobreza e superação das desigualdades; iii) eliminação do analfabetismo, promoção do acesso à educação e reconhecimento de estudos e títulos; iv) integração energética para o aproveitamento sustentável e solidário dos recursos; v) implantação de infraestrutura física para conexões e movimentação dos fluxos no território; vi) integração financeira e adoção de políticas econômicas e de mecanismos fiscais adequados; vii) tutela da biodiversidade, dos recursos hídricos e dos ecossistemas; viii) desenvolvimento de mecanismos concretos para superação das assimetrias regionais e integração equitativa; ix) consolidação de identidade regional e promoção de cidadania; x) acesso universal à seguridade social e aos serviços de saúde; xi) cooperação em matéria de migrações; xii)

cooperação econômica e comercial; xiii) integração das estruturas industrial e produtiva; xiv) implementação conjunta de políticas e parcerias em pesquisa, inovação, ciência e tecnologia; xv) promoção da diversidade cultural; xvi) compromisso democrático e cidadão; xvii) coordenação político-institucional; xviii) cooperação judiciária; xix) cooperação na área de defesa; xx) apoio e fortalecimento da segurança; xxi) cooperação setorial.

A atuação e a legitimidade dos órgãos da Unasul são fundamentais para o reconhecimento do papel deste sujeito de direito internacional, daí a importância das competências e das atribuições dos órgãos supracitados. Desse modo, todos os órgãos da Unasul devem contribuir para o funcionamento da instituição e para o fortalecimento dela por meio do desenvolvimento de instrumentos e mecanismos jurídicos e políticos (tratados, acordos, decisões dos órgãos internos) e da observância de outras fontes de direito internacional e regional, conforme o Tratado Constitutivo da Unasul (artigo 11). Com efeito, a Unasul prestigiou a implantação de processos decisórios democráticos e participativos (artigo 12) e o diálogo político entre os países (artigo 14) e vislumbrou a elaboração de políticas e programas e a inclusão e a criação de organismos relevantes para robustecer a institucionalidade e a missão da própria entidade (artigo 13). Por certo, a IIRSA se enquadra bem nessa hipótese de instituição internacional dotada de políticas e de ações vinculadas aos propósitos da Unasul; e por esse motivo a IIRSA é uma ferramenta basilar da política de integração regional sul-americana.

Considerando que a Unasul é um espaço de diálogo e de concertação política, de construção de programas, planos e ações em diversas áreas, e de garantia da estabilidade democrática e da proteção dos direitos humano (artigo 14), as relações da Unasul com outras organizações internacionais e com os Estados devem ser promovidas por meio de instrumentos de cooperação adequados, de responsabilidade do Conselho de Delegadas e Delegados, com o apoio da Presidência Pro Tempore e da Secretaria Geral (artigo 15). É

assegurada no âmbito da Unasul e em todo o processo de integração sul-americana a participação cidadã, cabendo à Unasul e aos países envolvidos colocarem à disposição e em funcionamento os canais de informação, consulta, discussão e acompanhamento das ações da instituição (artigo 18).

Por seu turno, o orçamento e o financiamento para viabilização das atividades da Unasul decorrem de planejamento interno e dependem de subvenção econômica dos países, ou seja, do adimplemento de cotas (diferenciadas) dos Estados-Membros (artigo 16). A Unasul permite a associação de outros Estados da América Latina e do Caribe desde que a admissão deles seja aprovada pelo Conselho das Chefas e Chefes de Estado e que os Estados interessados se comprometam com as normas da instituição (artigo 19). Já a adesão de novos membros na Unasul envolve procedimento específico previsto no tratado e está condicionada a participação prévia de Estado como membro associado do bloco e a recomendação favorável do Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores (artigo 20).

Outras questões também estão previstas e regulamentadas no tratado constitutivo da Unasul, como: a solução de controvérsias será processada mediante negociações diretas ou, quando isso não for possível, será submetida à apreciação do Conselho de Delegadas e Delegados que emitirá recomendação para posterior análise e deliberação do Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores (artigo 21); a Unasul tem imunidades e privilégios necessários à realização das suas atividades nos Estados e os seus colaboradores terão os direitos devidos para exercer as funções com autonomia e independência (artigo 22); os idiomas oficiais da Unasul são o português, o castelhano, o inglês e o neerlandês (artigo 23); o tratado constitutivo da Unasul não tem prazo de duração determinado, mas pode ser denunciado (artigo 24) e emendado (artigo 25) de acordo com as normas e os procedimentos existentes; a vigência do tratado depende dos trâmites previstos nas searas internacional e nacional (artigo 26); o registro do tratado e de suas



emendas serão feitos junto à ONU (artigo 27); autorização para criação de uma Comissão Especial para elaboração de Projeto de Protocolo Adicional (artigo final).

No Regulamento Geral da Unasul, aprovado em 2012, são detalhadas as normas de organização e de funcionamento da instituição, dos seus órgãos internos e dos seus colaboradores (Unasul-CDS, s.d). A propósito, o documento é mais claro e objetivo no que se refere à criação e à atuação de outros órgãos que venham a integrar a estrutura da Unasul, como os Conselhos Ministeriais Setoriais e os Grupos de Trabalho. Nessa direção, esses órgãos ou instâncias teriam a incumbência de elaborar os seus Planos de Ação em acordo com as diretrizes políticas da Unasul e ter regras para execução de suas atividades (artigo 6º). À Presidência e à Secretaria Geral caberia o acompanhamento de todos os órgãos da Unasul e a elaboração de informes e documentos sobre as atividades realizadas por aqueles (artigo 7º). Além disso, o Programa Anual de Atividades seria a referência para realização dos trabalhos das instâncias da Unasul (artigo 8º).

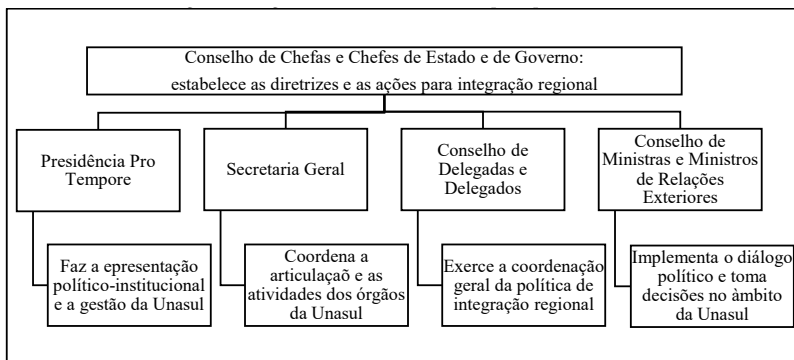
Tema caro à Unasul diz respeito à adoção de políticas e à criação de instituições, organizações e programas (Capítulo III do Regulamento Geral da Unasul), que devem ser propostas em conformidade com as regras do bloco e que precisam realizar serviços relevantes direcionados à integração regional sul-americana. Grosso modo, os Estados-Membros, primando pela participação social, trabalham para construção da estrutura administrativa (instituições e organizações) e operacional (políticas e programas) da Unasul e devem zelar pelo efetivo respeito à institucionalidade da IIRSA e pelo bom cumprimento das normas e das ações regionais, devidamente acompanhadas por meio de relatórios e de estudos da organização.

A Secretaria Geral da Unasul colabora com todos os órgãos da instituição no que toca à implementação das diretrizes para consecução dos objetivos da Unasul (artigo 16) e exerce função política ao viabilizar o cumprimento das decisões da Unasul (artigo

17) e ao se manifestar sobre temas de interesse dos Estados-Membros (artigo 19). O órgão também exerce funções internas relevantes, tais como a coordenação permanente com a Presidência Pro Tempore (artigo 18), a participação e a intervenção nas reuniões, a elaboração de propostas de agenda e de projetos de relatórios (artigo 22) e a guarda dos registros dos documentos dos órgãos da instituição (artigo 23), além do secretariado da Unasul, representado na pessoa do Secretário Geral, designado pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, após proposta do Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores, detentor de mandato de 02 (dois) anos, renovável por uma vez apenas (artigo 29).

A Presidência Pro Tempore, comandada por Estado-Membro, convoca e preside as reuniões ordinárias e extraordinárias dos órgãos da Unasul, faz a representação político-institucional da organização, toma as medidas necessárias para o cumprimento das diretrizes e das políticas da Unasul e faz gestão junto aos Conselhos de Chefas e Chefes de Estado e de Governo (artigo 40). Por sua vez, o Conselho de Delegadas e Delegados, constituído por representantes acreditados de cada Estado-Membro, faz a coordenação geral do processo de integração regional a partir dos entendimentos, das relações entre os países e das agendas estabelecidas no interior do bloco e com terceiros também (artigo 41). A organização e o funcionamento da Unasul podem ser vistos neste recurso:

Figura 19. Órgãos internos da Unasul e suas principais funções



Fonte: Unasul-CDS, s.d (*op cit*).

O Regulamento Geral da Unasul é econômico no que se refere às atribuições do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo e do Conselho de Ministras e de Ministros de Relações Exteriores, esse documento sequer dedica um capítulo ou uma seção para tratar especificamente das responsabilidades e funções dessas instâncias, no entanto, resta claro que a cúpula superior exerce função política para além do bloco, vez que propõe e assume compromissos regionais e internacionais, enquanto o arranjo ministerial é o maior nível de gestão no âmbito da Unasul e uma instância preparatória para as decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo. Com efeito, o Regulamento Geral da Unasul disciplina detalhadamente os procedimentos para definição e aprovação do orçamento da instituição (Capítulo VII), organização das reuniões das instâncias e órgãos da Unasul, tomada de decisões e elaboração das atas e relatórios (Capítulo VIII) e sistematização dos atos normativos e documentos (Capítulo IX). O tratado constitutivo e o regulamento geral da Unasul foram objeto de interpretações e de melhorias no curso dos anos.

Após a I Reunião da Unasul e no curso de 2008 ocorreram diversos eventos no âmbito da IIRSA, estando àqueles destinados

à aplicação da metodologia de avaliação ambiental e social com enfoque estratégico em projetos, que reunia os seguintes temas: abordagem estratégica, elementos ambientais e socioculturais, processos participativos, fases de execução, ferramentas de apoio ao planejamento e à metodologia, aspectos técnicos e conclusões (IIRSA, 2008-a<sup>163</sup>, 2008-b<sup>164</sup> e 2008-c<sup>165</sup>). No primeiro semestre, as reuniões dos GTE's dos EID's Hidrovia Paraguai-Paraná, Capricórnio e Mercosul-Chile trataram da revisão do agrupamento de projetos, objetivos e portfólios (IIRSA, 2008-d<sup>166</sup>). O GTE do EID Hidrovia Paraguai-Paraná tinha as obrigações de concluir o seu planejamento e de atualizar o seu portfólio de projetos; o GTE citado manteve os 05 (cinco) grupos de projetos e a visão de negócios com certas mudanças e rerepresentou a carteira do EID com a relação completa de projetos (vide Quadro 18).

---

163 IIRSA. **Programa regional de capacitación. Metodología de evaluación ambiental y social con enfoque estratégico, EASE-IIRSA.** 13, 14 y 15 de mayo. Buenos Aires, Argentina. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=114>. Acesso em 30.04.2020.

164 IIRSA. **Programa regional de capacitación. Metodología de evaluación ambiental y social con enfoque estratégico, EASE-IIRSA.** 27, 28 y 29 de mayo. Brasília, Brasil. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=114>. Acesso em 30.04.2020.

165 IIRSA. **Regional training program. Methodology of strategic environmental and social evaluation, SESA-IIRSA.** 6-7 August of 2008. Disponível em <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=121>. Acesso em 30.04.2020

166 IIRSA. **Reuniones de trabajo de los grupos técnicos ejecutivos (GTE). Ejes de la Hidrovia Paraguay-Paraná, Mercosur-Chile y Capricornio.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=118>. Acesso em 30.04.2020.

Quadro 18. Grupos de projetos e relação deles  
no EID Hidrovia Paraguai-Paraná

<b>Grupos de Projetos no EID</b>	<b>Projeto principal e projetos complementares inseridos no EID Hidrovia Paraguai-Paraná</b>
<b>Grupo 01. Rio Paraguai, Asunción - Apa (10 projetos)</b>	Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad del Rio Paraguai, Asunción - Apa (Projeto âncora)
	Proyectos Vial-Portuario Motacucito - Mutún – Puerto Busch
	Pavimentación Puerto Suarez - Mutún
	Sistema de predicción de niveles en el Rio Paraguai (Apa - aguas arriba)
	Sistema de predicción de niveles en el Rio Paraguai (Apa - Asunción)
	Mejoramiento de la navegabilidad del Rio Paraguai entre Apa y Corumbá
	Sistema de comunicaciones del Rio Paraguai (Asunción - aguas arriba)
	Pavimentación del tramo carretero Estanislao Fernández - Puerto Rosario (Rutas B11 y B09)
	Pavimentación del tramo carretero Santa Rosa-Puerto Antequera (Ruta 11)
	Pavimentación Ruta Concepción – Vallemi (Rutas A06 y PY14)
<b>Grupo 02. Tietê – Paraná (Itaipú) (21 projetos)</b>	Proyecto binacional transposición de Itaipú (Projeto âncora)
	Represa hidroeléctrica de São Paulo (Rio Paraná)
	Acceso ferroviario a la terminal multimodal de Santa Terezinha de Itaipu
	Ferrovia entre Guaira y Cianorte
	Ferrovia entre Panorama y Adamantina
	Ferrovia entre Presidente Epitácio y Presidente Prudente
	Mejoramiento de la navegabilidad del Rio Alto Paraná (aguas arriba Itaipú)
	Construcción ferroviaria Cascavel - Foz de Iguazú y Cascavel - Guaira
	Mejoramiento de la navegabilidad del Rio Tietê
	Ampliación del Puerto Bataguazú (MS) en el Rio Alto Paraná
	Puerto del Mundo Novo (Rio Alto Paraná)
	Terminal portuaria estadual de Santa Terezinha en Lago de Itaipú
	Terminal portuaria estadual en zona Alto Paraná en el Lago de Itaipú
	Acceso vial a la terminal en Santa Terezinha de Itaipú
	BR-277: Santa Terezinha de Itaipú - Cascavel
	Puente Epitácio: ampliación del puente y del canal
	SP-270: Ourinhos – Presidente Epitácio
	Navegabilidad del Rio Paraná
	Ampliación de Puerto Indio
	Rehabilitación del Puerto Santos del Guairá
	Pavimentación Troncal II

Quadro 18. Grupos de projetos e relação deles no EID  
Hidrovia Paraguai-Paraná [Continuação]

<b>Grupos de Projetos no EID</b>	<b>Projeto principal e projetos complementares inseridos no EID Hidrovia Paraguai-Paraná</b>
<p><b>Grupo 03. Rios Paraguai - Paraná, Asunción e Delta Del Paraná</b> (37 projetos)</p>	Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad de los Ríos Paraná y Paraguay desde Santa Fe a Asunción (Projeto âncora)
	Mejora de sistema de comunicaciones en el Río Paraná (entre Santa Fe y Confluencia)
	Central termoelétrica Belgrano en Campana
	Central termoelétrica San Martin en Timbúes
	Estación transformadora en Mercedes
	Recuperación del ramal Paraná - Curuzú Cuatía
	Recuperación del ramal Tucumán - Rosario
	Recuperación del ramal Zárate - Rosario
	Recuperación y bitrochaje del ramal ferroviario Corrientes - Montes Caseros
	Reordenamiento accesos ferroviarios a la ciudad de Rosario
	Reordenamiento accesos ferroviarios a la ciudad de Santa Fe
	Mejoramiento de accesos fluviales a puertos del Río Paraná
	Profundización del calado del Río Paraná desde Santa Fe hasta desembocadura en el Río de La Plata
	Ampliación del Puerto de Baradero
	Ampliación del Puerto de Ibicuy
	Ampliación del Puerto de San Pedro
	Ampliación del Puerto de Diamante
	Ampliación y modernización del Puerto de Corrientes
	Plan maestro Puerto de Rosario
	Rehabilitación del Puerto de Bella Vista
	Rehabilitación de Puerto Esquina
	Rehabilitación de Puerto Formosa
	Rehabilitación del Puerto de Santa Fe
Sistema de defensa del Puerto de Barranqueras	
Circunvalación ciudad de Formosa	
Circunvalación ciudad de Santa Fe	
Circunvalación ciudad de Rosario	
Pavimentación Ruta Nacional 11, tramo Empalme Ruta Nacional 89 - M Belén	

Quadro 18. Grupos de projetos e relação deles no EID  
Hidrovia Paraguai-Paraná [Continuação]

<b>Grupos de Projetos no EID</b>	<b>Projeto principal e projetos complementares inseridos no EID Hidrovia Paraguai-Paraná</b>
	Pavimentación Ruta Nacional 11, tramo Santa Fe – San Justo
	Pavimentación Ruta Provincial 13, empalme Ruta Nacional 11 - Vila Angela
	Pavimentación Ruta Provincial 9, Colonia Cano - El Colorado
	Sistema de comunicaciones en el Rio Paraguay (Asunción - Confluencia)
	Optimización del sistema de terminales portuarias del Gran Asunción
	Pavimentación Villeta - Alberdi
	Rehabilitación y mejora del corredor ferroviario Asunción - Montevideo
	Construcción y rehabilitación ferovia Asunción - Posadas
<b>Grupo 04. Rio Paraná, Itaipú – Confluencia (14 projetos)</b>	Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad en el Alto Paraná (Projeto âncora)
	Ampliación del Puerto Eldorado
	Ampliación del Puerto de Ituzaingó
	Ampliación del Puerto Ita-Itabaté
	Modernización del Puerto de Iguazú
	Reconversión de los Puertos Posadas y Santa Ana
	Eclusas de Corpus (proyecto binacional)
	Accesos viales a Encarnación
	Puerto de Encarnación
	Relocalización de malla ferroviaria
	Desvío del Arroyo Aguapey
	Construcción del Puerto de Kaarendy sobre el Rio Paraná
	Pavimentación del tramo carretero Pdte. Franco – M. Otáno-Natalio y acceso a 9 puertos sobre el Rio Paraná
	Reconstrucción de la ferrovía Garupá - Posadas

Quadro 18. Grupos de projetos e relação deles no EID Hidrovia Paraguai-Paraná [Continuação]

Grupos de Projetos no EID	Projeto principal e projetos complementares inseridos no EID Hidrovia Paraguai-Paraná
<b>Grupo 05. Rio Uruguay (16 projetos)</b>	Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad en el Rio Uruguay (Projeto âncora)
	Recuperación ramal ferroviario Zárate - Posadas
	Mejora en los accesos fluviales a puertos en el Rio Uruguay
	Ampliación del Puerto San Javier
	Embarcadero del Puerto Alvear
	Mejoras en el Puerto de Concepción del Uruguay
	Construcción de la esclusa de Salto Grande (proyecto binacional)
	Gasoducto Paysandú - Colonia
	Construcción del ramal ferroviario Mercedes - Puerto de Nueva Palmira
	Reacondicionamiento del tramo ferroviario Algorta - Paysandú - Salto
	Diseño y construcción del canal alternativo Casa Blanca
	Ampliación del recinto portuario de Fray Bentos
	Mejora de accesos e infraestructura portuaria del Puerto de Nueva Palmira
	Reactivación de los puertos de Paysandú, accesos y área de almacenaje
	Reactivación de los puertos de Salto, accesos y área de almacenaje
	Circunvalación vial Nueva Palmira y sistema de accesos terrestres a los puertos

Fonte: GTE EJE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ (2008)<sup>167</sup>, organização do autor.

A revisão do agrupamento de projetos e do portfólio do EID Hidrovia Paraguai-Paraná não tratou de forma satisfatória a problemática ambiental (integração das bacias hidrográficas e impactos no Pantanal e Chaco) inerente à área de abrangência do EID; o extrato dos projetos sugere uma preocupação maior com a reestruturação das hidrovias existentes e em funcionamento no sudeste brasileiro, Paraguai, Argentina e Uruguai. E nada se encontra

<sup>167</sup> GTE EJE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ. **Notas de la reunión. 3, 4 y 5 de junio de 2008. Asunción, Paraguay.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=118>. Acesso em 30.04.2020.



a título de projeto ou proposta para ampliação da hidrovia Paraguai-Paraná em direção ao Pantanal Norte Mato-Grossense. A omissão pode ser intencional e remonta ao grande desafio de realizar projetos de infraestrutura de transportes de média e/ou alta complexidade em ambiente natural muito sensível, como o bioma pantanal. A propósito da preocupação socioambiental com esse ambiente, são recorrentes as críticas e os embaraços jurídicos e políticos aos projetos de infraestrutura inseridos naquela região da Hidrovia Paraguai-Paraná, não por acaso os governos têm priorizado a execução de obras e de outras intervenções de baixo impacto na rede hidroviária já constituída, incluindo até o Pantanal Sul Mato-Grossense.

Outra questão pertinente ao planejamento e à gestão territorial da área sob a influência da Hidrovia Paraguai-Paraná diz respeito à articulação da IIRSA e da Unasul com o chamado Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná (CIH), uma organização internacional competente para a gestão do transporte fluvial entre os países, respaldada por acordos internacionais celebrados após o tratado-marco do ano de 1992; algumas tentativas de envolvimento do CIH nas atividades do GTE do EID Hidrovia Paraguai-Paraná foram realizadas, mas não se pode afirmar que tais intercâmbios foram bem-sucedidos. Ainda assim, o planejamento e a gestão dessa área e dos projetos de infraestrutura nela inseridos dispõem de vários instrumentos políticos, normativos e técnicos de diversas instituições, todavia, a efetividade das ações integracionistas necessita de maior nível de governança e coordenação político-institucional nessa temática.

Posteriormente, a XII Reunião dos Coordenadores Nacionais da IIRSA tratou de abordar a importância de se difundir as boas experiências e os casos exitosos de implementação e gestão de projetos de infraestrutura nos países, a utilização da metodologia de avaliação ambiental e social estratégica, o desenvolvimento da carteira de projetos da IIRSA com foco nos anos 2007 e 2008, a elaboração de um plano de trabalho para a continuidade das atividades naquele

ano e outros temas, como: avaliação de projetos transnacionais e o Programa Geosur (IIRSA, 2008-e)<sup>168</sup>. Na oportunidade, as metodologias e as ferramentas de avaliação e gestão de projetos estavam sendo assimiladas e testadas pelos órgãos e GTE's dos EID's e a carteira de projetos da IIRSA encontrava-se com avanço satisfatório, com exceção de alguns grupos de projetos nos EID's, a exemplo do Grupo 04. Conexão Santa Cruz - Cuiabá devido o não andamento do projeto-âncora: Estrada San Matías e Concepción (IIRSA, 2008-f)<sup>169</sup>.

Nos primeiros eventos após a criação da Unasul as autoridades, representantes dos governos e colaboradores da IIRSA já manifestavam preocupação sobre a relação a ser estabelecida entre as duas organizações regionais (Unasul e IIRSA), ambas atuantes na área de integração com foco na América do Sul, isso é o que se extrai dos registros da XII Reunião dos Coordenadores Nacionais (IIRSA, 2008-g)<sup>170</sup>. Numa análise perfunctória a IIRSA era vista como uma instância técnica de planejamento e gestão de projetos de infraestrutura voltados à integração física do território sul-americano e como uma plataforma importante para o êxito da Unasul, mas a IIRSA reconhecia que a sua incorporação à Unasul dependeria do desenvolvimento das políticas, das normas e dos instrumentos dessa organização regional. A estrutura político-institucional, a capacidade gerencial e técnica e a expertise da IIRSA eram evocadas como trunfos da política de integração regional constituída antes da Unasul; o alinhamento dos países e a formação de um espaço político de altíssimo nível em torno da Unasul mostravam-se oportunos e potencialmente capazes de gerar consensos e ações efetivas em prol da

---

168 IIRSA. **XII Reunión de Coordinadores Nacionales. Agenda.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=119>. Acesso em 30.04.2020.

169 IIRSA. **Análisis integral de la cartera de proyectos.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=119>. Acesso em 30.04.2020.

170 IIRSA. **XII Reunión de Coordinadores Nacionales. Ayuda memoria.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=119>. Acesso em 30.04.2020.

integração sul-americana. Outra vertente de entendimento a respeito de eventual sombreamento de organizações internacionais na região defendia que a IIRSA não era destituída de força política, aliás, as reuniões presidenciais e dos ministros sul-americanos afastavam a ideia de que a IIRSA seria meramente um foro técnico.

Mas nem de longe a IIRSA teria o viés político assumido pela Unasul. Ainda em 2008, os acontecimentos na América do Sul, especialmente a crise política na Bolívia deflagrada por meio dos protestos contra as medidas do governo do presidente Evo Morales, exigiam dos países sul-americanos, articulados no âmbito da Unasul, posições firmes sobre a estabilidade democrática e o desenvolvimento da região. Em setembro de 2008, a II Reunião de Chefes e Chefes de Estado da Unasul em Santiago, Chile, discutiu o problema supracitado, a instabilidade gerada por grupos civis na Bolívia, a urgência do restabelecimento da convivência cidadã pacífica no país, o respaldo da Unasul ao governo nacional e ao povo boliviano<sup>171</sup>, o diálogo político e a cooperação regional para a segurança dos cidadãos e resultou na celebração de compromissos dos estados e dos governos de fazer respeitar a soberania do voto popular e do processo democrático na Bolívia, incluindo o mandato do presidente eleito (UNASUR, 2008-b)<sup>172</sup>. Em tempo, os presidentes sul-americanos reafirmaram os princípios e as diretrizes da aliança regional e se manifestaram contra golpe de Estado, rompimento da ordem democrática e social na Bolívia e ataques ao governo, além disso, eles fizeram apelos aos atores políticos e sociais para interrupção da violência e à sociedade boliviana para a preservação da unidade nacional e da integridade territorial do país e para a busca de soluções pacíficas e legais com o apoio da Unasul (*ibidem*).

---

171 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE. **Declaración de la UNASUR**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=150>. Acesso em 01.05.2020.

172 UNASUR. **Declaración de La Moneda**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=150>. Acesso em 01.05.2020.

A política regional sul-americana caminhava para fortalecer a Unasul enquanto uma organização internacional imbuída de visão geopolítica e de caráter geoestratégico e para enquadrar a IIRSA como um foro de planejamento, implementação e gestão de projetos de infraestrutura, mas isso não denotava, a rigor, descrédito político, perda de relevância institucional e arrefecimento das ações integracionistas. A vista disso, a IIRSA realçava a sua capacidade administrativa e técnica, pautava o debate político-governamental sobre o desafio de promover a integração física no continente e realizava eventos e atividades importantes para viabilização dos projetos de infraestrutura. Já na XIII Reunião dos Coordenadores Nacionais havia o entendimento de que a IIRSA deveria se posicionar como um organismo técnico de consulta da Unasul (IIRSA, 2008-i)<sup>173</sup>.

O referido encontro dos coordenadores nacionais da IIRSA resgatou a pauta de avaliação dos resultados da IIRSA (Carteira de Projetos e AIC 2005-2010) naquele ano (2008), progrediu no planejamento das atividades para o ano seguinte (2009) e tomou as providências para a preparação da reunião do CDE, prevista para dezembro. Em 2008 a Carteira de Projetos da IIRSA não tinha sofrido alterações substanciais decorrentes do processo de revisão dos grupos de projetos e dos seus portfólios, o documento atestava que a IIRSA tinha 47 grupos de projetos e 514 projetos distribuídos nos EID's, sendo que 220 projetos estavam em execução e que 49 projetos de infraestrutura tinham sido concluídos (IIRSA, 2008-j)<sup>174</sup>. No que diz respeito à AIC 2005-2010, ou melhor, à carteira de projetos prioritários da IIRSA, constatava-se o andamento dos projetos de infraestrutura (sem grandes avanços); a propósito, a estrada Pailón-San José-Puerto Suárez (interior da Bolívia até a fronteira com o estado de Mato Grosso do Sul, Brasil) estava com

---

173 IIRSA. **XIII Reunión de Coordinadores Nacionales. Ayuda memoria.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=124>. Acesso em 30.04.2020.

174 IIRSA. **Estado de avance de los proyectos de la AIC y la Cartera IIRSA.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=124>. Acesso em 30.04.2020.

nível satisfatório de execução (*op cit*). Um documento denominado de “Análisis integral de la cartera de proyectos” (IIRSA, 2008-l)<sup>175</sup>, atualizado pelo órgão (IIRSA, 2008-f), indicava que a maior parte dos projetos da IIRSA progredia para as fases de “avanço esperado” e de “avanço significativo” e também informava mudanças em situações específicas, como no caso do Grupo 04 - Conexão Santa Cruz – Cuiabá que passava a ter status de grupo de projeto com avanço esperado, vez que o projeto-âncora Estrada San Matías e Concepción entrava na fase de factibilidade.

Como de costume, um conjunto de documentos foi debatido na reunião dos Coordenadores Nacionais, no entanto, a validação dos relatórios, a proposição do Plano de Ação para 2009 e a tomada de decisões referentes às atividades da IIRSA ficaram sob a responsabilidade dos ministros de infraestrutura dos países sul-americanos na X Reunião do CDE em Cartagena, Colômbia, em dezembro de 2008 (CDE, 2008-a)<sup>176</sup>. Esse encontro foi fundamental para aprovação do documento de referência da IIRSA daquele ano: “Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2008”, que consolidava os produtos gerados pelos Coordenadores Nacionais e para definição das estratégias de participação e difusão da IIRSA, como a formatação do sítio da web e a atualização da base de dados da IIRSA, necessárias para o acompanhamento das carteiras e dos projetos.

Outro assunto levantado na reunião versava sobre o planejamento territorial e regional e os PSI's. A aplicação das metodologias e técnicas de avaliação ambiental e social de projetos buscava ampliar o alcance estratégico da Carteira de Projetos da IIRSA ao realçar a formação e o desenvolvimento de cadeias produtivas

---

175 IIRSA. **Análisis integral de la cartera de proyectos**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=124>. Acesso em 30.04.2020.

176 CDE. **Décima Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva. Acta de la reunión**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=126>. Acesso em 30.04.2020.

e serviços logísticos nos territórios e lançar a base de informação georreferenciada de projetos da IIRSA - Programa GEORSUR (CDE, 2008-b)<sup>177</sup>. Esse trabalho foi concretizado a partir da construção dessas propostas metodológicas, de reuniões e oficinas de trabalho, de cursos de capacitação e da aplicação das ferramentas em casos concretos inseridos nos EID's (*ibidem*). Neste momento, pode ser constatada certa padronização dos termos e dos recursos mencionados que hoje são, de fato, reconhecidos como Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (EASE) e Metodología de Integración Productiva y Logística (IP-LG, depois se tornou IPrLg). Os PSI's estavam sendo desenvolvidos com base em problemas e casos concretos e mais estudos e diagnósticos tinham seguimento na IIRSA, inclusive uma proposta para levantamento dos controles fronteiriços na Bolívia com cooperação técnica da CAF (*ibidem*).

Como dito anteriormente, a IIRSA viu a necessidade de enfrentar as questões do desenvolvimento da instituição e da sua relação com a Unasul. Após consulta aos coordenadores nacionais e a formatação de documento interno sobre os temas, a IIRSA, por meio do CDE, firmava a posição no sentido de que a entidade e seus órgãos tinham atribuições e atividades bem definidas e que a estrutura institucional especializada na área de planejamento possibilitou avanços significativos na implementação de projetos de infraestrutura afetos à interação física (CDE, 2008-a). Mas a IIRSA insistia na ideia de que a própria organização deveria adotar uma visão estratégica respaldada no conjunto dos interesses dos países sul-americanos (*ibidem*). Tendo como referência tantos documentos, declarações, planos, levantamentos, diagnósticos e relatórios da IIRSA, o alinhamento entre IIRSA e Unasul deveria dispensar as polêmicas e se tornar mais uma frente de diálogo e de cooperação regional. Neste viés, o CDE acatou um posicionamento da delegação boliviana para

---

177 CDE. **Décima reunión del Comité de Dirección Ejecutiva**. Anexo 8. Logros y avances de IIRSA 2008. Parte 4 de 4. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=126>. Acesso em 30.04.2020.

que a IIRSA se aproximasse da Unasul que defendia a (re)afirmação do compromisso da IIRSA com os seguintes temas: promoção da integração comercial e social da Unasul, infraestrutura como serviço de apoio da produção, abertura, participação e socialização da IIRSA, pertencimento da IIRSA à Unasul e avanço da complementaridade produtiva e comercial regional (CDE, 2008-a).

O CDE foi ainda mais objetivo na estratégia de articular os esforços da IIRSA com a política da Unasul ao aprovar uma recomendação que demandava da Presidência e das Vice-presidências Pro Tempore da IIRSA a apresentação de proposta na Unasul para a criação de um Conselho de Ministros de Infraestrutura e Planejamento da Unasul (CDE, 2008-a). Além dessa atividade extraordinária da IIRSA, diversas outras estavam programadas, particularmente previstas no Plano de Trabalho para o ano de 2009, que tinha poucas inovações e mudanças significativas nas rotinas dos órgãos da IIRSA (atualização dos GTE's, EID's e PSI's, revisão das carteiras de projetos, aplicação das metodologias de avaliação ambiental e social em grupos de projetos, desenvolvimento do Programa GEOSUR, realização de cursos e seminários, continuidade da estratégia de participação e difusão da IIRSA), sendo as principais: a preparação de metodologia para revisão da AIC 2005-2010 (CDE, 2008-c) e a criação de um Foro para elaboração de um plano estratégico de ação para IIRSA de médio e longo prazo (CDE, 2008-d)<sup>178</sup>.

No final de 2008 os presidentes sul-americanos voltaram a se reunir na Costa do Sauípe, estado da Bahia, para avaliação dos desdobramentos das medidas tomadas na II Reunião do Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul e para definição de outras ações em prol da estabilidade democrática, da defesa e da segurança da região. A reunião extraordinária teve como produtos declarações e decisões dos presidentes para o acompanhamento da situação

---

178 CDE. **Décima reunión del Comité de Dirección Ejecutiva**. Anexo 12. Plan de Acción 2009. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=126>. Acesso em 30.04.2020.

política e social da Bolívia, que encontrava-se em grave crise política e social, e para criação do Conselho de Defesa Sul-Americano e do Conselho de Saúde Sul-Americano (Unasul, 2008-c)<sup>179</sup>. A figura dos conselhos estava prevista no artigo 5º do tratado constitutivo da Unasul que autorizava a convocação e a conformação de reuniões e conselhos ministeriais, grupos de trabalho e de outras instâncias institucionais quando esses mecanismos e/ou instituições mostrassem necessários para cumprimento dos mandatos e recomendações dos órgãos competentes (Unasul-CDS, s.d)<sup>180</sup>. Tais conselhos surgiam com o dever de zelar pelos princípios e propósitos estabelecidos pelos países, além disso, deveriam seguir diretrizes, orientações e objetivos específicos da sua área de concentração (defesa e saúde). Mais tarde, os conselhos de ministras e ministros da Unasul seriam instâncias relevantes para alinhamento e compatibilização das políticas nacionais.

### **1.10 A revisão da IIRSA e a sua incorporação à Unasul: a continuidade das ações da IIRSA num contexto de crises e oportunidades em 2009**

Enquanto a Unasul programava as ações para a atuação dos seus órgãos, tais como o funcionamento da Secretaria Geral em Quito e a elaboração do Plano de Ação 2008-2009 (UNASUR, 2008-d<sup>181</sup> e 2008-e<sup>182</sup>), a IIRSA adotava as medidas cabíveis para

---

179 Unasul. **Cúpula Extraordinária da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) – Costa do Saúpe, Bahia, 16 de dezembro de 2008 – Declaração e Decisões**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=163>. Acesso em 04.05.2020.

180 *Op cit.*

181 UNASUR. **Decisión para el funcionamiento transitorio de la secretaria general de Unasur**. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_Unasul/DEC.2008.SG.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_Unasul/DEC.2008.SG.pdf). Acesso em 04.05.2020.

182 UNASUR. **Decisión sobre el Plan de Acción de Unasur**. Disponível em:



reformular o planejamento, a carteira de projetos e a visão estratégica da instituição, afinal, a organização estava prestes a completar uma década de existência. Se forem considerados os documentos da IIRSA sobre a efetividade das suas ações na área de gestão de projetos de infraestrutura (sem entrar no mérito da construção política e técnica do planejamento continental e supracional, que não deve ser ignorado), a IIRSA tinha certíssimo êxito, pois conseguiu desenvolver extensa e vultosa carteira de projetos (514 propostas, ao todo) que alcançou 68% de execução no final de 2008: 51 projetos conclusos (10%); 196 projetos executados (38%) e 103 projetos encontravam-se em fase de preparação (20%), conforme IIRSA (2008-m)<sup>183</sup>. No EID Interoceânico Central, dos 49 projetos previstos no portfólio, 21 projetos estavam em execução e 04 projetos haviam sido concluídos (*ibidem*); os projetos prioritários tinham avanços satisfatórios e o projeto na fronteira entre Bolívia e Brasil (lado boliviano), inserido na AIC 2005-2010, chamado Estrada Pailón - San José - Puerto Suarez, estava em execução (*ibidem*).

A revisão da IIRSA decorria da necessidade de articular a política de integração física com a política de integração regional e de desenvolvimento sul-americano, em formatação pelos países da região, e do interesse de expandir as demais iniciativas da organização: programas, projetos, metodologias, técnicas, seminários, cursos, sistemas, geotecnologias etc. No intervalo de um conjunto de atividades dos GTE's da IIRSA no início de 2009 foi realizado o “Fórum de Reflexão Estratégica – Integração da América do Sul e o papel da infraestrutura” na cidade de Buenos Aires para o debate sobre as experiências, os rumos e os desafios das políticas integracionistas (IIRSA, 2009-a)<sup>184</sup>.

---

[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_Unasul/DEC.2008.PLANACCION.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_Unasul/DEC.2008.PLANACCION.pdf). Acesso em 04.05.2020.

183 IIRSA. **Cartera IIRSA 2008**. Disponível em: <http://iirsa.org/Document/Detail?Id=3344>. Acesso em 06.05.2020.

184 IIRSA. **Foro de Reflexión Estratégica “La Integración de América del**

Seguindo as orientações do CDE a respeito da continuidade da revisão técnica do planejamento dos EID's e da carteira de projetos e de aprimoramento dos PSI's, da estratégia de difusão e participação e da base de dados geoespaciais da IIRSA, os GTE's retomaram a avaliação dos grupos de projetos com a aplicação das metodologias e das técnicas de planejamento e de gestão de projetos incorporadas pela organização (IIRSA, 2009-b)<sup>185</sup>. O GTE do EID Hidrovia Paraguai-Paraná e outros GTE's se reuniram em Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, para cumprir as tarefas cominadas pela IIRSA, sobretudo para avaliar e para tomar as providências necessárias à execução das carteiras de projetos de infraestrutura. O GTE do EID Hidrovia Paraguai-Paraná não possuía informações precisas sobre o conjunto de projetos do EID; as notas da reunião mostram a dificuldade na gestão de um programa tão complexo de implementação de um sistema multimodal de transporte e de estruturação econômico-produtiva e logística envolvendo territórios distintos, embora situados na mesma região hidrográfica (GTE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ, 2009)<sup>186</sup>. Apesar disso, a delegação brasileira informou o GTE que a Hidrovia Paraguai-Paraná estava sendo tratada como um projeto prioritário no âmbito das políticas governamentais do país, particularmente no Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT) e no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

No encontro de abril de 2009 dos outros GTE's dos EID's, que tinha o mesmo escopo do evento supracitado (IIRSA, 2009-

---

**Sur y el papel de la Infraestructura**". Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=132>. Acesso em 06.05.2020.

185 IIRSA. **Reuniones de trabajo de los grupos técnicos ejecutivos (GTE). Ejes de la Hidrovia Paraguay-Parana, Mercosur-Chile, Capricornio e Del Sur**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=129>. Acesso em 06.05.2020.

186 GTE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ. **Grupo Técnico Ejecutivo - EJE Hidrovia Paraguay Paraná. Notas de la reunión**. 16 a 19 de marzo de 2009. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=129>. Acesso em 06.05.2020.

c)<sup>187</sup>, o GTE do EID Interoceânico Central – sem a presença de representante da delegação boliviana – prestava conta no sentido de que as conexões entre Chile, Bolívia, Paraguai e Brasil (grupo 01) e “do Pacífico” (grupo 05) e as ligações internas no Paraguai (grupo 01), no Brasil (grupo 02) e na Bolívia (grupos 01 e 05) estavam em andamento, outrossim, não eram conhecidos avanços concretos nas intervenções do lado boliviano especificamente no tocante ao Grupo 04 - Conexão Santa Cruz - Cuiabá e ao projeto Estrada Concepción - San Matías (GTE INTEROCEÁNICO CENTRAL, 2009)<sup>188</sup>.

Avançando, projetos e obras importantes estavam na agenda da IIRSA e dos governos nacionais na área de influência do EID Interoceânico Central, cabe destacar as seguintes intervenções na infraestrutura da área de influência do EID Interoceânico Central e da fronteira entre Brasil e Bolívia, notadamente situadas entre Mato Grosso do Sul e Santa Cruz e no lado brasileiro: i) conclusão do contorno ferroviário de Campo Grande (isso teria ocorrido em 2006); ii) retomada da obra da circulação viária de Campo Grande e previsão para conclusão da mesma em 2010; iii) retomada da obra da circulação viária de Corumbá, concluída no ano seguinte (GTE INTEROCEÁNICO CENTRAL, 2009).

Logo após a criação da Unasul, os países da região tiveram que enfrentar grave crise internacional e foram compelidos a reforçar (e a testar) a capacidade institucional da organização regional de apresentar medidas e soluções para amenizar a instabilidade dos mercados, a desvalorização das moedas nacionais, o aumento da dívida pública nos Estados (déficits fiscais), a desaceleração da atividade econômica e o crescimento do desemprego. Em agosto de 2009 foi

---

187 IIRSA. **Reuniones de trabajo de los grupos técnicos ejecutivos (GTE). Ejes de Amazonas, Andino, Perú-Brasil-Bolívia e Interoceânico Central.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=130> Acesso em 06.05.2020.

188 GTE INTEROCEÁNICO CENTRAL. **Grupo Técnico Ejecutivo – EJE Interoceânico Central. Notas de la reunión.** 17 de abril de 2009. Lima, Peru. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=130> Acesso em 06.05.2020.

realizada a III Reunião do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul para celebração de compromisso para a intensificação do processo de integração regional e para a promoção da cooperação interestatal e intergovernamental em prol da superação da crise financeira global e dos seus efeitos nos países sul-americanos (UNASUR, 2009-a)<sup>189</sup>.

A Declaração de Quito, assim como outros documentos da Unasul, preserva as estruturas principiológica e axiomática (princípios, valores e diretrizes) da organização regional e estabelece um conjunto de iniciativas de interesse da Unasul por ocasião da crise financeira internacional: i) busca por mecanismos de ajuda e de cooperação e fortalecimento da integração; ii) manutenção da democracia, do Estado de Direito, do diálogo e da negociação para superação das dificuldades; iii) compromisso com a liberdade de opinião, de expressão e de informação, incluindo o respeito aos meios de comunicação; iv) promoção e proteção dos direitos humanos, sobretudo nas esferas e nos órgãos regionais; v) apoio às iniciativas sustentáveis (*ibidem*). Não obstante, a Declaração de Quito ressaltava a necessidade de consolidação do processo fundacional da Unasul e a importância dos conselhos de ministros, muito deles recém-criados, bem como relacionava os vários posicionamentos e as medidas assumidas e pretendidas para aumentar a presença da instituição nos cenários regional e internacional (*ibidem*).

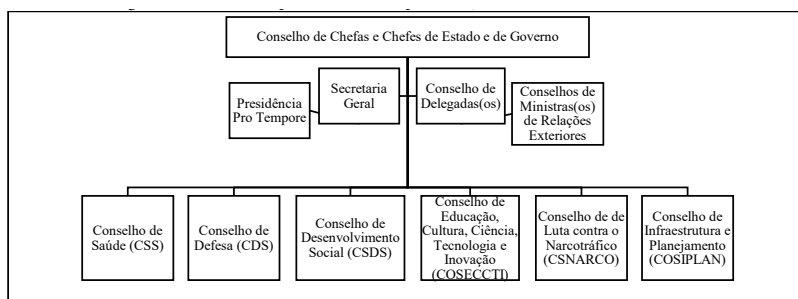
Uma das principais ações da Unasul proveniente do evento retrocitado foi a criação de determinados conselhos de ministras e de ministros, a saber: Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social, Conselho Sul-Americano de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação, Conselho Sul-Americano de Luta contra o Narcotráfico e Conselho Sul-Americano de Infraestrutura

---

189 UNASUR. **Declaración Presidencial de Quito**. Quito, Ecuador, 10 de agosto de 2009. III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=151>. Acesso em 07.05.2020.

e Planejamento (*op cit*). Evidentemente que todas as instâncias citadas tinham compromissos com a integração regional e com a implementação de políticas, programas, planos e ações nas suas respectivas áreas. O desenvolvimento da estrutura administrativa na Unasul pode ser visto nesse recurso.

Figura 20. Estrutura ampliada da Unasul após a criação dos conselhos setoriais



Fonte: Unasul, 2009-a (*op cit*).

O Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, conhecido como Cosiplan, assim como o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), foi concebido para exercer, de certa forma, função geoestratégica na integração regional: construção, implementação, gestão e acompanhamento das políticas territoriais e regionais afetas aos sistemas de transportes, comunicações, energia, entre outros setores. A decisão das autoridades políticas era clara no sentido de que a integração da infraestrutura era um dos pilares da Unasul e que os avanços obtidos com a IIRSA deveriam ser aproveitados e otimizados pelo bloco, em conformidade com a Declaração de Cochabamba de 2006, que determinava o aprofundamento do planejamento e da implementação dos projetos de infraestrutura no continente (UNASUR, 2009-b)<sup>190</sup>. Contudo, essa declaração dos

<sup>190</sup> Unasul. **Decisión para la creación de un consejo suramericano de infraestructura y planeamiento**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/>

presidentes criou um problema: o COSIPLAN substituíu o CDE da IIRSA (*op cit*).

Alguns dias depois da conclusão da III Reunião das Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul foi realizada a XIV Reunião dos Coordenadores Nacionais da IIRSA em Buenos Aires que tinha como objetivos principais: monitorar o Plano de Trabalho de 2009 e discutir o contexto da criação da Unasul e do COSIPLAN (IIRSA, 2009-d)<sup>191</sup>. Tendo como bases o Plano de Trabalho de 2009 e os objetivos estratégicos 2006-2010, os Coordenadores Nacionais constataram que a implementação da base de dados da IIRSA tinha concluído as etapas de programação e de inclusão e melhorias de funcionalidades no sistema, mais do que isso, esse banco de dados estava com grande aporte de informações e de documentos referentes aos projetos de infraestrutura, o que comprovava a utilidade da ferramenta para o planejamento territorial e regional (IIRSA, 2009-e)<sup>192</sup>. Por conseguinte, era possível fazer o efetivo acompanhamento da carteira de projetos da IIRSA e da AIC 2005-2010. A propósito, o informe da AIC conseguia mostrar a situação dos projetos prioritários de infraestrutura com maior nível de detalhe, ou melhor, com o apontamento de restrições e de etapas críticas a serem superadas ou já vencidas; em síntese, o AIC trazia um panorama geral dos 31 projetos: 19 em execução, 10 em preparação e 02 concluídos, o único projeto prioritário no EID Interoceânico Central na área de influência da fronteira Brasil e Bolívia – Estrada Pailón - San José - Puerto Suárez – aparecia na fase de execução (*ibidem*).

---

images/ed\_integracao/docs\_Unasul/DEC.2009.COSIPLAN.pdf. Acesso em 07.05.2020.

191 IIRSA. **XIV Reunión de Coordinadores Nacionales. 25 y 26 de agosto de 2009. Agenda.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=135>. Acesso em 08.05.2020.

192 IIRSA. **XIV Reunión de Coordinadores Nacionales. 25 y 26 de agosto de 2009.** Agenda de implementación consensuada 2005-2010. Informe de estado de situación de los 31 proyectos en 2009. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=135>. Acesso em 08.05.2020.

No que toca ao planeamento, às metodologias de avaliação ambiental e social estratégica (EASE) e integração produtiva e logística (IPrLg), ao Programa GEOSUR e aos cursos da IIRSA, essas atividades tinham progredido; as metodologias de avaliação de projetos estavam sendo aplicadas e validadas conforme as experiências feitas com foco em grupos de projetos determinados e novas ferramentas geotécnicas estavam sendo formatadas no planeamento dos EID's, ademais, o Programa GEOSUR ratificava a viabilidade de um sistema de informação geográfica para os países sul-americanos que poderia abranger serviços relevantes para a gestão de projetos de infraestrutura: banco de projetos, geração de mapas, produção de relatórios, interação com outras plataformas etc (IIRSA, 2009-d; IIRSA, 2009-f<sup>193</sup>).

Os processos setoriais tratavam dos seguintes temas: programa de casos exitosos na gestão de serviços de infraestrutura, integração fronteiriça, transporte multimodal, acordo de roaming e envio de postais. A ideia dos PSI's de constituir diagnósticos e planos avançava com a realização de estudos de casos concretos, a exemplo do PSI Integração Fronteiriça<sup>194</sup>, contudo, uma vez que as atividades eram pouco assimiladas pelos representantes dos EID's e/ou pelas delegações nacionais, a estratégia da IIRSA dava sinais claros de ineficácia. Especificamente no caso do PSI Integração Fronteiriça, fora a existência de poucos documentos de referência sobre o tema, nada se tinha enquanto uma proposta de programa para intervenção

---

193 IIRSA. **Programa GEOSUR. Taller de inducción sobre uso de los Geoservicios GeoSUR.** Buenos Aires. 27-28 de agosto de 2009. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=137>. Acesso em 06.07.2020.

194 São exemplos de estudos que estavam em andamento no PSI Integração Fronteiriça da IIRSA: Optimización del Paso de Frontera Cristo Redentos, Conectividad Territorial Argentina - Paraguay (Nodo Clorinda Asunción), Conectividad Argentina - Chile, Facilitación Pasos de Frontera Colombia - Ecuador, Integración Regional y Binacional de Argentina - Bolivia e Plan de Integración Fronteiriça Colombia - Perú. Cf. IIRSA. **XIV Reunión de Coordinadores Nacionales.** PSI de Integración Fronteriza. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=135>. Acesso em 08.05.2020.

que pudesse beneficiar o conjunto dos países e das regiões fronteiriças, apenas havia uma estrutura básica para realização de estudos e diagnósticos. As rotinas do GTE do PSI Integração Fronteira, “evolução do PSI Paso de Frontera” não tinham uma metodologia para assegurar o cumprimento das suas tarefas; as iniciativas eram propostas e “abandonadas” sem nenhum controle, como os estudos na fronteira entre Brasil e Bolívia sugeridos em algumas reuniões.

De certa maneira, a IIRSA buscou implementar um sistema de planejamento territorial e regional que viabilizasse a adoção de “modelos gerenciais” voltados ao desenvolvimento de projetos e serviços de infraestrutura e à construção de políticas e ações integracionistas; não só a criação do Programa de Casos Exitosos revela isso, mas a preferência por realizar projetos-piloto, diagnósticos e estudos de caso apoiados em metodologias e técnicas de planejamento, conferências e seminários regionais (tallers), além de insistir nas estratégias de difusão e de participação dos governos, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada. As atividades da IIRSA permitiam amplo conhecimento sobre as políticas nacionais e transnacionais de integração política, econômica, sociocultural e de infraestrutura física, corroborando decisivamente para a formação de quadros profissionais capacitados nas organizações governamentais e não-governamentais, mobilização dos agentes econômicos e atuação do Poder Público em diversas áreas e esferas de decisão. A IIRSA dedicou-se a efetivar um planejamento territorial e regional que comportasse modernas ferramentas geotecnológicas e práticas avançadas na análise e gestão de dados geoespaciais com abrangência continental (sul-americana).

Nessa direção, o planejamento territorial e regional da IIRSA corroborou não só para a viabilização de políticas e projetos de integração regional, mas para a promoção de conhecimentos e práticas transdisciplinares afetas à gestão espacial, a exemplo da proposta mencionada de utilização de um Sistema de Informação Geográfica (SIG) Sul-Americano, uma infraestrutura de dados espaciais de interesse público e social. Os eventos da IIRSA, realizados com apoio



de institucionais internacionais, como BID, CAF, FONPLATA e Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES) ocupavam-se desse diálogo técnico e político e difundiam temas e iniciativas dos países envolvidos, reconhecidas pelos coordenadores nacionais e por especialistas renomados, e também as propostas da instituição e das organizações parceiras e associadas<sup>195</sup>. O debate na IIRSA priorizava a integração física do território sul-americano para fins de redução dos custos de transportes e de taxas, maior competitividade e presença dos países no mercado regional e internacional, incremento das exportações.

Em meio a preocupações com a efetividade das políticas de integração regional sul-americana, apareciam desafios políticos e geopolíticos para a IIRSA e a Unasul. Praticamente junto com a XIV Reunião dos Coordenadores Nacionais, uma reunião extraordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Governo da Unasul discutiu a soberania da região diante de potencial e eminente ameaça com a instalação de bases norte-americanas na Colômbia. O encontro convocado pela Presidência da Argentina, na pessoa da Presidente Cristina Kirchner, concretizado em agosto de 2009, produziu a Declaração de Bariloche que reafirmava o firme compromisso dos países com o direito internacional e com as normas internacionais sobre cooperação militar, a importância do respeito à soberania, integridade e inviolabilidade do território dos Estados nacionais, a consolidação da zona de paz na América do Sul e o empenho da Unasul para a solução pacífica e dialógica para as controversas; a Declaração de Bariloche ajuizou que as forças militares estrangeiras não poderiam ameaçar a paz e a segurança dos países e recomendou

---

195 Cf. IIRSA. **Taller de capacitación. Integración y desarrollo de la infraestructura regional suramericana.** 7 al 11 de setiembre de 2009. <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=136>. Acesso em 06.07.2020. IIRSA, CINDES. **Seminário “A América do Sul na crise: implicações para a integração”**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=160>. Acesso em 06.07.2020.

a adoção de medidas para enfrentamento dos problemas encontrados (Unasul, 2009-c)<sup>196 197</sup>.

Nos meses de novembro e de dezembro de 2009 foram realizadas a XV Reunião dos Coordenadores Nacionais e a XI Reunião do Comitê de Direção Executiva na cidade de Buenos Aires, Argentina. O encontro das delegações dos países atentou-se para as questões referentes à criação e à atuação do COSIPLAN, vinculado à Unasul, mas também tratou das atividades da IIRSA: monitoramento do Plano de Trabalho de 2009 e elaboração do Plano de Trabalho de 2010. A não disponibilização dos materiais dessa reunião dificulta análises mais detalhadas sobre o evento, todavia, os documentos anteriores da IIRSA e outros concluídos na XI Reunião do Comitê de Direção Executiva comprovam que a instituição mantinha as suas carteiras de projetos com andamento satisfatório, tanto a Carteira de Projetos da IIRSA (510 projetos) quanto a AIC 2005-2010 (31 projetos estratégicos); a reunião serviu para a preparação de documentos e de propostas que seriam encaminhadas para as instâncias de gestão e de decisão da IIRSA e para o planejamento de eventos que ocorreriam em seguida(CDE, 2009-a)<sup>198</sup>.

Em contrapartida, a XI Reunião do Comitê de Direção Executiva mobilizou ministros de Estado, autoridades políticas, gestores públicos e demais profissionais e interessados envolvidos

---

196 Unasul. **Declaración conjunta de la UNASUR. Bariloche 28 de agosto de 2009**. Disponível em: Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=162>. Acesso em 08.05.2020.

197 Também foram adotadas resoluções pelo conjunto de Ministras e Ministros de Relações Exteriores e de Defesa da Unasul para tratar das preocupações dos países com a potencial ameaçada da presença de forças militares estrangeiras no continente: Resolução de Quito de 15 de setembro de 2009 e Resolução de Quito de 27 de novembro de 2009 (ITAMARATY. **Documentos da União de Nações Sul-Americanas**. Disponível em: [www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br). Acesso em 06.07.2020).

198 CDE. Décimo Primera Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva. Acta de la reunión. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=139>. Acesso em 06.07.2020.

para debater e estabelecer um marco temporal para o Planejamento Territorial Indicativo e a Carteira de Projetos da IIRSA. Os presidentes sul-americanos defenderam o legado da IIRSA e o seu propósito basilar – a integração física do território sul-americano – e se comprometeram com a sua inserção (ou incorporação) na Unasul como uma instância operacional ou foro técnico ligado ao Cosiplan. Os presidentes sul-americanos avalizavam os serviços prestados pela IIRSA e organizações internacionais, enalteceram o multilateralismo e a cooperação entre os países.

Num contexto de mudanças políticas regionais e de balanço dos 09 (nove) anos da IIRSA ou de quase uma década da criação daquela entidade, as autoridades políticas e técnicas da IIRSA ressaltavam que a ideia dos presidentes da região era, de fato, aproveitar a capacidade técnica e institucional da IIRSA na Unasul. Era incontestável o avanço da integração física da América do Sul, bem como a necessidade de adotar outras medidas para a integração regional já no âmbito da Unasul. Não é menos verdade que os primeiros dez anos de funcionamento da IIRSA (2000-2010) coincidiram com a implementação de projetos de infraestrutura e com o crescimento do comércio regional.

Os documentos da IIRSA exibiam o aprimoramento do planejamento territorial e regional com a adoção de diretrizes e de ferramentas de gestão de projetos (metodologias de planejamento indicativo, promoção de estudos setoriais, de avaliação ambiental e social estratégica de impactos de projetos, de integração produtiva e de prestação de serviços logísticos e de sistemas de dados geoespaciais) e com a construção de ambiente propício para os debates sobre a agenda integracionista sul-americana, que passou a contar com interessantes materiais de divulgação e de comunicação: publicações, folhetos, página da web, vídeos, notícias, entre outros recursos (IIRSA,

2009-g<sup>199</sup> e 2009-h<sup>200</sup>). A publicação do documento “Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2009” consiste em outro marco na existência da IIRSA, principalmente na celebração do decênio da instituição (2000-2010), pois retoma a construção daquela entidade e das políticas de integração física e de infraestrutura.

A Carteira de Projetos da IIRSA, composta por 510 projetos de infraestrutura distribuídos em 10 EID's e em diversas áreas, estava sendo administrada pela instituição com a participação dos governos e das organizações internacionais, inclusive instituições financeiras, e disponibilizada para conhecimento público via plataforma digital (*op cit*). De concreto, a IIRSA assegurava que, naquele ano (2009), a Carteira de Projetos tinha aporte expressivo de investimentos e 74% de avanços comprovados: 36% dos projetos estavam em execução; 28% dos projetos estavam em preparação; 10% dos projetos tinham sido concluídos. E a AIC 2005-2010, abrangendo 31 projetos estratégicos, tinha 19 projetos em execução, 10 em preparação e 02 concluídos (IIRSA, 2009-g). Naquela ocasião, a IIRSA ainda expôs o status dos EID's no que diz respeito à execução dos projetos de infraestrutura; grosso modo, os EID's tinham avanços significativos, entre 60% a 90% de projetos em execução ou concluídos (*op cit*)<sup>201</sup>.

---

199 CDE. Décimo Primera Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva. Anexo 4 – Parte 1. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=139>. Acesso em 06.07.2020.

200 CDE. Décimo Primera Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva. Anexo 4 – Parte 2. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=139>. Acesso em 06.07.2020.

201 De acordo com a metodologia de análise para verificação do estágio de desenvolvimento dos EID's, havia 03 níveis de progresso para os EID's: i) avanço significativo (número de projetos do grupo com mais de 70% de execução e/ou conclusão); ii) avanço moderado ou esperado (número de projetos do grupo com 40% a 70% de execução e/ou conclusão); iii) avanço escasso ou sem avanço (número de projetos do grupo com menos de 40% de execução e/ou conclusão; independentemente do nível de execução dos projetos, quando o projeto-âncora do EID estivesse em execução, era reconhecido o estágio de avanço moderado para aquele EID (IIRSA, 2009-g).

Certamente, a desenvoltura da IIRSA pode ser atribuída à consolidação da sua estrutura institucional e ao papel desempenhado pelos seus órgãos internos (CDE, CCT e GTE's) que prestigiaram os estudos, os diagnósticos, as propostas e os projetos de infraestrutura, afastando-se das retóricas políticas e das polêmicas, evitando, assim, a contaminação da pauta dos países por causa de conflitos ou problemas regionais e internacionais. A cada Plano de Trabalho ou de Ação para o ano subsequente, a IIRSA fundamentava as suas ações nos documentos de referência da política institucional e do planejamento territorial e regional, especialmente os Objetivos Estratégicos 2006-2010, para dar continuidade às atividades: i) acompanhamento e atualização da Carteira de Projetos e da AIC 2005-2010; ii) realização das reuniões de trabalho dos GTE's; iii) revisão de determinados portfólios de EID's; iv) testagem das metodologias de gestão e avaliação de impactos de projetos com grupos de projetos selecionados; v) realização de cursos e seminários sobre temas diversos; vi) intensificação dos trabalhos nos GTE's dos PSI's; vii) adoção de novas ações para difusão e participação social (IIRSA, 2009-i)<sup>202</sup>.

O Plano de Ação de 2010 ilustra bem a organização das atividades da IIRSA e destaca iniciativas importantes que foram previstas, tais como: i) a atualização da Carteira de Projetos para 2010; ii) a preparação para a confecção de um informe sobre a AIC 2005-2010 e de nova proposta de Agenda de Implementação Consensuada ("AIC 2"); iii) a diversificação dos estudos e das propostas referentes ao PSI Facilitación de Pasos de Fronteira que incluía outras abordagens a serem aplicadas aos controles fronteiriços e à integração fronteiriça; iv) a produção de um documento-marco sobre os dez anos da IIRSA contendo a síntese dos principais avanços do processo de integração física da América do Sul (IIRSA, 2009-i).

---

202 CDE. Décimo Primera Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva. Anexo 5. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=139>. Acesso em 06.07.2020.

A IIRSA também conjecturava a necessidade de estabelecer novas referências e parâmetros para a agenda (futura) da integração física da América do Sul, motivo pelo qual considerou necessária outras incursões em temas e planos voltados à implementação de infraestruturas sustentáveis, à exploração de potenciais de transportes hidroviários (EID Amazonas e EID Hidrovia Paraguai-Paraná) e ferroviários (diversos corredores no continente) e à ressignificação do processo de integração física da região (nova estratégia de comunicação institucional) com maior envolvimento dos atores governamentais, dos agentes econômicos e da sociedade civil organizada. A IIRSA mirava uma agenda para os próximos 25 anos (IIRSA, 2009-i).

### **1.11 A incorporação da IIRSA à Unasul e a instalação do COSIPLAN: a virada política na integração regional após 2010 e os poucos avanços na infraestrutura**

Os trabalhos dos GTE's dos EID's focaram na consolidação da base de dados dos projetos de infraestrutura da IIRSA e no acompanhamento da implementação das carteiras de projetos da IIRSA, ou melhor, no nível de execução dos projetos. Cada GTE teve a incumbência de avaliar a situação de cada grupo de projeto do EID, de modo especial os aspectos positivos e negativos que interferiam na viabilização dos projetos de infraestrutura, tanto os prioritários (da AIC 2006-2010) quanto os não prioritários (CCT, 2010)<sup>203</sup>; frise-se que os GTE's estavam preocupados com a melhor estruturação técnica e informacional da base de dados de projetos, leia-se o SIGE, e com o estado da arte das carteiras de projetos da IIRSA.

Em abril de 2010, na cidade de Quito, Equador, os GTE's dos EID's Andino, Interoceânico Central e Peru-Brasil-Bolívia se

---

203 CCT. **Reuniones de trabajo de los Grupos Tecnicos Ejecutivos (GTE).** Ejes Andino, Amazonas, Interoceanico Central y Perú-Brasil-Bolivia. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=152>. Acesso em 09.07.2020.

reuniram para atender as demandas da IIRSA<sup>204</sup>. Nas apresentações e relatórios do CCT e dos GTE's havia divergências e não eram expostos documentos ou informações mais confiáveis sobre o andamento dos projetos de infraestrutura. O GTE Interoceânico Central, assim como outros GTE's, renomeavam, dividiam, excluíam e incluíam constantemente projetos de infraestrutura nas carteiras da IIRSA. Tais mudanças aumentavam a complexidade da gestão dos portfólios e também não asseguravam a efetividade da política de integração física e do planejamento territorial e regional da IIRSA. Ainda assim, os GTE's dos EID's eram responsáveis pela atualização da situação dos grupos de projetos e dos seus portfólios.

Em maio do mesmo ano, na cidade Montevideo, Uruguai, os GTE's dos EID's Hidrovia Paraguai-Paraná, Capricórnio, Mercosul-Chile e do Sul realizaram trabalho similar. Com base nos registros das reuniões dos GTE's e com foco na fronteira entre Brasil e Bolívia, a integração física via Hidrovia Paraguai-Paraná não contemplava interligações com o Pantanal Norte Mato-grossense, cabe reiterar que o GTE do EID Hidrovia Paraguai-Paraná listava projetos de infraestrutura no estado de Mato Grosso do Sul (Pantanal Sul), no sudeste brasileiro, no Paraguai e na Argentina<sup>205</sup>.

Em reunião extraordinária datada de maio de 2010, na cidade de Buenos Aires, Argentina, os presidentes sul-americanos manifestaram solidariedade e amplo apoio à reconstrução do Haiti por ocasião do trágico terremoto que devastou o país naquele ano<sup>206</sup>,

---

204 GTE INTEROCEÁNICO CENTRAL. **Notas de la reunión.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=152>. Acesso em 09.07.2020.

205 GTE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ. **Notas de la reunión.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=158>. Acesso em 09.07.2020.

206 Os presidentes sul-americanos também expressaram apoio ao Chile por causa do terremoto que atingiu o país, contudo, comparada a situação do Haiti, esse tema teve menor repercussão, obviamente. Outros temas da reunião extraordinária da Unasul foram mudanças climáticas, meio ambiente, a questão das migrações e o tratamento dado aos imigrantes ilegais, especialmente a posição dos EUA no sentido de criminalizar tais condutas.

discutiram e aprovaram por unanimidade o nome do ex-presidente argentino Néstor Kirchner para o cargo de Secretário Geral da Unasul (UNASUR, 2010-a)<sup>207</sup>. O bloco reafirmava os seus objetivos e compromissos e buscava o fortalecimento da organização regional mediante a estruturação do arranjo institucional: Secretaria Geral e Conselhos Ministeriais. Nessa direção, os presidentes sul-americanos nomearam uma figura pública importante na região (um ex-presidente) para ressaltar o viés político da Unasul e solicitavam do Conselho de Ministros de Relações Exteriores medidas para melhor funcionamento dos Conselhos Ministeriais, visando aprofundar a cooperação regional e a adoção de políticas comuns em diversas áreas<sup>208</sup>.

Sob a Presidência Pro Tempore da Unasul, exercida pelo Equador, foi realizada a primeira reunião do COSIPLAN na cidade de Quito em junho de 2010 para abordar a consolidação e as perspectivas da Unasul e do funcionamento do órgão supracitado. A Presidência Pro Tempore da Unasul ressaltou que o COSIPLAN consistia num espaço idôneo e apropriado para a integração dos projetos de infraestrutura com vistas ao desenvolvimento sustentável e ao bem-estar da região (UNASUR, 2010-b)<sup>209</sup>. Em acordo com os propósitos institucionais e após os trabalhos internos de organização da entidade e dos seus órgãos nos anos 2009 e 2010, a Presidência Pro Tempore

---

207 UNASUR. **Declaración final de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=159>. Acesso em 09.07.2020.

208 Os presidentes sul-americanos já reconheciam progressos dos Conselhos Ministeriais, como a “Resolución sobre Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad” dos Ministros de Defesa e de Relações Exteriores de 2009, e ressaltavam os trabalhos do Conselho de Defesa Sul-Americano, do Conselho Energético Sul-Americano, do Conselho de Saúde Sul-Americano, do Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social, do Conselho de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação, do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas e do Grupo de Trabalho sobre Integração Financeira (futuro Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças).

209 UNASUR. **Acta de la reunión de Ministros del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN)**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=185>. Acesso em 16.07.2020.



da Unasul e os Ministros e os Delegados do Cosiplan aprovaram os projetos de Estatuto e o Regulamento do Cosiplan e deram os encaminhamentos necessários para elaboração de propostas para o Plano de Ação do Cosiplan (*ibidem*).

Em que pese à falta de menção expressa à incorporação da IIRSA pela Unasul na ata da I Reunião dos Ministros do Cosiplan (UNASUR, 2010-b), essa questão foi devidamente inserida em outros documentos firmados durante aquele evento: o Acordo da I Reunião dos Ministros do Cosiplan (UNASUR, 2010-c)<sup>210</sup> e o Regulamento e o Estatuto do Cosiplan (UNASUR, 2010-d<sup>211</sup> e 2010-e<sup>212</sup>). No ato dos Ministros do Cosiplan consta sucinto histórico da relação existente entre a IIRSA e o Cosiplan, ou seja, era reconhecida a existência e a atuação anterior da IIRSA na conjunção dos esforços dos países para a integração física sul-americana, a IIRSA era considerada um marco para a proposição do Cosiplan, e a criação do Cosiplan era formalizada mediante a decisão das Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul de agosto de 2009 e desenvolvida por meio dos trabalhos prestados por um Grupo de Delegados do Cosiplan (UNASUR, 2010-c)<sup>213</sup>.

---

210 UNASUR. **Acuerdo de la I Reunión de Ministros del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de la UNASUR (COSIPLAN)**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=185>. Acesso em 16.07.2020.

211 UNASUR. **Estatuto**. Anexo 1. Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=185>. Acesso em 16.07.2020.

212 UNASUR. **Regulamento**. Anexo 2. Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=185>. Acesso em 16.07.2020.

213 O Acordo da I Reunião dos Ministros do COSIPLAN reitera as decisões adotadas: i) aprovação do Estatuto do COSIPLAN; ii) aprovação do Regimento do COSIPLAN; iii) apresentação da consideração do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul ao Estatuto do COSIPLAN; iv) solicitação ao Comitê Coordenador à elaboração de Plano de Ação para o COSIPLAN, seguindo metodologia e prazo acordados na reunião (UNASUR, 2010-c).

No Estatuto do Cosiplan, no item referente aos objetivos daquele órgão, era previsto que a política de integração regional da IIRSA seria incorporada ao marco de trabalho do Cosiplan; e no item sobre a estrutura do Cosiplan, restava definido que a IIRSA representaria um Foro Técnico do Cosiplan para temas relacionados com o planejamento da integração física sul-americana (UNASUR, 2010-d). No Regulamento do COSIPLAN estavam pautadas as seguintes funções da IIRSA enquanto Foro Técnico do órgão: i) elaborar o planejamento para a integração física e regional da América do Sul; ii) atualizar, avaliar e monitorar a execução da Carteira de Projetos de Infraestrutura para integração física regional; iii) formatar e aplicar metodologias para fortalecer a carteira de projetos com critérios de desenvolvimento econômico sustentável; iv) atualizar, reformular e monitorar a AIC; v) manter o intercâmbio permanente de informações e de colaborações com o Comitê Coordenador; vi) apresentar contribuições para o Plano de Ação e o Plano de Trabalho Anual do Comitê Coordenador; vii) apresentar relatórios de suas atividades (UNASUR, 2010-e).

A IIRSA expressou firme alinhamento político-governamental dos países sul-americanos em torno da constituição de uma complexa rede (multimodal) de sistemas e de serviços de infraestrutura e de logística, voltada à redução dos custos de transportes, à melhoria da competitividade da produção e da comercialização dos bens nacionais, ao incremento dos fluxos comerciais nos níveis regional e internacional. Ainda assim, a IIRSA possibilitou a celebração de acordos internacionais e a viabilização de projetos nacionais e binacionais e de outras iniciativas de interesse comum dos países, contudo, a IIRSA era destituída de personalidade jurídica internacional, justamente por não ser um ator ou sujeito de direito internacional nos moldes preconizados pelo Direito Público Internacional. Mazzuoli (2015, p. 15)<sup>214</sup> ensina que a Unasul, inspirada no processo de integração

---

214 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Por um tribunal de justiça para Unasul.** A necessidade de uma corte de justiça para a América do Sul sob os paradigmas

da União Europeia, constituiu uma organização internacional com múltiplos propósitos e oportunidades para integração em diversas áreas: política, econômica, judicial, territorial-regional, entre outras. Ao mesmo tempo em que adotou avançado modelo integracionista e regionalista, a Unasul aprimorou a institucionalidade da IIRSA (da política de integração física) ao inseri-la na sua estrutura e ao instrumentalizar o COSIPLAN.

Nos termos do seu Estatuto, o Cosiplan aparecia como uma instância de discussão política (e governamental) estratégica, dotado de funções de consulta, avaliação, planejamento e coordenação de políticas, projetos e ações voltados à integração da infraestrutura física e regional dos países da Unasul (UNASUR, 2010-d). Nessa condição, o órgão era, a um só tempo, um espaço geoestratégico e um ator geopolítico pelas funções que exercia de formulação, articulação, assessoramento e decisão político-institucional nas áreas de planejamento e infraestrutura. O Cosiplan assumiu estes princípios: i) integralidade e complementaridade das políticas, programas e projetos de infraestrutura baseadas no equilíbrio e na coesão territorial e no desenvolvimento sustentável; ii) participação cidadã e pluralismo nas iniciativas de integração regional de infraestrutura com reconhecimento e respeito aos direitos de todos os povos e à diversidade cultural, étnica e linguística; iii) gradação e flexibilidade na implementação das ações pactuadas tendo em conta às diferentes realidades nacionais; iv) solidariedade e cooperação na avaliação e priorização de projetos de integração (UNASUR, 2010-d); tais princípios ratificam a proposta de integração física técnica, política e socioambiental.

Continuando a análise do teor do Estatuto do COSIPLAN, esse órgão tinha como objetivos gerais: i) desenvolver uma infraestrutura para integração regional com o apoio da IIRSA; ii) incentivar a cooperação regional por meio de acordos e alianças entre

---

do Tribunal de Justiça da União Europeia e da Corte Centro-Americana de Justiça. Brasília. Senado Federal, 2015.

os Estados membros da Unasul no planejamento e na infraestrutura; iii) promover a compatibilização dos marcos regulatórios que regem o desenvolvimento e a operação da infraestrutura na região; iv) identificar e estimular a implementação de projetos de infraestrutura prioritários para a integração e avaliar alternativas para o financiamento deles (UNASUR, 2010-d). Os objetivos gerais do COSIPLAN enfatizam o modelo de integração regional proposto pela IIRSA apoiado na cooperação entre os países, na compatibilização dos marcos regulatórios nacionais e na conjugação dos esforços e das ações governamentais e não governamentais em prol da execução (físico-financeira) dos projetos de infraestrutura.

Enquanto isso, os objetivos específicos do Cosiplan, também listados no seu Estatuto, consistiam em: i) promover a conectividade regional a partir de redes de infraestrutura amparadas em critérios de desenvolvimento socioeconômico e ambiental sustentáveis; ii) aumentar as capacidades e as potencialidades das populações locais e regionais por meio do desenvolvimento da infraestrutura, visando melhorar a qualidade de vida dessas populações; iii) elaborar estratégias regionais de planejamento para o desenvolvimento da infraestrutura; iv) consolidar a Carteira de Projetos para integração da infraestrutura regional sul-americana; v) estimular o uso intensivo de tecnologia da informação e comunicação a fim de superar as barreiras geográficas e operacionais da região; vi) impulsionar a aplicação de metodologias, o desenvolvimento de processos setoriais e as ações complementares que possibilitem a elaboração, execução e operação dos projetos de infraestrutura física (UNASUR, 2010-d).

Se os objetivos gerais espelham a experiência e as contribuições da IIRSA na política de integração regional sul-americana, os objetivos específicos ratificam os seus instrumentos, sendo eles: promover redes de infraestrutura para a integração física e elaborar estratégias regionais de planificação (eixos de integração e desenvolvimento); consolidar a carteira de projetos para a integração da infraestrutura regional sul-americana (carteira de projetos e AIC 2005-2010);

estimular o uso de tecnologias da informação e a comunicação (os sistemas de informações geográficas e o programa de difusão e comunicação); aplicar metodologias, desenvolver processos setoriais e ações complementares em prol dos projetos de infraestrutura (os métodos de planejamento, gestão e avaliação de impactos de projetos e os processos setoriais de integração).

Para o cumprimento da missão institucional e dos objetivos do Cosiplan, foi prevista a estrutura básica e a composição da organização (UNASUR, 2010-d). O quadro esquematiza a organização do Cosiplan:

Quadro 19. Estrutura básica e composição do Cosiplan previstos no seu Estatuto

<b>Presidência do Cosiplan</b>		
- Exercida pelo país que estiver na Presidência Pro Tempore da Unasul ou outro país designado por consenso;		
<b>Vice-Presidência do Cosiplan</b>		
- Exercida pelo país que estava na Presidência do Conselho no mandato anterior;		
<b>Órgão político</b>	<b>Órgão técnico</b>	<b>Demais órgãos</b>
<b>Instância executiva</b>	<b>Foro técnico</b>	Órgãos de apoio
Comitê Coordenador	IIRSA	Grupos de Trabalho
Delegadas e delegados ministeriais dos países	Representantes das entidades que compõem a IIRSA	Especialistas nomeados de diversas áreas

Fonte: UNASUR, 2010-d; organização do autor.

O Regulamento do Cosiplan detalha melhor a dinâmica das responsabilidades e das atividades dos órgãos constitutivos desse Conselho da Unasul.

Quadro 20. Funções dos órgãos constitutivos  
do Cosiplan previstas no regulamento

<b>Presidência do Cosiplan</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convocar reuniões e enviar a agenda para os membros do Conselho;</li> <li>- Apresentar relatórios das atividades realizadas;</li> </ul>
<b>Vice-Presidência do Cosiplan</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transferir a documentação e a experiência adquirida e apoiar a Presidência em exercício;</li> </ul>
<b>Comitê Coordenador do Cosiplan</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborar e atualizar o Plano de Ação e o Plano de Trabalho Anual e submetê-los ao Conselho;</li> <li>- Monitorar, avaliar e informar o Conselho sobre a execução do Plano de Trabalho Anual;</li> <li>- Preparar e propor agendas e documentos para discussão nas reuniões do Conselho; <ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordenar instâncias de diálogo no âmbito do Conselho;</li> </ul> </li> <li>- Propor e executar ações com o intuito de estabelecer outros foros e mecanismos de cooperação e intercâmbio de experiências em infraestrutura e planejamento; <ul style="list-style-type: none"> <li>- Supervisionar o cumprimento das decisões do Conselho;</li> </ul> </li> <li>- Propor ao Conselho minutas de reformas do Estatuto e do Regulamento do órgão;</li> <li>- Colocar os projetos e os documentos à disposição dos Estados membros;</li> <li>- Cumprir todas as atribuições designadas pelo Conselho;</li> </ul>
<b>IIRSA – Foro Técnico do Cosiplan</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborar o planejamento para a integração física e regional da América do Sul;</li> <li>- Atualizar, avaliar e monitorar a execução da Carteira de Projetos de Infraestrutura;</li> <li>- Desenvolver e aplicar metodologias para fortalecer a carteira de projetos com critérios de desenvolvimento socioeconômico e ambiental sustentáveis;</li> <li>- Atualizar, reformular e monitorar a Agenda de Implementação Consensuada;</li> <li>- Manter o intercâmbio de informações e de colaboração com o Comitê Coordenador;</li> <li>- Apresentar as suas contribuições para o Plano de Ação e para o Plano de Trabalho Anual ao Comitê Coordenador; <ul style="list-style-type: none"> <li>- Apresentar ao Conselho relatório de suas atividades realizadas;</li> </ul> </li> <li>- Desempenhar outras funções necessárias ao cumprimento de seus objetivos e/ou designadas pelo Conselho;</li> </ul>
<b>Grupos de Trabalho</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cumprir as funções atribuídas pelo Conselho;</li> <li>- Apresentar os relatórios de atividades realizadas, conforme o mandato de sua criação;</li> <li>- Manter o intercâmbio permanente de informações e de colaboração com outras instâncias;</li> </ul>

Fonte: UNASUR, 2010-e; organização do autor.

O Cosiplan tinha as atribuições de aprovar a estrutura de funcionamento das suas instâncias, bem como proceder com as alterações no Estatuto e no Regulamento, aprovar o Plano de Ação e o Plano de Trabalho Anual, avaliar e aprovar relatórios de atividades dos seus órgãos e do próprio Conselho e adotar outras atividades cabíveis para o efetivo cumprimento de seus objetivos (*op cit*). O funcionamento do Cosiplan deveria ocorrer por meio da realização de reuniões anuais (ordinárias) e extemporâneas (extraordinárias), preparadas pelo Comitê Coordenador (agenda e pauta) e convocadas pela Presidência do órgão, e o processo decisório consistiria na tomada de decisões por acordos adotados mediante consenso, seguindo as exigências do tratado constitutivo da Unasul (*ibidem*). A vontade do Cosiplan estava sujeita à apreciação e à deliberação do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo da Unasul (UNASUR, 2010-e). O Cosiplan estava autorizado a promover diálogo e cooperação com instâncias externas à Unasul desde que respeitasse as normas da organização (UNASUR, 2010-d).

Em junho de 2010, os Coordenadores Nacionais da IIRSA estiveram reunidos para tratar do funcionamento da entidade no COSIPLAN/IIRSA, elaborar propostas de atuação da IIRSA enquanto Foro Técnico competente para os temas de planejamento e infraestrutura, construir o Plano de Trabalho de 2010 e outros planos e levantar projetos prioritários e estratégicos de interesse da Unasul (IIRSA, 2010-a)<sup>215</sup>. Na visão dos Coordenadores Nacionais da IIRSA havia a necessidade de iniciar um processo de reflexão sobre a IIRSA e desenvolver um plano de médio e longo prazo voltado ao fortalecimento e à efetividade da política de integração física e regional da América do Sul, reconhecendo o histórico de dez anos da instituição nessa área (*ibidem*).

---

215 IIRSA. **XVI Reunión de Coordinadores Nacionales. Ayuda memoria de la reunión.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=185>. Acesso em 18.07.2020.

Os Coordenadores Nacionais propuseram a reorganização das atribuições e das atividades dos órgãos da IIRSA, direcionando-as melhor perante o Cosiplan e o seu Comitê Coordenador; estava mantida a estrutura básica da IIRSA, especialmente o Comitê de Coordenação Técnica (CCT), os Coordenadores Nacionais e os Grupos de Trabalho Executivo (GTE's), outrossim, o Comitê de Direção Executiva (CDE), órgão político da IIRSA, se confundia com o próprio COSIPLAN. No evento em questão (XVI Reunião dos Coordenadores Nacionais) foram estabelecidas ações e produtos a serem entregues pelos órgãos da IIRSA, tais como a realização de oficinas de alguns GTE's e de eventos<sup>216</sup>, entre eles o “Seminário de 10 anos da IIRSA” (IIRSA, 2010-a). Os Coordenadores Nacionais estavam dispostos a inaugurar uma nova fase para a IIRSA e para a política de integração física e regional sul-americana, que iniciava mediante a consulta aos países, a assistência técnica do órgão e a celebração de evento temático comemorativo (*ibidem*). Os Coordenadores Nacionais pretendiam a efetivação de um plano de ação com visão de futuro para IIRSA e a atualização e a consolidação da Agenda de Implementação Consensuada, um conjunto de projetos prioritários de alto impacto para o processo integracionista regional já conhecido da IIRSA, seria um “AIC II”, em referência à AIC 2005-2010 (*ibidem*).

Os seminários regionais temáticos a respeito das metodologias de integração produtiva e logística e de avaliação ambiental e social com enfoque estratégico deram continuidade a aplicação das ferramentas citadas e ao desenvolvimento de estudos de casos e projetos-piloto<sup>217</sup>. De outra banda, é oportuno frisar a conjugação dos

---

216 Para conhecimento: “Encuentro Nacional – La Planificación Territorial como Política de Estado”, em setembro de 2010, na cidade de Buenos Aires, Argentina. Outro evento realizado (mas não citado na reunião) foi o “Taller Regional del Banco Interamericano de Desarrollo sobre Pasos de Frontera”, no mesmo período, em Washington DC, Estados Unidos.

217 A metodologia de Integração Produtiva e Logística (IPrLg) tinha sido aplicada ao Grupo 03 do EID Capricórnio, ao Grupo 05 do EID Andino e ao Grupo



esforços da IIRSA e das organizações internacionais, especialmente o BID, para impulsionar as iniciativas inseridas na temática das fronteiras sul-americanas. O BID promoveu a capacitação de técnicos, especialistas, consultores e outros colaboradores para melhorar a capacidade de gestão de projetos incidentes em áreas fronteiriças, além disso, pode ter contribuído decisivamente para ampliar o debate sobre o tema (controles fronteiriços), incluindo a questão da “integração fronteiriça”; o seminário regional conduzido pelo BID, apoiado pelo CAF, realizado em novembro, em Buenos Aires, é prova disso.

A IV Reunião do Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul, realizada em novembro de 2010 na cidade de Georgetown, Guiana, foi marcada por episódios impactantes para os líderes sul-americanos e os seus países. A morte do ex-presidente e primeiro Secretário Geral da Unasul Néstor Kirchner foi recebida com profundo pesar pela Unasul, que reconhecia, por meio da Presidência Pro Tempore do Presidente do Equador Rafael Delgado, os serviços prestados por aquele em seu país, nas relações internacionais e na preservação da democracia e da paz na região (UNASUR, 2010-f)<sup>218</sup>. A Unasul fazia a transição da gestão da sua Presidência, assumida pelo Presidente da República da Guiana Bharrat Jagdeo, acompanhava a ratificação dos documentos constitutivos do bloco pelos países e a estruturação dos seus órgãos internos, incluindo a aprovação de estatutos, regimentos e planos de ação e outros documentos e instrumentos dos seus Conselhos, ambicionava a criação de poderes

---

05 do EID Interoceânico Central (Conexões do EID ao Pacífico) e seria aplicada posteriormente ao Grupo 04 do EID Mercosul-Chile. A metodologia de avaliação ambiental e social com enfoque estratégico (siga EASE, em espanhol) tinha sido aplicada em alguns grupos de projetos dos EID's Andino e do Sul e prometia beneficiar Argentina e Chile.

218 UNASUR. **Declaración del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Reunión de Naciones Suramericanas (UNASUR)**. IX Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Reunión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=185>. Acesso em 18.07.2020.

legislativos e judiciários integrados e se engajava na pactuação de acordos internacionais para resolução de tensões e conflitos e para promoção do desenvolvimento humano, social e ambiental na região (*ibidem*).

Em decorrência da Declaração de Buenos Aires de outubro do mesmo ano em defesa da autonomia e do respeito aos regimes democráticos dos países, foi aprovado o “Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre o Compromisso com a Democracia” para resguardar a ordem democrática e constitucional e a condição essencial de ingresso dos Estados membros da Unasul (*ibidem*). O referido documento reforçou a obrigação dos países em respeitar as instituições democráticas, os direitos humanos e as liberdades fundamentais, indispensáveis para os processos de integração regional e para a construção de futuro comum de paz e prosperidade. A adoção do protocolo foi motivada pela crise política no Equador e por tentativa de golpe contra o governo do Presidente Rafael Correa no ano de 2010. O protocolo contém 09 (nove) artigos que versam sobre a sua aplicação, os deveres e as medidas à disposição das Chefes e Chefes de Estado da Unasul e dos Ministros de Relações Exteriores para combater ameaças ou rupturas na ordem constitucional e democrática dos países, a possibilidade de um Estado membro de acionar a Unasul naqueles casos, a vigência das medidas previstas no protocolo e outras disposições gerais e finais (UNASUR, 2010-g)<sup>219</sup>.

No final de 2010 os Coordenadores Nacionais retomaram as discussões sobre as obras de referência da IIRSA e da política de integração física e regional sul-americana (Carteira de Projetos 2010, AIC 2005-2010, IIRSA 10 anos depois: avanços e desafios) e o funcionamento da entidade no âmbito do Cosiplan e da Unasul. Conforme registro da XVII Reunião dos Coordenadores Nacionais

---

219 UNASUR. **Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de Unasur sobre Compromiso con la Democracia**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=185>. Acesso em 18.07.2020.

(IIRSA, 2010-b)<sup>220</sup>, as ações realizadas, previstas no Plano de Trabalho daquele ano, corroboraram para a revisão da base de dados e projetos e atualização da Carteira de Projetos de 2010 e permitiram progressos no desenvolvimento das metodologias de avaliação de impactos de projetos e dos processos setoriais de integração, merecendo destaque o PSI Pasos de Frontera. A publicação “Planificación Territorial Indicativa. Cartera de Proyectos 2010” cimentava a expertise da entidade e fixava um padrão técnico de alta qualidade para os seus portfólios, vez que esse documento reunia a implementação da política, dos programas, dos planos e das ações institucionais, expunha panorama e diagnósticos sobre os eixos de integração e desenvolvimento e processos setoriais de integração com foco nos projetos de infraestrutura e nos serviços afetos á integração regional.

Outrossim, os Coordenadores Nacionais defendiam a importância de uma nova Agenda de Implementação Consensuada composta por projetos articulados (não isolados) de integração física e regional e com maior visibilidade e apoio político e social nos países. Além disso, os Coordenadores Nacionais delineavam outras medidas para consolidação da IIRSA no Cosiplan/Unasul, como a criação de um Plano de Ação Estratégico que contaria com o apoio da Comissão Econômica para América Latina e CARIBE (CEPAL) para consulta aos países sobre a continuidade dos trabalhos da IIRSA e a formulação do documento citado (*ibidem*). Grosso modo, após a consulta aos países, verificou-se que o Plano de Ação Estratégico demandava a revisão e a adequação da proposta da IIRSA, a continuidade da cooperação com organismos internacionais, a reorientação das ações da IIRSA diante dos princípios da Unasul, a manutenção da Carteira de Projetos e a definição de novos instrumentos e o foco institucional na ação.

---

220 IIRSA. **XVII Reunión de Coordinadores Nacionales. Taller de reflexión.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=185>. Acesso em 18.07.2020.

## Capítulo 02.

### **A criação e a desativação do Cosiplan e da Unasul: a atuação dos órgãos e das instituições na área de infraestrutura na América do Sul (2011-2020)**

A IIRSA teve inegável protagonismo na construção de um programa regional para impulsionar a implementação de infraestrutura física no continente e isso foi reconhecido pelos países. Todavia, diante de novos projetos e arranjos regionais, a IIRSA foi reformulada e incorporada à proposta da Unasul e à estrutura do Cosiplan. A IIRSA e o Cosiplan/Unasul interagiram durante os anos com sucesso, além disso, a Unasul fortaleceu os espaços de diálogo, de planejamento e gestão de projetos e de tomadas de decisões técnicas e políticas em prol do apoio à infraestrutura regional e aos temas correlatos, mostrando ter cumprido um de seus objetivos.

A política de integração regional sul-americana, gerida pela Unasul, esteve apoiada na institucionalidade da organização internacional, foi dotada de estrutura multissetorial (órgãos políticos, administrativos e técnicos) de diferentes níveis e foi respaldada por acordos e tratados internacionais e regionais, entre eles: documentos de planejamento e gestão de projetos de interesse dos países sul-americanos. Nota-se que os mecanismos de atuação da IIRSA e do Cosiplan/Unasul deram sustentação para os avanços obtidos na política de integração física sul-americana (reuniões e oficinas de trabalho, encontros e declarações dos Conselhos Ministeriais e do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo e publicações de documentos diversos). O Quadro 21 expõe uma síntese da composição e das bases de funcionamento da Unasul no período de 2011 a 2017, isto é, do período mais dinâmico e propositivo da organização regional, senão vejamos.

Quadro 21. Desenvolvimento do Cosiplan e da Unasul: estrutura, órgãos, eventos e atividades na reformulação dos marcos institucionais (2011-2017)

<b>Nova fase de planejamento e gestão do Cosiplan e da Unasul: Carteira de Projetos, Agenda de Projetos de Integração (API) e Plano de Ação Estratégica 2012-2022 (PAE)</b>		
<b>Estrutura básica do Cosiplan</b>		
Órgão político	Órgão administrativo	Órgão técnico
Conselho de Ministras e Ministros	Comitê Coordenador do Cosiplan	Foro Técnico da IIRSA, e Coordenadores Nacionais (CN's) e Grupos de Trabalho (GT's e GTE's)
<b>Estrutura básica da Unasul</b>		
Órgão político	Órgão administrativo	Órgão técnico
Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo e Conselhos Ministeriais	Secretaria Geral e Presidência Pró-Tempore	Conselho de Delegadas e Delegados

Fonte: Autor.

A rigor, a criação, a instalação e o funcionamento do Cosiplan no âmbito da Unasul nos anos 2009 e 2010 são considerados marcos da política integracionista sul-americana. Em 2011 uma nova instância do Cosiplan passou a atuar – o Comitê Coordenador – responsável por elaborar os planos de trabalhos anuais, monitorar, avaliar e informar o Cosiplan, preparar agendas e documentos e coordenar o diálogo entre o Cosiplan e os demais Conselhos da Unasul, além de outras atribuições. Junto com o Foro Técnico da IIRSA e os Coordenadores Nacionais, o Comitê Coordenador desempenhou um papel de destaque na organização, sobretudo na participação efetiva da agenda da entidade e na mobilização e sensibilização das Ministras e dos Ministros do Cosiplan para os desafios e as oportunidades existentes.

Além da constituição do Comitê Coordenador do Cosiplan, a elaboração de certos documentos regionais é igualmente relevante para compreensão das ações da Unasul e dos países. Pois bem, com a revisão dos documentos basilares da Unasul e do Cosiplan afetos ao planejamento territorial e regional e à gestão de projetos, teve início outro importante período de políticas, planos e ações em prol da implementação da infraestrutura física e regional continental. A IIRSA e o Cosiplan promoveram ampla revisão da metodologia de planejamento da instituição e dos seus instrumentos, como as carteiras de projetos prioritários e não prioritários dos EID's e as estratégias dos PSI's, e a adoção de novos referenciais, especialmente o chamado Plano de Ação Estratégico – PAE 2012-2022.

Os órgãos envolvidos na integração regional sul-americana não alteraram a dinâmica dos trabalhos, o que chama atenção são os resultados obtidos por eles. No período 2000-2010 havia pouca sistematização e difícil aproveitamento de todos os produtos e resultados das atividades dos órgãos e instâncias do Cosiplan. Após concluir a atualização da Carteira de Projetos, elaborar a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) e adotar a publicação de informes anuais, o Cosiplan mostrou um perfil técnico e de excelência marcado pela institucionalização dos seus órgãos e pela profissionalização dos seus colaboradores. Ademais, o Cosiplan obteve êxito na padronização dos procedimentos e atos das rotinas de planejamento e gestão de projetos.

Diante do exposto, as atividades, os produtos e os resultados dos órgãos do Cosiplan passaram a constar em publicações oficiais, notadamente nos Informes Anuais da Carteira de Projetos e da API, e, posteriormente, também nos Informes de Atividades do Cosiplan, criados após 2013. Tais medidas contribuíram para a melhor organização dos trabalhos do Cosiplan e para transparência e publicidade das ações institucionais. A gestão do Cosiplan nesse período conseguiu manter certa estabilidade no planejamento territorial e regional e na gestão de projetos e isso corroborou

para análises técnicas, políticas e acadêmico-científicas com mais critérios e fundamentos.

As inovações na atuação do Cosiplan proporcionaram segurança e credibilidade às suas iniciativas. Explicando melhor, os EID's e os PSI's eram revistos e atualizados periodicamente. A Carteira de Projetos e a API continham as informações sobre os projetos de infraestrutura dos EID's e, a cada ano, tais instrumentos eram aperfeiçoados. As metodologias de planejamento e os PSI's foram ampliados, testados e diversificados. O Cosiplan tinha a sua disposição um conjunto de expedientes para avaliar os impactos socioambientais dos projetos, a integração produtiva e logística, o desenvolvimento territorial e a gestão de riscos de desastres em projetos, além dos fóruns temáticos dos PSI's.

Ainda tratando do período 2011-2014 e do ano de 2015, percebe-se que o Cosiplan incorporou às suas atividades rotineiras modernos recursos de monitoramento e de avaliação de projetos, como as ferramentas informacionais e geotecnológicas de gestão de projetos (bases de dados da Carteira de Projetos e da API, o Sistema de Monitoramento Permanente, e o Sistema de Informações Geográficas – SIG – do Cosiplan) e materiais diversos de comunicação, publicidade, transparência e controle social de suas atividades, a exemplo dos informativos dos EID's e da API, difundidos em anos posteriores, inclusive para outros produtos técnicos do Cosiplan.

Os recursos de planejamento e gestão de projetos de infraestrutura elaborados e disponibilizados pela IIRSA, Cosiplan e Unasul representam produtos e resultados concretos da política de integração regional sul-americana. Melhor dizendo, a política integracionista sul-americana não se resume à execução dos projetos de infraestrutura nem aos resultados sociais e econômicos decorrentes, ela abrange a concepção e a gestão dos projetos de infraestrutura no campo da política e da teoria e da prática do planejamento. A propósito, um dos objetivos da política de integração regional sul-americana da Unasul consistia em dispor de mecanismos políticos

e técnicos para a implementação da infraestrutura física e territorial necessária à integração regional e continental, logo, os instrumentos fornecidos pela IIRSA e pelo Cosiplan/Unasul são ações efetivas e não meros expedientes de planejamento e gestão de projetos.

Toda e qualquer posição contrária ou questionadora da efetividade da política regional sul-americana deve avaliar de forma criteriosa as contribuições dos órgãos do Cosiplan e da própria Unasul na proposição de iniciativas integracionistas, como essas: i) definição e caracterização das áreas geoeconômicas (e dos EID's) para implementação de projetos de infraestrutura e de transportes; ii) elaboração de carteiras de projetos; iii) realização de estudos e eventos sobre temas diversos (PSI's financiamento, integração comercial, telecomunicações, ferrovias, transporte e logística, portos e hidrovias e integração e desenvolvimento de fronteiras); iv) confecção de planos estratégicos; v) celebração de acordos intergovernamentais e tratados e internacionais; entre outras.

Nesse sentido, os anos 2016 e 2017 são ilustrativos, pois representam outro marco de referência para a política integracionista, o planejamento territorial e regional e a gestão de projetos de infraestrutura, já que retomaram as discussões políticas e técnicas e a revisão do PAE 2012-2022, ou melhor, a reformulação da visão geoestratégica da Unasul e das suas agendas. Em que pese às dificuldades iniciais na organização dos trabalhos por parte da Presidência Pro Tempore e da situação da Secretaria Geral da Unasul, os órgãos técnicos do Cosiplan e o próprio Conselho atuaram firmemente na atualização do PAE 2012-2022, no aprimoramento da Carteira de Projetos e da API e na implementação das ações ligadas às metodologias de planejamento e de gestão de projetos e à aplicação dos estudos temáticos (PSI's). Resultado disso é que o Cosiplan, pouco antes da desativação da Unasul, reformulou a política de integração regional voltada à implementação de projetos de infraestrutura física nos países do continente.



Ainda em 2017 o Cosiplan elaborou e concluiu todos os documentos necessários para a continuidade do planejamento territorial e regional e da gestão de projetos de infraestrutura no âmbito da Unasul. Diga-se de passagem, foi elaborado o Plano de Trabalho de 2018 para a sequência das atividades dos órgãos do Cosiplan. Depois de 2018, a IIRSA e o Cosiplan/Unasul perderam importância junto com a política integracionista sul-americana e as relações regionais no continente. O período subsequente 2018-2020 foi marcado por animosidades entre gestores e líderes políticos e por novas ideologias e tensões entre os governos, que culminaram na proposição de outros projetos e arranjos regionais, explicitados em momento oportuno.

Contudo, a falta de consenso entre os países para a nomeação de um novo Secretário Geral da Unasul e para a celebração de compromissos estatais e governamentais inviabilizou a Unasul e “decretou” a sua extinção de fato. Assim sendo, o Cosiplan e a Unasul foram “abandonados” pelos governos e os gestores e os colaboradores da entidade perderam os espaços transnacionais de diálogo e de cooperação para o planejamento e gestão de projetos de infraestrutura na América do Sul. As organizações internacionais atuantes na área, que compunham o Foro Técnico da IIRSA, também foram enfraquecidas por esse contexto de arrefecimento das relações internacionais e regionais e de desacordos entre as autoridades e líderes políticos do continente.

O pragmatismo da integração regional sul-americana, presente desde a criação da IIRSA e em toda a atuação dessa entidade e do Cosiplan/Unasul, deu espaço para construções ideológicas e narrativas continentais e nacionais difusas e inverossímeis. Os governos dos países sul-americanos recorreram a outros projetos e arranjos regionais, a exemplo do Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL), e a novos acordos internacionais para viabilizar outro programa de integração regional e territorial sul-americana, mas tais medidas não surtiram efeitos diante da ausência de subsídios

políticos, econômicos, diplomáticos, técnicos e até socioculturais confiáveis para eventual “nova” configuração da América do Sul.

Apesar disso, o Prosul foi criado a partir das conveniências políticas dos presidentes sul-americanos que assumiram o poder após o enfraquecimento das forças políticas e sociais tradicionais na América do Sul. Uma vez constituído, o Prosul foi obrigado a se defrontar com os aspectos políticos, jurídicos e econômicos afetos à existência e à atuação de uma organização regional no contexto mundial, daí a inescapável adoção dos fundamentos e normas das políticas internacionais e regionais, do direito internacional público e das relações internacionais e de uma agenda comum. Resultado disso é que o Prosul deve trilhar o caminho das “organizações regionais” no continente, se bem que a sua performance poderá ser afetada por inadequada “politização do bloco”. O quadro a seguir apresenta a conformação do Prosul (gestões e estrutura básica) e as principais atividades realizadas nos seus primeiros anos. Nota-se que o bloco tem aparente similaridade com a IIRSA/Unasul, contudo, os seus objetivos e resultados devem ser melhor investigados.

Quadro 22. Criação e desenvolvimento do Prosul:  
atividades e resultados (2019-2020)

<b>Estrutura básica do Prosul</b>			
Órgão político	Órgão administrativo	Órgão técnico	
Reunião dos Ministros de Relações Exteriores e Cúpula Presidencial do Prosul	Presidência Pró-Tempore	Coordenadores Nacionais e Grupos de Trabalho	
<b>Principais atividades e eventos do Prosul</b>			
Responsável	Atividade/evento	Documentos/resultados	
<b>2019-2020</b>	Chefes de Estado e de Governo do Prosul	I Reunião dos Chefes de Estado e de Governo do Prosul - Santiago, Chile	Criação do Prosul e aprovação da Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul
	Ministros das Relações Exteriores do Prosul	I Reunião dos Ministros das Relações Exteriores do Prosul	Aprovação do documento “Lineamientos para el Funcionamiento del Foro para el Progreso e Integración de América del Sur”
	Grupos de Trabalho Setoriais	Reuniões dos Grupos de Trabalho Setoriais	Elaboração dos Planos de Trabalho das áreas temáticas do Prosul
	Chefes de Estado e de Governo do Prosul	Reuniões diversas dos Chefes de Estado e de Governo do Prosul	Declarações diversas dos Chefes de Estado e de Governo do Prosul com foco no enfrentamento da pandemia de COVID-19
	Grupos de Trabalho Setoriais	Reuniões dos Grupos de Trabalho Setoriais	Atualização dos Planos de Trabalho Anuais e Elaboração dos Relatórios das áreas temáticas do Prosul

Fonte: Autor.

A temática da infraestrutura regional e territorial é complexa por causa das tecnicidades inerentes aos projetos de infraestrutura e da necessidade de ampla articulação entre governos, setores das esferas públicas e privadas e populações envolvidas. O período 2011-

2017, experimentado pela IIRSA e pelo Cosiplan/Unasul, mostra como essas questões foram enfrentadas de forma racional e eficiente pelas instituições e seus agentes. Já o período 2018-2020 atesta o descomprometimento político, governamental e diplomático e a falta de relações institucionais e sociais necessárias ao desenvolvimento da infraestrutura e da integração da região e dos países. Fosse qual fosse o real motivo da “extinção” da Unasul, os ideais de integração regional sul-americano não podem ser desprezados tampouco os avanços no planejamento territorial e regional e na gestão de projetos de infraestrutura deveriam ter sido perdidos.

## **2.1 Nova fase do planejamento territorial e regional na Unasul e as ações conjuntas entre IIRSA e Cosiplan: Carteiras de Projetos e novos marcos de gestão em 2011**

A partir de 2010 teve início um novo ciclo do planejamento territorial e regional sul-americano, assentado na Unasul, e marcado por novos planos estratégicos e pelo monitoramento intensivo das Carteiras de Projetos. Em 2011 foram compostos GTE's para a construção de uma ‘nova’ agenda de projetos prioritários, nomeada por diversas siglas (AIC2, APP e API), e a reestruturação do planejamento institucional, leia-se a confecção do Plano de Ação 2012-2022 (PAE). Esses GTE's definiram que a agenda de projetos prioritários da Unasul deveria estar orientada à ação e à produção de resultados concretos e de alto impacto, aproveitar a experiência e as estruturas existentes, seguir a priorização de interesses dos governos dos países, contemplar projetos em estágio mais avançado e inseridos no âmbito de redes de conectividade regional e/ou com sinergias transfronteiriças. E sob a condução da CEPAL, os mesmos GTE's discutiram questões iniciais envolvendo o PAE 2012-2022 (GTE

SOBRE AGENDAS DE PROYECTOS Y PLAN DE ACCIÓN ESTRATÉGICO, 2011)<sup>221</sup>.

Os Coordenadores Nacionais analisaram os trabalhos dos GTE's e fizeram o encaminhamento deles para o recém-criado Comitê Coordenador do Cosiplan, que tratou daqueles assuntos em sua primeira reunião no final de abril de 2011 na capital fluminense. O Comitê Coordenador do Cosiplan conseguiu expor e debater propostas iniciais (preliminares) para conformação da agenda de projetos prioritários e para o PAE 2012-2022 (COMITÊ COORDENADOR DO COSIPLAN, 2011)<sup>222</sup>. É verdade que o Comitê Coordenador apreciou os documentos basilares que continham sugestões de estrutura, conceitos e critérios para construção dos novos instrumentos de planejamento territorial e de gestão de projetos de infraestrutura da Unasul. Posteriormente, os GTE's dos EID's se reuniram para atualizar as fichas dos projetos dos EID's e a Carteira de Projetos da Unasul na expectativa de apoiar a modernização e a eficiência da gestão da entidade.

Os GTE's alcançaram os objetivos propostos e forneceram as informações e os documentos necessários para atualização da Carteira de Projetos e para confecção do PAE 2012-2022 e da APP. Grosso modo, os GTE's analisaram a situação individual dos projetos (um a um) dos EID's e deliberaram sobre a manutenção ou exclusão deles na Carteira do EID (e da Unasul) e a inclusão deles ou não na APP. Apenas o EID Peru, Brasil e Bolívia foi objeto de uma mudança significativa com a inclusão de territórios do Centro-

---

221 GTE SOBRE AGENDAS DE PROYECTOS Y PLAN DE ACCIÓN ESTRATÉGICO. **Acta. 13 y 14 de abril de 2011**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/gte\\_brasilia11\\_ayuda\\_memoria.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/gte_brasilia11_ayuda_memoria.pdf). Acesso em 06.03.2021.

222 COMITÊ COORDENADOR DO COSIPLAN. **I Reunião do Comitê Coordenador do “Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento” (COSIPLAN)**. **Acta**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rcco\\_rio11\\_acta\\_abril.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcco_rio11_acta_abril.pdf). Acesso em 24.04.2021.

Oeste e do Norte do Brasil na sua área de influência (GTE EJE PERU-BRASIL-BOLÍVIA, 2011)<sup>223</sup>.

Naquele momento, a reunião do GTE do EID Interoceânico Central analisou e deliberou algumas mudanças no seu portfólio de projetos. O GTE retrocitado adotou decisões importantes, cabe relacionar as que estão ligadas à integração Brasil-Bolívia: i) a inclusão do projeto “Aeropuerto Distribuidor de Carga y Pasajeros para Sudamerica – Hub Aeropuerto Internacional Viru Viru - Santa Cruz” no Grupo 03; ii) a inclusão do projeto “Doble Vía La Paz - Santa Cruz” no Grupo 05; iii) a inclusão do projeto “Corredor Ferroviario Bioceánico Central” no Grupo 05 (GTE EJE INTEROCEÁNICO CENTRAL, 2011)<sup>224</sup>. Por outro lado, nenhuma proposta de mudança foi colocada ou levada a efeito para o Grupo 04 do EID Interoceânico Central – o Corredor Santa Cruz - Cuiabá. Novamente, o GTE não conseguiu vislumbrar projetos relevantes e/ou de interesse público e social que pudessem beneficiar essa área da fronteira Brasil e Bolívia. Além do “inventário de projetos”, o GTE do EID Interoceânico Central criou uma nova lista de projetos aptos a serem enquadrados como “projetos prioritários” e a comporem a Carteira correspondente (APP). Aliás, alguns dos candidatos a projetos prioritários na APP enquadravam-se nas conexões entre Santa Cruz e Corumbá e nas relações Bolívia, Brasil e Paraguai, são eles: i) Hub Aeropuerto Internacional Viru Viru - Santa Cruz no Grupo 03; ii) Doble Vía La Paz - Santa Cruz no Grupo 05; iii) Corredor Ferroviario Bioceánico Central no Grupo 05; iv) Construcción del Puente Internacional y Paso de Frontera Carmelo Peralta no Grupo 01 (*ibidem*).

---

223 GTE EJE PERU-BRASIL-BOLÍVIA. **IIRSA: Eje Perú-Brasil-Bolívia.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/mer\\_bogota11\\_extension\\_eid\\_pbb\\_esp.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/mer_bogota11_extension_eid_pbb_esp.pdf). Acesso em 06.03.2021.

224 GTE EJE INTEROCEÁNICO CENTRAL. **Notas de la reunión.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/mer\\_bogota11\\_notas\\_ioc.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/mer_bogota11_notas_ioc.pdf). Acesso em 06.03.2021.

Enquanto isso, nas reuniões de trabalho do GTE do EID Hidrovia Paraguai-Paraná, eram implementadas certas mudanças na Carteira de Projetos daquele EID: i) a retirada da participação do Brasil no projeto “Sistema de Comunicaciones del Río Paraguay (Asunción - Aguas Arriba)” no Grupo 01, que passava a ser binacional (Bolívia e Paraguai); ii) a inclusão do projeto “Rehabilitación y Mantenimiento del Canal Tamengo” no Grupo 01; iii) retirada de alguns projetos nos Grupos 02 e 05; iv) informe de conclusão de projeto no Grupo 04; e nenhuma alteração foi feita no Grupo 03 (GTE EJE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ, 2011)<sup>225</sup>. O GTE do EID Hidrovia Paraguai-Paraná também confeccionou uma lista de projetos a serem considerados “estratégicos” e a maior parte desses projetos estava situada nas regiões do Médio e Baixo Rio Paraguai e dos Rios Paraná e Uruguai; conseqüentemente, o projeto “Rehabilitación y Mantenimiento del Canal Tamengo” no lado boliviano da fronteira era uma exceção à regra e revelava a renovação de uma geoestratégica histórica do governo vizinho nessa região hidrográfica.

O GTE criado e destinado a confeccionar a agenda de projetos prioritários da Unasul seguiu uma metodologia de trabalho composta pelas reuniões e deliberações dos GTE’s dos EID’s, pela parametrização dos critérios de seleção de projetos prioritários ou estratégicos, pelo preenchimento das fichas dos “projetos candidatos” e pela definição de listas (preliminares e definitiva) dos projetos. Essa atividade do GTE citado considerou os seguintes critérios de seleção de projetos para a agenda estratégica da Unasul: i) impactos dos projetos na integração física e no desenvolvimento regional; ii) manifestação dos governos nacionais; iii) capacidade de financiamento e de execução em curto prazo; iv) avaliação de desenvolvimento dos projetos<sup>226</sup>.

---

225 GTE EJE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ. **Notas de la reunión.**

Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/mer\\_bogota11\\_notas\\_hpp.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/mer_bogota11_notas_hpp.pdf). Acesso em 06.03.2021.

226 GTE SOBRE LA AGENDA DE PROYECTOS PRIORITARIOS (APP).

Inicialmente, foi proposta uma versão preliminar da lista de projetos estratégicos contendo 73 “projetos candidatos”; destes, 07 (sete) deles estavam inseridos no EID Interoceânico Central e 14 (catorze) no EID Hidrovia Paraguai-Paraná (IIRSA, 2011)<sup>227</sup>, contudo, aquela lista foi alterada pelas instâncias superiores do Cosiplan e da Unasul. Os Coordenadores Nacionais contribuíram para a confirmação dos critérios e dos objetivos da Carteira de Projetos e da agenda estratégica e para a consolidação dos trabalhos dos GTE’s (COORDINADORES NACIONALES, 2011)<sup>228</sup>.

A Carteira de Projetos da Unasul mantinha a sua estrutura e os seus conceitos basilares (portfólios dos EID’s, grupos de projetos e funções estratégicas e projetos-âncora) e a agenda de projetos estratégicos, renomeada diversas vezes (AIC 2, APP e API), era constituída para a implementação de projetos de alto impacto para a integração física e para o desenvolvimento regional que demonstrassem apoio governamental, viabilidade, financiamento, exequibilidade e potencial.

A IIRSA e o Cosiplan/Unasul deram prosseguimento ao planejamento, apresentaram o PAE 2012-2022 e atalizaram a Carteira de Projetos e a API contendo 88 projetos (individuais). O Quadro 23 compara essas carteiras com base na quantidade de projetos inseridos nelas por EID’s, pois bem.

---

**Agenda de Proyectos Prioritarios.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/mer\\_montevideo11\\_ayuda\\_memoria.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/mer_montevideo11_ayuda_memoria.pdf). Acesso em 06.03.2021.

227 IIRSA. **Proyectos candidatos a la APP identificados a nivel nacional.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/mer\\_bogota11\\_candidatos\\_app.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/mer_bogota11_candidatos_app.pdf). Acesso em Acesso em 06.03.2021.

228 COORDINADORES NACIONALES. **XVIII Reunión de Coordinadores Nacionales.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cnr18\\_rio11\\_ayuda\\_memoria.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cnr18_rio11_ayuda_memoria.pdf). Acesso em 06.03.2021.



Quadro 23. Comparativo entre a Carteira de Projetos de 2011 e a AIC/APP/API

<b>Eixos de Integração e Desenvolvimento – EID's</b>	<b>Carteira de Projetos 2011 – Quantidade de projetos</b>	<b>AIC 2 ou APP ou API – Quantidade de projetos</b>
Amazonas	64	25
Andino	64	11
Escudo Guayanés	18	04
Perú-Brasil-Bolívia	25	01
Interoceânico Central	61	07
Capricórnio	76	18
Sur	27	00
Mercosur-Chile	105	07
Hidrovia Paraguai-Paraná	93	15
<b>Total</b>	<b>531*</b>	<b>88</b>

\*O total de projetos não corresponde ao número total (533) devido à existência de projetos em EID's em diferentes.

Fonte: IIRSA-COSIPLAN, 2011-a<sup>229</sup> e 2011-b<sup>230</sup>, organização do autor.

A Unasul desenvolvia o planejamento territorial e regional sul-americano com base no desenvolvimento da Carteira de Projetos e insistia no desafio de implementar uma carteira estratégica com 88 projetos individuais, organizados e/ou agrupados em 31 projetos estruturados. Isso mostra uma preocupação da Unasul com a efetivação das redes de infraestrutura e com a concretização de

229 IIRSA. COSIPLAN. **Cartera de Proyectos de 2011**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/lb11\\_completo\\_baja.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb11_completo_baja.pdf). Acesso em 06.03.2021.

230 IIRSA. COSIPLAN. **Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/api\\_agenda\\_proyectos.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_agenda_proyectos.pdf). Acesso em 06.03.2021.

geoestratégias voltadas à conectividade física e regional (e fronteiriça). A Figura 21 relaciona e situa geograficamente os projetos da API.

Figura 21. Projetos estruturados da API



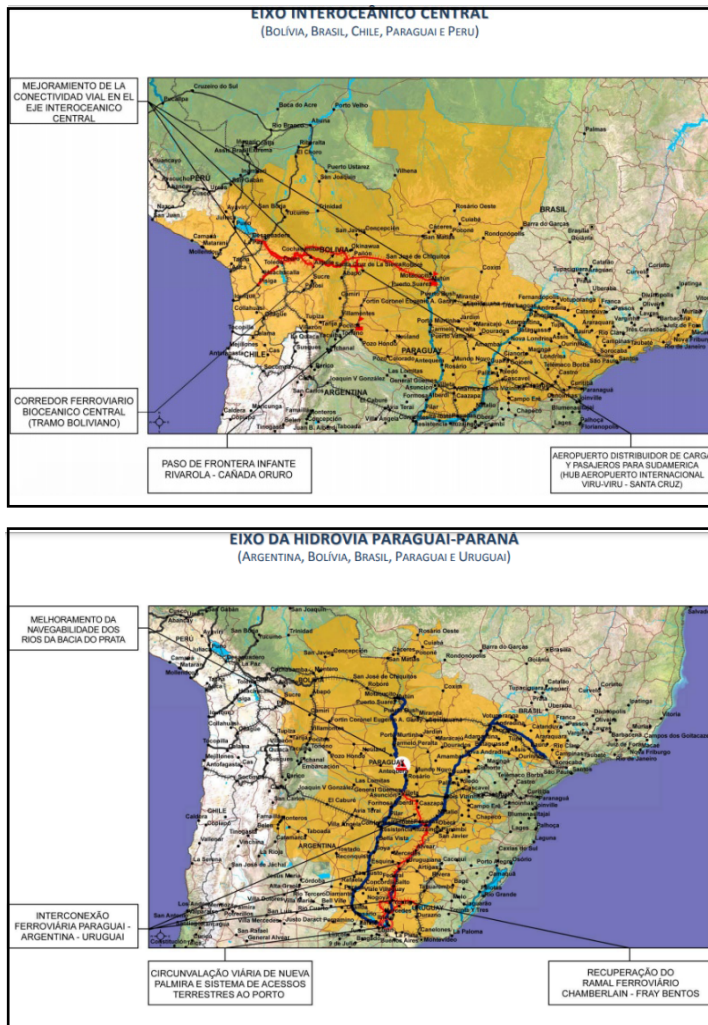
Fonte: IIRSA-COSIPLAN (2011-c)<sup>231</sup>.

A API assinalava que o Eixo Interoceânico Central estava orientado a melhorar as conexões, integrar as áreas entre os países e fortalecer a Bolívia como o centro das suas articulações e que o EID Hidrovia Paraguai-Paraná era caracterizado pela hidrovia que integra os rios e as sub-regiões da Bacia do Prata e por distintos corredores transversais (IIRSA-COSIPLAN, 2011-b, *op cit*). Por certo, a visão estratégica das áreas interiores e fronteiriças de Brasil e Bolívia devem considerar esses aspectos geográficos.

231 IIRSA. COSIPLAN. **Os projetos da API. Mapas. Disponível em:** [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/api\\_anexo2\\_projetos\\_api\\_mapas\\_port.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_anexo2_projetos_api_mapas_port.pdf). Acesso em 06.03.2021.

Na API, o EID Interoceânico possuía 04 (quatro) projetos estruturados e 07 (sete) projetos individuais e o EID Hidrovia Paraguai-Paraná tinha 04 (quatro) projetos estruturados e 15 (quinze) projetos individuais (Figura 22).

Figura 22. Projetos estruturados dos EID's Interoceânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná



Fonte: IIRSA-COSIPLAN (2011-c).

O EID Interoceânico Central tinha boas perspectivas no âmbito da API, era esperada para aquele ano a conclusão de projetos importantes, especialmente para a Bolívia, como a construção das estradas Pailón - San José - Puerto Suárez (BO-CH-PE) e Toledo - Psiga (BO-CH) e a reabilitação do trecho El Sillar (BO-CH-PE). Além disso, a definição dos projetos individuais e estruturados sugeria a priorização do corredor de integração Brasil e Bolívia (Projeto Melhoramento da Conectividade Viária do Eixo Interoceânico Central), sem esquecer-se dos esforços para a efetivação de conexões nacionais e internacionais, previa a reestruturação do Aeroporto Viru Viru em Santa Cruz e indicava a retomada da integração ferroviária entre os países citados (Projeto Corredor Ferroviário Bioceânico Central - trecho boliviano), conforme o documento em análise (IIRSA-COSIPLAN, 2011-c, *op cit*). Os projetos do EID Interoceânico Central podem ser visualizados no recurso a seguir.

Quadro 24. API com a relação de projetos estratégicos no EID Interoceânico Central

EID	Projetos prioritários (estruturados e individuais)	Grupo de projetos	Situação dos projetos	
Interoceânico Central	Paso de Frontera Infante Rivarola - Cañada Oruro	Grupo 01	Execução	
	Aeropuerto distribuidor de carga y pasajeros para Sudamérica (Hub Aeropuerto Internacional Viru Viru, Santa Cruz)	Grupo 03	Perfil	
	Corredor Ferroviario Bioceánico Central (tramo boliviano)	Grupo 05	Perfil	
	<b>Projeto estruturado:</b> Mejoramiento de la conectividad vial en el Eje Interoceánico Central	Circunvalación vial de Campo Grande	Grupo 02	Execução
		Area de control integrado Puerto Suárez - Corumbá	Grupo 03	Pré-execução
		Doble Vía La Paz - Santa Cruz	Grupo 05	Pré-execução
		Carretera Toledo - Pisiga	Grupo 05	Execução

Fonte: IIRSA-COSIPLAN (2011-c).

O EID Hidrovia Paraguai-Paraná também adotava uma visão geoestratégica interessante ao passo que contemplava um projeto estruturado arrojado voltado à integração na Bacia do Prata, sendo esse composto por 10 (dez) projetos individuais envolvendo todos os países (AR-BO-BR-PA-UR). Em tempo, eram previstos projetos fluviais diversos nas sub-bacias da região (Quadro 25).

Quadro 25. API com a relação de projetos estratégicos EID Hidrovia Paraguai-Paraná

EID	Projetos prioritários (estruturados e individuais)	Grupo de projetos	Situação dos projetos	
Hidrovia Paraguai-Paraná	Rehabilitación del ramal ferroviario Chamberlain - Fray Bentos	Grupo 05	Perfil	
	Circunvalación vial de Nueva Palmira y sistema de accesos terrestres al puerto	Grupo 05	Pré-execução	
	<b>Projeto estruturado:</b> Interconexión ferroviaria Paraguay - Argentina – Uruguay	Rehabilitación y mejora del tramo en Uruguay de la interconexión ferroviaria Paraguay - Argentina - Uruguay	Grupo 03	Perfil
		Recuperación del ramal ferroviario Zárate - Posadas	Grupo 05	Perfil
		Construcción y rehabilitación de la Ferrovia Asunción - Posadas	Grupo 03	Perfil
	<b>Projeto estruturado:</b> Mejoramiento de la navegabilidad de los ríos de la Cuenca del Plata	Mejoramiento de la navegabilidad del Río Paraguay entre Apa y Corumbá	Grupo 01	Perfil
		Mejoramiento de la navegabilidad del Río Paraguay (Asunción - Apa)	Grupo 01	Pré-execução
		Mejoramiento de la navegabilidad del Río Tietê	Grupo 02	Execução
		Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad de los Ríos Paraná y Paraguay desde Santa Fe a Asunción	Grupo 03	Execução
		Profundización del calado del Río Paraná desde Santa Fe hasta desembocadura en el Río de la Plata	Grupo 03	Execução
		Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad en el Alto Paraná	Grupo 04	Pré-execução
		Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad en el Río Uruguay	Grupo 05	Execução
		Sistema de predicción de niveles en el Río Paraguay (Apa - Asunción)	Grupo 01	Pré-execução
Mejoramiento de la navegabilidad del Río Alto Paraná (Aguas arriba Saltos del Guairá)		Grupo 02	Pré-execução	
Rehabilitación y mantenimiento del Canal Tamengo		Grupo 01	Pré-execução	

Fonte: IIRSA, 2011(*op cit*), organização do autor.

Apesar disso, aquele EID ainda não conseguia ampliar o alcance geográfico dos projetos nessa região, sobretudo no trecho Cáceres (MT) - Corumbá (MS), de modo a efetivar o funcionamento da hidrovia em toda a sua dimensão e potencialidade. A integração e o transporte fluvial entre Brasil e Bolívia estavam assegurados pela API com a previsão de projeto entre Puerto Suárez e Corumbá (Reabilitação e Manutenção do Canal Tamengo).

A API inovou na inclusão de projetos estruturados compostos por vários projetos individuais e também ampliou a lista de projetos prioritários, se bem que esses projetos estavam previstos na Carteira de Projetos, logo, não havia proposição de novos projetos, a princípio. Grosso modo, os projetos prioritários são basicamente aqueles inseridos na AIC 2005-2010 e outros que foram alocados na API por ocasião da atualização das Carteiras de Projetos da Unasul. Não é forçoso concluir que a API é um desdobramento da AIC 2005-201, isto é, um instrumento de planejamento e gestão de projetos por resultados e enfoques estratégicos, e estava respaldada pelo PAE 2012-2022, outro documento de referência do Cosiplan e da Unasul.

Assim como a Carteira de Projetos e a API, o PAE foi amplamente discutido em 2011 pelos representantes das instituições envolvidas, pelos órgãos do Cosiplan e da Unasul e pelos governos nacionais por meio da participação dos colaboradores nos países e das autoridades políticas. O PAE tinha amparo nas normas da Unasul e do Cosiplan<sup>232</sup> e fornecia as bases para o aprimoramento das atribuições e das atividades da organização regional para o próximo período: 2012-2022. O PAE manteve o foco do Cosiplan na integração da infraestrutura regional como um dos pilares da promoção da unidade sul-americana, reafirmou o histórico da IIRSA enquanto instituição e espaço privilegiado para a cooperação entre os países na área, reconheceu

---

232 Naquela oportunidade foram citados expressamente os artigos 2º e 3º do Tratado Constitutivo da Unasul que tratam da promoção da integração por meio da infraestrutura e os dispositivos pertinentes aos objetivos do Cosiplan previstos em seu Estatuto.

os avanços obtidos (metodologias e instrumentos de planejamento territorial e regional e de gestão de projetos, implementação de ações conjuntas para a integração física sul-americana), destacou a criação da Unasul e do Cosiplan como iniciativas voltadas ao fortalecimento das políticas integracionistas e ponderou a necessidade de melhorar os processos afetos à implementação de projetos de integração, ao financiamento e à avaliação deles e à definição de marcos normativos e institucionais (COSIPLAN, Unasul, 2011)<sup>233</sup>.

Uma vez que os trabalhos da elaboração da Carteira de Projetos, da API e do PAE ocorreram praticamente de forma simultânea, essas ações foram harmonizadas no curso do tempo e o Cosiplan tratou de assegurar a efetividade daqueles mecanismos mediante o exercício de suas competências e responsabilidades. O Cosiplan retomou os seus princípios e os seus objetivos para reafirmar as suas políticas e ações, sabidamente: i) desenvolver infraestrutura para integração regional; ii) fomentar a cooperação regional no planejamento e infraestrutura no âmbito da Unasul; iii) promover a compatibilização dos marcos normativos do desenvolvimento e operação da infraestrutura entre os países membros da Unasul; iv) identificar e alavancar a execução de projetos prioritários para a integração e as possibilidades de financiamento (COSIPLAN, Unasul, 2011)<sup>234</sup>. O Cosiplan prometia engajamento na implementação da API e na execução do Plano de Ação (PAE), ademais, as estratégias de difusão, comunicação e divulgação das ações institucionais seriam aprimoradas, tanto pelo Cosiplan quanto pelos governos nacionais nos seus países.

O PAE previu 06 (seis) objetivos e diversas ações a serem implementadas pelo Cosiplan e órgãos e instituições parceiras, os quais deveriam resultar em produtos nos prazos estipulados. O quadro a seguir simplifica o programa estratégico da entidade, senão vejamos.

---

233 COSIPLAN. Unasul. **Plano de Ação Estratégico 2012-2022**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/II\\_COSIPLAN\\_2011\\_PAE\\_port\\_final.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/II_COSIPLAN_2011_PAE_port_final.pdf). Acesso em 16.03.2021.

234 *Op cit.*



Quadro 26. PAE 2012-2022: objetivos, ações, produtos e prazos

Objetivos	Ações	Produtos	Prazo/ Periodicidade
<p>1. Promover a conectividade da região a partir da construção de redes de infraestrutura para integração física atendendo a critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis, preservando o meio ambiente e o equilíbrio dos ecossistemas</p>	<p>1.1 Revisar e aperfeiçoar a metodologia e o processo de planejamento territorial indicativo, tomando como referência os objetivos definidos no marco do Cosiplan</p>	<p>Metodologia de planejamento territorial revisada e aperfeiçoada</p>	<p>01 ano</p>
	<p>1.2 Fazer um diagnóstico das redes de infraestrutura da América do Sul</p>	<p>Diagnóstico das redes de transporte, energia e comunicações</p>	<p>01 ano</p>
<p>2. Aumentar as capacidades e potencialidades da população local e regional por meio do desenvolvimento da infraestrutura, com a finalidade de melhorar sua qualidade e expectativa de vida</p>	<p>2.1 Elaborar e aplicar uma metodologia que permita avaliar a melhoria da qualidade e expectativa de vida das populações como consequência da implementação dos projetos de infraestrutura e recomendar ações futuras</p>	<p>Metodologia aplicada</p>	<p>Permanente</p>
	<p>2.2 Desenvolver programas específicos a partir da metodologia aplicada na ação anterior</p>	<p>Programas específicos desenvolvidos</p>	<p>Permanente</p>
	<p>2.3 Definir instâncias de participação social e de contribuição ativa das comunidades envolvidas nas atividades do Cosiplan, a partir das diretrizes definidas pela Unasul, de acordo com o seu Tratado Constitutivo</p>	<p>Metodologia de participação social e de contribuição ativa das comunidades envolvidas</p>	<p>02 anos</p>

Quadro 26. PAE 2012-2022: objetivos, ações, produtos e prazos [continuação]

<b>Objetivos</b>	<b>Ações</b>	<b>Produtos</b>	<b>Prazo/ Periodicidade</b>
3. Desenhar estratégias regionais de planejamento para o desenvolvimento de infraestrutura	3.1 Definir uma metodologia para a criação de Programas Territoriais de Integração (PTIs) que complementem a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API)	Metodologia para a criação dos PTI's	01 ano
	3.2 Criar Programas Territoriais de Integração (PTIs) que complementem a Agenda de Projetos Prioritários de Integração	Criar Programas Territoriais de Integração (PTI's) que complementem a Agenda de Projetos Prioritários de Integração	01 ano
4. Consolidar a Carteira de Projetos para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana	4.1 Manter atualizado o banco de dados da carteira de projetos, com a finalidade de socializar seus serviços	Banco de dados de projetos atualizado	Permanente
	4.2 Atualizar a Carteira de Projetos de Infraestrutura do Cosiplan	Carteira de Projetos atualizada	Anual
	4.3 Criar e revisar a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) e elaborar um mecanismo de monitoramento permanente	API atualizada	A cada 05 anos

Quadro 26. PAE 2012-2022: objetivos, ações, produtos e prazos [continuação]

<b>Objetivos</b>	<b>Ações</b>	<b>Produtos</b>	<b>Prazo/ Periodicidade</b>
5. Fomentar o uso intensivo de Tecnologias de Informação e Comunicação, com a finalidade de ultrapassar barreiras geográficas e operacionais dentro da região	5.1 Construir um site do Cosiplan	Site do Cosiplan na Internet	01 ano
	5.2 Dotar o Cosiplan de uma ferramenta de georreferenciamento que oriente o planejamento territorial na América do Sul	Sistema de georreferenciamento adequado ao Cosiplan	02 anos
	5.3 Impulsionar projetos que promovam a integração regional sul-americana através do uso de ferramentas de Tecnologias da Informação e das Comunicações (TIC's)	Projetos incentivados que promovam o uso de ferramentas TIC's	Permanente
6. Incentivar a aplicação de metodologias, o desenvolvimento de processos setoriais e ações complementares que tornem possível a realização do projeto, a execução e a operação dos empreendimentos de integração física	6.1 Aperfeiçoar, divulgar e aplicar metodologias e ferramentas de Planejamento Territorial (EASE, IPrlg, Agenda Cartográfica, Projetos de Sucesso, Gestão de Catástrofes) OBS: Inclui as sub-ações previstas no documento	Metodologias revisadas, aplicadas e divulgadas	Permanente
	6.2 Desenvolver Processos Setoriais (marcos normativos que regule o desenvolvimento e a operação da infraestrutura regional, Passagens de Fronteira, Micro e Pequenas Empresas, Integração Aérea e Comunicações) OBS: Inclui as sub-ações previstas no documento	Convergência normativa promovida, passagens de fronteira modernizadas, projetos implantados, iniciativas realizadas, estudos executados	Prazos diversos

Fonte: COSIPLAN, Unasul, 2011 (*op cit*), organização do autor.

Seguramente, o PAE se tornou a principal referência para o desenvolvimento das ações da Unasul na área de integração física e das atividades do Cosiplan, contribuindo de forma decisiva para o planejamento territorial e regional da entidade, para a gestão, o acompanhamento e a execução de projetos de infraestrutura e para a implementação dos diversos instrumentos e metodologias de avaliação de projetos. O PAE pontuou a questão do financiamento das ações e ressaltou que o apoio e as sinergias entre as instituições e os governos eram fundamentais para o êxito do plano, contudo, não especificou as fontes nem as formas de monitoramento e de avaliação, que ainda seriam desenvolvidas em conformidade com o Estatuto do Cosiplan. E, por causa da exigência de revisão do PAE em 05 anos, esse documento foi reformulado em 2017, um pouco antes da paralisação das atividades do Cosiplan e da Unasul.

Ainda naquele ano (em 2011), reuniões dos GTE's foram realizadas para a elaboração e o desenvolvimento das metodologias de avaliação de projetos e dos PSI's, cabe destacar as atividades do grupo de trabalho fronteiriço. O GTE Pasos de Frontera abordou o desafio de implementar os projetos fronteiriços inseridos na API, assim denominados: i) Desaguadero - Desaguadero (Bolívia - Peru); ii) Salvador Mazza - Yacuiba (Argentina - Bolívia); iii) Cristo Redentor (Argentina - Chile); San Miguel (Colômbia - Equador); v) Rumichaca (Colômbia - Equador); vi) Pasos de Frontera en el Departamento de Norte de Santander y el Estado del Táchira (Colômbia - Venezuela); vii) Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) de Paraguachón (Colômbia - Venezuela); viii) Puerto Presidente Franco - Porto Meira (Brasil - Paraguai); ix) Puerto Suárez - Corumbá (Bolívia - Brasil); x) Infante Rivarola - Cañada de Oruro (Bolívia - Paraguai), de acordo com o órgão vinculado ao Cosiplan e à Unasul (GTE PASOS DE FRONTERA, 2011)<sup>235</sup>.

---

235 GTE PASOS DE FRONTERA. **Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo sobre Pasos de Frontera.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/pfr\\_baires11\\_notas\\_gte\\_pasos\\_de\\_frontera.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfr_baires11_notas_gte_pasos_de_frontera.pdf).

O projeto para área fronteira Puerto Suárez - Corumbá, inserido no Corredor Bioceánico Chile - Bolívia – Brasil, dependia da revisão de um acordo binacional e do andamento de agenda de um Comitê de Integração e Desenvolvimento Fronteiriço, responsável por tratar de temas sociais, de segurança e de desenvolvimento de negócios binacionais, havia também a expectativa de instalação de um centro integrado de controle fronteiriço em Corumbá, no lado brasileiro da fronteira; isto teve continuidade com o desenvolvimento do projeto citado na API (*op cit*).

Naquela oportunidade o GTE Pasos de Frontera estabeleceu uma relação de ações para impulsionar os projetos fronteiriços na API: i) criar planos binacionais para implementação de passagens fronteiriças inseridas na API; ii) sensibilizar (politicamente) as autoridades dos países para gestão dos projetos fronteiriços, especialmente dos projetos que integram os EID's; iii) envolver atores sociais diversos na formulação dos projetos fronteiriços e na promoção de planos e programas de desenvolvimento socioeconômico nas áreas de influência das fronteiras; iv) realizar pesquisas de opinião com os usuários; v) procurar financiamentos para investimentos e desenvolvimento de projetos; vi) documentar procedimentos gerais para formulação de projetos fronteiriços e de boas práticas na área; vii) estimular a designação de agências especializadas nos países; viii) avaliar o desempenho dos controles fronteiriços; ix) vincular o Cosiplan aos governos visando o apoio aos projetos fronteiriços; x) definir novos projetos-pilotos para as áreas fronteiriças; xi) considerar as relações públicas e privadas para execução e gestão dos projetos; xii) considerar o entorno sociocultural dos empreendimentos nas fronteiras; xiii) realizar reuniões binacionais para tratar dos projetos fronteiriços inseridos na API; xiv) realizar intercâmbio de experiências entre os países; xv) desenvolver uma normativa que facilite a elaboração de estudos e de obras binacionais. Medidas mais

---

Acesso em 20.03.2021.

específicas também foram acertadas pelo GTE Pasos de Frontera, nomeadamente: i) realizar estudo binacional de transportes entre Colômbia e Equador; ii) promover reuniões binacionais entre Paraguai e Brasil para a fronteira entre países; iii) revisar o acordo binacional referente à fronteira Puerto Suárez - Corumbá; ix) criar mecanismo de coordenação binacional na fronteira Infante Rivarola - Cañada Oruro (GTE PASOS DE FRONTERA, 2011)<sup>236</sup>. E o Plano de Trabalho de 2012 desse GTE ressaltava a importância da elaboração dos estudos setoriais, da indicação dos parâmetros de gestão fronteiriça e da realização de novas reuniões de trabalho (*ibidem*).

O GTE Pasos de Frontera caminhava para reformulação da abordagem sobre as áreas fronteiriças sul-americanas, que deixava de ser descritiva, explicativa, propositiva e recomendatória, para ser estrutural ou funcional no sentido de estabelecer modelos de áreas fronteiriças apoiados em padrões de operacionalização e indicadores de gestão dos vários controles nacionais e internacionais feitos nas áreas de fronteira do continente. Na fronteira Brasil e Bolívia os projetos para a implementação de áreas de controles integrados prosperaram com relativo êxito.

Outros GTE's também deram prosseguimento às suas atividades mediante as reuniões de trabalho (EID Peru-Brasil-Bolívia, Exportações de Micro e Pequenas Empresas por Correios, Metodologia de Integração Produtiva e Logística e Agendas Cartográficas) em 2011. De outro lado, alguns eventos políticos no segundo semestre de 2011, como a reunião extraordinária dos presidentes dos países integrantes do bloco e a V Reunião do Conselho de Chefes e Chefes de Estado da Unasul, foram relevantes e produziram compromissos internacionais.

A reunião extraordinária dos países da Unasul visava à promoção do modelo de desenvolvimento sustentável e de bem-estar dos povos que foi assumido pela entidade, comprometido

---

236 *Op cit.*

com o enfrentamento dos problemas da região (pobreza, exclusão social e desigualdades) e amparado pela implementação de políticas públicas, por princípios democráticos e pelos valores da soberania e independência dos países; aquele objetivo comum deveria ser reforçado com a adoção de iniciativas da Unasul: Plano de Ação do Conselho de Desenvolvimento Social e Agenda de Ações Sociais Prioritárias da Unasul (UNASUR, 2011)<sup>237</sup>. A Unasul impunha-se como espaço privilegiado para o diálogo político regional e tutelava o processo de integração regional como um instrumento para a redução da pobreza e para a inclusão social, vislumbrando novas medidas na área social do continente (*op cit*).

A V Reunião do Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul tinha a responsabilidade de fazer a transição da Presidência Pro Tempore da entidade e de assegurar a manutenção dos esforços dos países no desenvolvimento da organização regional. A Declaração de Assunção de 29 de outubro de 2011 continha os dispositivos que enalteciam a gestão da Unasul naquele ano e apoiavam a sucessão dos trabalhos na Presidência e nos Conselhos da Unasul, que reafirmavam a vontade dos países na consolidação do espaço comum de integração política, econômica, social, cultural, energética, ambiental e na área de infraestrutura regional, que faziam referências às formalidades diplomáticas e de relações internacionais e institucionais e que tratavam de eventos específicos envolvendo os países do bloco (crise política no Equador no ano anterior)<sup>238</sup>.

---

237 UNASUR. **Declaración del 28 de julio: Compromiso de la Unasur contra la desigualdad.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rp\\_lima11\\_declaracion.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_lima11_declaracion.pdf). Acesso em 20.03.2021.

238 UNASUR. **V Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rp\\_v\\_reunion\\_unasur.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_v_reunion_unasur.pdf). Acesso em 20.03.2021.

## 2.2 As experiências e as retóricas na integração regional sul-americana e na gestão de projetos de infraestrutura em 2012

O otimismo e o empenho da Unasul, do Cosiplan e do Foro Técnico da IIRSA encontraram obstáculos técnicos e institucionais detectados no início de 2012. Os registros das reuniões do Comitê Coordenador do Cosiplan apontam que os grupos de trabalho não tinham avançado satisfatoriamente nas atividades e na produção de resultados e que alguns trabalhos permaneciam inconclusivos, como a reformulação do EID Peru - Brasil - Bolívia e a atualização completa das fichas de projetos das Carteiras da Unasul (COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN, 2012)<sup>239</sup>. Por outro lado, as atividades afetas ao desenvolvimento dos instrumentos e das metodologias de gestão e avaliação de projetos apresentavam bom andamento (*ibidem*). Apesar disso, as reuniões do Comitê Coordenador do Cosiplan possuíam uma função preparatória para a sequência das atividades dos órgãos do Conselho.

Assim sendo, a reunião dos GTE's dos EID's, realizada imediatamente após o evento citado anteriormente, perseguia a revisão e a atualização das fichas de projetos e das Carteiras dos EID's<sup>240</sup>. O GTE do EID Hidrovia Paraguai-Paraná se deparava com os sérios problemas no desenvolvimento da hidrovia na Bacia do Prata, sobretudo na elaboração e na implementação de projetos fluviais no Brasil, notadamente o projeto para melhoria da navegabilidade do Rio Paraguai no trecho Apa e Corumbá, entre Paraguai-Bolívia-

---

239 COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN. **V Reunión del Comité Coordinador del COSIPLAN. Acta de la reunión.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rcco\\_montevidео12\\_acta\\_v\\_reuni%C3%B3n\\_cc\\_cosiplan.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcco_montevidео12_acta_v_reuni%C3%B3n_cc_cosiplan.pdf). Acesso em 21.03.2021.

240 GTE'S DE LOS EJES DE EJES DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO. **Reunión de los Grupos Técnicos Ejecutivos de los Ejes de Integración y Desarrollo para la actualización de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/mer\\_montevidео12\\_cartera\\_agenda.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/mer_montevidео12_cartera_agenda.pdf). Acesso em 21.03.2021.



Brasil (GTE EJE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ, 2012)<sup>241</sup>. Já o GTE do EID Interoceânico Central fez mudanças pontuais na sua Carteira e trouxe uma informação importante para integração aérea entre Bolívia-Brasil: a execução do projeto de ampliação do Aeroporto de Viru Viru na Bolívia com o financiamento do Fonplata (GTE EJE INTEROCEÁNICO CENTRAL, 2012)<sup>242</sup>.

Durante o ano de 2012 foram realizados diversos seminários temáticos para difusão de informações e conhecimentos e desenvolvimento de metodologias e projetos afetos aos seguintes assuntos: integração aérea, monitoramento intensivo de projetos prioritários (API), telecomunicações, mecanismos de financiamentos e de garantias, Sistema de Informação Geográfica e Cartográfica (SIG do Cosiplan), gestão de riscos e catástrofes na infraestrutura sul-americana e áreas fronteiriças. Determinados grupos de trabalho avançaram na elaboração de planos de atividades e na execução de ações, são exemplos os grupos do monitoramento da API e do “SIG do Cosiplan”. O primeiro grupo de trabalho adotava técnicas interessantes de acompanhamento e de avaliação de projetos e o segundo procedia nos seus objetivos com a composição da equipe técnica responsável, levantamento e identificação das necessidades dos países e da entidade, normatização e interoperabilidade dos dados, prestação de geoserviços (GTE SOBRE EL SISTEMA DE MONITOREO PERMANENTE DE LA API, 2012<sup>243</sup>; GTE

---

241 GTE EJE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ. **Notas de la reunión.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/mer\\_montevideo12\\_notas\\_hpp\\_final.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/mer_montevideo12_notas_hpp_final.pdf). Acesso em 21.03.2021.

242 GTE EJE INTEROCEÁNICO CENTRAL. **Notas de la reunión.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/mer\\_montevideo12\\_notas\\_interoceanico\\_final.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/mer_montevideo12_notas_interoceanico_final.pdf). Acesso em 21.03.2021.

243 GTE SOBRE EL SISTEMA DE MONITOREO PERMANENTE (SMP) DE LA API. **Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo sobre el Sistema de Monitoreo Permanente (SMP) de la API. Notas de la reunión.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/api\\_lima12\\_notas.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_lima12_notas.pdf). Acesso em 27.03.2021.

## SOBRE SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA Y CARTOGRAFÍA<sup>244</sup>).

O GTE Pasos de Frontera atuava em prol de melhorias no planejamento e na operação das zonas fronteiriças no continente e da integração de controles binacionais e conhecia experiências de sucesso nos países. No seminário daquele ano, o GTE Pasos de Frontera debateu a organização e o funcionamento das zonas fronteiriças, os projetos de controles fronteiriços binacionais, programas e estratégias fronteiriças nos países e proposta de definição de padrões e indicadores de gestão para as zonas de fronteira (GTE PASOS DE FRONTERA, 2012)<sup>245</sup>. O grupo de trabalho entrevia a racionalização e a eficiência dos controles fronteiriços sul-americanos por meio da implementação de modelos desejáveis e de práticas de gestão voltadas à produção de serviços e à geração de resultados. Aquele grupo atentou-se para os aspectos políticos, administrativos, estruturais e logísticos das zonas fronteiriças, mas perseguia as dimensões operacionais e econômicas (redução dos custos e satisfação dos usuários).

Os Coordenadores Nacionais sistematizaram e analisaram os eventos e as atividades realizadas naquele ano e pontuaram progressos relevantes: i) incorporação das regiões Nordeste e Centro-Oeste do Brasil no EID Peru - Brasil - Bolívia; ii) a elaboração preliminar de uma metodologia para o instrumento “Programas Territoriales de Interación” (PTI’s); iii) a atualização da Carteira de Projetos e a elaboração do informe de 2012; iv) constituição e funcionamento da base de dados de projetos; v) implementação do monitoramento intensivo da API e a elaboração do informe de 2012;

---

244 GTE SOBRE SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA Y CARTOGRAFÍA. **Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo sobre Sistema de Información Geográfica y Cartografía. Notas de la reunión.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/sig\\_santiago12\\_notas.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/sig_santiago12_notas.pdf). Acesso em 27.03.2021.

245 GTE PASOS DE FRONTERA. **Taller Regional sobre Pasos de Frontera. Notas de la reunión.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/pfr\\_tumbes12\\_notas.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfr_tumbes12_notas.pdf). Acesso em 27.03.2021.

vi) desenvolvimento do SIG do Cosiplan; vii) aprimoramento da metodologia de avaliação ambiental e social de projetos (EASE) e seleção de projetos da API para estudos de caso; viii) adequação da metodologia de integração produtiva e logística (IPrLg) e elaboração dos documentos de referência; ix) prospecções em temas diversos (metodologia de gestão de riscos e catástrofes, integração comercial por correios e integração aérea); x) construção do site da IIRSA; xi) elaboração do Plano de Trabalho de 2013 (COORDINADORES NACIONALES, 2012)<sup>246</sup>.

Os chamados Programas Territoriais de Integração (PTI's), instrumentos da IIRSA para identificação e implementação de ações complementares aos projetos da API e destinados ao melhor aproveitamento dos investimentos em infraestrutura, foram concebidos para viabilizar a efetivação das ferramentas de planejamento da IIRSA, a identificação dos problemas e oportunidades associados aos impactos da infraestrutura, a abordagem geográfica sobre os projetos e os territórios afetados, a organização da gestão e do desenvolvimento das ações institucionais e governamentais e a definição de prazos para obtenção dos resultados (IIRSA, COSIPLAN, 2012)<sup>247</sup>. Embora a IIRSA tenha estabelecido fatores a serem considerados para o desenvolvimento da metodologia e do próprio instrumento (PTI), não se constata bases normativas e procedimentais autônomas e/ou particulares na construção dos PTI's, apenas o interesse em adotar mais um recurso para avaliação dos impactos dos projetos de infraestrutura. Tanto é verdade que a IIRSA iniciou essa empreitada com a seleção prévia de casos inseridos na API (Rotas de Conexão

---

246 COORDINADORES NACIONALES. **XXI Reunión de Coordinadores Nacionales. Acta de la reunión.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cnr21\\_lima12\\_notas.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cnr21_lima12_notas.pdf). Acesso em 27.03.2021.

247 IIRSA. COSIPLAN. **Programas Territoriales de Integración (PTIs). Alcances de la metodología, versión preliminar.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cnr21\\_pti\\_alcances\\_metodologia.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cnr21_pti_alcances_metodologia.pdf). Acesso em 27.03.2021.

entre Venezuela e Guiana; Corredor ferroviário Montevideo - Cacequi; Túnel binacional Água Negra; Conexão Porto Velho e Costa Peruana).

A IIRSA defendia a necessidade de utilização das ferramentas de planejamento territorial e regional e gestão de projetos de infraestrutura por ela formatados, aliás, a proposta do PTI era instituir um guia para que os países pudessem elaborar programas de ações apoiados nas metodologias criadas pela entidade, como: EASE e IPrLg. A metodologia de avaliação ambiental e social com enfoque estratégico (EASE) já havia sido construída e explorada pela IIRSA<sup>248</sup> e a metodologia de integração produtiva e logística (IPrLg) estava na fase de conclusão dos documentos de referência<sup>249</sup>. E as geotecnologias para acompanhamento e avaliação dos projetos e das Carteiras também estavam sendo implantadas, como o Sistema de Informações de Projetos, que depois reuniu as atividades referentes às bases de dados da Carteira de Projetos e da API e ao Sistema de Monitoramento Permanente da API, e o SIG do Cosiplan<sup>250</sup>.

Nessa direção, a metodologia de integração produtiva e logística (IPrLg), que foi praticamente concluída naquele ano, somava-se aos outros recursos do planejamento do Cosiplan. O documento publicado sobre a IPrLg trazia o conceito e as ferramentas necessárias para o desenvolvimento da metodologia no âmbito Carteiras de Projetos e assinalava que a IIRSA já tinha algumas experiência nessa área e orientadas a melhorar os impactos e os resultados das obras

---

248 Cf. IIRSA. **Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico – EASE – IIRSA**. Caracas, Venezuela. IIRSA, 2009. IIRSA; Lecciones aprendidas con la aplicación de la **Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico – EASE – IIRSA**. Buenos Aires, Argentina. IIRSA, 2010.

249 Cf. IIRSA. COSIPLAN. **Metodología de Integración Productiva y Logística (IPrLg)**. Lima, Perú. IIRSA, COSIPLAN, 2012.

250 IIRSA. COSIPLAN. **Sistema de Monitoreo Permanente de la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración. Informe de Avance**. Lima, Perú. IIRSA, COSIPLAN, 2012; IIRSA, COSIPLAN. **Lineamientos técnicos básicos para el desarrollo de un SIG del COSIPLAN**. Lima, Perú. IIRSA, COSIPLAN, 2012.

e dos empreendimentos de infraestrutura (IIRSA, COSIPLAN, 2012)<sup>251</sup>. A metodologia destinava-se a avaliar o potencial de integração produtiva e o desenvolvimento dos serviços logísticos na área de influência dos grupos de projetos por meio dos seguintes etapas e critérios de análise: i) definição e caracterização da área de influência; ii) trabalho de campo; iii) proposta de projetos e ações e avaliação de impactos de desenvolvimento da área de influência; iv) recomendações para a adoção de plano de ação indicativo. Em cada uma dessas fases de aplicação da metodologia eram previstos objetivos, atividades e produtos esperados que permitiriam alcançar um resultado final: um estudo sobre os sistemas de infraestrutura e os serviços logísticos no território contendo diagnósticos e propostas de projetos e ações (*ibidem*).

O Comitê Coordenador do Cosiplan validou os produtos apresentados pelos Coordenadores Nacionais e iniciou a preparação de documentos e até de propostas de adequação do Estatuto e do Regimento do Conselho (COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN, 2012)<sup>252</sup>. O Comitê Coordenador do Cosiplan também abordou outros temas na reunião, entre eles a integração dos espaços geográficos da Unasul e eventual apoio de um fundo de iniciativas comuns da entidade. A proposta de nova visão para integração dos espaços geográficos da Unasul foi feita pela delegação da Venezuela que pretendia a reformulação do planejamento do território sul-americano a ser conduzida por um grupo de trabalho especializado no tema “Planejamento Integral” (*ibidem*). A proposta foi apresentada de forma genérica e superficial, destituída de documentos de referência, razão pela qual ficou decidido que haveria necessidade de se realizar

---

251 IIRSA. COSIPLAN. **Metodología de Integración Productiva y Logística (IPrLg)**. Lima, Perú. IIRSA, COSIPLAN, 2012.

252 COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN. **VI Reunión del Comité Coordinador del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). Acta**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rcco\\_lima12\\_acta\\_comite\\_coordinador.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcco_lima12_acta_comite_coordinador.pdf). Acesso em 27.03.2021.

novas agendas; e nada de concreto foi proposto no que tange ao fundo da Unasul (*ibidem*).

E o Cosiplan, por meio de declaração ministerial, assim se manifestou sobre o ano de trabalho: i) importância de avançar na integração dos espaços sul-americanos para redução das desigualdades e da pobreza e para fomentar o desenvolvimento da região; ii) necessidade de incrementar a infraestrutura física e de melhorar os serviços logísticos como forma de fortalecer a integração regional e a inserção internacional; iii) visualização da América do Sul enquanto uma região com identidade própria, um espaço econômico integrado e uma zona de paz e de cooperação; iv) compromissos de impulsionar e dar prioridade aos projetos de infraestrutura e à melhoria dos serviços logísticos no âmbito das políticas públicas; v) observância do PAE 2012 – 2022 como um instrumento para auxiliar as ações do Cosiplan nos próximos 10 anos; vi) aprovação e reconhecimento das atividades concretizadas no ano de 2012; vii) celebração dos planos anuais para consolidar o PAE 2012-2022 e do Plano de Trabalho de 2013; viii) necessidade de impulsionar novas ações para a integração regional sul-americana, sobretudo aquelas ligadas às tecnologias da informação e comunicação; ix) importância de avançar numa visão estratégica para integração dos espaços geográficos da América do Sul; x) apoio dos países para a continuidade das atividades (COSIPLAN, 2012)<sup>253</sup>.

Na sequência dos eventos da Unasul, o Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul aprovou estes documentos: i) VI Declaração daquele Conselho da Unasul; ii) Declaração sobre América do Sul como Zona de Paz; iii) Comunicado especial de apoio à luta contra o terrorismo em todas as suas formas e manifestações; iv) Declaração conjunta sobre El Qhapaq Ñan - Sistema Vial Andino; v) Declaração Especial sobre a questão das Ilhas Malvinas; vi)

---

253 COSIPLAN. **Declaración de las Ministras y Ministros del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN)**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rc\\_lima12\\_declaracion\\_ministros\\_cosiplan.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rc_lima12_declaracion_ministros_cosiplan.pdf). Acesso em 27.03.2021.

Declaração especial sobre 2013 - Ano Internacional da Quinoua; vii) Declaração especial sobre o uso tradicional do mascado da folha de coca; viii) Declaração sobre o processo de paz na Colômbia; ix) Declaração sobre a Palestina (UNASUR, 2012)<sup>254</sup>. E o Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul também aprovou propostas, recomendações e atos do Cosiplan, já explicitados anteriormente, do Conselho de Saúde Sul-Americano, do Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças, do Conselho Sul-Americano do Problema Mundial das Drogas e do Conselho de Defesa Sul-Americano (UNASUR, 2012)<sup>255</sup>.

Entre tantos documentos da Unasul, a Declaração da VI Reunião do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo do bloco contem a síntese do encontro e das decisões: i) compromisso com os objetivos e com a agenda da Unasul; ii) fortalecimento do processo de planejamento de integração regional; iii) institucionalidade e legitimidade da organização; iv) recomendação de estudos sobre os potenciais e recursos naturais da região; v) importância dos órgãos e das ações ligadas à defesa e aos processos eleitorais; vi) satisfação na adoção da agenda social; vii) reconhecimento das iniciativas de integração física e territorial; viii) promoção do ambiente político cooperativo entre os países da região e com outras organizações regionais; ix) estímulo ao fortalecimento da capacidade produtiva e ao desenvolvimento da integração regional; x) priorização da pauta de saúde; xi) solidariedade e cooperação com o Haiti; xii) apoio às atividades turísticas; xiii) valorização da diversidade cultural; xiv) respaldo às agendas de direitos humanos e de igualdade de gênero;

---

254 UNASUR. **Sexta Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=212>. Acesso em 28.03.2021.

255 UNASUR. **Decisiones aprobadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR, en su vi reunión ordinaria**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rp\\_lima12\\_indice\\_decisiones.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_lima12_indice_decisiones.pdf). Acesso em 28.03.2021.

xv) promoção do desenvolvimento sustentável; xvi) geração de conhecimento e inovação tecnológica (UNASUR, 2012)<sup>256</sup>.

### **2.3 As limitações políticas e técnicas na Unasul: as propostas construídas e (não) desenvolvidas em 2013**

Os GTE's dos EID's e dos PSI's obtiveram progressos interessantes nas reuniões de trabalho que ocorreram no começo de 2013. Faz-se necessário relacionar e arrazoar as principais atividades e iniciativas consumadas pelos GTE's Mecanismos de Financiamento e Garantias, Programas Territoriais de Integração (PTI's), Sistema de Informação Geografia e Cartografia, "Pasos de Frontera" e dos EID's, tendo em conta a importância delas para o fortalecimento do planejamento territorial e regional e da gestão de projetos de infraestrutura no âmbito da Unasul.

O GTE Mecanismos de Financiamento e Garantias apresentou um relatório sobre a situação da agenda de projetos prioritários de integração contendo informações sobre o estágio de implementação e de financiamento dos projetos e propôs um plano de trabalho para a continuidade de suas ações, de modo especial, das iniciativas de levantamento de apoio financeiro para a viabilização da carteira (GRUPO DE TRABAJO SOBRE MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO E GARANTIAS, 2013)<sup>257</sup>. É de conhecimento que a viabilização financeira dos projetos consistia numa ação permanente da organização.

---

256 UNASUR. **VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas** – UNASUR. [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rp\\_lima12\\_declaracion\\_general.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_lima12_declaracion_general.pdf). Acesso em 28.03.2021.

257 GRUPO DE TRABAJO SOBRE MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO E GARANTIAS. **Notas da II Reunión**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/fin\\_rio13\\_notas\\_reunion.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/fin_rio13_notas_reunion.pdf). Acesso em 29.03.2021.



O GTE Programas Territoriais de Integração (PTI's) colocou em discussão um documento de referência para a formulação dos PTI's que abordava os conceitos e os temas afetos ao instrumento retrocitado, a relação das ferramentas e das metodologias de planejamento territorial que poderiam ser exploradas nos PTI's, os critérios para definição das áreas de influência de um projeto e de ação para os PTI's, as formas de organização da gestão e de desenvolvimento das ações dos PTI's e outras orientações pertinentes aos prazos e aos prováveis resultados a serem obtidos com os PTI's (GRUPO TÉCNICO EJECUTIVO SOBRE PROGRAMAS TERRITORIALES DE INTEGRACIÓN, 2013<sup>258</sup>, FONSECA, 2013<sup>259</sup>). E existiam estudos de caso de PTI's em andamento: “Túnel de Agua Negra, Argentina-Chile” e “Corredor Ferroviario Montevideo – Cacequi, Uruguay-Brasil” (*ibidem*).

O GTE Sistema de Informação Geografia e Cartografia encarregou-se de proceder com o levantamento das bases de dados disponíveis nos países e de sugerir e adotar medidas para normalização e interoperabilidade dos dados geográficos de interesse da entidade e necessários à implementação do SIG do Cosiplan (GRUPO TÉCNICO EJECUTIVO SOBRE SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA Y CARTOGRAFÍA, 2013)<sup>260</sup>.

O “GTE Pasos de Frontera” estava construindo uma plataforma com indicadores de gestão e estudos de casos de áreas fronteiriças para subsidiar um programa temático (GRUPO TÉCNICO EJECUTIVO

258 GRUPO TÉCNICO EJECUTIVO SOBRE PROGRAMAS TERRITORIALES DE INTEGRACIÓN. **Notas de la reunión.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/pti\\_buenosaires13\\_notas.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pti_buenosaires13_notas.pdf). Acesso em

259 FONSECA, Rinaldo Barcia. **Programas Territoriales de Integración – PTI. Consideraciones generales para la formulación de PTIs.** IIRSA, COSIPLAN, UNASUR, 2013.

260 GRUPO TÉCNICO EJECUTIVO SOBRE SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA Y CARTOGRAFÍA. **Notas de la reunión.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Notas%20GTE%20SIG.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Notas%20GTE%20SIG.pdf). Acesso em 29.03.2021.

SOBRE PASOS DE FRONTERA, 2013)<sup>261</sup>. Uma metodologia voltada ao estabelecimento de padrões e indicadores de gestão de áreas fronteiriças composta por determinadas categorias (rede viária, infraestrutura, aspectos informativos e equipes, aspectos operacionais e administrativos, serviços oferecidos, áreas fronteiriças e seus entornos, cooperação) era debatida pelos representantes do GTE que visavam a modernização dos controles nas áreas de fronteira do continente e a maior mobilidade de pessoas e mercadorias.

Os GTE's dos EID's contribuíram decisivamente para a atualização das fichas de projetos e das carteiras de projetos da Unasul. O GTE Hidrovia Paraguai-Paraná e o GTE Interoceânico Central acataram a pauta sugerida pela instituição para as reuniões e debateram a situação dos projetos e eventuais mudanças nas suas carteiras, todavia, esses GTE's não encaminharam propostas substanciais, apenas fizeram mudanças pontuais nos títulos e nos escopos e abrangências de determinados projetos (IIRSA, COSIPLAN, 2013)<sup>262</sup>. Os Coordenadores Nacionais avaliaram as atividades desenvolvidas pelos GTE's no primeiro semestre de 2013 e tomaram as medidas necessárias para o prosseguimento do Plano de Trabalho (COORDINADORES NACIONALES, 2013)<sup>263</sup>.

Não se pode esquecer que ainda no primeiro semestre de 2013, precisamente em 18 de abril, na cidade de Lima, Peru, os presidentes sul-americanos se reuniram de forma extraordinária para manifestar apoio ao processo eleitoral na Venezuela e à vitória do

---

261 GRUPO TÉCNICO EJECUTIVO SOBRE PASOS DE FRONTERA.

**Notas de la reunión.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/pfr\\_buenosaires13\\_notas.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfr_buenosaires13_notas.pdf). Acesso em 29.03.2021.

262 IIRSA, COSIPLAN. **Reunión de los Grupos Técnicos Ejecutivos de los Ejes de Integración y Desarrollo para la actualización de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cartera\\_montevideo13\\_notas\\_plenario.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cartera_montevideo13_notas_plenario.pdf). Acesso em 29.03.2021.

263 COORDINADORES NACIONALES. **XXII Reunión De Coordinadores Nacionales.** [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cnr22\\_lima13\\_agenda.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cnr22_lima13_agenda.pdf). Acesso em 29.03.2021.

Presidente Nicolás Maduro e para reivindicar respeito aos resultados das urnas e o fim das tensões sociais no país (UNASUR, 2013)<sup>264</sup>.

O Comitê Coordenador do Cosiplan seguiu normalmente o Plano de Trabalho que previa diversas atividades: página da web da instituição, meios de financiamento e garantias, telecomunicações, integração ferroviária, participação cidadã e energia (COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN, 2013)<sup>265</sup>. Além disso, o órgão cogitava uma proposta de modificação e de harmonização dos dispositivos do Regimento do Cosiplan com o Tratado da Unasul (*op cit*). Os eventos dos GTE's realizados após a supracitada reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan seguiram as orientações feitas pelo órgão e conseguiram apresentar produtos e resultados pertinentes, sobretudo nas áreas de inovações tecnológicas e informacionais, apoio financeiro para os projetos de infraestrutura e metodologia de avaliação ambiental e social (*ibidem*).

Destarte, o “GTE EASE” teve êxito na consolidação da metodologia e na aplicação da ferramenta em determinados estudos de caso<sup>266</sup>, outrossim, o GTE estava por definir outras ações para o melhor aproveitamento da ferramenta de gestão e para avaliação de projetos no âmbito da Unasul<sup>267</sup>. A metodologia se tornava um

---

264 UNASUR. **Declaración del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rp\\_lima13\\_declaracion\\_unasur.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_lima13_declaracion_unasur.pdf). Acesso em 29.03.2021.

265 COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN. **VII Reunión del Comité Coordinador del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN)**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rcc\\_vii\\_lima13\\_acta\\_vii\\_reuni%C3%B3n.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcc_vii_lima13_acta_vii_reuni%C3%B3n.pdf). Acesso em 29.03.2021.

266 Projeto “Transporte Multimodal no Sistema Laguna Merín e Lagoa dos Patos (Uruguai-Brasil) e Projeto “Paso Pehuenche (Argentina).

267 GTE SOBRE LA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL CON ENFOQUE ESTRATÉGICO. **Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo sobre la Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (EASE). Notas de la reunión**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/ease\\_santiago13\\_notas](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/ease_santiago13_notas).

importante instrumento do planejamento territorial e regional e da gestão de projetos pela sua capacidade de avaliar os impactos socioambientais e os resultados dos projetos de infraestrutura em regiões e territórios determinados e especiais por seus atributos; se bem que o recurso exigia manifestação de interesse e envolvimento dos diferentes atores em seus contextos – o que não ocorreu nos EID's Interoceânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná.

A VII Reunião do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul tinha objetivos diplomáticos e protocolares, a saber: transferência da Presidência Pro Tempore, retorno do Paraguai à organização após decurso da suspensão do país do bloco e homenagem póstuma ao ex-presidente venezuelano Hugo Chávez. A Unasul acompanhava os eventos internacionais, as potencialidades naturais e econômicas e o desenvolvimento da região<sup>268</sup> e defendia a construção da identidade sul-americana e uma visão estratégica da organização regional de longo prazo que pudesse atender os objetivos do bloco e dos países, fomentar a cooperação, valorizar e gerir a utilização dos recursos naturais com vistas ao desenvolvimento técnico-científico, tecnológico, social e produtivo e fortalecer a infraestrutura física e a conectividade entre países e povos (CONSELHO DE CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO DA Unasul, 2013)<sup>269</sup>.

Havia certa insistência das autoridades políticas do bloco na disseminação de um discurso uníssono a respeito da organização e do pacto regional, ademais, a Unasul se comprometia com a realização

---

pdf. Acesso em 29.03.2021.

268 Cf. CEPAL. **Recursos naturais na União das Nações Sul-Americanas (Unasul)**. Situação e tendências para uma agenda de desenvolvimento regional. Santiago, Chile. CEPAL, 2013.

269 CONSELHO DE CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO DA UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. **VII Reunião Ordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da União de Nações Sul-Americanas. Declaração de Paramaribo**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rcc\\_vii\\_lima13\\_acta\\_vii\\_reuni%C3%B3n.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcc_vii_lima13_acta_vii_reuni%C3%B3n.pdf). Acesso 29.03.2021.

dos objetivos estratégicos e das atividades previstas por suas instâncias e órgãos, tanto que fazia recomendações e tomava providências, tais como: o fortalecimento e o bom funcionamento da Secretaria Geral e dos Conselhos de Ministros e Delegados, o estímulo à participação cidadã, a observância dos direitos humanos e de temas diversos (cidadania, turismo, cooperação e governança global, financiamento de projetos de infraestrutura, educação), apoio ao Haiti, repúdio ao tratamento dado ao Presidente boliviano Evo Morales em sua viagem no estrangeiro, à interceptação de comunicações pelo governo dos EUA e às campanhas de desprestígio direcionadas aos países sul-americanos, enaltecimento das posições comuns dos países sul-americanos em questões globais, apoio aos direitos da Argentina sobre as Ilhas Malvinas e aos direitos do Paraguai inerentes à sua inserção no comércio internacional, engajamento dos países no multilateralismo e na vigência da democracia, legitimidade dos processos eleitorais no Equador, na Venezuela e no Paraguai, agradecimento à República do Equador pela construção da sede permanente da Secretaria Geral da Unasul e ao Estado Plurinacional da Bolívia pela apresentação do projeto arquitetônico da sede do Parlamento Sul-Americano, sem prejuízo de outros compromissos (*op cit*).

No segundo semestre de 2013 foram realizadas as reuniões dos GTE's sobre metodologia de prevenção de riscos e catástrofes, integração ferroviária, integração comercial por correios e sistema de informação geográfica e cartografia. Como de costume, coube aos Coordenadores Nacionais avaliar as atividades daqueles grupos de trabalho e programar as ações dos órgãos do Cosiplan para o próximo ano (2014). Ficou registrado naquele encontro que o acompanhamento da Carteira de Projetos da Unasul poderia detalhar melhor o andamento dos projetos e informar a situação individual dos projetos por fase ou ciclo (perfil, pré-execução, execução ou concluído), como já era feito na API (COORDINADORES NACIONALES,

2013)<sup>270</sup>. Certo é que os GTE's dos EID's deveriam manter atualizadas as fichas de projetos e as Carteiras de Projetos e os Coordenadores Nacionais estavam encarregados de organizar e dar publicidade a essas informações e aos documentos correspondentes, mas isto não ocorria com facilidade tendo em conta as dificuldades operacionais e técnicas na condução dos trabalhos na Unasul. Além disso, é possível que a redução dos encontros e das atividades dos GTE's tenha contribuído para letargia dos órgãos técnicos do Cosiplan e da gestão dos projetos e das carteiras.

Alguns GTE's tinham finalizado as suas tarefas naquele ano, mas os resultados eram modestos, isso se comprova com os relatórios dos Coordenadores Nacionais (*op cit*). Os temas zonas fronteiriças e programas territoriais de integração tinham melhor sorte. O GTE Pasos de Frontera publicou o documento “Estandares e Indicadores de Gestión para Pasos de Frontera” para subsidiar a gestão das zonas fronteiriças sul-americanas e dos controles de integração naquelas áreas (IIRSA, COSIPLAN, 2013)<sup>271</sup> e o “GTE dos PTI's” concluiu o documento “Programas Territoriales de Integración – PTI's. Lineamientos conceptuales para su formulación”, que fornecia um manual para aplicação da metodologia voltada à caracterização socioambiental de ambientes e de sistemas produtivos e logísticos, incluindo os seus marcos regulatórios e operacionais, e à identificação dos impactos locais da infraestrutura (IIRSA, COSIPLAN, 2013)<sup>272</sup>.

---

270 COORDINADORES NACIONALES. **XXIII Reunión de Coordinadores Nacionales de COSIPLAN-IIRSA. Notas de la reunión.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cnr23\\_santiago13\\_notas.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cnr23_santiago13_notas.pdf). Acesso em 29.03.2021.

271 IIRSA. COSIPLAN. **Estándares e Indicadores de Gestión para Pasos de Frontera.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cnr23\\_santiago13\\_est%C3%A1ndares\\_e\\_indicadores\\_gesti%C3%B3n\\_pasos\\_frontera.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cnr23_santiago13_est%C3%A1ndares_e_indicadores_gesti%C3%B3n_pasos_frontera.pdf). Acesso em 29.03.2021.

272 IIRSA. COSIPLAN. **Programas Territoriales de Integración (PTIs). Lineamientos conceptuales para su formulación.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cnr23\\_santiago13\\_pti\\_lineamientos\\_conceptuales.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cnr23_santiago13_pti_lineamientos_conceptuales.pdf). Acesso em 29.03.2021.

A despeito da efetividade e dos resultados concretos decorrentes da construção e do desenvolvimento das metodologias de planejamento territorial e regional da Unasul e de avaliação e gestão de projetos de infraestrutura, nota-se que os trabalhos dos GTE's especializados visavam constituir competências políticas e técnicas nos países para impulsionar propostas, iniciativas, ações, obras e intervenções voltadas à integração física e territorial, à exploração racional e sustentável da logística e ao incremento das cadeias produtivas e dos mercados locais e regionais. O GTE Pasos de Frontera logrou êxito no alinhamento dos países em torno da gestão das zonas fronteiriças e da operacionalização dos controles integrados no trânsito binacional e transnacional a partir de padrões e indicadores de racionalidade, eficiência, qualidade e satisfação de serviços fronteiriços e de cooperação interestatal e interinstitucional; o instrumental fornecido pelo GTE Pasos de Frontera é mais do que suficiente para promover a elaboração e a implementação de programas apoiados em projetos internacionais e intergovernamentais, como a fronteira Brasil e Bolívia. Diga-se de passagem, o projeto estruturado (da API) “Melhoramento da Conectividade Viária no EID Interocêânico Central” e o projeto individual “Área de Controle Integrado Porto Suárez - Corumbá” foram relacionados como projetos aptos no documento de referência para aplicação da metodologia, contudo, não são encontrados registros na IIRSA, no Cosiplan, na Unasul e em outros lugares a respeito de eventual experiência (IIRSA, COSIPLAN, 2013)<sup>273</sup>. Em tempo, não havia previsão de utilização dessa metodologia em nenhum projeto na fronteira San Matías – Cáceres.

Outrossim, os subsídios disponibilizados pela metodologia dos PTI's também poderiam ser bem aproveitados pelos países, sobretudo

---

273 IIRSA. COSIPLAN. **Programas Territoriales de Integración (PTIs). Lineamientos conceptuales para su formulación.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cnr23\\_santiago13\\_pti\\_lineamientos\\_conceptuales.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cnr23_santiago13_pti_lineamientos_conceptuales.pdf). Acesso em 29.03.2021.

pelos órgãos de planejamento e seus colaboradores e pelas secretarias especializadas em infraestrutura, transportes e economia, e isso poderia ter implicado na internalização da política integracionista sul-americana nas esferas domésticas e na parametrização de programas nacionais. Afinal, a metodologia dos PTI's previa a definição e a caracterização de áreas para implantação de projetos de infraestrutura, a aplicação de metodologias de avaliação de impactos socioambientais (EASE) e de organização de cadeias produtivas e serviços logísticos (IPrLg), o estabelecimento cooperativo de ações multisetoriais e o seu monitoramento, mas o sucesso da ferramenta demandava envolvimento e protagonismo dos países.

Na sua oitava reunião o Comitê Coordenador do Cosiplan cobrou expressamente a maior participação dos delegados do Cosiplan, das coordenações nacionais e dos responsáveis técnicos nas reuniões e nas atividades do órgão e instigou a participação social nos processos do Cosiplan (planejamento, gestão, decisão), conforme ata do evento (COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN, 2013)<sup>274</sup>. Os encaminhamentos propostos para a adequação do Regimento do Cosiplan e para a sequência dos trabalhos dos GTE's e das atividades dos demais órgãos no ano seguinte (2014) foram tomados pelo Comitê Coordenador do Cosiplan na reunião em questão (*op cit*). Certamente, as contribuições do GTE de Sistema de Informação Geográfica e do Site Web do Cosiplan, que surgiu de uma fusão de equipes e temas naquela oportunidade, eram significativas e impressionantes, uma vez que a construção e a disponibilização das bases geográficas e cartográficas da entidade e o funcionamento delas e de uma plataforma digital poderiam revolucionar o planejamento e a gestão do Cosiplan e da Unasul (*ibidem*).

---

274 COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN. **VIII Reunión del Comité Coordinador del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN)**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rcco\\_santiago13\\_acta.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcco_santiago13_acta.pdf). Acesso em 30.03.2021.



Vale acrescentar que o GTE sobre Integração Ferroviária Sul-Americana havia se reunido em setembro daquele ano (2013), iniciado os estudos sobre os projetos ferroviários da Carteira de Projetos e da API da Unaul e estava organizado para fazer novos diagnósticos sobre as redes de infraestrutura ferroviária e os marcos regulatórios e de funcionamento do setor nos países e no continente (GT SOBRE INTEGRACIÓN FERROVIARIA SURAMERICANA, 2013)<sup>275</sup>; isso deve ser enfatizado porque esse GTE conseguiu chamar a atenção para o tema e levar o mesmo para o conhecimento do Cosiplan<sup>276</sup> e, anos mais tarde, viria a concluir um documento importante nessa área. A bem da verdade, o GTE sobre Integração Ferroviária Sul-Americana fez uma boa leitura sobre os projetos ferroviários inseridos na agenda da Unasul e tinha condições para aprofundar os estudos sobre determinadas redes ferroviárias, dentre elas a conexão ferroviária transnacional entre Peru, Bolívia e Brasil, inserida no EID Interoceânico Central (vide Figura 23).

---

275 GT SOBRE INTEGRACIÓN FERROVIARIA SURAMERICANA. **Reunión del Grupo de Trabajo sobre Integración Ferroviaria Suramericana. Notas la reunión.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/if\\_santiago13\\_notas.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/if_santiago13_notas.pdf). Acesso em 30.03.2021.

276 O informe resumido de 2013 do Cosiplan confirma o destaque dado ao trabalho do GTE sobre Integração Ferroviária Sul-Americana. Vale conferir: COSIPLAN. **Informe de actividades 2013. IV Reunión del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rc\\_santiago13\\_resumen\\_informe\\_2013.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rc_santiago13_resumen_informe_2013.pdf). Acesso em 30.03.2021.

Figura 23. Projetos ferroviários individuais no EID Interoceânico Central



Fonte: GT Sobre Integración Ferroviaria Suramericana (2013)<sup>277</sup>.

O GTE sobre Integração Ferroviária Sul-Americana relacionava os seguintes projetos ferroviários no EID Interoceânico Central, localizados no mapa, são eles: i) Anel Ferroviário de São Paulo; ii) Contorno Ferroviário de Campo Grande; iii) Melhoramento do trecho ferroviário Corumbá - Santos; iv) Melhoramento do Trecho ferroviário Corumbá - Campo Grande; v) Reabilitação e concessão da Ferrovia Arica - La Paz (trecho chileno); vi) Corredor Ferroviário Bioceânico Central (*ibidem*)<sup>278</sup>.

No mais, a IV Reunião do Cosiplan aprofundava os princípios e os objetivos do Conselho e da Unasul, reafirmava o teor da Declaração

277 GTE SOBRE INTEGRACIÓN FERROVIARIA SURAMERICANA. I **Reunión del Grupo de Trabajo sobre Integración Ferroviaria**. Situación de los proyectos ferroviarios individuales en la cartera COSIPLAN. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/if\\_santiago13\\_ane-xo4\\_proyectos\\_individuales.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/if_santiago13_ane-xo4_proyectos_individuales.pdf). Acesso em 30.03.2021.

278 Esse GTE tratou dos projetos ferroviários no EID Hidrovia Paraguai-Paraná, mas as propostas colocadas em discussão não têm pertinência para esse trabalho.

de Paramaribo no tocante ao fortalecimento da infraestrutura física e da conectividade entre os países para promoção da integração e da identidade sul-americana, destacava os trabalhos realizados, sobretudo a gestão da Presidência Pro Tempore do Cosiplan e a elaboração do PAE 2012-2022, e referendava os posicionamentos anteriores já explicitados (COSIPLAN, 2013)<sup>279</sup>.

## **2.4 Aprofundamento da transparência e difusão das informações do Cosiplan e marco histórico da Unasul: a inauguração da sede da Secretaria Geral em 2014**

Os GTE's dos EID's ficaram incumbidos de revisar as funções estratégicas dos grupos de projetos e de atualizar as informações dos projetos da API e da Carteira da Unasul, isso no início de 2014 (IIRSA, COSIPLAN, 2014)<sup>280</sup>. A IIRSA e o Cosiplan pretendiam dar maior publicidade aos portfólios de modo a facilitar o acesso público à informação e a implementação dos projetos. As reuniões dos GTE's dos EID's mostravam-se fundamentais para a confecção dos informativos anuais que continham todos os indicadores e estatísticas de execução das carteiras da Unasul.

Nesse diapasão, o GTE Hidrovia Paraguai-Paraná fez alterações nos grupos e nas listas de projetos do EID por força das circunstâncias e/ou da situação dos projetos, como os casos de objeções legais para impedimentos de projetos de infraestrutura na bacia do

---

279 COSIPLAN. **Declaración de las Ministras y Ministros del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rc\\_santiago13\\_declaracion\\_ministros.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rc_santiago13_declaracion_ministros.pdf). Acesso em 30.03.2021.

280 IIRSA, COSIPLAN. **Reunión de los Grupos Técnicos Ejecutivos de los Ejes de Integración y Desarrollo para la actualización de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN y de la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API)**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cartera\\_bogota14\\_informe\\_plenario.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cartera_bogota14_informe_plenario.pdf). Acesso em 23.04.2021.

Rio Paraguai que forçavam a adoção de medidas: criação, fusão ou extinção de projetos (GTE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ, 2014)<sup>281</sup>. O GTE Interoceânico Central geria um portfólio mais enxuto e desembaraçado, logo, as mudanças feitas pelo GTE visavam, geralmente, apenas o acompanhamento e a execução dos projetos (GTE INTEROCEÁNICO CENTRAL, 2014)<sup>282</sup>.

Alguns GTE's do Cosiplan haviam tratado de várias questões afetas às tecnologias da informação e da comunicação, tema inserido no PAE 2012-2022. E, em maio de 2014, o GTE Sistema de Informação Geográfica e Site do Cosiplan entregou produtos na área com os objetivos de desenvolver e colocar em funcionamento o site institucional<sup>283</sup>.

Outro GTE diferenciado no Cosiplan foi o da “Integração Ferroviária Sul-Americana”, destinado a promover um programa institucional que pudesse conectar e modernizar as redes ferroviárias nacionais e constituir um sistema desse tipo de modal de transporte de alcance continental. O GTE Integração Ferroviária Sul-Americana abordou a situação dos dados e dos mapas das redes ferroviárias, a gestão do setor e as experiências nos países, na região e no mundo, e os projetos prioritários (GRUPO DE TRABAJO SOBRE INTEGRACIÓN FERROVIARIA SURAMERICANA, 2014)<sup>284</sup>.

---

281 GTE EJE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ. **Notas de la reunión.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cartera\\_bogota14\\_informe\\_hpp\\_final.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cartera_bogota14_informe_hpp_final.pdf). Acesso em 23.04.2021.

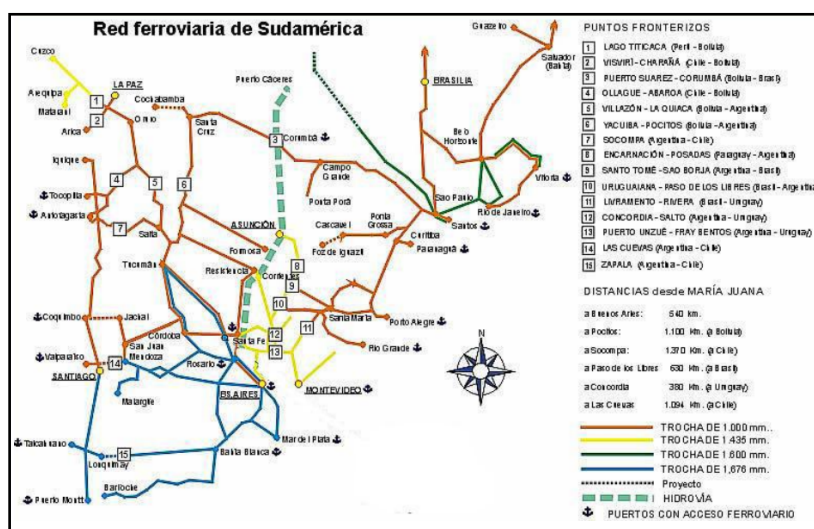
282 GTE EJE INTEROCEÁNICO CENTRAL. **Notas de la reunión.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cartera\\_bogota14\\_informe\\_ioc\\_final.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cartera_bogota14_informe_ioc_final.pdf). Acesso em 23.04.2021.

283 GT SOBRE SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA Y SITIO WEB DEL COSIPLAN. **I Reunión del GT-SIG/WEB del Cosiplan.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/sig\\_montevideo14\\_informe\\_primera\\_reuni%C3%B3n.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/sig_montevideo14_informe_primera_reuni%C3%B3n.pdf). Acesso em 25.04.2021.

284 GRUPO DE TRABAJO SOBRE INTEGRACIÓN FERROVIARIA SURAMERICANA. **Notas de la reunión.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/if\\_montevideo14\\_informe\\_de\\_reunion.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/if_montevideo14_informe_de_reunion.pdf). Acesso em 23.04.2021.

Aquele trabalho do GTE foi acompanhado pelo Banco Mundial e recebeu as contribuições dessa organização internacional e do Governo do Uruguai no tocante à rede ferroviária sul-americana, representada de forma simplificada na ilustração exposta a seguir. Os estudos sobre as redes ferroviárias nacionais e o sistema ferroviário sul-americano eram considerados imprescindíveis para a implantação dos projetos do setor nos países.

Figura 24. Rede Ferroviária Sul-Americana



Fonte: Grupo De Trabajo Sobre Integración Ferroviaria Suramericana, 2014<sup>285</sup>.

O Cosiplan chegou a realizar eventos para introduzir novos temas e recursos ao planejamento territorial e regional da Unasul, como os seminários de Planejamento Integral, registrados em 2014, contudo, não se pode extrair propostas e mudanças da plataforma integracionista da entidade a partir desses eventos. Seguramente, as

285 GRUPO DE TRABAJO SOBRE INTEGRACIÓN FERROVIARIA SURAMERICANA. **Desafíos y oportunidades en la integración ferroviaria.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/if\\_montevideo14\\_presentacion\\_BM.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/if_montevideo14_presentacion_BM.pdf). Acesso em 23.04.2021.

reuniões dos Coordenadores Nacionais e do Comitê Coordenador do Cosiplan evidenciavam uma preocupação maior dos órgãos do Conselho e dos seus gestores e colaboradores com a experiência apreendida e com as metodologias conhecidas e adotadas.

Na XXIV Reunião dos Coordenadores Nacionais foi debatida a evolução da Carteira de Projetos da Unasul, incluindo a inserção dos novos dados sobre os projetos e o sistema de monitoramento dos projetos (COORDINADORES NACIONALES, 2014)<sup>286</sup>. Os trabalhos realizados pelos GTE's favoreciam a produção de informes diversos da Carteira de Projetos, da API e até dos EID's, como os materiais referentes às caracterizações socioeconômicas e ambientais dos EID's. Oportuno adiantar que essas iniciativas resultaram, nos anos seguintes, em produtos técnicos do Cosiplan a favor da implementação dos projetos de infraestrutura nos países. Não obstante, as metodologias e ferramentas de planejamento (PTI's, EASE, IPrLg, Gestão de Riscos e Catástrofes), também discutidas no encontro dos Coordenadores Nacionais, foram pensadas para atender a demanda de insumos na gestão de projetos. Os Coordenadores Nacionais estimulavam a construção das metodologias e a realização de estudos de casos para difundir tais recursos<sup>287</sup>; Os PTI's tinham os seguintes projetos: Túnel Binacional Agua Negra (Argentina-Chile) y Corredor Ferroviario Montevideo - Cacequí (Brasil-Uruguay). Outrossim, os Coordenadores Nacionais fizeram encaminhamentos para a continuidade do Plano de Trabalho daquele ano, especialmente para os GTE's dos PSI's, que iriam se reunir para a execução de suas atividades e tarefas.

---

286 COORDINADORES NACIONALES. **XXIV Reunión de Coordinadores Nacionales de COSIPLAN-IIRSA. Informe de la reunión.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cnr24\\_santiago14\\_informe\\_de\\_la\\_reunion.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cnr24_santiago14_informe_de_la_reunion.pdf). Acesso em 23.04.2021.

287 Os PTI's tinham os seguintes projetos: Túnel Binacional Agua Negra (Argentina-Chile) y Corredor Ferroviario Montevideo - Cacequí (Brasil-Uruguay); A "EASE" era de interesse da Argentina e do Paraguai; a IPrLg chamava atenção de Argentina, Brasil e Uruguai (*ibidem*).

Logo em seguida, na sua IX Reunião, o Comitê Coordenador ratificou o andamento das atividades e a revisão do calendário de 2013 sem outras incursões ou mudanças na agenda (COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN, 2014)<sup>288</sup>.

Diga-se de passagem, o Comitê Coordenador do Cosiplan exercia um papel de acompanhamento das atividades dos Coordenadores Nacionais, dificilmente o órgão introduzia agenda diversa ou tomava outras iniciativas fora daquelas propostas ou realizadas pelo Foro Técnico da IIRSA e dos Coordenadores Nacionais. Ainda assim, é possível perceber que o Comitê Coordenador do Cosiplan fazia apontamentos políticos e institucionais sobre as atribuições técnicas e as ações dos Coordenadores Nacionais e até dos GTE's, além disso, o Comitê se esforçava para inclusão ou desenvolvimento de temas sensíveis à organização, como a participação cidadã e a difusão de informações e comunicações (COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN, 2014)<sup>289</sup>. O Comitê também se comportava como instância intermediária da tomada de decisões até a esfera superior propriamente dita – o Cosiplan – daí a sua relevância, em que pese as suas atividades estarem revestidas de formalidades e burocracias institucionais.

O primeiro evento expressivo de 2014 foi uma reunião entre os presidentes da Unasul e os líderes do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) em 16 de julho de 2014 na capital federal do país, realizada um dia após a VI Cúpula do BRICS, que aconteceu em Fortaleza, estado do Ceará, Brasil. O evento era um alongamento do encontro dos países emergentes que

---

288 COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN. **IX Reunión del Comité Coordinador del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). Acta.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rcco\\_santiago14\\_acta.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcco_santiago14_acta.pdf). Acesso em 23.04.2021.

289 COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN. **IX Reunión del Comité Coordinador del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN).** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rcco\\_santiago14\\_acta.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcco_santiago14_acta.pdf). Acesso em 23.04.2021.

marcava um novo ciclo de eventos do bloco e a proposição de uma outra abordagem sobre as políticas macroeconômicas e sociais e as estratégias de desenvolvimento, sintetizada no título da cúpula “Crescimento Inclusivo: Soluções Sustentáveis”. O BRICS apoiava os processos de integração da América do Sul e a construção de um ambiente de paz, democracia, de desenvolvimento sustentável e de erradicação da pobreza na região e firmava compromisso com o fortalecimento do diálogo entre os blocos regionais e com a cooperação internacional. O alinhamento entre os países buscava a concertação de políticas e ações em diversas áreas, entre elas o enfrentamento das crises e o crescimento econômico forte, sustentável e equilibrado. O BRICS direcionava os esforços na coordenação macroeconômica dos países e investia na criação de um Novo Banco de Desenvolvimento incumbido de mobilizar recursos para o financiamento da infraestrutura e de iniciativas de desenvolvimento sustentável e para a manutenção da estabilidade econômica nos países em contextos de crises<sup>290</sup>.

A criação de bancos regionais era apontada como uma medida importante para impulsionar a construção de redes de infraestrutura e de logística e de execução de obras e empreendimentos nos setores de transportes, energia e comunicações, entre outros. Apesar da pertinência dessas ações e da temática da atuação de instituições financeiras internacionais no financiamento de projetos de integração e infraestrutura, a execução das Carteiras de Projetos da Unasul pode ter usufruído pouco ou quase nada do apoio dos bancos regionais mesmo com o empenho do GTE especializado no assunto<sup>291</sup>, por outro lado, a efetividade do suporte técnico e

---

290 Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. VI Cúpula BRICS – Declaração de Fortaleza – 15 de julho de 2014. Disponível em: <http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/5704-vi-cupula-brics-declaracao-de-fortaleza-15-de-julho-de-2014>. Acesso em 31.03.2021.

291 Em setembro de 2014, o GTE sobre Mecanismos de Financiamento e Garantias se dedicou a conhecer os bancos internacionais e a explorar as fontes de apoio para projetos de integração regional, são exemplos o Banco Chinês



financeiro das organizações internacionais vinculadas à IIRSA e à Unasul é inquestionável. A título de ilustração, e considerando o ano de trabalho de 2014, um dos eventos da IIRSA e do Cosiplan debateu o “Transporte de Carga e Logística” e buscava a definição de bases para a formulação de política de logística sul-americana e para o crescimento dos sistemas e dos serviços logísticos e de transportes na região, propostas defendidas pela CEPAL, BID e CAF e carreadas por várias experiências regionais e nacionais, além da formação e capacitação de serviços e colaboradores nas áreas de interesse e da proposição de plataformas de gestão logística (COMITÉ DE COORDINACIÓN TÉCNICA, 2014)<sup>292</sup>.

Em paralelo, sob a coordenação do Foro Técnico da IIRSA e com a colaboração BID, CAF e FONPLATA, outro seminário temático desenvolvia proposta de trabalho e estudos a respeito da integração aérea sul-americana, da rede de aeroportos e das suas operações no continente, da conectividade aérea, das políticas comuns adotadas entre os países no setor de transportes de cargas e passageiros e de boas práticas na aviação civil regional (COMITÉ DE COORDINACIÓN TÉCNICA, 2014)<sup>293</sup>. A atuação da IIRSA e das organizações internacionais consistia em promover as políticas públicas setoriais, como transporte de cargas e logística e integração

---

de Desenvolvimento, o Banco do Sul e o Banco do BRICS (GRUPO DE TRABAJO SOBRE MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO E GARANTIAS. **Relatório da IV Reunião**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/fin\\_rio14\\_informe%20de%20la%20reunion.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/fin_rio14_informe%20de%20la%20reunion.pdf). Acesso em 31.03.2021).

292 COMITÉ DE COORDINACIÓN TÉCNICA. **Taller sobre transporte de carga e logística. Informe del taller**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/taller\\_tsp\\_lima14\\_informe\\_final.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/taller_tsp_lima14_informe_final.pdf). Acesso em 31.03.2021.

293 COMITÉ DE COORDINACIÓN TÉCNICA. **Taller sobre integración aérea. Informe del taller**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/taller\\_ia\\_rio14\\_informe\\_preliminar.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/taller_ia_rio14_informe_preliminar.pdf). Acesso em 31.03.2021.

aérea, a partir de um olhar sobre o contexto sul-americano e as expectativas e demandas nos países.

Nesse diapasão, o “GTE sobre Fronteiras” se destacava pela longa experiência e pelos trabalhos concluídos. Na reunião daquele ano o GTE prosseguiu na construção de projetos fronteiriços, no intercâmbio de experiências entre os países, na elaboração de uma metodologia de trabalho para o tema “integração fronteiriça”, na compreensão sobre os centros de controle integrados e na identificação de parâmetros de gestão das fronteiras (GTE DE INTEGRACIÓN Y FACILITACIÓN FRONTERIZA, 2014)<sup>294</sup>. A ideia de fronteira enquanto espaço de integração e de desenvolvimento era difundida em substituição a noção de “passagem fronteiriça” frequentemente utilizada nos espaços sociopolíticos. As fronteiras convertiam-se em *locus* da integração territorial e regional e eram revalorizadas por causa das suas estritas relações com distintos temas: comércio, infraestrutura, controles fitossanitários, tráfico e mercados de trabalho (*ibidem*).

Outrossim, a integração fronteiriça era um tema transversal na Unasul e detentor de uma agenda específica que agrupava instituições, atores governamentais e não governamentais e iniciativas diversas (programas nacionais e internacionais e projetos setoriais). Não obstante, o GTE tentava priorizar a “facilitação fronteiriça”, um conjunto de ações necessárias para identificar e superar os obstáculos normativos e institucionais e para desenvolver projetos de infraestrutura adequados ao trânsito internacional, e a “gestão coordenada das fronteiras”, uma proposta de sistema operacional de controles fronteiriços inspirada em modelos internacionais (*ibidem*). Aquele GTE expunha que os temas “pasos de frontera” e “integración y facilitación fronteriza” não se confundiam nem mesmo com os “projetos fronteiriços”. No

---

294 GTE DE INTEGRACIÓN Y FACILITACIÓN FRONTERIZA. **Informe de la reunión.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/pfr\\_buenosaires14\\_informe\\_de\\_la\\_reunion.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfr_buenosaires14_informe_de_la_reunion.pdf). Acesso em 31.03.2021.

entendimento do mesmo GTE, a Unasul tinha projetos voltados às áreas fronteiriças (exemplo: instalações de centros de controle integrado) e aos espaços fronteiriços (exemplo: desenvolvimento de regiões e territórios transnacionais e transfronteiriços com ênfase na infraestrutura e fatores correlatos). Tão logo, o GTE apontava para a necessidade de inclusão do tema “integração e facilitação fronteiriça” no planejamento territorial indicativo da Unasul (GTE DE INTEGRACIÓN Y FACILITACIÓN FRONTERIZA, 2014)<sup>295</sup>; lembrando que a proposta de padrões e indicadores de gestão de áreas fronteiriças permanecia na pauta da entidade, inclusive a mesma foi reapresentada e debatida na reunião do GTE.

Os eventos principais do ano, isto é, as reuniões expositivas e deliberativas dos Coordenadores Nacionais, do Comitê Coordenador e dos Ministros do Cosiplan, foram realizadas no início de dezembro de 2014. Os órgãos do Cosiplan enfatizaram que as atividades de atualização das carteiras de projetos e do perfil dos EID's e as oficinas de trabalho dos GTE's haviam produzido excelentes resultados. O Cosiplan progrediu na difusão das informações, especialmente por meio do site institucional e da socialização de folhetos técnicos, e publicou documentos importantes, vale salientar: a Carteira de Projetos de 2014; API 2014; as Caracterizações Socioeconômicas dos EID's Mercosul-Chile, Andino, Capricórnio, Hidrovia Paraguai-Paraná e Amazonas; os Manuais de Usuários sobre os Sistemas de Informações de Projetos do Cosiplan, Metodologia para Incorporar a Gestão de Riscos e Desastres, Programa de Capacitação em Formulação e Gestão de Políticas sobre Transportes de Carga e Logística, Assistência Técnica para o Estudo de Transporte Aéreo na

---

295 GTE DE INTEGRACIÓN Y FACILITACIÓN FRONTERIZA. **Un aporte a la consideración de la integración fronteriza en el proceso de planificación territorial del Cosiplan.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/pfr\\_buenosaires14\\_anexo17\\_guariglia\\_argentina.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfr_buenosaires14_anexo17_guariglia_argentina.pdf). Acesso em 31.03.2021.

América Latina e Caribe, Programa de Exportação por Correios, entre outros temas (COORDINADORES NACIONALES, 2014)<sup>296</sup>.

Tanto a Carteira de Projetos quanto a API entravam na fase de atualização e de melhoria da transparência e da qualidade das informações sobre os seus portfólios que deveriam conter dados mais precisos e detalhados referentes ao setor e ao tipo de projetos ou de obras e ao ciclo de vida dos projetos ou obras (perfil, pré-execução, execução e conclusão), conforme os documentos confeccionados pela IIRSA e Cosiplan (2014<sup>297</sup> e 2014<sup>298</sup>). Sem embargo, a Carteira de Projetos e a API já traziam dados relevantes no tocante à evolução da implementação dos projetos de infraestrutura no continente. O informe da API adicionava até mesmo as metas de prazos de finalização dos projetos (estruturados e individuais) e continha a previsão de conclusão da carteira de projetos prioritários até 2040 (*ibidem*). Esses progressos só foram possíveis por causa da implementação e da consolidação do chamado “Sistema de Información de Proyectos (SIP)” que armazenava as bases de dados da Carteira de Projetos e da API e o módulo “Sistema de Monitoreo Permanente (SMP)” da API (*ibidem*).

Em sua reunião o Comitê Coordenador do Cosiplan destacou os avanços dos GTE’s Telecomunicações, Integração Ferroviária Sul-Americana, Mecanismos de Financiamento e Garantias, Sistema de Informação Geográfica e Site Web e Programas Territoriais de Integração (COMITÉ COORDINADOR

---

296 COORDINADORES NACIONALES. **Informe de Actividades 2014**. XXV Reunión de Coordinadores Nacionales de IIRSA. [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cn25\\_montevideo14\\_Informe\\_de\\_Actividades\\_2014\\_Unificado.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cn25_montevideo14_Informe_de_Actividades_2014_Unificado.pdf). Acesso em 23.04.2021.

297 IIRSA. COSIPLAN. **Cartera de Proyectos 2014**. [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cn25\\_montevideo14\\_Cartera\\_CO-SIPLAN\\_2014.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cn25_montevideo14_Cartera_CO-SIPLAN_2014.pdf). Acesso em 23.04.2021.

298 IIRSA. COSIPLAN. **API 2014. Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración. Informe de Avance**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/api\\_informe\\_avance\\_2014.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_informe_avance_2014.pdf). Acesso em 23.04.2021.

DEL COSIPLAN, 2014)<sup>299</sup>. A título de conhecimento, o GTE Integração Ferroviária Sul-Americana estava produzindo alguns estudos sobre os corredores ferroviários na região e iria iniciar um trabalho com foco no Corredor Ferroviário Bioceânico Central; esse GTE também tinha o apoio do Cosiplan para elaborar um Plano de Ação para subsidiar a integração ferroviária no continente (*ibidem*). O Comitê Coordenador do Cosiplan também pontuou a importância da promoção da participação cidadã nas atividades da organização e da convergência das normas nacionais referentes ao desenvolvimento e à operação das infraestruturas e da articulação interinstitucional e reforçou a necessidade de confecção de um balanço do Plano de Ação Estratégico 2012-2022 (*ibidem*).

Por meio de suas atividades e das publicações de referência sobre temas diversos afetos à política e ao planejamento territorial e regional, o Cosiplan estabelecia marcos regulatórios para a continuidade do desenvolvimento da implantação de projetos de infraestrutura e de ações e iniciativas correlatas. O Cosiplan tratou de providenciar a incorporação da temática “integração fronteiriça” no planejamento territorial e regional. O GTE do PSI Integração e Facilitação Fronteiriça pode ser considerado um exemplo de ação institucional exitosa no âmbito da política integracionista da Unasul, conduzida pelo Cosiplan, pois elaborou e adotou instrumentos conceituais e operacionais voltados à mobilidade de pessoas e mercadorias nas fronteiras e à integração física, territorial e transfronteiriça. Os estudos de caso e as propostas discutidas pelo “GTE Fronteiriço”, como o “Observatório das Fronteiras”, acentuam o ineditismo do órgão do Cosiplan e das organizações internacionais envolvidas e a proatividade dos membros do GTE e

---

299 COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN. **X Reunión del Comité Coordinador del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN)**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rcco10\\_montevidео14\\_Acta\\_X\\_Reuni%C3%B3nCC.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcco10_montevidео14_Acta_X_Reuni%C3%B3nCC.pdf). Acesso em 23.04.2021.

representantes dos países na área. Nessa direção, o apoio do Comitê de Coordenação Técnica aos projetos fronteiriços (PSI's "Pasos de Frontera" e "Integración Fronteiriza") contribuiu para impulsionar e modernizar as áreas fronteiriças que foram selecionadas pelo órgão e pela entidade; o Projeto "Pasos de Frontera Bolivia", apoiado pelo CAF, é mencionado nos documentos, mas o seu escopo e os seus resultados são superficialmente conhecidos.

Salvaguardando a Unasul como projeto geopolítico e vislumbrando o potencial de integração regional indispensável à complementaridade competitiva e à inserção internacional dos países sul-americanos, o Cosiplan, por meio de Declaração Ministerial emitida na V Reunião Ordinária do órgão, enalteceu os trabalhos desempenhados pelas autoridades e colaboradores, tomou conhecimento da realização das atividades e dos seus resultados, analisou e deliberou pela aprovação dos documentos produzidos pelas diferentes instâncias do Conselho, sobretudo pelos GTE's (COSIPLAN, 2014)<sup>300</sup>.

Nos dias 04 e 05 de dezembro de 2014 ocorreu uma das principais reuniões da Unasul, responsável por tratar dos interesses do bloco e pela inauguração da nova sede da Secretaria Geral da Unasul em Quito, no Equador. A VIII Reunião do Conselho da Unasul resgatou avanços históricos da organização regional e o legado de importantes figuras políticas e líderes da América do Sul, como o ex-presidente argentino Néstor Kirchner e o ex-presidente venezuelano Hugo Chávez, já falecidos, e o ex-presidente brasileiro Luís Inácio Lula da Silva. O encontro marcou não só a concretização de uma moderna obra e o novo local de funcionamento da Secretaria Geral da Unasul, mas simbolizou a postura dos países sul-americanos de estar na "metade do mundo",

---

300 COSIPLAN. **Declaración de las Ministras y Ministros del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rom5\\_montevideo14\\_Declaratoria\\_Ministros.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rom5_montevideo14_Declaratoria_Ministros.pdf). Acesso em 23.04.2021.

expressão que faz referência à linha imaginária do Equador que divide o globo em dois hemisférios.

Complementando, a Declaração emitida na VII Reunião da Unasul registrou o compromisso político com a construção da unidade sul-americana como um instrumento efetivo para contribuir para o bem-estar dos povos e para projetar a reunião como zona de paz num mundo multipolar e equilibrado, o reconhecimento do papel do Governo da República do Equador pela construção da nova sede da Secretaria Geral da Unasul e da gestão do Suriname na Presidência Pró-Tempore da Unasul, a manifestação de apoio à gestão do Governo do Uruguai que iria assumir o posto, os destaques para os diversos eventos internacionais realizados, a recepção das propostas para a renovação da visão estratégica sul-americana, o andamento das ações nas áreas de cidadania, defesa, eleições e cooperação regional e os encaminhamentos para a consolidação da Secretaria Geral (UNASUR, 2014)<sup>301</sup>.

A Secretaria Geral da Unasul encaminhou um documento contendo um conjunto de iniciativas para a apreciação do Conselho de Ministros e de Ministras de Relações Exteriores e do Conselho de Chefes e Chefes de Estado de Governo da Unasul. Esse documento versava sobre diversos temas relevantes no continente (infraestrutura, saúde, ciência e tecnologia, mudanças climáticas, drogas, eleições, defesa, estrutura interna da Unasul e cidadania sul-americana) e demandava providências nas áreas mencionadas; na área de infraestrutura era solicitada a priorização por parte dos governos nacionais de 07 (sete) projetos de infraestrutura regionais considerados “multinacionais”: i) Acceso Noriental a Río Amazonas; ii) Corredor Vial Caracas – Bogota – Buenaventura – Quito; iii) Corredor Ferroviario Bioceánico Paranagua - Antofagasta; iv)

---

301 UNASUR. **Declaración de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y De Gobierno De Unasur.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rp\\_ecuador14\\_Declaracion%20C3%B3n\\_UNASUR\\_esp%20.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_ecuador14_Declaracion%20C3%B3n_UNASUR_esp%20.pdf). Acesso em 23.04.2021.

Conexión Vial Foz –Ciudad Del Este – Asunción – Clorinda; v) Rutas de Conexión entre Venezuela (Ciudad Guayana), Guyana (Georgetown) y Suriname (South Drain –Apura –Zanderij – Moengo –Albina), incluyendo la Construcción del Puente sobre el Río Corentine; vi) Mejoramiento de la Navegabilidad de los Ríos de la Cuenca de la Plata, vii) Interconexión Ferroviaria Paraguay - Argentina - Uruguay (SECRETARÍA GENERAL, 2014)<sup>302</sup>.

O envio de informes e de propostas da Secretaria Geral para as instâncias superiores da Unasul (Conselho de Ministros e de Ministras de Relações Exteriores e do Conselho de Chefas e Chefes de Estado de Governo da Unasul) era um procedimento comum previsto na estrutura e no funcionamento da entidade. Contudo, a Secretaria Geral da Unasul reassumiu um papel político, daí a repercussão dos posicionamentos dos gestores representantes da Secretaria Geral da Unasul. Não há maiores detalhes no arquivo e nos documentos do Cosiplan daquela ação adotada pela Secretaria Geral, mas é interessante registrar que esse órgão desenvolvia as suas atividades com base num documento denominado “De La Visión A La Acción”, publicado integralmente logo depois (UNASUR, 2015)<sup>303</sup>. De certa forma, a Unasul ambicionava aprofundar o “pragmatismo regional” para evitar os desgastes decorrentes das tensões geopolíticas e internacionais e das instabilidades políticas dos países nesse período, inicialmente marcado pela inauguração da sede da organização regional, e depois por uma sequência de eventos que envolvia a sucessão de governos na América do Sul e até o impeachment da Presidente Dilma Rousseff no Brasil.

---

302 SECRETARÍA GENERAL DE UNASUR. “**De la Visión a la Acción**”.

Iniciativas presentadas por la Secretaría General a la consideración de la Cumbre Extraordinaria de UNASUR que se celebrará en Ecuador los días 4 y 5 de diciembre del 2014. Santa Cruz, noviembre 21 del 2014.

303 UNASUR. **De La Visión A La Acción**. SECRETARÍA GENERAL, UNASUR, 2015.



## 2.5 A continuidade da política integracionista, do planejamento e da gestão de projetos de infraestrutura: mais esforços institucionais em 2015

A atualização da Carteira de Projetos e da API foi feita normalmente no início de 2015 na reunião do GTE especializado; o acompanhamento mais apurado dos portfólios dos EID's ficou sob a responsabilidade dos GTE's, encarregados de revisar e preencher as fichas de projetos com as informações técnicas e de contribuir na confecção dos documentos de caracterização socioeconômica e ambiental dos seus respectivos EID's (GRUPO TÉCNICO EJECUTIVO PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS DEL COSIPLAN Y DE LA AGENDA DE PROYECTOS PRIORITARIOS DE INTEGRACIÓN - API, 2015)<sup>304</sup>. Na oportunidade, a IIRSA e os GTE's estavam comprometidos em avaliar e resolver a situação dos projetos que não tinham andamento satisfatório e/ou que estavam desatualizados. Os GTE's identificavam esses casos e demandavam dos Coordenadores Nacionais as informações e as providências cabíveis. Essa ação atendia à necessidade de prover informações sobre as carteiras e os projetos de infraestrutura, todavia, corroborava para a adoção de medidas que pudessem impulsionar a efetividade da agenda da Unasul. Não por acaso, o Cosiplan e a Unasul passaram a ressaltar nos informativos a evolução dos projetos e a relação de projetos concluídos e entregues.

Não se pode olvidar que a elaboração de documentos informativos dos EID's, notadamente “as caracterizações socioeconômica e ambiental”, também eram destacados instrumentos

---

304 GRUPO TÉCNICO EJECUTIVO PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS DEL COSIPLAN Y DE LA AGENDA DE PROYECTOS PRIORITARIOS DE INTEGRACIÓN – API. **Informe de la reunión**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cartera\\_montevidео15\\_informe\\_de\\_reunionV3.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cartera_montevidео15_informe_de_reunionV3.pdf). Acesso em 25.04.2021.

de difusão das carteiras e dos projetos de infraestrutura, daí a sua importância na política e no planejamento territorial e regional da Unasul. Os primeiros estudos referentes aos EID's Andino, Mercosul-Chile, Amazonas, Capricórnio e Hidrovia Paraguai-Paraná tinham excelente repercussão por causa da transparência das informações e da possibilidade de usos diversos dos documentos, inclusive para obtenção de apoio financeiro e técnico para os projetos, articulação intergovernamental e interinstitucional, enfim, para gestão e execução dos projetos de infraestrutura. A Caracterização Socioeconômica e Ambiental do EID Hidrovia Paraguai-Paraná exposta no evento, reproduzida parcialmente a seguir, comprova isso (Figura 25).

Figura 25. Caracterização Socioeconômica e Ambiental do EID Hidrovia Paraguai-Paraná.

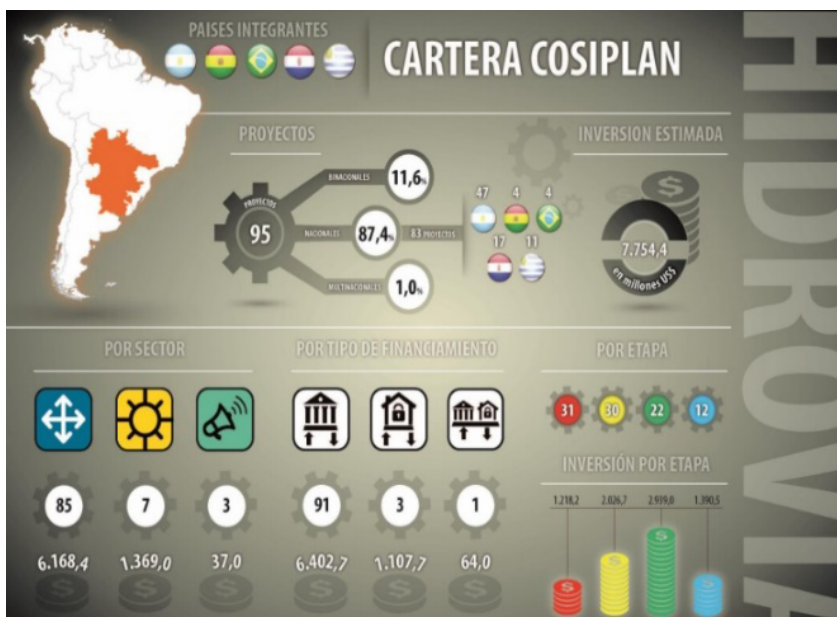
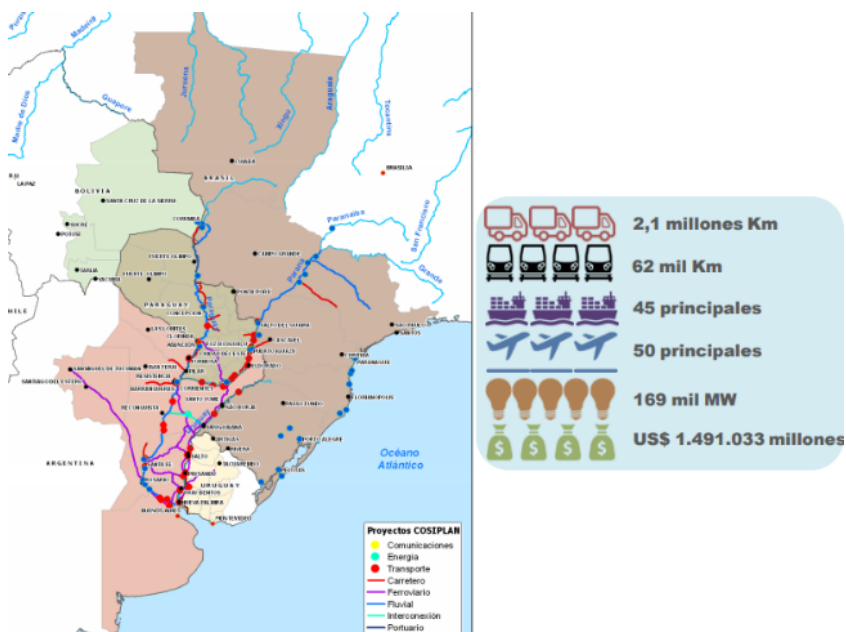


Figura 25. Caracterização Socioeconômica e Ambiental do EID Hidrovia Paraguai-Paraná.[continuação]



Fonte: IIRSA, COSIPLAN (2015)<sup>305</sup>.

A Carteira de Projetos e a API apresentavam indicadores razoáveis de execução, embora fosse incontestável que a implementação de projetos prioritários e de projetos-âncora deveria avançar de modo a estimular os projetos associados nos grupos e nos EID's; a saber, naquele momento, os EID's Hidrovia Paraguai-Paraná e Interoceânico Central não tinham sequer um projeto prioritário (da API) ou um projeto-âncora (da Carteira de Projetos) executado e concluído

305 GRUPO TÉCNICO EJECUTIVO PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS DEL COSIPLAN Y DE LA AGENDA DE PROYECTOS PRIORITARIOS DE INTEGRACIÓN – API. **Caracterización Socio – Económica y Ambiental de los Ejes de Integración y Desarrollo.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cartera\\_montevidео15\\_Caracterizacion\\_SEA\\_%20Ejes\\_AMA\\_AND\\_CAP\\_HPP\\_MCC\\_anexo6.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cartera_montevidео15_Caracterizacion_SEA_%20Ejes_AMA_AND_CAP_HPP_MCC_anexo6.pdf). Acesso em 25.04.2021.

(GRUPO TÉCNICO EJECUTIVO PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS DEL COSIPLAN Y DE LA AGENDA DE PROYECTOS PRIORITARIOS DE INTEGRACIÓN, 2015)<sup>306</sup>. Não quer dizer que era desprezível a implementação dos projetos de infraestrutura nos EID's da Unasul, nem mesmo nos EID's Hidrovia Paraguai-Paraná e Interoceânico Central, mas, sim, que a estratégia de implementação de “projetos estruturantes” não estava a contento. Por isso os Coordenadores Nacionais eram incentivados a divulgar e a promover aqueles projetos por causa de seus benefícios e efeitos nos territórios e nas regiões, especialmente pela possibilidade de execução de outros projetos e inseridos nas carteiras da Unasul.

A agenda da XXVI Reunião dos Coordenadores Nacionais continha esses pontos e outros: i) formulação de um PTI com base em um estudo de caso (Túnel Binacional Água Nega); ii) aplicação da metodologia de prevenção de gestão de riscos e de desastres ao Grupo 05 do EID Interoceânico Central; iii) cursos sobre os PSI's Transportes de Cargas, Logística, Portos e Hidrovias; iv) proposição de metodologia e incorporação do PSI Integração Fronteira ao planejamento da Unasul; v) avanços e tarefas dos PSI's Integração Aérea e Integração Comercial por Correios (COORDINADORES NACIONALES, 2015)<sup>307</sup>. E a XI Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan tratou da gestão da Secretaria Geral da Unasul, das

---

306 GRUPO TÉCNICO EJECUTIVO PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS DEL COSIPLAN Y DE LA AGENDA DE PROYECTOS PRIORITARIOS DE INTEGRACIÓN. **Proyectos Concluidos de la Cartera del COSIPLAN**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cartera\\_montevideo15\\_Presentacion\\_CARTERA\\_DE\\_PROYECTOS\\_CONCLUIDOS\\_v13-04\\_anexo7.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cartera_montevideo15_Presentacion_CARTERA_DE_PROYECTOS_CONCLUIDOS_v13-04_anexo7.pdf). Acesso em 25.04.2021.

307 COORDINADORES NACIONALES. **XXVI Reunión de Coordinadores Nacionales de COSIPLAN-IIRSA. Informe de la reunión**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cn26\\_montevideo15\\_informe\\_de\\_reunionV3.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cn26_montevideo15_informe_de_reunionV3.pdf). Acesso em 25.04.2021.

posições e medidas tomadas pelos Coordenadores Nacionais, e do calendário de atividades (2015-2016) e informes<sup>308</sup>.

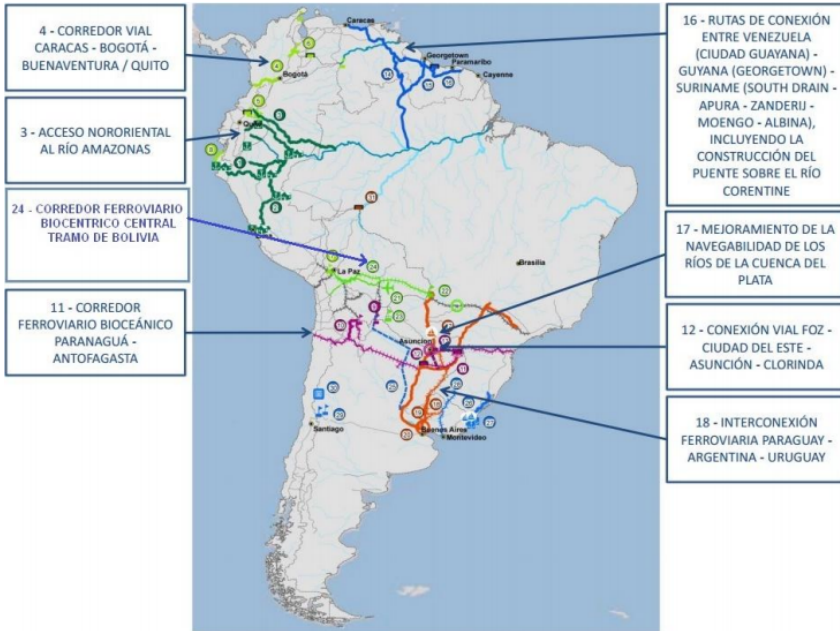
As tensões e as incertezas passaram a cercar a Unasul e por causa disso a Secretaria Geral fazia intervenções mais incisivas nas dinâmicas dos trabalhos. Na XI Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan foi dado destaque para a mensagem do Secretário Geral da Unasul que ressaltava a importância do Conselho, das suas instâncias e das suas ações, e da adoção por parte dele das agendas social, econômica e política da entidade (SECRETARÍA GENERAL, 2015)<sup>309</sup>. Outrossim, o Cosiplan lançava uma “Carteira Especial” (Figura 26).

---

308 Cf. COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN. **XI Reunión del Comité Coordinador del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). Acta.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rcco11\\_montevideo15\\_Acta\\_XI%20Reuni%C3%B3n\\_Cosiplan.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcco11_montevideo15_Acta_XI%20Reuni%C3%B3n_Cosiplan.pdf). Acesso em 25.04.2021.

309 SECRETARÍA GENERAL DE UNASUR. **Mensaje del Secretario General Ernesto Samper, con ocasión de la XI Reunión del Comité Coordinador del Cosiplan.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rcco11\\_montevideo15\\_Anexo4\\_Mensaje\\_SG\\_Samper.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcco11_montevideo15_Anexo4_Mensaje_SG_Samper.pdf). Acesso em 25.04.2021.

Figura 26. Projetos estratégicos indicados pela Secretaria Geral da Unasul



Fonte: Secretaría General De Unasul, 2015 (*op cit*).

Em detalhes, na comunicação do Secretário Geral, Senhor Ernesto Samper Pizano, ex-presidente da Colômbia, restava claro que a gestão defendia a implementação dos projetos estratégicos indicados anteriormente com algumas mudanças na proposta encaminhada na Reunião Extraordinária da Unasul datada de 04 e 05 de dezembro de 2014, sem prejuízo da continuidade da execução dos demais da Carteira de Projetos e da API (*ibidem*).

Explicando, 02 (dois) projetos, um do EID Interoceânico Central (Corredor Ferroviário Bioceânico Central - Trecho Boliviano)<sup>310</sup>, outro do EID Hidrovia Paraguai-Paraná (Melhoria da Navegabilidade

310 Na verdade, o Projeto Corredor Ferroviário Bioceânico Central - Trecho Boliviano foi incluído nessa agenda por força da solicitação do governo boliviano ao Comitê Coordenador do Cosiplan que levou isso a conhecimento do Secretário Geral da Unasul.

dos Rios da Bacia do Prata), inseridos nos territórios e na região fronteira entre Brasil e Bolívia, eram vistos como estratégicos para a integração continental. Isso demonstra que eventuais problemas ou dificuldades na implementação dos projetos de infraestrutura não são provenientes da falta de visão ou de sensibilidade política das autoridades da Unasul e dos governos nacionais. A propósito, a Secretaria Geral da Unasul fez recomendações para viabilizar a empreitada de viabilização dos projetos indicados, como criação de subgrupos de trabalhos e realização de reuniões e eventos para o acompanhamento dos projetos de infraestrutura regional, também denominados “projetos multinacionais” (SECRETARÍA GENERAL DE UNASUR, 2015)<sup>311</sup>.

Em resposta a demanda ofertada pelo Senhor Secretario Geral da Unasul, o ilustre representante do Comitê Coordenador do Cosiplan explicitou a organização e as funções do órgão e o andamento das atividades relacionadas com as Carteiras de Projetos e esclareceu que a priorização dos projetos indicados no âmbito interno – da organização – não era suficiente para assegurar a execução dos mesmos. Isso posto, o Comitê Coordenador do Cosiplan advertia que o seu escopo de atuação consistia no planejamento e na gestão de projetos de infraestrutura (até certo ponto); os governos nacionais eram, de fato, os principais responsáveis pela viabilização e execução dos projetos de infraestrutura nos seus respectivos territórios. Então, o Comitê Coordenador do Cosiplan informou que tomaria as medidas cabíveis para mobilizar os agentes políticos, técnicos e econômicos nos países, mas que as conhecidas limitações para a implementação de projetos de infraestrutura e para a maior efetividade das carteiras permaneciam (falta de diálogo político e social, ausência de investimentos e de projetos técnicos). Ainda assim, o Comitê Coordenador do Cosiplan reconheceu

---

311 SECRETARÍA GENERAL DE UNASUR. **Propuestas 2015 del Secretario General para el Cosiplan.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rcco11\\_montevideo15\\_Anexo3\\_Propuesta\\_UNASURSG\\_2015.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcco11_montevideo15_Anexo3_Propuesta_UNASURSG_2015.pdf). Acesso em 25.04.2021.

o valor da iniciativa da Secretaria Geral da Unasul na área (COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN, 2015)<sup>312</sup>.

O Cosiplan, mediante a atuação de um GTE especializado, iniciou a construção de outra ferramenta geotecnológica a ser incorporada no planejamento territorial e regional e na gestão de projetos de infraestrutura da Unasul: o “SIG do Cosiplan”. Na prática, o Cosiplan estabeleceu mais uma ação na área das tecnologias da informação e da comunicação, de tantas outras realizadas por diversos GTE’s anteriores. Com este recurso – base de dados geoespaciais – os países sul-americanos teriam uma moderna ferramenta para gestão de projetos de infraestrutura nos territórios nacionais dotada de padronização técnica à nível internacional e com funcionalidades diversas destinadas a apoiar a elaboração, o monitoramento, a execução, a finalização e a utilização dos projetos de infraestrutura. Os eventos do GTE SIG do Cosiplan foram bem objetivos e pragmáticos e resultaram rapidamente na construção e na regulamentação da plataforma de informações geoespaciais do Cosiplan/Unasul e na confecção de um manual técnico para os usuários (GTE SIG DEL COSIPLAN, 2015-a<sup>313</sup> e 2015-b<sup>314</sup>; GT SOBRE SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA Y SITIO

---

312 COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN. **Mensaje**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rcco\\_montevideo15\\_Nota\\_respuesta\\_a\\_SGUNASUR.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcco_montevideo15_Nota_respuesta_a_SGUNASUR.pdf). Acesso em 25.04.2021.

313 GTE SIG DEL COSIPLAN. **Taller inicial del Proyecto del SIG del Cosiplan. Proyecto de informe**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/sig\\_buenosaires15\\_Informe\\_del\\_Taller\\_%20Inicial.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/sig_buenosaires15_Informe_del_Taller_%20Inicial.pdf). Acesso em 26.04.2021.

314 GTE SIG DEL COSIPLAN. **Taller intermedio del Proyecto del SIG del Cosiplan**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/sig\\_buenosaires15\\_Informe\\_Taller\\_Intermedio\\_SIG.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/sig_buenosaires15_Informe_Taller_Intermedio_SIG.pdf). Acesso em 26.04.2021.



WEB DE COSIPLAN, 2015-a<sup>315</sup>; COSIPLAN e UNASUR, 2015<sup>316</sup>). Os GTE's competentes continuaram exercendo as suas atividades para melhor desenvolvimento dos recursos tecnológicos do Cosiplan e da Unasul, contudo, anos mais tarde, após a desativação do site da entidade, esses recursos foram “extintos”, lamentavelmente.

Nos meses de maio e junho de 2015, por meio de videoconferências, os GTE's dos EID's procederam com a atualização das carteiras de projetos da Unasul, que resultou na inclusão de 36 projetos e na exclusão de 23 projetos de infraestrutura (COORDINADORES NACIONALES, 2015)<sup>317</sup>. Depreende-se que não houve mudança expressiva na estrutura e composição das carteiras da Unasul, havia um entendimento nos GTE's para que fosse mantida a estabilidade nas agendas de projetos.

Não obstante, na Carteira de Projetos da Unasul, foi reestruturado o EID Andino e foram feitas alterações nas funções estratégicas de determinados grupos, acréscimos de informações nas fichas dos projetos, inclusão, fusão e exclusão de projetos nas listas dos EID's e avaliação crítica da situação de projetos com poucos avanços. O GTE Interoceânico Central demandava dos seus membros e representantes dos países o acompanhamento efetivo dos projetos de infraestrutura e isso incluía a prestação de informações sobre a situação real dos projetos, os obstáculos e os avanços obtidos; nesse evento a falta de informações sobre os projetos de infraestrutura de interesse de Brasil e Bolívia é apontada como um sério problema a ser

---

315 GT sobre Sistemas de Información Geográfica y Sitio Web de COSIPLAN. **Taller final Proyecto del SIG del Cosiplan.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/sig\\_bsas15\\_InformedeTallerFinal\\_SIG\\_COSIPLAN.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/sig_bsas15_InformedeTallerFinal_SIG_COSIPLAN.pdf). Acesso em 26.04.2021.

316 COSIPLAN, UNASUR. **SIG – GIS COSIPLAN.** COSIPLAN, UNASUR, 2015.

317 COORDINADORES NACIONALES. **Cartera de Proyectos del COSIPLAN. Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API). Resultados del Trabajo de Actualización 2015.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cn27\\_montevideo15\\_cartera\\_proyectos\\_anexo3.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cn27_montevideo15_cartera_proyectos_anexo3.pdf). Acesso em 26.04.2021.

enfrentado pelos países, embora algumas agendas entre os governos tivessem sido realizadas para tratar das ações conjuntas (GTE EJE INTEROCEÁNICO CENTRAL, 2015)<sup>318</sup>.

Exemplificando, o Projeto Corredor Ferroviário Bioceânico Central carecia de informações a serem fornecidas pelo governo boliviano e o Projeto Área de Controle Integrado Puerto Suarez e Corumbá havia sido debatido pelos países numa agenda bilateral, mas também estava desatualizado (*ibidem*). Oportuno complementar que o Projeto Corredor Ferroviário Bioceânico Central passou a ser acompanhado por um Subgrupo de Trabalho composto pelos representantes dos países; numa reunião deste GT em junho daquele ano (2015), a delegação boliviana informou que havia produzido vários estudos referentes ao projeto em questão (estudo estratégico, estudo de análise prospectiva comercial, de mercado e de alternativas logísticas, estudo de avaliação ambiental estratégica e estudos técnicos complementares) e as demais delegações dos países ressaltaram a viabilidade do corredor ferroviário e a necessidade de convergência no planejamento e na gestão do setor nos países (SUBGRUPO DE TRABAJO CORREDOR FERROVIARIO BIOCEÁNICO CENTRAL, 2015)<sup>319</sup>. De outra banda, numa apresentação posterior dos Coordenadores Nacionais, o Projeto Área de Controle Integrado Puerto Suarez e Corumbá constava como “concluído” (COORDINADORES NACIONALES, 2015, *op cit*); por conseguinte, Brasil e Bolívia ainda deveriam alinhar as ações para melhor utilização do projeto, ou melhor, do empreendimento fronteiriço.

---

318 GTE EJE INTEROCEÁNICO CENTRAL. **Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo del Eje Interoceánico Central para la actualización de la Cartera del Cosiplan y de la API. Informe final.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cartera15\\_reunion\\_por\\_eje\\_informe\\_final\\_IOC.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cartera15_reunion_por_eje_informe_final_IOC.pdf). Acesso em 26.04.2021.

319 SUBGRUPO DE TRABAJO CORREDOR FERROVIARIO BIOCEÁNICO CENTRAL. **I Reunión del Subgrupo de Trabajo Corredor Ferroviario Bioceánico Central.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/if\\_santacruz15\\_subgrupo\\_corredor\\_ferroviano\\_bioceanico\\_central\\_Acta.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/if_santacruz15_subgrupo_corredor_ferroviano_bioceanico_central_Acta.pdf). Acesso em 26.04.2021.

Enquanto isso, o GTE Hidrovia Paraguai-Paraná deparava-se, novamente, com as diferenças de ritmo no andamento dos projetos no EID, leia-se na região hidrográfica. Nitidamente, os projetos de infraestrutura nos grupos 01 (Rio Paraguai, Assunção – Corumbá) e 02 (Tietê – Paraná, Itaipu) necessitavam de articulação e cooperação entre os países; já os projetos de infraestrutura dos demais grupos do EID Hidrovia Paraguai-Paraná apareciam no relatório com apontamentos diversos e registros de avanços (GTE EJE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ, 2015)<sup>320</sup>.

A XXVII Reunião dos Coordenadores Nacionais extrapolou a agenda anterior do início do ano (atualização dos projetos do Cosiplan e aplicação das metodologias de gestão de projetos) e discutiu os encaminhamentos de diversas temáticas: metodologias de gestão de riscos de desastres e de PTI's, transportes de carga e logística, portos e hidrovias, integração comercial por correios, integração e facilitação fronteiriça e integração aérea (COORDINADORES NACIONALES, 2015, *op cit*). Essa reunião também propôs a divulgação de vídeos para difundir as estratégias de integração regional, a implementação de projetos de infraestruturas e as conectividades entre os países, uma iniciativa interessante para fortalecimento da identidade sul-americana.

A XII Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan manteve o foco nessa agenda com a inclusão de alguns assuntos: seminário sobre infraestrutura e cadeias de valor, sistema de comunicação intranet da Unasul, sistema de informação geográfica e site do Cosiplan<sup>321</sup>, telecomunicações, integração ferroviária, entre outros (COMITÉ

---

320 GTE EJE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ. **Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo del Eje de a Hidrovia Paraguay-Paraná para la actualización de la Cartera del Cosiplan y de la API. Informe final.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cartera15\\_reunion\\_por\\_eje\\_informe\\_final\\_HPP.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cartera15_reunion_por_eje_informe_final_HPP.pdf). Acesso em 26.04.2021.

321 O Comitê Coordenador do Cosiplan se concentrou no debate sobre o Projeto do Sistema de Informação Geográfica do Cosiplan, que estava em desenvolvimento e tinha boas perspectivas de conclusão e de utilização.

COORDINADOR DEL COSIPLAN, 2015)<sup>322</sup>. Diante do exposto, as discussões dos Coordenadores Nacionais e do Comitê Coordenador do Cosiplan visavam organizar a realização dos trabalhos dos GTE's dos PSI's no segundo semestre de 2015, período que acumulou as agendas e as oficinas sobre SIG e Site do Cosiplan, integração comercial por correios, transporte de carga e logística, portos e hidrovias, infraestrutura e cadeias de valor, integração fronteiriça, integração aérea, telecomunicações.

No que diz respeito ao desenvolvimento dos trabalhos dos GTE's dos PSI's citados, os GTE's sobre portos e hidrovias e integração fronteiriça merecem destaque. Num seminário temático realizado em outubro de 2015 no Palácio Itamaraty, na capital federal, um Grupo de Trabalho buscou conhecer e definir estratégias para melhor exploração do potencial das instalações portuárias da região, incentivar ações conjuntas para aperfeiçoar o transporte de cargas e passageiros nas vias navegáveis fluviais e marítimas dos países e avaliar as dificuldades e as propostas de financiamento dos projetos prioritários do setor (GTE PUERTOS E HIDROVÍAS, 2015)<sup>323</sup>. Esse GT abordou os seguintes projetos hidroviários prioritários da Unasul: i) Acesso Nordeste ao Rio Amazonas (Brasil, Colombia, Equador e Peru); ii) Melhoramento da navegabilidade dos Rios da Bacia do Prata (Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai); iii) Transporte multimodal no Sistema Lagoa Mirim - Lagoa dos Patos (Brasil e Uruguai).

Os integrantes do GT retomavam os entendimentos acerca da importância de um trabalho coletivo nessa região, que deveria contar o apoio da CAF, responsável pela condução de eventos e estudos que

---

322 COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN. **Consejo Suramericano de Infraestructura y Planificación (COSIPLAN). XII Reunión del Comité Coordinador. Acta.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rcco12\\_montevideo15\\_Acta%20XII%20Reuni%C3%B3n%20CC%20Cosiplan.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcco12_montevideo15_Acta%20XII%20Reuni%C3%B3n%20CC%20Cosiplan.pdf). Acesso em 26.04.2021.

323 GTE PUERTOS E HIDROVÍAS. **Taller sobre Integración Suramericana a través de Puertos e Hidrovías.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/puertos\\_brasilia15\\_informe\\_de\\_reunion\\_v2.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/puertos_brasilia15_informe_de_reunion_v2.pdf). Acesso em 27.04.2021.

estavam em andamento na área<sup>324</sup> e do Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná (CIH), organização internacional competente para a gestão da bacia hidrográfica e da navegação fluvial (*ibidem*). A delegação brasileira reportou a realização de um completo diagnóstico da hidrovia no país denominado “Estudo da prática regulatória, vantagens competitivas e oferta entre os países signatários do acordo da Hidrovia Paraguai-Paraná”, elaborado por diversas instituições e que foi finalizado e entregue em 2017 (ANTAQ, 2014)<sup>325</sup>. Diga-se de passagem, os representantes do governo brasileiro chamaram a atenção não só para as potencialidades da hidrovia, mas para os problemas da utilização e exploração econômica no país. O governo brasileiro já tinha conhecimento sobre o “monopólio” do tipo de carga transportada na hidrovia (graneis minerais) e a redução significativa do trânsito das embarcações e da evolução da frota nos últimos anos (*ibidem*).

O GTE Integração e Facilitação Fronteiriça também exercia as suas funções com afinco. A sucessão de suas atividades até a reunião de novembro daquele ano (2015) permitiu que o referido GTE propusesse um marco conceitual orientativo da temática e metodologias e ferramentas adequadas à elaboração, à gestão e à execução de planos, programas e projetos fronteiriços, além de um esboço de um plano de trabalho voltado à questão do planejamento da integração territorial transfronteiriça (GRUPO TÉCNICO EJECUTIVO SOBRE INTEGRACIÓN Y FACILITACIÓN FRONTERIZA, 2015)<sup>326</sup>.

---

324 A CAF havia realizado o Fórum “Hidroviás para o Desenvolvimento e a Integração Sul-Americana” em 2014, estava construindo um programa institucional com a mesma temática e preparava a confecção da obra “Hidroviás para el desarrollo y la integración suramericana”, publicada em 2016 (CAF. Hidroviás para el desarrollo y la integración suramericana. Bogotá, Colômbia. CAF, 2016).

325 ANTAQ. **Estudo da prática regulatória, vantagens competitivas e oferta e demanda de carga entre os países signatários do Acordo da Hidrovia Paraguai-Paraná**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/puertos\\_brasilia15\\_anexo6\\_adalberto%20tokarski.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/puertos_brasilia15_anexo6_adalberto%20tokarski.pdf). Acesso em 27.04.2021.

326 GRUPO TÉCNICO EJECUTIVO SOBRE INTEGRACIÓN Y FACI-

Essa ação objetivava, de certa forma, a implementação de um programa institucional para a promoção da integração territorial transfronteiriça no âmbito do Cosiplan e da Unasul, e isso envolvia os seguintes fatores críticos: i) a harmonização dos processos de integração nos seus diferentes recortes geográficos e níveis escalares; ii) elaboração de planos de ação de integração transfronteiriça; iii) implementação de “Observatório das fronteiras” a ser gerido pelo Cosiplan; iv) adoção de mecanismos de cooperação e financiamento para apoio das iniciativas de integração fronteiriça definidas (*ibidem*).

É possível afirmar, com base nos documentos dos órgãos do Cosiplan, que a “questão fronteiriça” sofreu uma mutação no planejamento territorial e regional da Unasul, isso porque “as fronteiras” assumiram novos conceitos e funcionalidades na política de integração sul-americana. Inicialmente os GTE’s que atuaram nessa área defendiam a implementação de “postos fronteiriços” ou “zonas fronteiriças integradas dotadas de controles nacionais articulados”, chamados tecnicamente de “Áreas de Controles Integrados”; posteriormente, os GTE’s investiram na construção de políticas e ações de integração fronteiriça transversais e transnacionais (multiterritorialidade, desenvolvimento sustentável, segurança, paz e democracia, entre outros aspectos), se bem que os projetos de áreas de controles integrados não foram abandonados ou eliminados. O Cosiplan e a Unasul continuavam defendendo a importância da execução de projetos fronteiriços, só que esses projetos deveriam ser mais ajustados aos contextos nacionais, regionais e internacionais. O olhar sobre as fronteiras contemplava a instalação da infraestrutura, a formação das bases produtivas locais, a prestação dos serviços logísticos, o impulso nas economias regionais e nacionais, o enfrentamento às assimetrias geográficas, o aprofundamento da integração, a inserção internacional e o desenvolvimento fronteiriço.

---

LITACIÓN FRONTERIZA. **Informe de la reunión.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/pfr\\_buenosaires15\\_informe\\_preliminar\\_v2.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfr_buenosaires15_informe_preliminar_v2.pdf). Acesso em 27.04.2021.

As agendas de finalização do ano de trabalho do Cosiplan focaram os informes de atividades do órgão, da Carteira de Projetos e da API, o acompanhamento das ações previstas no PAE 2012-2022, a discussão e aprovação do Plano de Trabalho de 2016 e de documentos técnicos, por exemplo: as fichas informativas e a Caracterização Socioeconômica e Ambiental dos EID's Interoceânico Central, Peru-Brasil-Bolívia, Escudo Guianês e do Sul (COORDINADORES NACIONALES, 2015<sup>327</sup>; COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN, 2015<sup>328</sup>; COSIPLAN, 2015<sup>329</sup>). Não seria exagero afirmar que o Cosiplan introduziu uma revolução comunicativa no planejamento territorial e regional da Unasul e na gestão das carteiras e dos projetos de infraestrutura dos EID's. As reuniões dos órgãos do Cosiplan e dele próprio eram subsidiadas por recursos diversos, aliás, nos encontros datados do final de 2015, foi lançado outro material: Informe de Atividades do Cosiplan. Essas publicações destacavam-se por suas capacidades de contextualizar e informar a atuação do órgão e até da Unasul e de divulgar as carteiras de projetos de infraestrutura nos países e no continente.

O plano de difusão e comunicação da entidade, finalmente, se afirmava como (mais) um aporte para a política integracionista voltada às ações de infraestrutura e logística na região. Se o envolvimento de autoridades, gestores e colaboradores públicos nas diversas esferas governamentais e político-administrativas e a maior participação

---

327 COORDINADORES NACIONALES. **XXVIII Reunión de Coordinadores Nacionales de COSIPLAN-IIRSA. Informe de la reunión.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cn28\\_montevideo15\\_informe.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cn28_montevideo15_informe.pdf). Acesso em 27.04.2021.

328 COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN. **XIII Reunión del Comité Coordinador del Cosiplan. Acta.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/13cc\\_montevideo\\_ActaFinalXIIIReuni%C3%B3nCCdelCOSIPLAN.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/13cc_montevideo_ActaFinalXIIIReuni%C3%B3nCCdelCOSIPLAN.pdf). Acesso em 27.04.2021.

329 COSIPLAN. **Declaración de las Ministras y Ministros del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Declaraci%C3%B3n%20Ministros%203-12-2015.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Declaraci%C3%B3n%20Ministros%203-12-2015.pdf). Acesso em 27.04.2021.

dos setores interessados e da sociedade civil restaram prejudicados em algum momento pela conformação de um planejamento técnico centralizado e conservador, com os expedientes citados, tais problemas foram superados. A institucionalidade do Cosiplan e da Unasul, a construção da política de integração regional e territorial amparada na implementação de infraestrutura nos países e a democratização das políticas e das ações da organização internacional consistiam em conquistas da comunidade sul-americana. Diante disso, qualquer governo ou sociedade desfrutava de todas as condições para participar dos processos integracionistas e para exercer os direitos a eles vinculados.

Em tempo, o Comitê Coordenador do Cosiplan, em nome do Conselho e da Unasul, respaldado pelo PAE 2012-2022, estabeleceu uma ação específica para efetivar a participação social e cidadã na política de integração regional sul-americana. A ação nomeada “Participación de Organizaciones de la Sociedad Civil” previa a constituição de um espaço de diálogo e de intercâmbio destinado a manifestação das organizações sociais em relação aos objetivos e às propostas de integração de infraestrutura regional (COSIPLAN, 2015)<sup>330</sup>. Em que pese à relevância da iniciativa ligada à responsabilidade socioambiental da Unasul, a simples presença de organizações sociais nos eventos e nas atividades da organização internacional não é suficiente ou não foi suficiente para efetivação dos princípios da participação social e cidadã nas políticas de integração regional sul-americana. Seguramente, os governos dos países e os setores envolvidos na implementação da infraestrutura regional deveriam ter promovidos processos domésticos e locais de transparência e controle social e de participação dos indivíduos e dos grupos sociais nas escolhas políticas tomadas.

Outra questão relevante que se extrai dos documentos do ano de trabalho do Cosiplan diz respeito à Carteira de Projetos da Unasul. A partir daquele momento, o Cosiplan assinalava uma “Carteira

---

330 COSIPLAN. **Informe de actividades de 2015**. IIRSA, COSIPLAN, 2015. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=4250>. Acesso em 28.04.2021.



Ativa”, composta por projetos em andamento, e uma lista de projetos concluídos. Certo é que o Cosiplan empenhou esforços durante anos para demonstrar que a Carteira de Projetos da Unasul tinha razoável efetividade de execução de projetos e havia concluído uma boa parte do seu portfólio. A Carteira Ativa registrava 478 projetos e a lista de projetos concluídos 115 projetos, totalizando 593 projetos inseridos na Carteira da Unasul (COSIPLAN, 2015, *op cit*). A tática adotada pelo Cosiplan visava reforçar o pragmatismo e a efetividade do planejamento territorial e regional e da gestão de projetos de infraestrutura e evitar as confusões no acompanhamento da situação dos projetos nos países, muito comuns nas fases de atualização das fichas e das carteiras. O Cosiplan comportava-se como “uma máquina de projetos de infraestrutura para integração regional”.

A despeito disso, convém observar que a delegação da Venezuela fez constar na pauta da reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan que o país, por força de decisão do governo nacional, não tinha Coordenadores Nacionais da IIRSA, mas que isso não implicava distanciamento do país em relação às ações da IIRSA e do próprio Cosiplan (COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN, 2015, *op cit*).

## **2.6 Aspirações integracionistas e os desafios da gestão do Cosiplan: as ações em meio às incertezas e às instabilidades políticas acentuadas em 2016**

O ano de trabalho de 2016 do Cosiplan prometia ser produtivo nos seguintes temas: carteiras de projetos, PTI's, participação social, planejamento integral, cadeias de valor, sistemas de informações e de monitoramento, tecnologias da informação e da comunicação, site institucional, SIG do Cosiplan, avaliação ambiental estratégica (EASE), integração produtiva e logística (IPrLg), gestão de riscos de desastres (GDR) e PSI's (transporte de carga e logística, integração ferroviária, portos e hidrovias, integração aérea, integração e facilitação fronteiriça,

integração comercial por correios, financiamento e garantias), conforme o Plano de Trabalho Anual do órgão (COSIPLAN, 2015)<sup>331</sup>.

A XIX Reunião dos Coordenadores Nacionais, praticamente, deu início às atividades dos órgãos do Cosiplan e dele próprio. Em linhas gerais, os Coordenadores Nacionais organizaram os trabalhos e corroboravam para a atualização das Carteiras de Projetos da Unasul, especialmente o preenchimento das fichas de projetos para o Sistema de Informações de Projetos (SIP), para elaboração dos PTT's do Projeto Túnel Binacional Água Negra (Argentina e Chile) e do Projeto Transporte Multimodal do Sistema Lagoa Mirim e Lago dos Patos (Brasil e Uruguai), do estudo de caso envolvendo o Chile e o Peru na aplicação da metodologia de gestão de riscos de desastres (Grupo 05 do EID Interoceânico Central) e do programa de capacitação da rede de colaboradores em transporte de carga e logística, para construção de um site ou link de acesso às informações dos EID's na plataforma do Cosiplan, para formação da rede de colaboradores em transporte, para o apoio aos projetos prioritários fluviais (Acesso Nordeste ao Rio Amazonas e Navegabilidade da Bacia do Prata), para a promoção da participação social, para o aprofundamento dos estudos sobre integração aérea e integração comercial via correios, para a harmonização dos controles fronteiriços na região e a geração de infraestrutura e de serviços logísticos afetos ao trânsito fronteiriço (COORDINADORES NACIONALES, 2016)<sup>332</sup>. A princípio, a IIRSA e o Cosiplan não esperavam os sérios problemas políticos e institucionais que iriam aparecer nos próximos anos.

Na XIV Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan todos os assuntos citados anteriormente foram apreciados de forma positiva

---

331 COSIPLAN. **Plan de Trabajo 2016**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Plan%20de%20Trabajo%202016\\_v5.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Plan%20de%20Trabajo%202016_v5.pdf). Acesso em 28.04.2021.

332 COORDINADORES NACIONALES. **XIX Reunión de Coordinadores Nacionales de COSIPLAN-IIRSA. Informe de la reunión**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cn29\\_montevideo16\\_informe\\_de\\_reunion%20revpptu.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cn29_montevideo16_informe_de_reunion%20revpptu.pdf). Acesso em 28.04.2021.

pelos representantes dos países (COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN, 2016)<sup>333</sup>. Ademais, outros assuntos e informes também estiveram na pauta do encontro, como a realização de seminários sobre gestão de riscos de desastres e cadeias sociais de valor, a situação e o regulamento do chamado “Fondo de Iniciativas Comunes – FIC” da Unasul, encaminhamentos para elaboração de uma metodologia para avaliação do PAE 2012-2022, transferência da gestão da Presidência Pró-Tempore do Cosiplan e até uma Declaração do Mercosul<sup>334</sup>.

Cabe acrescentar que o PSI Integração Ferroviária ocupou um lugar de destaque na agenda do Comitê Coordenador do Cosiplan por causa do seu bom andamento e da tomada de ações concretas voltadas à realização de um completo diagnóstico do setor na América do Sul. O Comitê Coordenador do Cosiplan comunicou que uma cooperação técnica e financeira formatada entre o governo do Uruguai e a Secretaria Geral da Unasul iria disponibilizar os insumos para o balizamento de estratégias facilitadoras da integração ferroviária sul-americana. Em tempo, o Comitê Coordenador do Cosiplan também atribuía especial atenção para alguns projetos do setor, sobretudo o Corredor Ferroviário Bioceânico Central (*ibidem*).

Não é novidade que a Bolívia estava fortemente empenhada na concretização do Corredor Ferroviário Bioceânico Central e na execução dos projetos de infraestrutura nele previstos. Um material exposto pelo governo boliviano mostrou o histórico de planejamento e de gestão do projeto no país e dos programas e ações governamentais na área, com ênfase para os diversos estudos realizados referentes à viabilidade e aos impactos do empreendimento (MINISTERIO DE

---

333 COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN. **XIV Reunión del Comité Coordinador del Cosiplan. Acta.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Acta%20XIV%20Reuni%C3%B3n%20CC%20Cosiplan%20Final.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Acta%20XIV%20Reuni%C3%B3n%20CC%20Cosiplan%20Final.pdf). Acesso em 28.04.2021.

334 A Declaração de Assunção da XLIX Reunião Ordinária do Conselho do Mercosul e da Cúpula de Chefes dos Estados Partes do Mercosul, de 21 de dezembro de 2015, tratava da cooperação regional para viabilizar o Projeto “Corredor Carretero Chile – Argentina – Paraguai – Brasil”.

OBRAS PÚBLICAS, SERVICIOS Y VIVIENDA, 2016)<sup>335</sup>. Conforme a exposição do governo nacional (*ibidem*), o projeto abrange trechos ferroviários no Peru (345 km), na Bolívia (1.894 km) e no Brasil (1.521 km), totalizando 3.755 km de extensão de costa a costa, do Pacífico ao Atlântico, como também pode ser observado na ilustração a seguir que realça o traçado Peru-Bolívia.

Figura 27. Projeto Corredor Ferroviário Bioceânico Central: traçado Peru-Bolívia



Fonte: Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, 2016 (*op cit*).

O projeto ferroviário em tela tinha como objetivos: i) melhorar a eficiência e a competitividade do sistema de transporte e otimizar o uso de suas capacidades; ii) corroborar para a integração funcional do sistema de transporte; iii) impulsionar as relações comerciais na região; iv) assegurar uma alternativa logística e de transporte voltada

335 MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, SERVICIOS Y VIVIENDA. **Corredor Ferroviario Bioceánico Central**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Presentacion%20C3%B3nCFBCBoli-vaAnexo3.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Presentacion%20C3%B3nCFBCBoli-vaAnexo3.pdf). Acesso em 28.04.2021.

ao desenvolvimento econômico equilibrado do país; v) promover a mobilidade sustentável; vii) reforçar a coesão territorial e social e as melhorias na acessibilidade (MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, SERVICIOS Y VIVIENDA, 2016, *ibidem*). No entendimento do governo boliviano, o projeto era viável face os investimentos e os custos nele previstos e era rentável economicamente tendo com conta a dinâmica do mercado, tinha impactos sociais e ambientais razoáveis que poderiam ser mitigados ou compensados, estava situado em território com estruturas produtivas locais e regionais adequadas e comprometido com a concretização de geoestratégias no continente, como o acesso ao Pacífico, que atendia aos interesses da Bolívia e do Brasil (*ibidem*). No âmbito da Unasul, o Projeto Corredor Ferroviário Bioceânico Central ficou alocado no Grupo 05 do EID Interoceânico Central<sup>336</sup> na Carteira de Projetos e na API e previa o desenvolvimento de um conjunto de projetos e de intervenções no lado boliviano tão somente.

Em meados de 2016 transcorreram as reuniões dos GTE's para monitoramento de alguns projetos prioritários (Acesso Nordeste ao Rio Amazonas e Melhoramento da Navegabilidade dos Rios da Bacia do Prata), acompanhamento do PTI Túnel Binacional Água Negra e dos PSI's (SIG e site do Cosiplan, integração e facilitação fronteiriça, integração comercial por correios, cadeias sociais de valor e infraestrutura) e atualização das Carteiras de Projetos dos EID's<sup>337</sup> e da API. Na sua maior parte, as agendas dos GTE's em 2016 foram cumpridas mediante videoconferências sem a disponibilização de alguns documentos dos eventos realizados. A introdução e a utilização de recursos tecnológicos nas atividades dos GTE's podem ter facilitado a dinâmica dos trabalhos de planejamento e de gestão de projetos, contudo, tais mudanças também arrefeceram a pró-atividade do Cosiplan.

---

336 Grupo 05 - Conexiones del EJE Al Pacífico: Ilo / Matarani - Desaguadero - La Paz + Arica - La Paz + Iquique - Oruro - Cochabamba - Santa Cruz.

337 EIDs Amazonas, Peru-Brasil-Bolívia, Interoceânico Central, Mercosul-Chile, Hidrovia Paraguai-Paraná, Capricórnio e Andino.

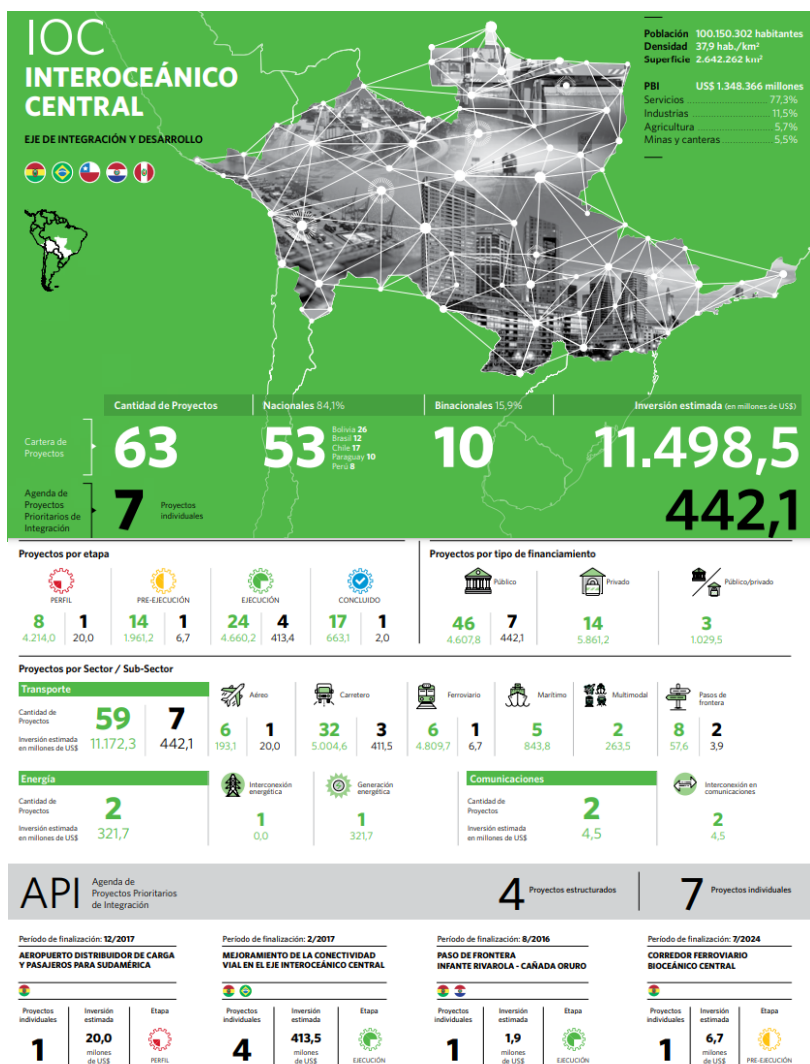
Os GTE's dos EID's prosseguiram com a revisão e o preenchimento das fichas de projetos, com o monitoramento intensivo dos projetos prioritários, com a definição das listas de projetos e com a efetivação de mudanças nos portfólios de projetos. O GTE Interoceânico Central observava o andamento de projetos de infraestrutura e fazia alguns apontamentos: i) atraso do Projeto Construção da Ponte Internacional e Área de Fronteira Carmelo Peralta (Paraguai) e Porto Murtinho (Brasil), do Grupo 01; ii) conclusão de projetos rodoviários na Bolívia (Melhoramento da estrada Santa Cruz - Yacuiba e Pavimentação Potosí - Tupiza - Villazón, ambos do Grupo 01, e Construção da estrada Pailón - San José - Puerto Suárez, do Grupo 03); iii) execução do Projeto Aeroporto Internacional Viru Viru, Santa Cruz, do Grupo 03, e do Projeto Duplicação da Rodovia La Paz e Santa Cruz, do Grupo 05; iv) conclusão dos estudos dos projetos rodoviários Estrada Trinidad - Puerto Ustarez e Estrada Tacna - La Paz (Trecho Viacha - Hito IV) e do Projeto Corredor Ferroviário Bioceânico Central, todos pertencentes ao Grupo 05 (GTE EJE INTEROCEÁNICO CENTRAL, 2016)<sup>338</sup>.

A Carteira de Projetos do EID Interoceânico Central não sofreu alterações na composição da lista de projetos, assim sendo, os países continuavam fazendo a gestão dos projetos na expectativa de viabilizar a execução deles nos seus territórios (Figura 28).

---

338 GTE EJE INTEROCEÁNICO CENTRAL. **Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo del EJE Interoceánico Central para la actualización de la Cartera del Cosiplan y de la API.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cartera16\\_reunion\\_por\\_eje\\_informe\\_final\\_IOC.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cartera16_reunion_por_eje_informe_final_IOC.pdf). Acesso em 29.04.2021.

Figura 28. Fichas técnicas resumidas do EID Interoceânico Central

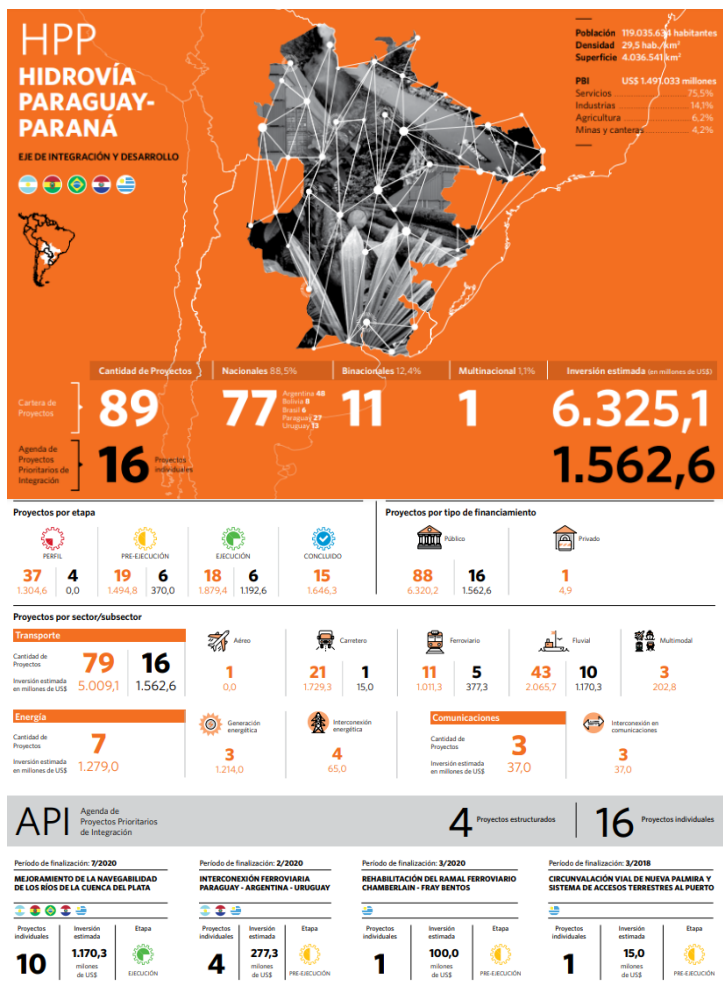


Fonte: COSIPLAN, 2016<sup>339</sup>.

339 COSIPLAN. **Fichas de la Cartera del Cosiplan y de la API por Eje y por País 2016**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Fichas2016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Fichas2016_web.pdf). Acesso em 30.04.2021.

O GTE Hidrovia Paraguai-Paraná também mantém a composição do seu portfólio com poucas alterações na lista de projetos (Figura 29). O GTE Hidrovia Paraguai-Paraná detinha maiores informações sobre os projetos dos Grupos de Projetos 02, 03, 04 e 05 e as vias fluviais de integração no Rio Paraguai.

Figura 29. Fichas técnicas resumidas do EID Hidrovia Paraguai-Paraná



Fonte: COSIPLAN, 2016 (op cit).



O GTE Hidrovia Paraguai-Paraná tomou conhecimento da pré-execução do Projeto Reabilitação e Manutenção do Canal Tamengo, via de acesso da Bolívia à hidrovia, e da conclusão do Projeto de Construção de Puerto Busch, um porto fluvial, situado no município de Puerto Suarez, província de German Busch, departamento de Santa Cruz, para facilitar o transporte de cargas através da hidrovia, responsável por articular os sistemas fluvial e marítimo e por assegurar os fluxos de importação e exploração no sudeste da Bolívia, e da situação de outros projetos do Grupo 01 e dos demais grupos do EID (GTE EJE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ, 2016)<sup>340</sup>.

No registro da reunião do GTE especializado consta que Brasil e Bolívia iriam dialogar sobre a situação dos projetos de interesse mútuo e que os principais projetos voltados à navegabilidade das vias fluviais da hidrovia ainda dependiam de estudos e diagnósticos, notadamente o trecho entre Apa e Corumbá, envolvendo Paraguai, Bolívia e Brasil (*ibidem*).

Os demais GTE's do Cosiplan, que realizaram eventos e atividades naquele ano, tiveram progressos, uns mais expressivos, outros menos. O GTE Gestão de Riscos de Desastres conseguiu desenvolver a metodologia elaborada num projeto piloto apoiado pelo Chile e Peru com foco no Grupo 05 do EID Interoceânico Central da Unasul; a partir dessa experiência o GTE Gestão de Riscos de Desastres buscou incentivar o debate sobre as políticas regionais de gestão de riscos de desastres e a aplicação da metodologia em outros projetos de infraestrutura regional nos países (GTE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES, 2016)<sup>341</sup>.

---

340 GTE EJE HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ. **Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo del Eje de a Hidrovia Paraguay-Paraná para la actualización de la Cartera del Cosiplan y de la API. Informe preliminar.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cartera16\\_reunion\\_por\\_eje\\_informe\\_final\\_HPP.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cartera16_reunion_por_eje_informe_final_HPP.pdf). Acesso em 29.04.2021.

341 GTE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES. **Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo sobre Gestión de Riesgo de Desastres.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/grd\\_lima16\\_In-](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/grd_lima16_In-)

O GTE SIG e Site do Cosiplan tratou da operacionalização, utilização e aperfeiçoamento do SIG do Cosiplan (GT SIG/WEB COSIPLAN, 2016)<sup>342</sup>. E os GTE's PTI Túnel Binacional Água Negra, Transportes de Carga e Logística, Integração Comercial por Correios, Integração Ferroviária e Telecomunicações seguiram o calendário anual de atividades, conforme previsto no Plano de Trabalho e no calendário.

O GTE Integração e Facilitação Fronteiriça retomou as discussões a respeito das áreas, postos ou zonas de controles fronteiriços e do planejamento e desenvolvimento fronteiriço. O GTE mencionado procurava constituir uma abordagem que pudesse explicar os modelos de controle e gestão fronteiriços, os contextos em que vivem as populações, as perspectivas, dimensões e possibilidades de ações políticas nessas áreas e os fatores necessários para a identificação de regiões bilaterais fronteiriças (RBF), dos territórios afetados e dos projetos nominados (GTE SOBRE INTEGRACIÓN Y FACILITACIÓN FRONTERIZA, 2016)<sup>343</sup>. O GTE Integração e Facilitação Fronteiriça aplicou uma metodologia de reuniões por grupos para o debate coletivo sobre esses elementos caros à temática em apreço: i) indicadores de eficácia e de funcionamento dos postos de controle fronteiriço; ii) planejamento aplicado à integração fronteiriça, às localidades e às situações na fronteira; iii) instituição de marco legal para a abordagem multidimensional da integração fronteiriça; iv) definição de insumos para a formulação dos planos de integração transfronteiriça (*ibidem*). Em que pese à relevância dos trabalhos desse GTE, nota-se a ocorrência de um problema comum no campo do

---

formeFinal.pdf. Acesso em 29.04.2021.

342 GT SIG/WEB COSIPLAN. **Informe**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/sig\\_videoconferencia080916\\_Informe.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/sig_videoconferencia080916_Informe.pdf). Acesso em 29.04.2021.

343 GRUPO TÉCNICO EJECUTIVO SOBRE INTEGRACIÓN Y FACILITACIÓN FRONTERIZA. **Informe final**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/GTE\\_Integraci%C3%B3nyFacilitaci%C3%B3nFronteriza\\_Agosto2016\\_InformeFinal.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/GTE_Integraci%C3%B3nyFacilitaci%C3%B3nFronteriza_Agosto2016_InformeFinal.pdf). Acesso em 29.04.2021.

planejamento: a descontinuidade das ações. O GTE “abandonou” os documentos de referência na área, elaborados pela IIRSA e pelo COSIPLAN, e reabriu o debate teórico e conceitual, que já havia sido feito pelo próprio GTE em outras oportunidades. Com efeito, o momento exigia objetividade na reformulação do “programa institucional” voltado às fronteiras sul-americanas, o que não ocorreu.

A gestão do Cosiplan (2016-2017), exercida pela Venezuela, teve dificuldades na coordenação dos trabalhos dos GTE’s e das agendas dos Coordenadores Nacionais, do Comitê Coordenador do Cosiplan e do Conselho. Isso pode não ter prejudicado as atividades dos GTE’s, mas repercutiu negativamente na postura e no alinhamento das instâncias do Cosiplan e do Conselho. No arquivo do Cosiplan não estão disponíveis ou não podem ser localizadas as informações e os documentos referentes às reuniões dos Coordenadores Nacionais e do Comitê Coordenador do Cosiplan, realizadas no segundo semestre de 2016. E tendo como base o Informe de Atividades do Cosiplan daquele ano, essas agendas não teriam ocorrido (COSIPLAN, 2016)<sup>344</sup>.

Uma reunião do Cosiplan, datada de 06 de dezembro, tratou do encerramento dos trabalhos de 2016. O registro desse evento é econômico nos detalhes das discussões e dos encaminhamentos tomados pelos representantes dos países no Conselho, aliás, um dos principais temas do planejamento institucional foi abordado de forma superficial pelo Cosiplan – a metodologia de revisão do PAE 2012-2022 – necessária por ocasião do prazo previsto no documento (2017). Além dos relatórios de atividades dos GTE’s e do acompanhamento da Carteira de Projetos e da API, que não continham novidades, a publicação dos documentos técnicos ensejava reconhecimento por parte das autoridades e dos colaboradores presentes. O Cosiplan destacou a importância das publicações sobre o PTI e o estudo de caso concluído (Túnel Binacional Água Negra), a metodologia de

---

344 COSIPLAN. **Informe de Actividades 2016**. Disponível em: <https://d1dhn91mufybw1.cloudfront.net/downloads/pdfs/fdxiyc9md/fdxiyc9md.pdf?v=1619782322>. Acesso em 29.04.2021.

gestão de riscos de desastres e os estudos aplicados nas infraestruturas de integração regional no Chile e no Peru e os informes diversos do órgão, entre eles os informes da Carteira de Projetos e da API por EID e país, expostos anteriormente para os EID's Interoceânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná (COSIPLAN, 2016)<sup>345</sup>.

A Carteira de Projetos e a API não foram impactadas por quaisquer questões referentes à gestão da Venezuela na Presidência Pró-Tempore do Cosiplan. Os informes foram publicados normalmente e mantiveram a estrutura e a exposição de conteúdos adotadas pelas instâncias do Cosiplan e pelo Conselho (COSIPLAN, UNASUR, 2016<sup>346</sup> e 2016<sup>347</sup>). As mudanças na quantidade de projetos e até na relação e na composição de projetos previstos nas Carteiras da Unasul não acarretavam transformações na gestão de projetos de infraestrutura nem no planejamento territorial e regional. Além disso, as propostas ou modelos de “gestão especial” de projetos-âncora, projetos prioritários e projetos multinacionais não produziram efeitos ou impactos significativos na taxa de efetividade de execução dos projetos. Apesar disso, o caminho para o desenvolvimento da integração regional via implementação de projetos de infraestrutura continuava sendo o “das boas ideias e práticas em gestão de projetos e em planejamento” e isso poderia ser alcançado com a revisão do PAE no ano seguinte, contudo, o Cosiplan dava sinais de esgotamento e de ineficiência de suas ações.

---

345 COSIPLAN. **Reunión del Cosiplan sobre el Plan de Trabajo 2017.**

Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/PT2017\\_informe\\_de\\_reunion\\_v2.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/PT2017_informe_de_reunion_v2.pdf). Acesso em 30.04.2021.

346 COSIPLAN. UNASUR. **Cartera de Proyectos 2016.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf). Acesso em 30.04.2021.

347 COSIPLAN. UNASUR. **Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración 2016.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/API%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/API%202016_web.pdf). Acesso em 30.04.2021.

## **2.7 O aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento e gestão territorial e de projetos e o empenho do Cosiplan: avanços promissores, mas frustrados em 2017**

O Plano de Trabalho de 2017, apresentado pelo Cosiplan, era uma repetição dos planos de trabalho dos anos anteriores; com exceção da revisão e da atualização do PAE para o período 2012-2022, nenhuma inovação relevante foi acrescentada ao documento que matinha o foco na atualização das carteiras de projetos e da API, na criação de PTT's, na aplicação das metodologias de planejamento territorial e de avaliação de impactos de projetos (EASE, IPrLg e GRD), na promoção da participação social nas atividades do Cosiplan, na utilização e no funcionamento das geotecnologias (SIP e SIG) e do site institucional e no desenvolvimento dos PSI's, nomeadamente: Transporte de Carga e Logística, Integração Ferroviária, Portos e Hidrovias, Integração Aérea, Planejamento para Integração e Desenvolvimento Fronteiriço, Integração Comercial por Correios para Micro e Pequenas Empresas e Financiamento e Garantias (COSIPLAN, 2016)<sup>348</sup>.

A mudança da Presidência Pró-Tempore da gestão da Venezuela para a gestão da Argentina pode ter possibilitado o resgate dos processos afetos ao planejamento e de tomada de decisões políticas e técnicas no âmbito do Cosiplan. Ainda assim, os órgãos do Cosiplan tinham o desafio de adotar posturas mais objetivas e propositivas e ações concretas no planejamento territorial e regional e na gestão de projetos de infraestrutura. Nessa direção, algumas propostas sugeridas no Plano de Trabalho de 2017 indicavam as possibilidades de melhor atuação dos órgãos do Cosiplan, como a formulação conjunta de um PTI e de um Plano-Piloto de Integração Fronteiriça para o Corredor Rodoviário Bioceânico

---

348 COSIPLAN. **Plan de Trabajo 2017**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/PlandeTrabajo2017\\_Dic2016\\_v7.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/PlandeTrabajo2017_Dic2016_v7.pdf). Acesso em 01.05.2021.

Campo Grande - Porto Murtinho - Carmelo Peralta - Pozo Hondo - Misión La Paz - Paso Sico - Paso de Jama - Puertos del Norte de Chile (Antofagasta, Mejillones e Iquique), que interliga Brasil, Paraguai, Argentina e Chile (COSIPLAN, 2016, *op cit*). Certo é que o supracitado projeto era tratado com certa prioridade pelos países e contava com acordos e consensos importantes registrados em diferentes agendas governamentais e diplomáticas. É preciso reconhecer que o Cosiplan se posicionava no sentido de que as ações integracionistas dependiam do interesse dos países e da utilização das ferramentas construídas e disponibilizadas para a implementação dos projetos regionais.

De qualquer forma, o Cosiplan tomou as medidas para assegurar a revisão e a atualização do PAE 2012-2022, inclusive uma reunião especial para tratar do tema foi realizada por videoconferência em março daquele ano (2017) com a participação dos representantes que exerceram a Presidência Pro-Tempore do Consiplan entre 2011 e 2017 (COSIPLAN, 2017)<sup>349</sup>. Esse grupo de trabalho produziu durante o evento um documento - não disponibilizado no arquivo institucional - para subsidiar as discussões relacionadas com o aperfeiçoamento do PAE 2012-2022 que iriam ser feitas em outra oportunidade.

Devido às dificuldades da gestão do Cosiplan no ano anterior, os Coordenadores Nacionais tiveram que reavaliar o andamento das atividades de 2016, para, então, discutir os rumos do Plano de Trabalho de 2017 e das atividades nele previstas. Na XX Reunião do Foro Técnico da IIRSA e dos Coordenadores Nacionais, conforme a ata lavrada, ficou consignado que os principais resultados obtidos pelo Cosiplan em 2016 foram a elaboração e a publicação dos documentos técnicos, o funcionamento do site institucional e a implantação do Sistema de Informações de Projetos,

---

349 COSIPLAN. **Reunión Especial de PPT's 2011-2017 sobre la revisión del PAE**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=363>. Acesso em 01.05.2021.

o “SIP” (IIRSA, 2017)<sup>350</sup>. A IIRSA e os Coordenadores Nacionais discutiram as propostas de atividades e os cronogramas definidos pelos GTE’s (EID’s, PTI’s, Transporte de Cargas e Logística, Planejamento para Integração e Desenvolvimento Fronteiriço, Portos e Hidrovias e Integração Aérea, Integração Comercial por Correios, Participação Social) e a situação e a necessidade de melhorias no acompanhamento da Carteira de Projetos e da API (IIRSA, 2016, *ibidem*). Curiosamente, no registro da referida reunião, não há nenhuma menção a revisão e a atualização do PAE 2012-2022.

Logo em seguida, na XV Reunião, o Comitê Coordenador do Cosiplan apreciou os encaminhamentos da IIRSA e dos Coordenadores Nacionais e deliberou de forma favorável sobre os mesmos (COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN, 2017)<sup>351</sup>. Outrossim, o Comitê Coordenador do Cosiplan informou que a revisão e a atualização do PAE estavam sendo feitas por um grupo de trabalho e por meio da “Jornada Especial de Revisão do PAE” (*ibidem*). Esse trabalho foi desenvolvido, contudo, o documento ficou prejudicado por causa da interrupção das atividades da IIRSA e do Cosiplan/Unasul.

O grupo de trabalho especial focado na revisão do PAE se reuniu em abril de 2017 e debateu uma proposta de atualização do referido documento, elaborada pela delegação da Argentina. Àquele GT cumpria estabelecer uma metodologia adequada para avaliação do PAE, produzir um diagnóstico da implementação dele e levantar propostas para a sua reformulação. Havia o entendimento de que a avaliação do PAE deveria ser pautada em indicadores e contribuir para o aprimoramento dos instrumentos existentes (Carteira de

---

350 IIRSA. **XXX Reunión del Foro Técnico IIRSA. Informe final.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/30\\_Foro\\_T%C3%A9cnico\\_BsAs17\\_informe\\_final.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/30_Foro_T%C3%A9cnico_BsAs17_informe_final.pdf). Acesso em 01.05.2021.

351 COMITÉ COORDINADOR DEL COSIPLAN. **XV Reunión del Comité Coordinador del Cosiplan. Informe final.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cc15\\_BsAs17\\_informe\\_%20final.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cc15_BsAs17_informe_%20final.pdf). Acesso em 01.05.2021.

Projetos, SIG do Cosiplan e PTT's) e do próprio planejamento (GTE REVISIÓN DEL PAE, 2017)<sup>352</sup>.

Naquela oportunidade, uma pré-proposta de atualização do PAE estava sendo construída para apreciação das instâncias do Cosiplan e futura aprovação do Conselho. Os pontos mais importantes destacados na atividade do GTE diziam respeito ao planejamento institucional como premissa básica da integração territorial, ao conhecimento acerca das metodologias e das ferramentas e das diversas possibilidades de aplicação e de geração de experiências e de resultados, à manutenção de uma Carteira de Projetos ativa e objetiva, ao acesso social à informação e à utilização dos recursos comunicativos e geotecnológicos, e à implementação de programas e ações destinados ao desenvolvimento e à integração da sociedade sul-americana (GTE REVISIÓN DEL PAE, 2017)<sup>353</sup>.

Em julho de 2017 o mesmo GTE concentrou-se na apresentação e discussão de um diagnóstico do PAE nos 05 (cinco) anos de sua vigência (2011-2016) e na definição de propostas afetas à estrutura teórico-conceitual e ao arcabouço operacional do PAE (GTE REVISIÓN DEL PAE, 2017)<sup>354</sup>. Certamente, a revisão e a atualização do PAE suscitavam uma análise rigorosa sobre os objetivos estabelecidos, as ações previstas, as atividades realizadas e os resultados obtidos presentes naquele insumo do planejamento do Cosiplan. De certa maneira, como o Cosiplan cumpria rigorosamente os Planos de Trabalho anuais, respaldados

---

352 GTE REVISIÓN DEL PAE. **Jornada Especial sobre revisión del PAE. Informe final.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/pae\\_BsAs17\\_informe\\_final.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pae_BsAs17_informe_final.pdf). Acesso em 01.05.2021.

353 GTE REVISIÓN DEL PAE. **Actualización del PAE 2017. Justificación de propuestas.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/pae\\_BsAs17\\_Justificaci%C3%B3n\\_modificaci%C3%B3n%20PAE\\_Argentina.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pae_BsAs17_Justificaci%C3%B3n_modificaci%C3%B3n%20PAE_Argentina.pdf). Acesso em 01.05.2021.

354 GTE REVISIÓN DEL PAE. **II Jornada Especial sobre la Revisión del PAE. Informe.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/pae\\_Montevideo17\\_Informe\\_final.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pae_Montevideo17_Informe_final.pdf). Acesso em 01.05.2021.



pelo PAE, a avaliação desse documento, ou melhor, do próprio planejamento estratégico da entidade, consistia na “sistematização crítica” dos trabalhos desenvolvidos pelo Cosiplan e na compilação dos relatórios dos GTE’s.

Evidente que a revisão do PAE não poderia se confundir com a avaliação do planejamento territorial e regional da Unasul e da gestão de projetos de infraestrutura, de responsabilidade do Cosiplan, daí a impertinência de análises mais aprofundadas baseadas em indicadores de resultados sobre os impactos diretos e indiretos das ações implementadas nas diversas áreas de atuação da organização regional. Dito isso, na reunião do “GTE especial” foram expostas súmulas sobre os instrumentos do PAE, nomeadamente: i) PTI’s; ii) Carteira de Projetos, API e SIP; iii) SIG e Site do Cosiplan; iv) Gestão de Riscos e Desastres; v) Transporte de Carga e Logística; vi) Integração Ferroviária; vii) Portos e Hidrovias; viii) Integração Aérea; ix) Planejamento para a Integração e Desenvolvimento de Territórios Fronteiriços; x) Integração Comercial por Correios para Pequenas e Micro Empresas; xi) Telecomunicações; xii) Mecanismos de Financiamentos e Garantias; xiii) Ações de Comunicação e Difusão (GTE REVISIÓN DEL PAE, 2017, *op cit*).

O GTE chegou a conclusão de que o PAE foi desenvolvido de forma contínua e com observância dos objetivos estabelecidos e que os instrumentos nele previstos foram construídos e utilizados satisfatoriamente (*ibidem*). Os apontamentos feitos pelos representantes dos países e das instâncias do Cosiplan acerca do PAE – definição de indicadores para medição dos impactos da infraestrutura na qualidade de vida das populações, proposição de mecanismos de participação social e indicação de ações diversas – não estavam diretamente ligados a sua concepção tampouco a sua estrutura conceitual e operacional, mas à formatação dos próprios instrumentos de planejamento e gestão e à necessidade de efetivação dos mesmos em prol da integração regional sul-americana. Dessa forma, é possível acompanhar o entendimento do

GTE que o PAE 2012-2022 foi um instrumento exitoso, todavia, a sua reformulação exigiria criatividade e maior empenho das organizações internacionais parceiras, do Cosiplan, da Unasul, dos governos nacionais e dos colaboradores nos países, principalmente dos governos locais, dos setores interessados da iniciativa privada e das populações envolvidas.

Em tempo, o Cosiplan conseguiu ajustar o PAE 2012-2022, isto é, atualizar o documento com o seu histórico de desenvolvimento e com nova estrutura de objetivos, ações, instrumentos e inserir os recursos de monitoramento e avaliação de impactos do Plano, o cronograma de execução e prazo de revisão (COSIPLAN, 2017)<sup>355</sup>. O Quadro 27 mostra a síntese da última versão do PAE.

---

355 COSIPLAN. **PAE. Plan de Acción Estratégico 2012-2022. Ajustado a 2017**. COSIPLAN, 2017. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=4626>. Acesso em 10.05.2021.

Quadro 27. PAE 2012-2022: versão atualizada em 217

<b>Objetivo 1. Promover a conectividade da região a partir da construção de redes de infraestrutura para integração física atendendo a critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis, preservando o meio ambiente e o equilíbrio dos ecossistemas</b>			
<b>Ações</b>	<b>Produtos</b>	<b>Prazo/ periodicidade</b>	<b>Situação</b>
1.1 Planejamento territorial. Aperfeiçoar o processo de planejamento territorial indicativo para integração e desenvolvimento do território sul-americano	Resultados das atividades realizadas nos Objetivos 2 e 6 e suas respectivas Ações	Permanente	Em andamento
<b>Objetivo 2. Aumentar as capacidades e potencialidades da população local e regional por meio do desenvolvimento da infraestrutura, com a finalidade de melhorar sua qualidade e expectativa de vida, e difundir entre o público em geral os resultados dos empreendimentos do Cosiplan</b>			
<b>Ações</b>	<b>Produtos</b>	<b>Prazo/ periodicidade</b>	<b>Situação</b>
2.1 Resultados socioeconômicos dos projetos. Recopilar informação dos projetos e dos territórios onde se localizam para analisar os resultados do processo de integração física na população	Informação dos territórios e dos projetos que os países priorizem para analisar os seus resultados econômicos e sociais	Variável conforme o interesse dos países	Não iniciado
2.2 Participação social. Definir instâncias de participação social em geral e de comunidades envolvidas em ações e projetos do Cosiplan para reconhecer as suas expectativas e incorporar elas na tomada de decisões	Participação social ativa das comunidades envolvidas em instâncias do Cosiplan	Permanente	Em andamento
2.3 Estratégia de difusão do Cosiplan. Difundir o trabalho desenvolvido no marco do Cosiplan entre as comunidades governamentais, acadêmicas, empresariais e sociais da América do Sul e a nível global, utilizando novas tecnologias e estratégias modernas de comunicação	Ações de difusão dos trabalhos do Cosiplan	Permanente	Em andamento

Quadro 27. PAE 2012-2022: versão atualizada em 2017 [Continuação]

<b>Objetivo 3. Desenvolver e aplicar metodologias de planejamento territorial para a identificação e implementação de ações complementares aos projetos de infraestrutura de integração, com o objetivo de potencializar os seus impactos no desenvolvimento dos territórios envolvidos, considerando aspectos econômicos, sociais e ambientais</b>			
<b>Ações</b>	<b>Produtos</b>	<b>Prazo/ periodicidade</b>	<b>Situação</b>
3.1 Diretrizes para programas de integração territorial. Revisar e atualizar as diretrizes para formulação de Programas Territoriais de Integração (PTIs) que complementem a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) e os projetos da Carteira do Cosiplan	Diretrizes atualizadas para formulação de Programas Territoriais de Integração (PTIs)	Variável conforme o interesse dos países	Em andamento
3.2 Formulação de Programas Territoriais de Integração. Formular Programas Territoriais de Integração (PTIs)	Programas Territoriais de Integração (PTIs) aplicados a projetos selecionados pelos países	Variável conforme o interesse dos países	Em andamento
3.3 Metodologias de avaliação ambiental e social com enfoque estratégico. Aplicar a Metodologia de Avaliação Ambiental e Social com Enfoque Estratégico (EASE)	Metodologia EASE aplicada a projetos ou grupo de projetos selecionados pelos países	Variável conforme o interesse dos países	Em andamento
3.4 Metodologia de integração produtiva e logística. Aplicar a Metodologia de Integração Produtiva e Logística (IPrLg)	Metodologia IPrLg aplicada a projetos ou grupo de projetos selecionados pelos países	Variável conforme o interesse dos países	Em andamento
3.5 Metodologia sobre gestão de riscos de desastres. Aplicar a Metodologia para Incorporação de Gestão de Riscos de Desastres em Projetos de Infraestrutura (GRD)	Metodologia desenvolvida e aplicada a projetos ou grupo de projetos selecionados pelos países. Programa de Capacitação desenvolvido	Variável conforme o interesse dos países	Em andamento

Quadro 27. PAE 2012-2022: versão atualizada em 2017 [Continuação]

3.6 Cadeias econômicas e sociais de valor. Aplicar a Metodologia de Integração Produtiva e Logística (IPrLg) a cadeias econômicas e sociais de valor	Metodologia IPrLg aplicada a cadeias de valor selecionadas pelos países	Variável conforme o interesse dos países	Não iniciado
<b>Objetivo 4. Consolidar a Carteira de Projetos para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (Carteira do Cosiplan) e a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API)</b>			
<b>Ações</b>	<b>Produtos</b>	<b>Prazo/ periodicidade</b>	<b>Situação</b>
4.1 Carteira de Projetos. Atualizar a Carteira do Cosiplan	Carteira do Cosiplan atualizada e divulgada por meio dos informes anuais	Anual	Em andamento
4.2 Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API). Atualizar a informação dos projetos e revisar a conformação da Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API)	Projetos da API atualizados. Conformação da API revisada.	Atualização dos projetos de forma anual e revisão da conformação da API de forma quinquenal	Em andamento
4.3 Sistema de Informações de Projetos. Atualizar o Sistema de Informação de Projetos do Cosiplan (SIP)	SIP Atualizado	Permanente	Em andamento
4.4 Sistema de Monitoramento Permanente. Aplicar o módulo de Sistema de Monitoramento Permanente (SMP) do SIP aos projetos da Carteira do Cosiplan e da API	SMP Atualizado	Permanente	Em andamento

Quadro 27. PAE 2012-2022: versão atualizada em 2017 [Continuação]

<b>Objetivo 5. Fomentar o uso intensivo de Tecnologias de Informação e Comunicação com a finalidade de ultrapassar barreiras geográficas e operacionais dentro da região</b>			
<b>Ações</b>	<b>Produtos</b>	<b>Prazo/periodicidade</b>	<b>Situação</b>
5.1 Site web do Cosiplan. Desenvolver, atualizar e difundir o site web do Cosiplan	Site web do Cosiplan ativo, atualizado e em funcionamento na internet	Permanente	Site criado, ativo e atualizado. Em andamento
5.2 Sistema de Informação Geográfica (SIG). Desenvolver, atualizar e difundir o Sistema de Informação Geográfica (SIG) que oriente o planejamento territorial na América do Sul	SIG ativo, atualizado e em funcionamento na internet	Permanente	SIG criado, ativo e atualizado. Em andamento
<b>Objetivo 6. Impulsionar o desenvolvimento dos processos setoriais de integração com o propósito de identificar os obstáculos técnicos, normativos e de coordenação institucional que impedem o desenvolvimento e a operação eficiente da infraestrutura da América do Sul, e propor ações que permitam superá-los</b>			
<b>Ações</b>	<b>Produtos</b>	<b>Prazo/periodicidade</b>	<b>Situação</b>
6.1 Transporte de carga e logística. Impulsionar uma logística de carga de escala regional a partir do apoio às políticas públicas que promovam uma visão sistêmica da infraestrutura do transporte, do movimento de bens e da armazenagem nos países sul-americanos	Realização de estudos específicos. Ações de capacitação, fortalecimento institucional, intercâmbio e difusão de boas práticas e uso de novas tecnologias	Permanente	Em andamento

Quadro 27. PAE 2012-2022: versão atualizada em 2017 [Continuação]

Ações	Produtos	Prazo/ periodicidade	Situação
6.2 Integração ferroviária. Fomentar a integração ferroviária e a complementaridade de políticas e projetos do setor ferroviário que impulsionem o desenvolvimento econômico e social	Realização de estudos específicos. Ações de capacitação, fortalecimento institucional, intercâmbio e difusão de boas práticas e uso de novas tecnologias	Permanente	Em andamento
6.3 Integração de portos e hidrovias. Melhorar a competitividade da região a partir de aproveitamento do potencial que oferecem as hidrovias sul-americanas, identificando linhas de ação a nível regional para promover o desenvolvimento portuário, de plataformas logísticas e do transporte marítimo e fluvial	Identificação de projetos de investimento. Realização de estudos específicos. Ações de capacitação, fortalecimento institucional, intercâmbio e difusão de boas práticas e uso de novas tecnologias	Permanente	Em andamento
6.4 Integração aérea. Melhorar a conectividade das economias da região através do desenvolvimento e do fortalecimento de alternativas de transporte aéreo regional de cargas e passageiros	Realização de estudos específicos para identificar potenciais hubs regionais. Ações de capacitação, fortalecimento institucional, intercâmbio e difusão de boas práticas e uso de novas tecnologias	Permanente	Em andamento
6.5 Planejamento para integração e desenvolvimento de territórios da fronteira. Desenvolver ações para converter as regiões de fronteira em espaços de integração e desenvolvimento, facilitando a mobilidade de bens e pessoas, e planejando o território atendendo os aspectos econômicos, sociais e ambientais	Desenvolver uma plataforma digital de informação. Elaboração de estudos específicos. Ações de capacitação, fortalecimento institucional, intercâmbio e difusão de boas práticas e uso de novas tecnologias	Permanente	Em andamento

Fonte: COSIPLAN, 2017 (op cit).

Outro trabalho similar foi feito por um grupo especial para revisão e atualização da API. Esse GT realizou reuniões concomitantes com o GT de revisão do PAE e tratou da situação dos projetos prioritários no período 2011-2016 nos contextos das mudanças e das novas relações regionais e internacionais no mundo e da necessidade de reformular as prioridades dos países, a exploração dos recursos naturais e os processos de integração territorial e regional; outro esforço para impulsionar a agenda do Cosiplan/Unasul.

A revisão da API apoiou-se na sistematização das informações da situação dos projetos – 31 projetos prioritários estruturados e 103 projetos prioritários individuais – e nas análises dos órgãos do Cosiplan. A partir desse procedimento, o GT responsável avaliou os projetos que não foram priorizados pelos governos, os projetos que estavam atrasados e que demandavam maior prazo para execução (GTE REVISIÓN DEL PAE, 2017)<sup>356</sup>. Visando abordar melhor a questão da finalização dos projetos prioritários dentro dos prazos razoáveis admitidos no PAE, o mesmo GT entendeu pela necessidade de compor 02 (dois) grupos de projetos, chamados de “API 2022” e “API 2027”; a saber, os projetos que não poderiam ser concluídos naqueles prazos seriam retirados da API, podendo ser resgatados em outro momento (*ibidem*). Na aproximação inicial, o Grupo API 2022 continha 12 (doze) projetos estruturados e o Grupo API 2027 10 (dez) projetos, e 09 (nove) projetos desse tipo não estavam ajustados à API (*ibidem*).

Na verdade, o GT criou uma série de critérios para a permanência dos projetos na API, definidos dessa forma: i) os projetos não podem estar na fase de perfil; ii) os projetos não podem ficar na fase de pré-execução desde o seu ingresso na carteira (2011); iii) os projetos em pré-execução não podem ter estudos anteriores a 2013; iv) os projetos devem ter fichas técnicas completas e detalhadas. Além

---

356 GTE REVISIÓN DEL PAE. **Jornada Especial sobre la Revisión de la API.**

Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/api\\_BuenosAires17\\_Informe\\_Final.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_BuenosAires17_Informe_Final.pdf). Acesso em 02.05.2021.



disso, o GTE estabeleceu as seguintes condicionantes para inclusão de projetos prioritários na API: i) o projeto indicado deve pertencer a Carteira de Projetos, ser prioridade do governo nacional e contar com o compromisso de sua realização; ii) o projeto indicado deve dispor de estudos de factibilidade e possuir a previsão de recursos financeiros para a sua execução; iii) o projeto indicado deve ajudar na consolidação de redes de conectividade com alcance regional e/ou apresentar sinergias transfronteiriças; iv) o projeto indicado pode usufruir de oportunidade ou necessidade de um programa de ações para prestação efetiva de serviços e desenvolvimento sustentável do território (*op cit*).

A relação de projetos prioritários estruturados e a situação deles na revisão da API podem ser visualizadas no Quadro 28. Os principais projetos de infraestrutura dos EID's Interoceânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná incidentes na área de estudo foram mantidos na revisão da API. O projeto prioritário “da conectividade viária entre Brasil e Bolívia” tinha melhor projeção de implementação (API 2022) e os outros 02 (dois) projetos de transportes - “Bacia do Prata” e “CFBC” - estavam inseridos na API 2027.

Quadro 28. Projetos prioritários conforme a situação deles na revisão da API

<b>EID</b>	<b>Projeto</b>	<b>Situação</b>
<b>Amazonas</b>	Eje Vial Paita - Tarapoto - Yurimaguas, Puertos, Centros Logísticos e Hidrovías	API 2022
	Eje Vial Callao - La Oroya - Pucallpa, Puertos, Centros Logísticos e Hidrovías	API 2022
	Acceso Nororiental al Río Amazonas	Não prioritário
<b>Andino</b>	Corredor Vial Caracas - Bogotá - Buenaventura / Quito	API 2022
	Interconexión Fronteriza Colombia – Ecuador	API 2022
	Sistema de Conectividad de Pasos de Frontera Colombia -Venezuela	API 2027
	Centro Binacional de Atención de Frontera (CEBAF) Desaguadero	API 2022
	Autopista del Sol: Mejoramiento y Rehabilitación del Tramo Sullana - Aguas Verdes	API 2022
<b>Capricornio</b>	Construcción del Puente Binacional Salvador Mazza - Yacuiba y Centro de Frontera	API 2027
	Conexión Oeste Argentina – Bolivia	API 2027
	Corredor Ferroviario Bioceánico Paranaguá – Antofagasta	Não prioritário
	Conexión Vial Foz - Ciudad del Este - Asunción – Clorinda	API 2027
	Línea de Transmisión 500 KV (Itaipú - Asunción - Yacyreta)	API 2022
<b>Escudo Guianés</b>	Rehabilitación de la Carretera Caracas – Manaos	Não prioritário
	Ruta Boa Vista - Bonfim - Lethem - Linden – Georgetown	API 2027
	Rutas de Conexión entre Venezuela - Guyana - Suriname	API 2027

Quadro 28. Projetos prioritários conforme a situação deles na revisão da API [continuação]

<b>EID</b>	<b>Projeto</b>	<b>Situação</b>
<b>Hidrovia Paraguai-Paraná</b>	Mejoramiento de la Navegabilidad de los Ríos de la Cuenca del Plata	API 2027
	Interconexión Ferroviaria Paraguay - Argentina – Uruguay	Não prioritário
	Rehabilitación del Ramal Ferroviario Chamberlain - Fray Bentos	API 2022
	Circunvalación Vial de Nueva Palmira y Sistema de Accesos Terrestres al Puerto	API 2022
<b>Interoceánico Central</b>	Aeropuerto Distribuidor de Carga y Pasajeros para Sudamérica (Hub Aeropuerto Internacional Viru Viru, Santa Cruz)	API 2027
	Mejoramiento de la Conectividad Vial en el Eje Interoceánico Central	API 2022
	Paso de Frontera Infante Rivarola - Cañada Oruro	Não prioritário
	Corredor Ferroviario Bioceánico Central (Tramo Boliviano)	API 2027
<b>Mercosul-Chile</b>	Gasoducto del Noreste Argentino	API 2022
	Construcción del Puente Internacional Jaguarão - Río Branco	API 2027
	Transporte Multimodal en Sistema Laguna Merín y Lagoa Dos Patos	API 2027
	Corredor Ferroviario Montevideo – Cacequí	API 2022
	Optimización del Sistema Paso de Frontera Cristo Redentor	API 2027
	Túnel Binacional Agua Negra	API 2027
<b>Peru-Brasil-Bolivia</b>	Conexión Porto Velho - Costa Peruana	API 2022

Fonte: GTE Revisión del PAE, 2017 (*op cit*), organização do autor.

No EID Hidrovia Paraguai-Paraná o Projeto “Melhoria da Navegabilidade dos Rios da Bacia do Prata” seria melhor avaliado a partir da reconfiguração dos projetos individuais e da definição de obras, investimentos necessários e adequações pertinentes; os projetos prioritários estruturados e os individuais do EID Interoceânico

Central que estavam na API tinham bom andamento, embora alguns projetos apresentassem atrasos na execução e maior extensão do prazo de conclusão (2027), notadamente os projetos para a ampliação e a adequação do Aeroporto Internacional de Carga e Passageiros Viru Viru, em Santa Cruz de La Sierra, e para a construção do Corredor Ferroviário Bioceánico Central, ambos na Bolívia (GTE REVISIÓN DEL PAE, 2017, *op cit*).

De resto, o GT de Revisão da API também analisou os chamados “projetos multilaterais”: i) Acesso Nordeste ao Rio Amazonas; ii) Corredor Viário Caracas-Bogotá-Buaventura-Quito; iii) Corredor Ferroviário Bioceánico Paraguá-Antofagasta; iv) Conexão Viária Foz-Ciudad del Este-Asunción-Clorinda, v) Rotas de Conexão entre Venezuela-Guiana-Suriname; vi) Melhoria da Navegabilidade da Bacia do Prata; vii) Interconexão Ferroviária Paraguai-Argentina-Uruguai; viii) Corredor Ferroviário Bioceánico Central - Trecho Boliviano (GTE REVISIÓN DEL PAE, 2017)<sup>357</sup>. Na visão daquele órgão do Cosiplan, essa agenda abrangia 02 (dois) grupos de projetos distintos: i) Do Norte, dos EID’s Amzonas, Escudo Guianês e Andino, detentores de uma precária infraestrutura regional e com conectividades incipientes e de baixa intensidade; ii) Do Sul, dos EID’s Capricórnio, Hidrovia Paraguai-Paraná e Interoceánico Central, dotados de corredores ferroviários, rodoviários e hidroviários mais articulados e estruturados, com opções logísticas diversas e com melhor acesso às principais rotas de comércio do mundo (GTE REVISIÓN DEL PAE, 2017, *op cit*).

A visão geral sobre essa agenda de projetos multinacionais, por si só, não podia assegurar a articulação dos países na implementação

---

357 GTE REVISIÓN DEL PAE. **Informe final sobre consultoría apoyo de la Secretaria General a los 8 proyectos multilaterales API-COSIPLAN.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cn30\\_buenos\\_aires17\\_Informe8API\\_MULTILATERALES.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cn30_buenos_aires17_Informe8API_MULTILATERALES.pdf). Acesso em 02.05.2021.

da infraestrutura regional muito menos a execução dos projetos indispensáveis ao estabelecimento das conectividades nos territórios. Não cabe aprofundar nas análises sobre a situação daqueles projetos nem retomar os apontamentos feitos à situação dos projetos inseridos nos EID's estudados, mas é oportuno destacar que os governos nacionais não atuaram firmemente para a concretização da agenda que foi proposta pela Secretaria Geral da Unasul, melhor dizendo, pela Unasul.

Com base no diagnóstico da API e da situação dos “projetos multilaterais”, o Cosiplan constatou problemas recorrentes na gestão dos projetos de infraestrutura, tais como a falta de estudos técnicos, a inexistência de previsão financeira destinada à implementação e/ou à operacionalização dos projetos, não alinhamento dos países e/ou descompromisso dos governos na tomada de decisões e na produção de acordos e consensos, e fez recomendações diversas para viabilização e execução dos projetos de infraestrutura. Grosso modo, o Cosiplan percebeu que o principal problema da API estava relacionado com a estrutura econômico-financeira dos projetos, razão pela qual o órgão buscou estabelecer parcerias com instituições financeiras que prestam apoio aos projetos, obras e empreendimentos de infraestrutura na região, a exemplo do Fundo China - América Latina de Investimentos (GTE REVISIÓN DEL PAE, 2017, *op cit*).

O GTE de Revisão da API empreendeu outros esforços para reformulação da API, isto é, da relação dos projetos prioritários do Cosiplan, ressaltou, junto com os Coordenadores Nacionais, a importância do alto compromisso político dos países com a API, e propôs e adotou algumas medidas (GTE REVISIÓN DEL PAE, 2017<sup>358</sup>).

Uma vez mantidos os critérios técnicos para a seleção e inclusão de projetos prioritários na API, já expostos anteriormente, e tendo em

---

358 GTE REVISIÓN DEL PAE. **II Jornada Especial sobre la Revisión de la API. Informe.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/api\\_Montevidео17\\_Informe\\_final.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_Montevidео17_Informe_final.pdf). Acesso em 02.05.2021.

conta as informações dos projetos estruturados e individuais levados a conhecimento do GTE de Revisão da API, 14 (catorze) projetos prioritários estruturados ficaram inseridos no grupo API 2022 e 12 (doze) projetos prioritários estruturados no grupo API 2027 e 05 (cinco) projetos prioritários estruturados foram excluídos da API (GTE REVISIÓN DEL PAE, 2017, *op cit*). A relação dos projetos prioritários estruturados inseridos na API (2022 e 2027) ficou assim definida (Quadro 29).

Quadro 29. Projetos prioritários estruturados inseridos na API 2022 e na API 2027

<b>EID</b>	<b>Projeto prioritários na API 2022</b>
<b>Amazonas</b>	Eje Vial Paíta - Tarapoto - Yurimaguas, Puertos, Centros Logísticos e Hidrovías
	Eje Vial Callao - La Oroya - Pucallpa, Puertos, Centros Logísticos e Hidrovías
<b>Andino</b>	Corredor Vial Caracas - Bogotá - Buenaventura / Quito
	Interconexión Fronteriza Colombia – Ecuador
	Centro Binacional de Atención de Frontera (CEBAF) Desaguadero
	Autopista del Sol: Mejoramiento y Rehabilitación del Tramo Sullana - Aguas Verdes
<b>Capricornio</b>	Línea de Transmisión 500 KV (Itaipú - Asunción - Yacyreta)
<b>Hidrovia Paraguai-Paraná</b>	Circunvalación Vial de Nueva Palmira y Sistema de Accesos Terrestres al Puerto
<b>Interoceánico Central</b>	Paso de Frontera Infante Rivarola - Cañada Oruro
<b>Mercosul-Chile</b>	Gasoducto del Noreste Argentino
	Construcción del Puente Internacional Jaguarão - Río Branco
	Corredor Ferroviario Argentina-Uruguay-Brasil
	Optimización del Sistema Paso de Frontera Cristo Redentor

Quadro 29. Projetos prioritários estruturados inseridos na API 2022 e na API 2027 [Continuação]

<b>Peru-Brasil-Bolívia</b>	Conexión Porto Velho - Costa Peruana
<b>EID</b>	<b>Projeto prioritários na API 2027</b>
<b>Andino</b>	Sistema de Conectividad de Pasos de Frontera Colombia -Venezuela
<b>Capricornio</b>	Construcción del Puente Binacional Salvador Mazza - Yacuiba y Centro de Frontera
	Conexión Oeste Argentina – Bolivia
	Conexión Vial Foz - Ciudad del Este - Asunción – Clorinda
<b>Escudo Guianês</b>	Ruta Boa Vista - Bonfim - Lethem - Linden – Georgetown
	Rutas de Conexión entre Venezuela - Guyana - Suriname
<b>Hidrovia Paraguai-Paraná</b>	Mejoramiento de la Navegabilidad de los Ríos de la Cuenca del Plata
<b>Interoceânico Central</b>	Aeroporto Distribuidor de Carga y Pasajeros para Sudamérica (Hub Aeropuerto Internacional Viru Viru, Santa Cruz)
	Mejoramiento de la Conectividad Vial en el Eje Interoceânico Central
	Corredor Ferroviario Bioceânico Central (Tramo Boliviano)
<b>Mercosul-Chile</b>	Transporte Multimodal en Sistema Laguna Merín y Lagoa Dos Patos
	Túnel Binacional Agua Negra

Fonte: GTE Revisión del PAE, 2017 (*op cit*), organização do autor.

A propósito, não houve exclusão dos projetos prioritários estruturados dos EID's Interoceânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná de interesse desse estudo, ocorreram apenas mudanças no enquadramento deles na API 2027 por causa da previsão do prazo de conclusão dos projetos, como se sabe, são eles: i) Aeroporto Internacional de Cargas e Passageiros Viru Viru; ii) Melhoria da Conectividade Viária do EID Interoceânico Central; iii) Corredor Ferroviário Bioceânico Central (Trecho boliviano); iv) Melhoria

da Navegabilidade dos Rios da Bacia do Prata. Por fim, o GTE de Revisão da API relatava que o acompanhamento dos projetos prioritários estruturados teria continuidade e que seriam elaborados os habituais informes contendo a atualização da API.

Os GTE's dos PSI's Integração Ferroviária, Integração Aérea, SIG do Cosiplan, Planejamento para Integração e Desenvolvimento dos Territórios Fronteiriços, PTI Túnel Binacional Água Negra, Transporte de Carga e Logística se reuniram no terceiro quadrimestre de 2017. Todos os GTE's citados abordaram temas e/ou iniciativas relevantes, mas alguns GTE's tinham produtos e resultados concretos consolidados, como os GTE's Integração Ferroviária, SIG do Cosiplan e Planejamento para Integração e Desenvolvimento dos Territórios Fronteiriços. Antes de expor os avanços desses GTE's, cumpre discorrer objetivamente sobre as atividades dos demais que não são menos importantes no planejamento territorial e regional do Cosiplan.

O GTE Integração Aérea discutiu a criação de novos Hubs na região e o apoio para os serviços de transporte aéreo de cargas como forma de impulsionar a aviação regional e o crescimento dos aeroportos (GTE INTEGRAÇÃO AÉREA, 2017)<sup>359</sup>. O GTE PTI Túnel Binacional Água Negra estava desenvolvendo um conjunto de ações de planejamento em diferentes setores da área objeto de estudo para subsidiar o estudo de caso selecionado e, assim, aprimorar a metodologia (GTE PTI TÚNEL BINACIONAL AGUA NEGRA, 2017)<sup>360</sup>. O GTE Transporte de Cargas e Logística defendia a criação de subgrupos de trabalhos, a elaboração de planos estratégicos e a

---

359 GTE INTEGRAÇÃO AÉREA. **Reunião do GTE da Integração Aérea.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/GTE\\_Integraci%C3%B3nA%C3%A9rea\\_Julio2017\\_Informe-Portugues.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/GTE_Integraci%C3%B3nA%C3%A9rea_Julio2017_Informe-Portugues.pdf). Acesso em 03.05.2021.

360 GTE PTI TÚNEL BINACIONAL AGUA NEGRA. **Reunión sobre el Programa Territorial de Integración (PTI) Túnel Binacional Agua Negra.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Informe\\_PTI\\_LaSerena17.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Informe_PTI_LaSerena17.pdf). Acesso em 03.05.2021.



formação de rede de especialistas na área (GTE TRANSPORTE DE CARGA Y LOGÍSTICA, 2017)<sup>361</sup>.

O GTE Integração Ferroviária obteve êxito na elaboração de um importante documento técnico de referência na área, cujo título era “Insumos para elaborar una estrategia que facilite la Integración Ferroviaria Suramericana” (GTE INTEGRACIÓN FERROVIARIA, 2017-a<sup>362</sup> e 2017-b<sup>363</sup>). Esse diagnóstico do setor ferroviário, da infraestrutura e das redes nacionais e regionais na América do Sul é um marco no planejamento e na gestão dos projetos ferroviários. O estudo conseguiu fazer um levantamento das informações das malhas e dos corredores ferroviários de integração, destacando as interconexões entre os países do continente. Além disso, o estudo avaliou os marcos regulatórios, o histórico e o desempenho dos sistemas nacionais e dos corredores ferroviários de integração. Um dos projetos analisados no documento foi o Corredor Ferroviário Bioceânico Central, considerado “de grande potencial” tendo em vista a padronização técnica da infraestrutura, as suas conexões nas áreas interiores e litorâneas dos países, a expressividade da produção a ser escoada, a ampliação do mercado de serviços logísticos, interoperabilidade do corredor com outros modais e sistemas de transportes, especialmente com a Hidrovia Paraguai-Paraná, e os projetos de ampliação e modernização ferroviária;

---

361 GTE TRANSPORTE DE CARGA Y LOGÍSTICA. **Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo sobre Transporte de Carga y Logística**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/GTE\\_tsp\\_Lima17\\_Informe.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/GTE_tsp_Lima17_Informe.pdf). Acesso em 03.05.2021.

362 GTE INTEGRACIÓN FERROVIARIA. **Reunión del Grupo de Trabajo sobre Integración Ferroviaria**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Integraci%C3%B3nFerroviaria\\_Mon-tevideo17\\_Informe\\_Final.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Integraci%C3%B3nFerroviaria_Mon-tevideo17_Informe_Final.pdf). Acesso em 03.05.2021.

363 GTE INTEGRACIÓN FERROVIARIA. **Insumos para elaborar una estrategia que facilite la Integración Ferroviaria Suramericana**. COSIPLAN, MTOB, 2017. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Int\\_Ferroviaria\\_digital.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Int_Ferroviaria_digital.pdf). Acesso em 03.05.2021.

se bem que o documento também relacionava determinados problemas, especialmente a não integração e os desafios técnicos para a implementação das redes ferroviárias bolivianas - Oriental e Andina (GTE INTEGRACIÓN FERROVIARIA, 2017-b, *op cit*).

O GTE SIG do Cosiplan pretendia o aperfeiçoamento da plataforma geográfica e a construção de outras ferramentas geotecnológicas e de novos usos para os recursos já existentes e disponibilizados pelo Cosiplan, aliás, o GTE objetivava consolidar uma infraestrutura de dados espaciais para a região (GTE SIG DEL COSIPLAN, 2017)<sup>364</sup>. O GTE SIG do Cosiplan estava atento aos trabalhos realizados pelos demais GTE's (dos EID's e dos PSI's) e buscava adotar ações que pudessem assegurar a incorporação dos insumos produzidos ao SIG do Cosiplan.

O GTE Planejamento para Integração e Desenvolvimento dos Territórios Fronteiriços estava engajado na elaboração de novos insumos para a temática de seu interesse – “as fronteiras”. Questões mais amplas afetas à problemática fronteiriça foram inseridas nos trabalhos daquele GTE, como governança, gestão integrada de controles de cargas e passageiros e planejamento estratégico fronteiriço. Dessa forma, o GTE trabalhava alguns conceitos e/ou instrumentos fronteiriços: Gestão Coordenada de Fronteiras (GCF), União Aduaneira, Janela Única para Comércio Exterior e programas correlatos, Plataforma de Planejamento para Integração e Desenvolvimento dos Territórios Fronteiriços, relação de áreas fronteiriças sul-americanas, modelos de operação de circulação de cargas e pessoas, infraestruturas e procedimentos de integração dos controles fronteiriços e medidas para priorização das áreas e/ou corredores fronteiriços necessários para implementação de sistemas de gestão de controles integrados voltados ao trânsito terrestre nas fronteiras

---

364 GTE SIG DEL COSIPLAN. **Videoconferencia sobre Sistema de Información Geográfica del Cosiplan**. [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/sig\\_vc311017\\_Informe.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/sig_vc311017_Informe.pdf). Acesso em 03.05.2021.

da região (GTE PLANIFICACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN Y DESARROLLO DE TERRITORIOS DE FRONTERA, 2017)<sup>365</sup>.

O GTE Planejamento para Integração e Desenvolvimento dos Territórios Fronteiriços tinha como compromissos contribuir para o conhecimento da infraestrutura logística e técnico-administrativa nas fronteiras, para a difusão das informações sobre as operações e os controles fronteiriços e para a gestão das áreas fronteiriças, construir uma plataforma institucional composta por uma base de dados sobre as áreas e os controles fronteiriços e elaborar planos e projetos na área. O GTE compreendia que os processos de integração e desenvolvimento fronteiriço exigiam ações multisetoriais e medidas para a redução das assimetrias locais e regionais afetas às capacidades e aos recursos dos países, além do comprometimento dos governos, das autoridades e dos gestores públicos e da sociedade civil organizada. Com o início próximo da suspensão das atividades dos órgãos do Cosiplan, esse GTE e outros GTE's não puderam avançar nas propostas e na geração dos produtos definidos; embora tenha sido implantada uma versão inicial da plataforma virtual para a gestão das fronteiras<sup>366</sup>. O “GTE das fronteiras” que iniciou as suas funções junto com a IIRSA foi desativado por força das circunstâncias políticas e do desinteresse dos países pela temática.

Os Coordenadores Nacionais foram receptivos às ideias sugeridas pelos GTE's, como a instituição de um Programa de Formação e Gestão de Políticas Públicas em Transporte e Logística e a formação de uma rede de especialistas na área (GTE Transporte de Carga e Logística), a criação de uma Plataforma Virtual e de uma

---

365 GTE PLANIFICACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN Y DESARROLLO DE TERRITORIOS DE FRONTERA. **Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo sobre Planificación para la Integración y Desarrollo de Territorios de Frontera**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/frontera\\_BuenosAires17\\_Informe.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/frontera_BuenosAires17_Informe.pdf). Acesso em 04.05.2021.

366 COSIPLAN. **Pasos suramericanos**. Disponível em: <http://www.cosiplan.org/pasosuramericanos/>. Acesso em 04.05.2021.

Rede de Referências para as Fronteiras – “Sistema de Información de Pasos de Frontera Pasos Suramericanos” (GTE Planejamento para Integração e Desenvolvimento dos Territórios Fronteiriços) e apoiaram a publicação do estudo sobre a integração ferroviária sul-americana (IIRSA, 2017)<sup>367</sup>. Além disso, os Coordenadores Nacionais destacaram a importância das publicações anuais (Informes do Cosiplan, da API e da Carteira de Projetos), das ações de difusão e de comunicação, especialmente do site institucional enquanto uma plataforma de informação interativa, das atividades dos demais GTE’s, e do Plano de Trabalho para 2018 (IIRSA, 2017, *op cit*).

O Comitê Coordenador do Cosiplan manteve praticamente a mesma agenda e se debruçou sobre o Informe de Atividades do Conselho, que continha os registros dos trabalhos dos GTE’s e os posicionamentos dos Ministros dos países sul-americanos em defesa da integração regional como um direito intergeracional e como um instrumento de inclusão social; o Cosiplan manifestava uma visão interessante sobre a infraestrutura e a conectividade na América do Sul (COSIPLAN, 2017)<sup>368</sup>.

Na última reunião do Cosiplan, datada de 07 de dezembro de 2017, o Conselho avalizou todos os progressos obtidos pelo órgão e por suas instâncias e vislumbrou novas temáticas para atuação, sem perder de vistas as ações já realizadas, são elas: i) tecnologias para transparência e integração; ii) logística e transporte multimodal para incremento da competitividade; iii) gestão de riscos de desastres na infraestrutura; iv) crise fiscal e infraestrutura; v) projetos de integração regional impulsores do desenvolvimento territorial sul-americano

---

367 IIRSA. **XXXI Reunión del Foro Técnico IIRSA**. Disponível em: [www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/XXXI\\_Foro\\_Técnico\\_BsAs17\\_informe\\_final.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/XXXI_Foro_Técnico_BsAs17_informe_final.pdf). Acesso em 04.05.2021.

368 COSIPLAN. **Informe de actividades de 2015**. IIRSA, COSIPLAN, 2015. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=4619>. Acesso em 11.05.2021.

(COSIPLAN, 2017)<sup>369</sup>. Diante do exposto, tanto o Informe da Carteira de Projetos (COSIPLAN, UNASUR, 2017)<sup>370</sup> quanto o Informe da API (COSIPLAN, UNASUR, 2017)<sup>371</sup> indicavam uma reconstrução do planejamento territorial e regional da entidade e revalorização da sua importância. Os documentos citados reforçavam as ideias de uma integração regional apoiada em instrumentos políticos, administrativos, técnicos e socioeconômicos, em especial os consensos entre os países e as metodologias de planejamento e de gestão de projetos, e em ações voltadas à implementação de infraestrutura física e ao desenvolvimento de iniciativas em diversas áreas.

A Carteira de Projetos e a API eram destacadas como agendas efetivas na gestão e na execução dos projetos de infraestrutura dotadas de visão geoestratégica e territorial e preocupação com o meio ambiente e as populações locais. A Carteira de Projetos ressaltava um portfólio de projetos em execução (Carteira Ativa) e com boa evolução no período (2004-2017), aliás, o informe anual dava ênfase aos projetos concluídos e aos projetos que seriam finalizados em horizontes próximos. Por seu turno, a API conseguiu acrescentar e ampliar temas e debates, como a integração física como pilar da unidade sul-americana e a constituição de redes de conectividade física com alcance regional associadas aos projetos prioritários (estruturados e individuais) vocacionados a potencializar as sinergias existentes e resolver as deficiências da infraestrutura nos países; a nova configuração da API, concluída em 2017, contemplava 02 (dois) “planos” de implementação dos projetos

---

369 COSIPLAN. **Agenda. VII Reunión Ordinaria de Ministros del COSIPLAN.** Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/VII\\_Ministros\\_COSIPLAN\\_\\_BuenosAires17\\_Agenda\\_v7.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/VII_Ministros_COSIPLAN__BuenosAires17_Agenda_v7.pdf). Acesso em 11.05.2021.

370 COSIPLAN. UNASUR. **Cartera de Proyectos 2017.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=4621>. Acesso em 11.05.2021.

371 COSIPLAN. UNASUR. **Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=4620>. Acesso em 11.05.2021.

prioritários de infraestrutura: i) API 2022 – América do Sul conectada em 2022, composta por 14 (catorze) projetos; ii) API 2027 – A visão da integração para a próxima década, composta por 12 (doze) projetos.

Inegavelmente, as concepções iniciais referentes ao “planejamento do território e da infraestrutura” ou à chamada “metodologia de planejamento territorial indicativa” foram superadas pelos discursos e práticas da IIRSA, Cosiplan e Unasul. A Declaração das Ministras e Ministros do Cosiplan de 2017 consignou que o Conselho destacava a importância de ampliar a perspectiva de abordagem sobre a integração física regional tendo em conta os seguintes fatores: i) impactos positivos do processo de integração das economias locais e regionais e das suas relações com as cadeias produtivas de valor; ii) identificação dos principais obstáculos regulatórios e normativos e avaliação da adoção dos mecanismos institucionais específicos para o financiamento de projetos; iii) proposição de mecanismos de financiamento para maior participação do capital privado nas iniciativas de integração com vistas a melhor distribuição dos riscos e benefícios dos projetos (COSIPLAN, 2017)<sup>372</sup>.

Por meio de uma Declaração Especial, o Cosiplan também relacionou iniciativas marcantes no processo de integração regional sul-americana em curso (COSIPLAN, 2017)<sup>373</sup>, entre elas cabe destacar: i) a cooperação entre Brasil e Paraguai para avançar no projeto de construção da ponte sobre o Rio Paraguai entre Porto

---

372 COSIPLAN. **Declaración de las Ministras y Ministros del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/VII\\_Ministros\\_COSIPLAN\\_\\_BuenosAires17\\_Anexo1\\_Declaraci%C3%B3n\\_de\\_Ministros.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/VII_Ministros_COSIPLAN__BuenosAires17_Anexo1_Declaraci%C3%B3n_de_Ministros.pdf). Acesso em 12.05.2021.

373 COSIPLAN. **Declaración Especial de las Ministras y Ministros del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/VII\\_Ministros\\_COSIPLAN\\_\\_BuenosAires17\\_Anexo2\\_Declaraci%C3%B3n\\_Especial\\_de\\_Ministros\\_COSIPLAN.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/VII_Ministros_COSIPLAN__BuenosAires17_Anexo2_Declaraci%C3%B3n_Especial_de_Ministros_COSIPLAN.pdf). Acesso em 12.05.2021.

Murtinho e Carmelo Peralta, importante para as conexões entre os países no corredor viário de integração até Antofagasta, no Chile; ii) o compromisso do Brasil, da Bolívia, do Paraguai e do Peru para implementação e consolidação do Corredor Ferroviário Bioceânico de Integração inserido na API<sup>374</sup>. Essas ações, o Plano de Trabalho de 2018 e os demais instrumentos da Unasul apontavam para a intensificação da integração regional sul-americana, mas esse processo foi interrompido pelo enfraquecimento da Unasul.

## **2.8 A tentativa de continuidade das políticas e das ações: o declínio da Unasul e da integração sul-americana após 2018**

Considerando as atividades do Cosiplan e a proposta de Plano de Trabalho para o ano de 2018, logo explicitada em detalhes, é possível afirmar que o órgão não enfrentava grandes dificuldades e que eram boas as perspectivas para a política de integração física na América do Sul, conduzida pela Unasul. Contudo, a gestão do Secretário-Geral Ernesto Samper, exercida no período 2014-2016

---

374 Outras iniciativas destacadas foram: i) a cooperação entre Argentina e Bolívia para formulação de um PTI voltado às fronteiras daqueles países; ii) a cooperação entre Argentina e Bolívia para a definição de ações destinadas à conectividade ferroviária na fronteira Salvador Mazza - Yacuiba; iii) a renovação do compromisso entre Argentina e Chile para otimizar a área fronteira Sistema Cristo Redentor; iv) a cooperação entre Argentina e Chile para implementação dos projetos definidos no âmbito do PTI Túnel Binacional Água Negra; v) empenho da Argentina para realizar os estudos para implementação do novo Centro de Fronteira na região de Água Negra; vi) o empenho do Chile para iniciar o estudo do projeto de interconexão Vicuña - Elqui; vii) a cooperação entre Argentina e Chile para formulação de PTI para as províncias de Jujuy e Salta e a região de Antofagasta; viii) a cooperação entre Argentina e Uruguai para realizar uma análise estratégica da situação econômica, social e ambiental da fronteira Concordia – Salto; ix) a cooperação entre Brasil e Uruguai para aprofundar as tratativas de execução de ponte sobre o Rio Yaguarón entre Jaguarão e Rio Branco.

e prorrogada e com prazo de vigência até 31 de janeiro de 2017<sup>375</sup>, sofreu notório desgaste diplomático com o Brasil, especialmente por causa das manifestações públicas do Secretário-Geral a respeito da crise no país, do impeachment da então Presidente Dilma Rousseff e da legitimidade do governo do Presidente Michel Temer, que assumiu o poder. Em 2016 o Ministério das Relações Exteriores do Brasil emitiu notas críticas às posturas assumidas pelo Secretário-Geral e por países sul-americanos que questionavam a política doméstica e a situação interna do país<sup>376</sup>. Inobstante, os chanceleres do Governo Temer, José Serra e Aloysio Nunes, reivindicaram uma nova orientação para a Unasul e a retomada do seu protagonismo e das suas atividades sem a polemização de assuntos internos.

A Presidência Pro Tempore da Unasul exercida pela Venezuela (2016-2017), mediante uma decisão do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores da Unasul, reconheceu os serviços prestados pelo Secretário Geral Ernesto Samper durante a sua gestão<sup>377</sup> e iniciou o processo de indicação e nomeação de novo agente político para ocupar o referido cargo da organização, contudo, aquele processo restou infrutífero pela falta de consenso entre os países<sup>378</sup>.

---

375 Unasul. **Unasul/CCCEG/DECISÃO N.º 001/2016**. Disponível em: [http://antigo.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_Unasul/DEC001.2016POR.pdf](http://antigo.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_Unasul/DEC001.2016POR.pdf). Acesso em 13.05.2021.

376 Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Declarações do Secretário-Geral da Unasul sobre a situação interna no Brasil**. Disponível em: [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracoes-do-secretario-geral-da-Unasul-sobre-a-situacao-interna-no-brasil](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracoes-do-secretario-geral-da-Unasul-sobre-a-situacao-interna-no-brasil). Acesso em 13.05.2021. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Manifestações sobre a situação interna no Brasil**. Disponível em: [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/manifestacoes-sobre-a-situacao-interna-no-brasil](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/manifestacoes-sobre-a-situacao-interna-no-brasil). Acesso em 13.05.2021. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES.

377 UNASUR. **UNASUR/CMRE/RESOLUCIÓN N.º 002/2017**. Disponível em: [http://antigo.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_Unasul/RES002.2017.pdf](http://antigo.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_Unasul/RES002.2017.pdf). Acesso em 13.05.2021.

378 CONSEJO DE MINISTRAS Y MINISTROS DE RELACIONES EXTE-



A Presidência Pro Tempore da Unasul sob a gestão da Argentina (2017-2018) não conseguiu resolver o problema da designação do Secretário Geral da organização e teve que praticamente assumir as funções dessa importante instância detentora de atribuições e responsabilidades políticas, administrativas e técnicas. A Presidência Pro Tempore da Unasul sob a gestão da Bolívia (2018-2019) também não obteve êxito na definição da situação da Secretaria Geral da Unasul e deu prosseguimento às atividades da entidade suprimindo aquela instância, assim como o fez a gestão anterior. Deste modo, as gestões da Presidência Pro Tempore da Unasul no período informado (2017-2019) não dispuseram de uma Secretaria Geral atuante e comprometida, como era a tradição da entidade.

Em que pese às gestões tenham conseguido corroborar para o desenvolvimento de ações relevantes da Unasul, como apoiar a implantação do Fundo de Iniciativas Comuns (FIC) da Unasul e de projetos a ele vinculados, autorizar missões do bloco nos países, aprovar documentos internos e instrumentos regionais, entre outras, e manter o funcionamento da organização regional (preparar documentos e reuniões, coordenar os órgãos da Unasul e celebrar atos jurídicos de interesse da Unasul, funções da Secretaria Geral), os prejuízos à imagem da Unasul, ao alinhamento dos países do continente e à continuidade da política de integração regional sul-americana, incluindo o planejamento territorial e regional e a gestão de projetos de infraestrutura, de responsabilidade do Cosiplan, passam a ser conhecidos a partir de 2018.

A rigor, o Plano de Trabalho de 2018 do Cosiplan estava devidamente ajustado ao PAE 2012-2022 e contemplava as linhas temáticas (os objetivos gerais) da Unasul e do próprio documento:

---

RIORES DE UNASUR. **Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de Unasur.** Disponível em: [http://antigo.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_Unasul/DECL\\_SAMPER\\_2017.pdf](http://antigo.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_Unasul/DECL_SAMPER_2017.pdf). Acesso em 13.05.2021.

i) conectividade regional; ii) população local e regional; iii) PTI's e metodologias de planejamento; iv) Carteira e API; v) tecnologias da informação e da comunicação; vi) PSI's (COSIPLAN, UNASUR, 2017)<sup>379</sup>. Não obstante, o Plano de Trabalho relacionava, como de costume, as atividades e os órgãos responsáveis pela execução das mesmas no ano de exercício mencionado. Em 2018, conforme os arquivos do Cosiplan, não foram realizados os eventos previstos naquele ano, portanto, não há que se falar em andamento das ações dos órgãos do Cosiplan nem do próprio Conselho. Ainda assim, é válido fazer comentários gerais sobre os apontamentos e as perspectivas do Cosiplan a respeito dos diversos temas e campos de sua atuação.

O Cosiplan conjecturava aprofundar a modernização do planejamento voltado à integração e ao desenvolvimento do território sul-americano com a revalorização dos seguintes fatores: economia regional, integração produtiva regional, mecanismos de financiamento inovadores e marcos normativos afetos aos investimentos binacionais e plurinacionais (COSIPLAN, UNASUR, 2017, *op cit*). O Cosiplan mostrava uma maior preocupação com os aspectos sociais e com a qualidade de vida das populações locais envolvidas e/ou atingidas pelos projetos de infraestrutura nos países, por isso defendia o levantamento das informações sociais, econômicas e ambientais nos territórios, a incorporação dos atores sociais nos processos de planejamento e gestão de projetos e de tomadas de decisões políticas, e transparência e difusão das ações institucionais (*op cit*).

O Cosiplan desenvolveu várias metodologias de planejamento territorial para identificar e implementar ações complementares aos projetos de infraestrutura de integração de modo a potencial os impactos no desenvolvimento dos territórios; o PTI se firmou

---

379 COSIPLAN, UNASUR. **Plan de Trabajo 2018**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/VII\\_Ministros\\_COSIPLAN\\_buenos\\_aires17\\_Anexo10\\_Plan%20de%20Trabajo%202018.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/VII_Ministros_COSIPLAN_buenos_aires17_Anexo10_Plan%20de%20Trabajo%202018.pdf). Acesso em 20.05.2021.

como um importante programa institucional para mensurar as ações voltadas à implementação dos projetos de infraestrutura nos territórios por meio das metodologias de avaliação de projetos, de gestão de riscos de desastres, de integração produtiva e de prestação de serviços logísticos, de definição das cadeias de valor e das suas interfaces com os PSI's (*op cit*). Assim como o PTI, as metodologias de planejamento exigiam a colaboração das equipes e dos colaboradores do Cosiplan nos países; na falta disso, os trabalhos de aplicação das metodologias PTI, EASE, IPrLg, GRD, Cadeias Econômicas e Sociais de Valor ficaram limitados ou não exploraram todas as possibilidades e as oportunidades existentes.

Não é exagero algum considerar a Carteira de Projetos e a API os dois principais instrumentos do planejamento territorial e regional e da gestão de projetos do Cosiplan e da Unasul. A atualização da Carteira de Projetos e da API demandava reuniões e oficinas de trabalho, levantamento, sistematização e lançamento de informações em bases de dados sobre os projetos de infraestrutura e a publicação de documentos técnicos e informativos. Ademais, o Cosiplan, a partir da Carteira de Projetos e da API, constituiu plataformas de gestão e monitoramento de projetos (SMP) e sistemas de informações geográficas e bases cartográficas para América do Sul (SIG do Cosiplan). Por fim, os PSI's formaram espaços de discussão de alto nível sobre os temas pertinentes afetos à infraestrutura física dos países e do continente e aos processos de integração regional: modais de transportes diversos, fronteiras, integração comercial, telecomunicações, fontes de financiamento e garantias.

## 2.9 Novas ideologias e outras visões integracionistas na América do Sul: o Prosul como alternativa à Unasul (2019-2020)

O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul não se reuniu nos anos 2017 e 2018, e o Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores da Unasul deixou de realizar as suas atividades logo após esse período. A Presidência Pro Tempore da Unasul sob a gestão da Bolívia (2018-2019) tentou retomar a agenda da Unasul, mas sua tentativa foi frustrada pelas posições políticas e diplomáticas dos países integrantes do bloco. Entre os anos 2018 e 2019, Colômbia, Peru, Equador, Argentina, Paraguai, Chile e Brasil suspenderam a participação na Unasul, denunciaram o tratado constitutivo e iniciaram os processos de desligamento da Unasul e constituição de outra organização regional, assim denominada “Foro para o Progresso da América do Sul” (Prosul)<sup>380</sup>. Com o fim da vigência do mandato da gestão boliviana na Presidência Pro Tempore da Unasul, o esvaziamento do bloco e a nova configuração dos governos e das diplomacias nacionais na região, a Unasul seria extinta de fato. A despeito disso, a extinção jurídica da Unasul foi sendo concretizada por atos das presidências dos países.

Em 22 de março de 2019 os presidentes da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru se reuniram em Santiago, Chile, para tratar da criação do Prosul. Conforme a Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul, assinada naquela ocasião, os presidentes defendiam algumas diretrizes para a coalizão: i) definição de estratégia de integração regional mais flexível, eficiente e eficaz

---

380 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Denuncia del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)**. Disponível em: <http://antigo.itamaraty.gov.br/es/notas-a-la-prensa/20297-denuncia-del-tratado-constitutivo-de-la-union-de-naciones-suramericanas-unasur>. Acesso em 14.05.2021.

para os desafios atuais; ii) a integração como um mecanismo para fortalecimento do multilateralismo e do direito internacional; iii) a história comum, independência e a soberania das nações e povos e a conjunção das forças e vontades para o enfrentamento dos problemas do presente e dos desafios do futuro; iv) os compromissos de consolidar e de aprofundar o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza, além de promover igualdade de oportunidades para os cidadãos; v) construção de espaços regionais que respeitem os territórios nacionais e preservem a zona de paz na região (PROSUR, 2019)<sup>381</sup>.

As últimas diretrizes assinaladas na Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul devem ser tratadas em separado, pois elas destoam dos discursos e das narrativas presidenciais. O documento enfatizou que os presidentes sul-americanos presentes no encontro reconheciam a importância dos processos anteriores de integração sul-americana e a necessidade de preservar o acervo e a memória existentes no chamado “(...) marco de novo espaço de integração mais eficiente, pragmático e de estrutura simples (...)” (PROSUR, 2019, *op cit*). Não obstante, a diplomacia presidencial procurava aproveitar os progressos obtidos e evitar esforços desnecessários que pudessem dificultar a integração regional sul-americana, como se depreende do próprio documento. A Declaração Presidencial não menciona expressamente que marcos institucionais seriam mantidos, logo, o resgate da IIRSA/Cosiplan/Unasul foi um produto do acaso ou da necessidade da organização de apresentar uma proposta factível nessa seara.

---

381 PROSUR. **Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur. 22 de marzo de 2019.** Disponível em: <https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/09/DECLARACION-PRESIDENCIAL-23-3-2019.pdf>. Acesso em 25.05.2021.

Complementando, os presidentes sul-americanos ainda fizeram as seguintes declarações em prol da integração regional sul-americana: i) construção e consolidação do espaço regional de coordenação e cooperação necessário a uma integração mais efetiva e comprometida com o crescimento, o progresso e o desenvolvimento dos países; ii) reconhecimento à proposta de criar um espaço de diálogo e colaboração sul-americano – Prosul – e empenho dos Ministros de Relações Exteriores para adotar as ações necessárias para tanto; iii) construção gradual desse espaço que será dotado de uma estrutura flexível, leve, econômica e com regras de funcionamento claras e com mecanismos ágeis de tomada de decisões indispensáveis aos entendimentos e aos programas regionais e nacionais; iv) conformação de um espaço regional que trate de maneira flexível e prioritária os temas afetos à integração, como infraestrutura, energia, saúde, defesa, segurança, combate ao crime, mitigação e resposta a desastres naturais; v) observância dos países aos requisitos essenciais para participação desse espaço regional, notadamente o fortalecimento da democracia e das ordens constitucionais, o respeito ao princípio da separação dos poderes, a primazia dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, a soberania e a integridade territorial dos estados e o respeito ao direito internacional (PROSUR, 2019, *op cit*).

Por fim, os presidentes sul-americanos acordaram que a República do Chile exerceria a primeira Presidência Pro Tempore do Prosul pelo período de 12 (doze) meses, devendo ser sucedida pela gestão da República do Paraguai (PROSUR, 2019, *op cit*). No entanto, a existência e a gestão do bloco nunca foram efetivas.

Em 25 de setembro do mesmo ano (2019) um novo encontro dos líderes do Prosul foi realizado na cidade de Nova Iorque, nos Estados Unidos, para discussão sobre a existência, os objetivos, a atuação e o funcionamento do novo bloco de países sul-americanos. Os Ministros das Relações Exteriores da Argentina, Brasil, Chile,

Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru aproveitaram a ocorrência da 74ª Sessão da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas para mostrar ao mundo os “novos” propósitos dos países da região e aprovaram esse documento: “Lineamientos para el Funcionamiento del Foro para el Progreso e Integración de América del Sur” (PROSUR, 2019)<sup>382</sup>. Os países-membros do Prosul reforçaram o convite para adesão da Bolívia, Suriname e Uruguai ao bloco regional, todavia, isso não se concretizou.

No preâmbulo do documento constitutivo do Prosul foram consignados os seguintes valores e diretrizes: i) história compartilhada e laços entre os países; ii) importância de uma nova instância de integração, cooperação e coordenação para os desafios comuns e para presença dos países na Comunidade Internacional; iii) vontade de criar um espaço para promover o desenvolvimento sustentável e inclusivo e para fortalecer os valores e princípios democráticos, o respeito ao direito internacional, ao Estado de Direito e aos direitos humanos, como garantias para construção da paz e da prosperidade econômica e social; iv) confiança de que a integração, colaboração e coordenação das ações dos países corroboram para o fortalecimento do multilateralismo e da vigência das normas de relações internacionais; v) construção e desenvolvimento de um espaço regional integrado prioritariamente em matéria de infraestrutura, saúde, defesa, segurança e combate ao crime e prevenção e gestão de desastres; vi) defesa de uma integração regional a ser alcançada por meio de um processo inovador que resgate processos e experiências anteriores; vii) estabelecimento de uma estrutura flexível e leve, com regras de funcionamento claras e de benefício mútuo, sem burocracias e com implementação gradual

---

382 PROSUR. **Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores de Prosur**. Disponível em: [http://antigo.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_PROSUL/Declaracin\\_y\\_Lineamientos\\_PROSUR\\_NY\\_25-09-2019.pdf](http://antigo.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_PROSUL/Declaracin_y_Lineamientos_PROSUR_NY_25-09-2019.pdf). Acesso em 26.05.2021.

dos interesses comuns dos estados-membros, sendo asseguradas as autonomias, as liberdades, as características e as vontades dos países; vii) defesa dos requisitos democráticos para participação de um país no Prosul; viii) constituição de um espaço de respeito à soberania, à integridade territorial e à independência política, à vigência das normas internacionais, à manutenção da paz e da segurança internacional e à construção de um futuro de prosperidade econômica e social (*ibidem*).

Dando sequência a análise do tratado constitutivo do Prosul, cumpre apresentar a sua estrutura normativa composta pelos seguintes tópicos: i) definição do Prosul; ii) diálogo de alto nível; iii) cláusula democrática e Estado de Direito; iv) objetivos do Prosul; v) atribuições da Cúpula Presidencial; vi) atribuições da reunião dos Ministros de Relações Exteriores; vii) funcionamento da Presidência Pro Tempore; viii) funções dos Coordenadores Nacionais; ix) funções dos Grupos de Trabalho; x) exigências para participação de outros países no bloco; xi) adoção de declarações e decisões do Prosul; xii) plataforma virtual do Prosul; xiii) disposições gerais (PROSUR, 2019, *op cit*).

Com base nos dispositivos 01 e 02 do documento citado, o Prosul assumiu os formatos de um espaço e de um instrumento de coordenação, cooperação e integração regional, apoiado na preservação dos valores democráticos, na promoção das liberdades e no respeito aos direitos humanos. E o Prosul formava um “Foro de Diálogo de Alto Nível” destinado a estimular as relações entre os países sul-americanos e a manter a harmonia e o respeito mútuo necessários à estabilidade da região e à preservação dos valores e diretrizes compartilhados entre os países. Esse Foro exigia dos países envolvidos a concretização de esforços para construção de consensos nos temas centrais da agenda internacional e para promoção de iniciativas que afirmem a identidade da região como um fator dinâmico das relações internacionais (PROSUR, 2019, *op cit*).



Pois bem, a concepção do Prosul não é diferente da natureza da Unasul. Aliás, o Prosul adotou praticamente os mesmos princípios, valores e diretrizes da Unasul, inclusive o que diz respeito à cláusula democrática e ao Estado de Direito (dispositivo n.º 03 da declaração). Em detalhes, o Prosul defende nos documentos constitutivos por diversas vezes os chamados requisitos essenciais para a participação dos países no Prosul: i) vigência do Estado de Direito, da democracia representativa, de eleições livres e das ordens constitucionais; b) a separação dos poderes do Estado, a sujeição da força pública à autoridade civil legalmente constituída; c) a promoção, proteção, respeito e garantia aos direitos humanos e às liberdades fundamentais; d) e ao respeito à soberania e à integridade territorial dos Estados, assim como ao direito internacional. As teses que sugerem que o Prosul representa uma organização regional distinta da Unasul e com objetivos diferentes daqueles previstos pela Unasul não podem se apoiar nas normas do bloco previstas em seus documentos constitutivos; essas teses só encontram respaldo na análise das práticas das relações internacionais e regionais, na diplomacia presidencial dos países sul-americanos e nos posicionamentos dos governos e das autoridades políticas, incluindo as suas ideologias e narrativas.

Frise-se que os objetivos do Prosul consistem em fortalecer e priorizar o diálogo entre os países do bloco para construção participativa de um espaço de coordenação e cooperação que venha a favorecer a integração e a ação coordenada na América do Sul e em impulsionar o desenvolvimento integral, inclusivo e sustentável dos países com vistas ao maior bem-estar das populações, à superação da pobreza, à igualdade de oportunidades, à inclusão social, ao acesso à educação de qualidade, à participação cidadã e ao fortalecimento das liberdades e da democracia, conforme o dispositivo 4º, da declaração (PROSUR, 2019, *op cit*). Logo, se o

Prosul é uma nova entidade regional, isso se deve aos fatos sociais, e não aos seus fundamentos jurídicos e políticos.

Outrossim, a agenda prioritária do Prosul resgata as temáticas de interesse da IIRSA e do Cosiplan/Unasul. À guisa de contraste, o Prosul formou Grupos de Trabalho Setoriais, coordenados por um país responsável na pessoa de um Coordenador Nacional Setorial, para abordagem sobre os temas de interesse comum: infraestrutura, saúde, defesa, segurança e combate ao crime e prevenção e gestão de desastres. Foi conferida aos Coordenadores Nacionais a responsabilidade de definir objetivos, pautas e temas para subsidiar o primeiro Plano de Trabalho Setorial 2020 do Prosul (PROSUR, 2019)<sup>383</sup>. Com efeito, os temas citados foram conceituados e desenvolvidos por meio das atividades dos Grupos de Trabalho Setoriais, executadas periodicamente, e em diversos documentos da organização<sup>384</sup>.

Nota-se que o arranjo daquela organização regional é parecido com o da IIRSA e tem apoio de organização internacional dado que o Instituto para a Integração da América Latina e Caribe do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID-INTAL) participou das articulações e das decisões dos países, assim como o fez durante todo o processo de criação e de desenvolvimento

---

383 PROSUR. **Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur. 22 de marzo de 2019.** Disponível em: <https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/09/DECLARACION-PRESIDENCIAL-23-3-2019.pdf>. Acesso em 25.05.2021.

384 Definições dos temas: i) Infraestrutura: desenvolvimento da infraestrutura para integração e interconexão física, comercial e fronteiriça da região; ii) Energia: promoção da integração energética para o aproveitamento integral e sustentável dos recursos da região com ênfase para o acesso às energias limpas e seguras; iii) Saúde: acesso universal aos serviços de saúde; iv) Defesa: fortalecimento da cooperação em matéria de defesa; v) Segurança e combate ao crime: fortalecimento da segurança cidadã e da colaboração entre os países no enfrentamento aos crimes; vi) Desastres: cooperação na gestão integral dos riscos de desastres (PROSUR, 2019).

da IIRSA e também do Cosiplan/Unasul. Dito isso, vez que a proposta de trabalho do Prosul não difere substancialmente das outras iniciativas anteriores, o ponto nevrálgico da atuação do Prosul consiste no papel ou na importância que irá atribuir à agenda regional e ao multilateralismo.

Embora os países-membros do Prosul tenham defendido uma estrutura leve e flexível para a organização regional, a mesma é composta por instâncias ou órgãos políticos, administrativos e técnicos similares ao da Unasul, nomeadamente: i) Cúpula Presidencial; ii) Reunião dos Ministros das Relações Exteriores; iii) Presidência Pro Tempore; iv) Coordenadores Nacionais; v) Grupos de Trabalho (PROSUR, 2019, *op cit*). Apesar disso, existem diferenças substanciais na estrutura, composição e funcionamento do Prosul. O bloco não tem sede própria, não possui uma Secretaria Geral e não é dotado de autonomia orçamentária e financeira. As funções e as atividades dos órgãos do Prosul conservam exigências institucionais e administrativas diversas, sobretudo nas matérias de participação do bloco e de aprovação das decisões, conforme se observa nos dispositivos 10 e 11 da Declaração dos Ministros de Relações Exteriores do Prosul. Para melhor entendimento, faz-se necessário expor as técnicas dos órgãos do Cosiplan.

A Cúpula Presidencial é realizada anualmente para tratar da aprovação de declarações ou resoluções, mudanças estruturais ou regimentais do Prosul e avaliar as medidas tomadas. A Cúpula Presidencial poderá ser realizada de forma extraordinária e em qualquer caso exige quórum de presença da maioria dos Chefes de Estado e de Governo dos países participantes (dispositivo 5, da Declaração do Prosul). A Reunião dos Ministros de Relações Exteriores detém as prerrogativas e funções de adotar acordos políticos afetos aos objetivos e às ações do Prosul, levar propostas de declarações e resoluções à Cúpula Presidencial, dar seguimento aos acordos políticos assumidos, constituir Grupos de Trabalho e outras

instâncias técnicas, designar um país participante como Coordenador Setorial de um Grupo de Trabalho, avaliar os avanços do Plano de Trabalho e assumir outras tarefas por força das deliberações da Cúpula Presidencial. As reuniões dos Ministros de Relações também são anuais, em regra, realizadas com a participação da maioria dos representantes dos países e conduzidas pela Presidência Pro Tempore (dispositivo 6 da Declaração do Prosul).

A Presidência Pro Tempore, sob a responsabilidade de um país com mandato de um ano, desenvolve funções políticas e administrativas de apoio aos trabalhos dos demais órgãos do Prosul: organização e suporte às reuniões dos presidentes e dos ministros, guarda dos registros dos eventos e das atividades executadas, preparação de documentos e informes e coordenação dos Grupos de Trabalho. A Presidência Pro Tempore tem formação de uma “Troika”, é composta pela gestão em exercício e pelas gestões anterior e seguinte (dispositivo 7 da Declaração do Prosul).

Os Coordenadores Nacionais e os Grupos de Trabalho são responsáveis por desenvolver temas e ações de interesse dos países-membros nos seus detalhes políticos, econômicos, sociais e culturais. Os Coordenadores Nacionais são representantes dos países vinculados aos Ministérios de Relações Exteriores, estão articulados em nome do Prosul e exercem as atividades cogentes à implantação das áreas temáticas da entidade. Os Coordenadores Nacionais supervisionam e acompanham as atividades dos Grupos de Trabalho Setoriais. De outra banda, os países, após apreciação e aprovação dos órgãos competentes no Prosul, podem propor a criação de Grupos de Trabalho Setoriais (e subgrupos) com competência para abordar temas específicos inseridos na agenda do Prosul. Aqueles Grupos de Trabalho devem ter uma Coordenação Setorial para manter contato com a Presidência Pro Tempore para informar o andamento dos trabalhos (dispositivos 8 e 9 da Declaração do Prosul). O Prosul contemplou um ambiente virtual

para a dinâmica dos trabalhos dos seus órgãos que está sob a gestão da Presidência Pro Tempore e a utilização dos seus órgãos e tem o apoio do BID-INTAL.

O Prosul se posicionou a favor do aprofundamento do liberalismo econômico, do mercado regional e de pactos com parceiros comerciais “preferenciais”. Os governos dos países membros do Prosul apontaram o desgaste das forças políticas tradicionais e dos seus programas, entre eles: a Unasul. As autoridades políticas e diplomáticas inseridas no Prosul projetaram alianças e acordos em diversas áreas e pretensamente em conformidade com os interesses nacionais. No entanto, tais iniciativas mostraram-se pontuais, fragmentadas e desarticuladas de uma política de integração regional sul-americana. A ideia de adotar um processo de integração regional pragmático e efetivo na produção de resultados concretos ficou na retórica dos governos e das instituições estatais. Houve certo alinhamento entre os presidentes em exercício dos países-membros do Prosul, conforme se extrai de declarações sobre a crise política e as manifestações sociais no Equador<sup>385</sup> e no Chile<sup>386</sup> nos meses de outubro e novembro de 2019 e algumas ações voltadas à implementação da agenda do bloco e da infraestrutura regional, realizadas pelos órgãos do Prosul.

Entre 2019 e 2020, os Grupos de Trabalho Setoriais elaboraram as versões preliminares e finais dos documentos de referência das áreas temáticas do Prosul. Assim sendo, foram

---

385 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Declaração de Presidentes do PROSUL sobre a situação na República do Equador.** Disponível em: [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/declaracao-de-presidentes-do-prosul-sobre-a-situacao-na-republica-do-equador](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/declaracao-de-presidentes-do-prosul-sobre-a-situacao-na-republica-do-equador). Acesso em 29.05.2021.

386 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Declaração de Presidentes do PROSUL sobre a situação na República do Chile.** Disponível em: <http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/21086-declaracao-do-prosul-sobre-a-situacao-na-republica-do-chile>. Acesso em 29.05.2021.

confeccionados o Plano Setorial de Energia<sup>387</sup>, o Plano Setorial de Gestão de Riscos de Desastres e de Desenvolvimento Resiliente<sup>388</sup>, Plano Setorial de Saúde<sup>389</sup>, o Plano Setorial de Defesa<sup>390</sup>, o Plano Setorial de Segurança e Combate ao Crime<sup>391</sup> e o Plano Setorial de Infraestrutura<sup>392</sup>. Esses Planos Setoriais apresentam uma breve contextualização da área temática, os seus objetivos (gerais e específicos), as propostas de criação de sub-grupos de trabalho, as linhas de atuação, os produtos e resultados esperados e o cronograma de execução. Os documentos citados são simples e objetivos e servem para nortear os entendimentos entre os governos dos países nos seus compromissos e nas matérias de interesse comum.

Cabe uma análise sobre o Plano Setorial de Infraestrutura do Prosul por causa de sua estreita relação com o objeto dessa pesquisa: integração regional, planejamento territorial e gestão de projetos de infraestrutura. De acordo com a visão do Grupo de Trabalho Setorial da Infraestrutura<sup>393</sup>, “la infraestructura ha

---

387 PROSUR. **Plan Sectorial del área temática. Energía.** Disponível em: [https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/ENERG%C3%8DA-PLAN\\_SECTORIAL.pdf](https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/ENERG%C3%8DA-PLAN_SECTORIAL.pdf). Acesso em 31.05.2021.

388 PROSUR. **Plan Sectorial del área temática. Gestión del Riesgo de Desastres y Desarrollo Resiliente.** Disponível em: [https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/GRD\\_Plan\\_Sectorial.pdf](https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/GRD_Plan_Sectorial.pdf). Acesso em 31.05.2021.

389 PROSUR. **Plan Sectorial del área temática. Salud.** Disponível em: [https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/SALUD-PLAN\\_SECTORIAL.pdf](https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/SALUD-PLAN_SECTORIAL.pdf). Acesso em 31.05.2021.

390 PROSUR. **Plan Sectorial del área temática. Defensa.** Disponível em: [https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/DEFENSA\\_Plan\\_Sectorial.pdf](https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/DEFENSA_Plan_Sectorial.pdf). Acesso em 31.05.2021.

391 PROSUR. **Plan Sectorial del área temática. Seguridad y Combate al Crimen.** Disponível em: [https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/SEGURIDAD\\_Plan\\_Sectorial.pdf](https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/SEGURIDAD_Plan_Sectorial.pdf). Acesso em 31.05.2021.

392 PROSUR. **Plan Sectorial del área temática. Infraestructura.** Disponível em: [https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/INFRAESTRUCTURA-PLAN\\_SECTORIAL.pdf](https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/INFRAESTRUCTURA-PLAN_SECTORIAL.pdf). Acesso em 31.05.2021.

393 *Op cit.*

sido un componente de importancia creciente en el proceso de integración regional sudamericana, en especial desde el año 2000 con la creación de IIRSA”. Esse órgão afirma categoricamente que a IIRSA executou uma expressiva carteira de projetos de infraestrutura e produziu resultados intangíveis significativos, como a geração do conhecimento, a cooperação e os acordos regionais para os projetos de integração (*ibidem*). Outrossim, aquele órgão explica que a IIRSA teve continuidade no âmbito do Cosiplan/Unasul e que sob outro arranjo institucional também atingiu os seus objetivos até a suspensão das atividades dos órgãos e da própria organização regional mencionada (*ibidem*). Então, o Prosul não desprezou a construção vintenária da integração regional sul-americana - IIRSA/Unasul.

O Grupo de Trabalho Setorial em questão buscou complementar a ideia de infraestrutura com a introdução de outros temas: prestação de serviços, utilização de novas tecnologias na área e emergência de agendas globais associadas às mudanças climáticas e ao desenvolvimento sustentável (*op cit*). A saber, o Grupo de Trabalho Setorial de Infraestrutura do Prosul preferiu adotar abordagens múltiplas sobre a infraestrutura regional; esse Grupo listou objetivos específicos do Prosul e formou alguns sub-grupos de trabalho com atribuições específicas, conforme se constata no Quadro 30.

Quadro 30. Plano Setorial de Infraestrutura do  
 Prosul: objetivos, áreas, grupos e ações

<b>Plano Setorial da Área Temática Infraestrutura</b>		
<b>Objetivo geral:</b> impulsionar o desenvolvimento de um sistema de serviços de infraestrutura e transportes de qualidade e que seja eficiente, equitativo, sustentável e resiliente, no marco da integração dos países do Prosul		
<b>Objetivos específicos, áreas temáticas, sub-grupos de trabalho e atividades</b>		
<b>Objetivos específicos</b>	<b>Áreas temáticas e sub-grupos de trabalho</b>	<b>Atividades dos sub-grupos de trabalho</b>
1. Impulsionar o desenvolvimento de serviços de infraestrutura e logística e da normativa de transportes com a finalidade de melhorar a conectividade entre os países e a competitividade e a integração deles no mundo	Sub-grupo de infraestrutura física para a região	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desenvolver a carteira de projetos de integração e o planejamento territorial estratégico da infraestrutura;</li> <li>- Impulsionar padrões de qualidade e mecanismos de certificação de obras de infraestrutura;</li> <li>- Realizar análises de avaliação de impactos de projetos;</li> </ul>
	Sub-grupo de regulação, serviços e tecnologias de transporte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoiar a cooperação e a harmonização dos serviços de transportes de diferentes modais, visando à integração regional, desenvolvimento sustentável e adoção de serviços tecnológicos em infraestrutura;</li> </ul>
2. Promover projetos e tecnologias para melhorar a segurança hídrica da região otimizando a disponibilidade e a utilização da água e uma gestão eficiente, resiliente e sustentável dos recursos hídricos	Sub-grupo de recursos hídricos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impulsionar o manejo integrado de bacias, a gestão de bacias transfronteiriças;</li> <li>- Fazer orientações sobre projetos de infraestrutura e novas tecnologias;</li> <li>- Promover infraestrutura de dessalinização e novas tecnologias e intercâmbio de experiências;</li> </ul>



Quadro 30. Plano Setorial de Infraestrutura do Prosul:  
objetivos, áreas, grupos e ações [Continuação]

<p>3. Incrementar a conectividade digital com foco em melhorar a qualidade de vida, facilitar o intercâmbio comercial, o empreendedorismo e a criação de novos negócios</p>	<p>Sub-grupo de telecomunicações e TIC</p>	<p>- Estimular a integração regional e a implantação de redes e a promoção de intercâmbios envolvendo roaming sul-americano, tarifa local, interconexão regional e redes de fibra ótica;</p>
<p>4. Promover a análise de questões transversais relacionadas com a infraestrutura, como a avaliação de iniciativas, seu financiamento, os impactos das mudanças climáticas, transparência social e participação cidadã</p>	<p>Sub-grupo de temas transversais</p>	<p>- Promover o intercâmbio de experiências em temas transversais ligados aos serviços de infraestrutura: participação cidadã, metodologias de avaliação de projetos, financiamento, medidas de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, transparência na implementação de projetos de infraestrutura;</p>

Fonte: PROSUR, 2019<sup>394</sup>.

Todavia, a simples inserção das temáticas, dissociada da elaboração e adoção de programas e/ou de ações institucionais, por si só, não é suficiente para configurar uma geoestratégia diferenciada do Prosul para a infraestrutura regional. Por conseguinte, e com base no mesmo documento, nota-se que o Prosul buscou se posicionar como uma alternativa à Unasul, todavia, esse ator regional não deixa de ser uma organização que mantém a proposta da IIRSA/Unasul de planejamento territorial e regional e de gestão de projetos de infraestrutura. Cumpre por em destaque o conteúdo do documento em apreço: “En ese marco, PROSUR tiene la oportunidad de continuar con la agenda de proyectos para la integración de Sudamérica que viene gestionando la región desde hace dos décadas (...)”. O Grupo de Trabalho Setorial de Infraestrutura do Prosul entende que os processos

394 PROSUR. **Plan Sectorial del área temática. Infraestructura**. Disponível em: [https://foroproсур.org/wp-content/uploads/2020/12/INFRAESTRUCTURA-PLAN\\_SECTORIAL.pdf](https://foroproсур.org/wp-content/uploads/2020/12/INFRAESTRUCTURA-PLAN_SECTORIAL.pdf). Acesso em 31.05.2021.

anteriores no setor devem ser preservados e que outras iniciativas devem ser promovidas em nome da cooperação e do intercâmbio de experiências entre os países na área de infraestrutura, setor esse que se encontra em constante transformação (*op cit*).

O Grupo de Trabalho Setorial de Infraestrutura do Prosul argumentou que a compreensão da infraestrutura deve considerar a atualidade do setor, os seus aspectos setoriais (transporte, recursos hídricos, telecomunicações, TIC) e temas transversais (participação cidadã, transparência e controle social, financiamento, metodologias de avaliação de projetos). Não há dúvida de que essa visão da infraestrutura sul-americana foi retirada ou compartilhada com a IIRSA e a Unasul. Outrossim, o Grupo de Trabalho Setorial de Infraestrutura do Prosul propôs o seguinte objetivo geral da área de infraestrutura do Prosul “Impulsar el desarrollo de un sistema de servicios de infraestructura y transporte de calidad que sea eficiente, equitativo, sostenible y resiliente, en el marco de la integración de los países de PROSUR” (*op cit*). Para atingir esse objetivo, o órgão especializado do Prosul julgou necessário o desenvolvimento de uma carteira de projetos de integração física que promova a conectividade regional e aproveite as interrelações entre os países afetas aos serviços de infraestrutura de modo a estimular os acordos governamentais e estatais na área.

Ante o exposto, em 2019, o Prosul, por meio da atuação dos Grupos de Trabalho Setoriais, produziu os planos estratégicos das áreas temáticas de seu interesse, ademais, também procedeu com a criação e a consolidação de uma plataforma virtual ou digital de interação entre os órgãos e os seus colaboradores (PROSUR, 2020)<sup>395</sup>. Por causa da pandemia de COVID-19, os trabalhos no

---

395 PROSUR. **Reporte de Actividades 2019 – 2020. Grupo de Infraestructura**. Disponível em: [https://foroproсур.org/wp-content/uploads/2020/12/INFRAESTRUCTURA\\_Reporte\\_de\\_actividades\\_2019-2020.pdf](https://foroproсур.org/wp-content/uploads/2020/12/INFRAESTRUCTURA_Reporte_de_actividades_2019-2020.pdf). Acesso em 08.06.2021.

âmbito do Prosul ficaram paralisados até julho de 2020, momento em que os planos foram retomados diante do novo contexto regional e internacional e da necessidade de identificar novas linhas de atuação e produtos para o ano seguinte: 2021 (*op cit*). Nesse interím, os Chefes de Estado e de Governo do Prosul emitiram algumas declarações voltadas ao estabelecimento de ações conjuntas para o enfrentamento da pandemia de COVID-19<sup>396</sup>. O Prosul buscou alinhar os países em torno da questão de saúde pública mundial e dos seus efeitos na região e formar um espaço de cooperação e de intercâmbio de informações e de experiências, incluindo a adoção de políticas, políticas e ações em diferentes áreas, tais como: o setor de transportes, a circulação de bens e pessoas, o apoio financeiro de organismos financeiros internacionais para recuperação econômica dos países, migrações e trânsito fronteiriço, articulação de instituições acadêmicas e científicas para desenvolvimento de produtos e serviços médicos e/ou de saúde pública, acesso às vacinas, cooperação regional para promoção das áreas de atuação do Prosul e fortalecimento do multilateralismo na área de saúde.

O compromisso do Prosul com o enfrentamento do coronavírus não se tornou um programa regional tampouco corroborou para a implementação de ações coordenadas entre os países da América do Sul, sequer influenciou positivamente os documentos e as iniciativas na área de saúde do bloco. Diante do seu primeiro e grande desafio, o Prosul teve o início de sua

---

396 Cf. PROSUR. **Declaracion Presidencial de Prosur sobre Acciones Conjuntas para Enfrentar la Pandemia del Coronavirus.** Disponível em: <https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/09/Declaraci%C3%B3n-Presidencial-1era-Coronavirus.pdf>. Acesso em 11.06.2021. PROSUR. **Segunda Declaracion Presidencial de Prosur sobre Acciones Conjuntas para Enfrentar la Pandemia del Coronavirus.** Disponível em: <https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/09/Declaraci%C3%B3n-Presidencial-2da-Coronavirus.pdf>. Acesso em 11.06.2021. PROSUR. **Declaracion Presidencial de Prosur.** Disponível em: <https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/09/Declaraci%C3%B3n-Presidencial-27-8-2020.pdf>. Acesso 11.06.2021.

vigência marcado pela inócua retórica dos presidentes e pela falta de efetividade das suas propostas, na melhor das hipóteses, o que tem contribuído de forma decisiva para o descrédito da organização e para a perda progressiva de sua legitimidade.

Ainda assim, os líderes do Prosul põem a salvo o pacto estatal em defesa do processo de integração regional na América do Sul, da implementação dos vários Planos de Trabalho Setoriais pertinentes aos eixos temáticos do bloco, da cooperação regional para promoção do acesso universal, equitativo e oportuno da imunização contra a COVID-19, da adoção de políticas migratórias necessárias ao deslocamento progressivo e responsável das pessoas no continente, da recuperação econômica pós-COVID-19, do combate ao crime organizado transnacional e da segurança regional e internacional, da cooperação nos níveis e escalas Sul-Sul e Triangular, do apoio técnico e financeiro das organizações internacionais etc (PROSUR, 2020)<sup>397</sup>.

O Prosul manteve o foco na importância da implementação de uma agenda de projetos de integração para a América do Sul e na promoção de cooperação entre os países na área de infraestrutura (PROSUR, 2019). O Prosul reconheceu que todos os países integrantes do bloco (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru, Guiana, Peru e Paraguai) estavam comprometidos com a temática e que os colaboradores cumpriam com as suas responsabilidades e tarefas. A vista disso, os sub-grupos de trabalho da área temática infraestrutura atualizaram os objetivos específicos dos diferentes setores ou eixos no plano (infraestrutura física regional, marcos regulatórios, comunicações e TIC's, recursos hídricos e temas transversais) e as agendas de trabalho do período 2019-2021 (*op cit*).

---

397 PROSUR. **Declaración de Cumbre Presidencial Prosur**. Disponível em: [https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/DECLARACION\\_Presidencial\\_12-12-2020.pdf](https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/DECLARACION_Presidencial_12-12-2020.pdf). Acesso em 11.06.2021.

No ano de 2020, os órgãos do Prosul desenvolveram as suas atividades em ambiente virtual, denominado de “Comunidades Digitais”, ferramentas de trabalho colaborativo no Prosul, cabe relacionar as principais ações realizadas naquela ocasião: i) capacitações para utilização das “Comunidades Digitais”; ii) seminários sobre boas práticas e experiências nas áreas temáticas inseridos na agenda do Grupo de Trabalho Setorial de Infraestrutura; iii) reuniões virtuais entre os líderes dos sub-grupos de trabalho para definição do Plano de Trabalho do setor para o ano seguinte (*op cit*). Seguramente, a decisão mais importante Grupo de Trabalho Setorial de Infraestrutura foi a proposição do Plano de Trabalho de 2021 que continha os sub-grupos de trabalho, as linhas de ação, os produtos ou resultados e os prazos a serem cumpridos pelos órgãos competentes (*op cit*).

O Quadro 31 mostra os sub-grupos de trabalho competentes para tratar da política e da agenda de integração regional sul-americana e dos marcos institucionais do setor de infraestrutura.

Quadro 31. Plano de Trabalho de Infraestrutura do Prosul: sub-grupos, ações e prazos

<b>Plano de Trabalho de Infraestrutura do Prosul - 2021</b>		
<b>Sub-Grupo de Trabalho de Infraestrutura Física para Região</b>		
<b>Linhas de ação</b>	<b>Produtos/Resultados</b>	<b>Prazos</b>
Carteira de projetos de integração	Metodologias e critérios	2021
	Carteira de projetos	2021
	Diálogo sobre financiamento	2021/2022
	Sistema de monitoramento	2022
Programas Territoriais de Integração – PTI's	Metodologia PTI	2021
	Aplicação nos países interessados	A definir
APPs para infraestrutura de integração	Intercâmbio de experiências	2021

Quadro 31. Plano de Trabalho de Infraestrutura do Prosul: sub-grupos, ações e prazos [continuação]

<b>Sub-Grupo de Trabalho de Regulação, Serviços e Tecnologias de Transporte</b>		
<b>Linhas de ação</b>	<b>Produtos/Resultados</b>	<b>Prazos</b>
Sistemas de transporte limpo	Intercâmbio de experiências sobre tecnologias para mobilidade urbana e logística 4.0	2021
	Roteiros técnicos para mobilidade urbana e logística 4.0 para implementação de pilotos	2021
Transporte aéreo	Identificação de demandas de voos regionais e possibilidades de incremento de transporte aéreo de cargas	2021
	Documento contendo as posições dos países sobre temas diversos na área	2021
Reconhecimento de carteira de habilitação	Mapeamento de acordos vigentes e modelos de negociação	2021
	Proposta de acordo para reconhecimento de licença de condutor não profissional	2021
	Proposta de acordo para reconhecimento de licença de condutor profissional	2022
Reconhecimento mútuo de aluguel de carros	Identificação da problemática e dos seus enfoques nos países	2021
	Proposta de acordo para reconhecimento mútuo de aluguel de carros	2022
Análise de Corredor Multimodal Atlântico-Pacífico	A definir	A definir

Fonte: PROSUR (2019<sup>398</sup>)<sup>399</sup>.

398 PROSUR. **Reporte de Actividades 2019 – 2020. Grupo de Infraestructura.** Disponível em: [https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/INFRAESTRUCTURA\\_Reporte\\_de\\_actividades\\_2019-2020.pdf](https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/INFRAESTRUCTURA_Reporte_de_actividades_2019-2020.pdf). Acesso em 08.06.2021.

399 Não se faz necessário mencionar as demais temáticas do Plano de Trabalho de 2021 (telecomunicações e TIC's, recursos hídricos ou água e saneamento), vez que elas não são objeto de análise dessa pesquisa.

O Sub-Grupo de Trabalho Infraestrutura Física para a Região reaproveitou as contribuições da IIRSA/Unasul: agendas de projetos e programas institucionais. O Sub-Grupo de Trabalho Regulação, Serviços e Tecnologias de Transporte se concentrou em temas determinados – transporte aéreo, condução de veículos automotores e corredor multimodal (Atlântico-Pacífico) – mas a sua abordagem mostra-se superficial e pontual, distinta das práticas de planejamento e gestão da IIRSA/Unasul.

Outros Grupos de Trabalho Setorial (Energia, Gestão de Riscos de Desastres, Saúde, Defesa, Segurança e Combate ao Crime) também produziram documentos técnicos para o desenvolvimento do Prosul e das suas ações. Nesse período (2020-2021), aqueles insumos não foram avaliados ou utilizados pelos países ou mesmo pela organização na adoção de estratégias e/ou de iniciativas nas áreas temáticas. À guisa de contraste, o arquivo institucional contém apenas registros de reuniões da Cúpula dos Presidentes do Prosul. As reuniões dos Coordenadores Nacionais, ao contrário do que ocorria com a IIRSA e a Unasul, têm uma natureza estritamente técnica e burocrática, desprovida de viés político-institucional, ou seja, não tem funcionado como um espaço de planejamento e gestão qualificado e propositivo. Contudo, isso não significa dizer que os trabalhos dos Coordenadores Nacionais e dos grupos e sub-grupos de trabalho do Prosul não tiveram certa utilidade ou que foram desprezados ou descartados pelos órgãos superiores do Prosul, mas que eles ficaram restritos aos espaços técnicos e administrativos da organização regional.

O Informe de Gestão 2019-2020, confeccionado pela Presidência Pro Tempore do Chile, resgatou os processos de constituição e de implementação do Prosul, ressaltou as responsabilidades e as atividades realizadas pelos Chefes de Estado e de Governo, Ministros de Relações Exteriores, Coordenadores Nacionais, Grupos de

Trabalho Setoriais e Presidência Pro Tempore (PROSUR, 2021)<sup>400</sup>. O documento citado procurou mostrar a estrutura, a organização e a atuação da entidade e dos seus órgãos e a criação em 2019 de uma “Agenda Setorial Estratégica”, composta por planos setoriais e planos de trabalho anuais elaborados pelos grupos de trabalho, conforme foi demonstrado anteriormente. O documento também enfatizou as reuniões de alto nível dos Presidentes, dos Ministros de Relações Exteriores e dos Coordenadores Nacionais. Outrossim, o Prosul assinalou que os países estavam engajados no enfrentamento ao COVID-19 e que o ano de 2020 foi marcado por diversas agendas. De acordo com o posicionamento do próprio Prosul, a entidade está desenvolvendo um ambiente de cooperação regional formado por plataformas e comunidades digitais, sintonizadas com as oportunidades e os desafios atuais. Em que pese os esforços do Prosul, seus rumos continuam incertos e seu êxito dependerá da preservação dos processos regionais anteriores e do pragmatismo da organização, dos seus líderes, gestores e colaboradores.

---

400 PROSUR. **Informe de Gestión 2019-2020. Presidencia Pro Tempore Chile**. BID-INTAL, PROSUR, 2020. Disponível em: [https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/PROSUR\\_Informe\\_de\\_Gestion\\_2020.pdf](https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/PROSUR_Informe_de_Gestion_2020.pdf). Acesso em 11.06.2021.



## Considerações finais

Este trabalho abordou a integração sul-americana e fronteiriça (Brasil e Bolívia), as políticas e as organizações regionais (IIRSA e Unasul) e os instrumentos de planejamento territorial e regional e de gestão de projetos de infraestrutura adotados no período de 2000 a 2020 com foco na execução dos projetos de transportes na fronteira e na região caracterizada pelos biomas do pantanal e do chaco, estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso e departamento de Santa Cruz. O conhecimento da evolução das localidades, da infraestrutura física e logística, das redes geográficas e dos estágios de desenvolvimento das comunidades envolvidas, bem como dos desafios impostos pelas relações local-global e pelo paradigma da sustentabilidade, capacita o indivíduo, o cidadão, o professor, o geógrafo e o pesquisador na compreensão da organização e da produção dos diferentes espaços e dos seus elementos constitutivos e das realizações humanas e sociais. Compreender os fatores geográficos envolvidos nas dinâmicas socioespaciais da fronteira Brasil-Bolívia e do Sistema Chaco Pantanal é uma atividade acadêmica e científica importante e necessária que assinala os processos e os caminhos da integração sul-americana, do planejamento territorial e regional, das políticas, ações e projetos de infraestrutura.

A geografia humana é competente para conhecer, identificar, descrever, explicar e sintetizar os aspectos políticos, econômicos, socioculturais e ambientais afetos à integração sul-americana e à configuração dos espaços na fronteira Brasil-Bolívia e no Sistema Chaco-Pantanal. Certo é que as geopolíticas e as geoestratégias elaboradas e implementadas pelos Estados-nacionais corroboram para a definição dos rumos da integração e do desenvolvimento dos países sul-americanos e das políticas regionais e territoriais de alcance continental. As relações internacionais, observadas a partir da ocorrência de diversos eventos, documentos, acordos e iniciativas firmados entre os países, comprovam o estabelecimento

de interesses comuns e de responsabilidades entre as nações. A América do Sul vivenciou um período expressivo de intensificação das relações internacionais e de construção de agenda integracionista com fundamentos (geo)políticos e (geo)econômicos consistentes e objetivos estatais e governamentais bem delimitados e com notável alinhamento na política e no planejamento territorial e regional que contou com a criação e a atuação de organizações internacionais relevantes (IIRSA e a Unasul) e com a adoção de medidas efetivas em prol do planejamento territorial e regional e da gestão de projetos de infraestrutura e de transportes.

A IIRSA representou uma macropolítica para a integração física do território e para a concretização dos projetos de infraestrutura necessários à formação de redes geográficas, setores estratégicos, eixos de integração e desenvolvimento, corredores de transportes e complexos logísticos e de prestação de serviços terciários modernos. Apoiada numa estrutura institucional técnica gerida por organizações internacionais com apoio dos representantes dos governos nacionais, a IIRSA conseguiu construir e por em funcionamento um sistema de planejamento territorial e regional e de gestão de carteiras de projetos de infraestrutura e de transportes que pode ser considerado um marco na política integracionista e na história da teoria e da prática no planejamento na América do Sul. A IIRSA definiu unidades de referência para o planejamento territorial e regional e para a gestão de projetos de infraestrutura e de transportes, notadamente os EID's Interocênico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná, objetos desse estudo, e propôs carteiras de projetos para viabilizar a integração física e impulsionar o desenvolvimento dos territórios e das comunidades locais. A IIRSA oportunizou um espaço de alto nível para formatação e efetivação de projetos internacionais e transfronteiriços caros às estruturas produtivas, aos arranjos locais e sub-regionais e às economias nacionais. As atividades e os documentos adotados pela IIRSA permitem a visualização de uma política de integração

territorial que contemplou a fronteira Brasil e Bolívia e as regiões do pantanal e do chaco.

As propostas integracionistas na América do Sul avançaram com o passar dos anos e com a aproximação entre os países e os governos nas primeiras décadas dos anos 2000, ou melhor, até o aparecimento dos cenários de deterioração da situação política, econômica e social dos países sul-americanos e das relações internacionais e regionais. Em que pese às dificuldades e às severas críticas que lhe foram impostas, a Unasul ambicionou uma política de integração regional plural e progressista consubstanciada numa variada gama de políticas temáticas e numa estrutura institucional arrojada composta por instâncias políticas e técnicas (os conselhos) dotadas de mecanismos administrativos para formulação e implementação de iniciativas de interesse comum dos países e fundamentais para a integração regional sul-americana. A Unasul aproveitou o histórico e a plataforma da IIRSA e consolidou o planejamento territorial e regional e a gestão de projetos de infraestrutura como meios para a integração física (territorial) e regional no continente. A Unasul revelou a importância geopolítica da integração sul-americana e os potenciais das políticas territorial e regionais nos países e na região.

Tanto a IIRSA quanto a Unasul consistem em marcos e progressos notórios da integração sul-americana, apesar dos seus problemas e das descontinuidades dessas iniciativas no continente. A IIRSA e a Unasul aprofundam um processo histórico de boas relações internacionais, de proposição de políticas territoriais e regionais, de valorização do planejamento e da gestão de projetos de infraestrutura e de execução de ações conjuntas em áreas estratégicas e fundamentais ao bem-estar e ao progresso da região. Isso significa que a existência e a atuação das organizações internacionais (IIRSA e Unasul), por si só, podem ser consideradas medidas efetivas da integração regional sul-americana. A falta dessas organizações, como se vê nos tempos de perda de importância da América do Sul e de descomprometimento dos países e dos governos com as grandes questões e projetos da

região, expõe uma miséria política e empurra as nações e os povos para incertezas no tocante ao aproveitamento das oportunidades da integração sul-americana e agrava os problemas socioambientais, políticos e culturais já existentes. Outrossim, a IIRSA e a Unasul cumpriram o objetivo da integração sul-americana de criar um sistema de planejamento e de gestão de projetos de infraestrutura voltados aos seus fins. Com efeito, é preciso distinguir o planejamento das ações e dos seus resultados. Diante disso, a IIRSA e a Unasul seriam bem sucedidas na política de integração sul-americana independentemente dos resultados concretos das políticas, das ações e da execução dos projetos de infraestrutura e transportes.

Ainda assim, para além do planejamento territorial e regional e da gestão das carteiras dos projetos de infraestrutura e de transportes, é possível reconhecer que a IIRSA e a Unasul contribuíram de modo satisfatório para a implementação de ações relevantes para a integração sul-americana, inclusive na viabilização e concretização dos projetos de infraestrutura e de transportes. Os documentos técnicos da IIRSA e da Unasul atestam que as organizações internacionais trabalharam com afinco na elaboração, acompanhamento, fiscalização e execução das carteiras de projetos e na adoção dos mecanismos de avaliação dos projetos e que os portfólios dos EID's tiveram bons indicadores afetos à viabilização e à execução de projetos de infraestrutura e de transportes. A evolução das carteiras de projetos dos EID's, incluindo dos EID's Interoceânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná, assinala a preocupação daquelas instituições com o apoio técnico e financeiro dos projetos e com a manutenção de planos viáveis e promissores na integração física do território (e das fronteiras). Os problemas decorrentes da efetivação das carteiras de projetos de infraestrutura e de transportes decorrem da complexidade da temática e não da atuação da IIRSA/Unasul.

A análise conjunta dos EID's Interoceânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná e das suas carteiras de projetos com ênfase no setor de transportes e na fronteira Brasil e Bolívia corroborou para uma

visão completa da questão da integração (física) na área de estudo. Constatou-se a inserção de geopolíticas e de geoestratégias na política de integração sul-americana baseadas na situação geográfica das áreas fronteiriças de Brasil e Bolívia e dos biomas e regiões do pantanal e do chaco. Essas geopolíticas e geoestratégias foram alocadas – sem maior rigor teórico e conceitual – nos instrumentos políticos e de planejamento territorial e regional e na gestão de projetos de infraestrutura e de transportes, sendo apontadas pelas organizações internacionais e pelos Estados mediante os seus representantes nas instituições. Depreende-se que os projetos de transportes (rodoviários, ferroviários, hidroviários) e fronteiriços foram concebidos e implementados com base nas realidades e nas expectativas das áreas de estudo: fronteira entre o estado de Mato Grosso do Sul e o departamento de Santa Cruz, e as localidades de Corumbá, Puerto Suarez e Puerto Guijarro; fronteira entre o estado de Mato Grosso e o departamento de Santa Cruz, e as localidades de Cáceres e San Matías. Os projetos de transportes e fronteiriços têm sido mais efetivos na fronteira com melhor infraestrutura e com mais intercâmbios socioeconômicos (Mato Grosso do Sul e Santa Cruz, Corumbá, Puerto Suarez e Puerto Guijarro), aliás, os projetos de integração nessa região avançam para iniciativas mais complexas e arrojadas na integração física e no crescimento de polos produtivos, complexos logísticos, sistemas de transportes e redes geográficas transnacionais. No mais, restou claro que a integração regional e territorial sul-americana é indissociável das políticas, do planejamento, da gestão de projetos nos diferentes espaços, como a fronteira Brasil-Bolívia e o pantanal e o chaco.

## Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ. UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ – UFPR. **Estudo da prática regulatória, vantagens competitivas e oferta e demanda de carga entre os países signatários do Acordo da Hidrovia Paraguai-Paraná.** Brasília. ANTAQ, UFPR, 2018-a.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ. **Vias economicamente navegadas.** Brasília. ANTAQ, 2018-b.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT. **Proposições para solução de conflitos ferroviários urbanos.** Brasília. ANTT, 2014.

AMORIM, Celso. **A integração sul-americana.** In: DEP: Diplomacia, Estratégia e Política/Projeto Raúl Prebisch n. 10 (outubro/dezembro 2009). Brasília: Projeto Raúl Prebisch, 2009.

ARAUJO, Izan Reis de. **A projeção geopolítica do Brasil na América Latina e os desafios da integração sul-americana.** Dissertação de Mestrado (Geografia Humana). São Paulo. FFLCH-USP, 2018.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO – AL/MT; COOTRADE. **A fronteira Brasil Bolívia.** Cuiabá. AL/MT, COOTRADE, 2018.

ASOCIACIÓN LATINO-AMERICANA DE INTEGRACIÓN - ALADI. COMUNIDAD ANDINA - CAF. **Análisis comparativo de las normas sobre transporte internacional terrestre de carga y pasajeros y de tránsito aduanero. Vigentes en el ámbito de la Aladi y de la Can, en el marco de una posible armonización.** Montevideo, Uruguay e Lima, Perú. ALADI, CAF, 2017.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID; SEBRAE-MS. **Mato Grosso do Sul sem fronteiras. Características e interações territoriais: Brasil, Bolívia e Paraguai.** Campo Grande, MS. BID, SEBRAE-MS, 2010.

BARROS, Pedro Silva *et al.* **Corredor bioceânico de Mato Grosso do Sul ao pacífico: produção e comércio na rota da integração sul-americana.** Campo Grande, Brasília. UEMS, IPEA, 2020.

BARROS, Pedro Silva; PADULA, Raphael; SEVERO, Luciano Wexell; SAMURIO, Sofia Escobar; GONÇALVES, Julia Borba. **Documentos de trabajo. Corredor Rodoviário Bioceânico: caminho do Mato Grosso do Sul à Àsia Pacífico.** ALADI, CAF e CEPAL, 2020.

BAUMANN, Renato (org). **Mercosul - avanços e desafios da integração.** Brasília. IPEA, CEPAL, 2001.

BAUMANN, Renato. **Integração regional teoria e experiência latino-americana.** Rio de Janeiro. LTC, 2013.

BID. **Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur.** BID, 2000.

BID. CAF. FONPLATA. **Facilitación del transporte en los pasos de frontera de Sudamérica. Programa de Proyectos Piloto en Pasos de Frontera - Fase II.** Buenos Aires, Argentina, BID, CAF, FONPLATA, 2005.

BID; SEBRAE-MS. **Mato Grosso do Sul sem fronteiras: características e interações territoriais. Brasil, Bolívia e Paraguai.** 1 ed. Campo Grande, MS. SEBRAE-MS, 2010.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (Brasília, DF). **Plano de Conservação da Bacia do Alto Paraguai (Pantanal) – PCBAP.** Brasília. Programa Nacional do Meio Ambiente. Projeto Pantanal, 1997.

BRICEÑO-RUIZ, José. **O regionalismo latino-americano depois do regionalismo aberto: novos eixos, novas estratégias, modelos diversos.** In: CARMO, Corival Alves do (org). **Relações internacionais: olhares cruzados.** Brasília. FUNAG, 2013.

BOLÍVAR, Pêgo (coord); *et al.* **Estudo técnico sobre a viabilidade de criação da “cidade gêmea” Cáceres (Brasil) - San Matías (Bolívia).** Brasília. MDR, IPEA, 2020.

BNDES *et al.* **Corredor bioceânico ferroviário: estudos técnicos referentes ao Eixo de Capricórnio : relatório consolidado.** Brasília. BNDES, 2011.

CAF. **Vías para la integración.** Acción de la CAF en la infraestructura sostenible de Suramérica. CAF, 2000.

CAMARGO, Pedro de. **O papel da circulação terrestre na integração econômica e territorial da América do Sul.** Tese de Doutorado (Geografia Humana). São Paulo. FFLCH-USP, 1999.

CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva; PÊGO FILHO, Bolivar; ROMMINGER, Alfredo Eric; FERREIRA, Iansá Melo; VASCONCELOS, Leonardo Fernandes Soares. **Gargalos e demandas da infraestrutura ferroviária e os investimentos do PAC: mapeamento IPEA de obras ferroviárias.** Texto para discussão N.º 1465. Brasília. IPEA, 2010.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e política. Território, escalas de ação e instituições.** 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CIC PLATA. **Análise Diagnóstico Transfronteiriço da Bacia do Prata - ADT.** - 1a ed revisada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata - CIC ; Estados Unidos : Organización de los Estados Americanos - OEA, 2017.

CONTRERAS, Manuel A. **El desarrollo del transporte en Bolivia, una aproximación al impacto económico y social de los ferrocarriles y carreteras 1900-2015.** In: TORRICO, Napoleón Pacheco; VELÁSQUES-CASTELLANOS, Iván (coords). **Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015).** Tópicos de historia económica. Tomo I. La Paz. Konrad Adenauer Stiftung, 2017.



CONTRERAS, Manuel A. **El desarrollo del transporte en Bolivia, una aproximación al impacto económico y social de los ferrocarriles y carreteras 1900-2015**. In: TORRICO, Napoleón Pacheco; VELÁSQUES-CASTELLANOS, Iván (coords). Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015). Tópicos de historia económica. Tomo I. La Paz. Konrad Adenauer Stiftung, 2017.

COSTA, Maria de Fátima. **A história de um país inexistente: pantanal entre os séculos XVI e XVIII**. São Paulo. Estação Liberdade, Kosmos, 1999.

COSTA, João Craveiro. **A conquista do deserto ocidental: subsídios para a história do território do Acre**. 4 ed. Rio Branco. Fundação Cultural do Acre, 1998.

COSTA, Wanderley Messias da Costa. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo, SP. Editora Contexto e Editora da Universidade de São Paulo, 1988.

COSTA, Wanderley Messias da Costa. **Geografia política e geopolítica: discursos sobre o território e o poder**. São Paulo. HUCITEC/EDUSP, 1992.

COSTA, Wanderley Messias da Costa. **O Brasil e América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração**. In: OLIVEIRA, E. R. Segurança e defesa nacional: da competição à cooperação regional. São Paulo. Fundação da América Latina, 2007.

COSTA, Wanderley Messias da Costa. **Crise da integração e tendências geopolíticas na América do Sul**. In: COSTA, Wanderley Messias da Costa; VASCONCELOS, Daniel Bruno (orgs). Geografia e geopolítica da América do Sul. São Paulo. Humanitas, 2018.

COSTA, Wanderley Messias da. BECKER, Bertha K. ALVES, Diógenes Salas (Org.). **Dimensões humanas da biosfera-atmosfera na Amazônia**. São Paulo: EDUSP, 2007.

DEMO, Pedro. **Metodologia em ciências sociais**. 3 ed. rev. ampl. São Paulo. Atlas, 1995.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES – DNIT. **Atlas de infraestrutura ferroviária**. Brasília. DNIT, 2019.

DESIDERÁ NETO, Walter Antonio (org). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro. IPEA, 2014.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLÍVIA. **Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020. En el marco del desarrollo integral para vivir bien. Rumbo a la Agenda Patriótica 2025**. Bolivia, s.d.

FORO BOLIVIANO SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO. **El Pantanal boliviano y los proyectos de desarrollo**. La Paz. FOBOMADE, s.d.;

FORO BOLIVIANO SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO; IUCN. **El Gran Sistema Pantanal en Bolivia**. La Paz. FOBOMADE, IUCN, 2004.

GADELHA, Regina Maria A. F.. **Mercosul à Unasul - avanços do processo de integração**. São Paulo. EDUC, 2013.

GARCIA, Tatiana de Souza Leite. **Desafios da integração sul-americana: as políticas de meio ambiente e de transportes no MERCOSUL (2009-2019)**. Tese de Doutorado (Geografia Humana). São Paulo. FFLCH-USP, 2019.

GARCÍA-GÓMES, Vincent. **Corredores interoceánicos e integración en la economía mundial**. Bolivia ante los desafíos de la globalización económica, la competitividad internacional y el desarrollo humano sostenible. UDAPEX, ILDIS, 1997.

GOES FILHO, Synesio Sampaio. **As fronteiras do Brasil**. Brasília. FUNAG, 2013.

GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. **Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira - MS**. Campo Grande. Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, 2012.

HALLOY, Stephan; SEIMON, Anton; SANDBU, Martin; FRANCO, Guillermo. **Estudio Puerto Busch. Opciones para la ubicación de un puerto soberano de Bolivia en el Sistema Paraguay-Paraná.** Santa Cruz, Bolívia. WWF, 2005.

IBISCH, P. I.; MERIDA, G. **Biodiversidad: la riqueza de Bolivia. Estado de conocimiento y conservación.** Santa Cruz de la Sierra. Editorial FAN, 2003.

IIRSA. **IIRSA 10 anos depois. Suas conquistas e desafios.** 1ª edição. Buenos Aires, Argentina. BID-INTAL, 2011.

IRIGARAY, Carlos Teodoro José Huguene; CUNHA, Catia Nunes da; JUNK, Wolfgang J. **Pantanal à Margem da Lei. Panorama das Ameaças e Perspectivas para a Conservação.** Cuiabá, MT. Mupan, 2020.

JORGE, Arthur Guimarães de Araújo. **Rio Branco e as fronteiras do Brasil: uma introdução às obras do Barão Rio Branco.** Brasília. Senado Federal, 1999.

LAFER, Celso. **Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira. Pensamento e ação. Volume 2.** Brasília. FUNAG, 2018.

LIMA, Diogo Marcelo Delben Ferreira de Lima. **Desenvolvimento regional e políticas territoriais: estruturas produtivas regionais no pantanal brasileiro.** Dissertação (Mestrado em Geografia). Cuiabá. UFMT, 2012.

LIMA, Diogo Marcelo Delben Ferreira de Lima. **Tutela internacional das áreas úmidas sul-americanas: instrumentos de proteção do pantanal e do chaco.** Dissertação (Mestrado em Direito Agroambiental). Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso. Cuiabá. UFMT, 2014.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público.** 8ª. ver. atual. ampl. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Por um tribunal de justiça para Unasul**. A necessidade de uma corte de justiça para a América do Sul sob os paradigmas do Tribunal de Justiça da União Europeia e da Corte Centro-Americana de Justiça. Brasília. Senado Federal, 2015.

MENDONÇA, Renato. **História da política exterior do Brasil: do período colonial ao reconhecimento do império (1500-1825)**. Brasília. FUNAG, 2013.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, SERVICIOS Y VIVENDA. **Plan Sectorial De Desarrollo Integral Ajustado Para Vivir Bien**. Bolivia, 2019.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. **A fronteira do arco Central e sua realidade econômica e social**. In: PÊGO, Bolivar (coord); *et al.* Fronteiras do Brasil: uma avaliação do Arco Central. Rio de Janeiro. IPEA, 2019.

PASSOS, Thaís Virga. **A importância da integração física internacional para o desenvolvimento intrarregional da Amazônia: um olhar ao Eixo Amazonas**. Dissertação de Mestrado (Integração da América Latina). São Paulo. FFLCH-USP, 2015.

PECEQUILO, Cristina; CARMO, Corival Alves do. **O Brasil e a América do Sul. Relações regionais e globais**. Rio de Janeiro. Alta Books, 2015.

PENHA, Bruna; DESIDERÁ NETO, Walter Antonio; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **O Mercosul e as regiões de fronteira**. Rio de Janeiro. IPEA, 2017.

PNUMA. Panorama ambiental global GEO-6. **Avaliação regional da América Latina e do Caribe**. Nairóbi, Quênia. PNUMA, 2016.

POMPERMAYER, Fabiano Mezadre; CAMPOS NETO, Carlos Álvares da Silva; PAULA, Jean Marlo Pepino de. **Hidrovias no Brasil: perspectiva histórica, custos e institucionalidade**. Texto para discussão. Brasília. IPEA, 2014.

ROCHFORT, M. **Geografia da América do Sul**. São Paulo. Difusão Europeia do Livro, 1968.

ROSEIRA, Antonio Marcos. **Nova ordem sul-americana: regionalização geopolítica do espaço mundial e projeção internacional do Brasil**. Tese de Doutorado (Geografia Humana). São Paulo. FFLCH-USP, 2011.

ROSEIRA, Antonio Marcos. **A geopolítica econômica do Brasil na América Latina: estratégias regionais de comércio e investimento (2003-2015)**. In: GOMES, Maria Terezinha Serafim; SPOSITO, Eliseu Savério (orgs). **Questões regionais e a geografia econômica: perspectivas e desafios contemporâneos**. Curitiba. CRV, 2020.

RUCKERT, Aldomar Arnaldo; SILVA, Augusto César Pinheiro da. SILVA, Gutemberg de Vilhena (orgs). **Geografia política, geopolítica e gestão do território: a integração sul-americana e a inserção das regiões periféricas**. Porto Alegre. Editora Letra 1, 2018.

SCHELESINGER, Sérgio. **Pantanal por inteiro, não pela metade. Soja, hidrovia e outras ameaças à integridade do Pantanal**. 1º ed. Mato Grosso. The Ecosystem Alliance, 2014.

SILVA, Eliezer Batista da. **Infraestrutura para desenvolvimento sustentado e integração da América do Sul**. Rio de Janeiro. Editora Expressão e Cultura, 1997.

SILVA, J. dos S. V. da; ABDON, M. de M. **Delimitação do Pantanal brasileiro e suas sub -regiões**. Pesquisa Agropecuária Brasileira, Brasília, v. 33, p. 1703-1711, out., 1998.

SIMÕES, Antonio José Teixeira. **Integração: sonho e realidade na América do Sul**. Brasília. FUNAG, 2011.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. **Eu sou da América do Sul**. Brasília. FUNAG, 2012.

SIMÕES, Tales Henrique Nascimento. **Liderança regional em questão: o Brasil sob a ótica dos países sul-americanos**. Dissertação de Mestrado (Geografia Humana). São Paulo. FFLCH-USP, 2019.

SOUZA-HIGA, Tereza Cristina Cardoso de (org). **Estudos regionais sul-americanos: sociocultural, economia e dinâmica territorial na área central do continente.** Cuiabá. Ed UFMT, 2008.

SOUZA JÚNIOR, Wilson Cabral de; GONÇALVES, Demerval Aparecido; RIBEIRO, Thiago Carlos Lopes; SCUR, Ribeiro Mayara Camila. **Nova Hidrovia Paraguai-Paraná: uma análise abrangente. Análise de conjuntura e factibilidade política, econômica, social e ambiental da “nova” proposta da Hidrovia Paraguai-Paraná.** Campo Grande, MS : Mupan, 2019.

STEFANI, Celia Regina Baidier. **O sistema ferroviário paulista - um estudo sobre a evolução do transporte de passageiros sobre trilhos.** 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. **Perspectivas para la integración de América Latina.** Brasília. IPEA, CAF, 2012.

THE NATURE CONSERVANCY. WWF BRASIL. **Análise de Risco Ecológico da Bacia do Rio Paraguai:** Argentina, Bolívia, Brasil e Paraguai/ Petry, Paulo; Rodrigues, Sidney...[et al.]; The Nature Conservancy; WWF-Brasil. Brasília, DF: The Nature Conservancy do Brasil, Outubro de 2011.

TORRICO, P. Ihandira. **Puertos para el comercio exterior boliviano. Alternativas y desafíos para el empresario nacional.** Bolivia. CNC, 2017.

UN-WATER. WWAP. **La Plata Basin Case Study. Final Report.** Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001512/151252e.pdf>. Acesso em 13 de março de 2018.

VILLAR, Leandro Badini; MARCHETTI, Dalmo dos Santos. **Dimensionamento do potencial de investimentos.** BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 24, p. 261-290, set. 2006.

VITTE, Claudete de Castro Silva. **Integração da infraestrutura produtiva na América do Sul sob a coordenação do Cosiplan/Unasul: financiamento e planejamento territorial.** In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). Geografia Política, Geopolítica e

Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 51-67.

VITTE, Claudete de Castro Silva. **Financiamento e projetos prioritários do Cosiplan/Unasul e sua articulação com projetos nacionais sul-americanos.** GOMES, Maria Terezinha Serafim; SPOSITO, Eliseu Savério (orgs). **Questões regionais e a geografia econômica: perspectivas e desafios contemporâneos.** Curitiba. CRV, 2020.

YEGROS, Ricardo Scavone. BREZZO, Liliana M. **História das relações internacionais do Paraguai.** Brasília: FUNAG, 2013.

ZOOK JR., David H. **La conducción de la guerra del chaco.** Paraguai: El Lector, 1997.



A obra “Integração sul-americana e planejamento no âmbito da IIRSA e da Unasul (2000-2020): iniciativas integracionistas para a região e a fronteira Brasil-Bolívia” é um produto da Tese de Doutorado do autor defendida no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo no ano de 2021. A pesquisa tem como foco a implementação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA) e da União das Nações Sul-Americanas nos últimos 20 anos. O trabalho destaca as estratégias políticas adotadas para a execução dos projetos de infraestrutura e de transportes nas diferentes escalas e na fronteira Brasil-Bolívia. Para o autor, a integração sul-americana depende não só de uma política regional, mas de instrumentos adequados de planejamento territorial e regional e de gestão de projetos comprometidos com objetivos e resultados de interesse comum dos países e das suas populações. A IIRSA e a Unasul apresentaram avanços importantes no período estudado, e outras iniciativas podem aproveitar as experiências exitosas, bem como construir novas referências para o desenvolvimento regional e integração territorial.

