

- 1 Universidade Federal de Minas Gerais  
Belo Horizonte - MG - Brasil
- 2 Universidade Federal de Minas Gerais  
Belo Horizonte - MG - Brasil
- 3 Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais  
Belo Horizonte - MG - Brasil



# Os atores interestatais no desenvolvimento regional e a participação social: a atuação dos grupos argentinos nos projetos de infraestrutura da IIRSA e do FOCEM

INTERSTATE ACTORS IN REGIONAL DEVELOPMENT AND SOCIAL PARTICIPATION:  
ARGENTINIAN INTEREST GROUPS ACTION WITHIN IIRSA AND FOCEM  
INFRASTRUCTURAL PROJECTS

*Jamile Bergamaschine Mata Diz<sup>1</sup>, Mariana Porto de Paula<sup>2</sup>  
e Daniela Vieira Secches<sup>3</sup>*

## Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar a participação da sociedade civil, por meio da identificação dos grupos de interesse argentinos, nos processos de integração regional, com destaque para a utilização e aplicação dos recursos originados do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e da Iniciativa para a Infraestrutura da Região Sul-americana (IIRSA), como uma vertente ancorada na União das Nações Sul-americanas (UNASUL). A metodologia buscou, ainda, por meio do método comparativo entre os mecanismos de redução de assimetrias regionais, delimitar as diferenças nos projetos de infraestrutura aprovados nos anos de 2012 e 2013, considerando as preferências dos grupos argentinos. Conclui-se sobre o distanciamento entre as preferências dos atores sociais estudados e o potencial dos modelos de integração correntes. Enquanto a IIRSA reforça o subdesenvolvimento latino-americano, o FOCEM é capaz de reduzir assimetrias regionais, mas não possui recursos suficientes para promover uma efetiva convergência infraestrutural regional.

## Palavras-chave

Atores interestatais; Integração regional e grupos de interesse; Mercosul; IIRSA; FOCEM.

## Abstract

*This paper aims to analyze civil society participation through the identification of Argentinian interest groups in processes of regional integration, with emphasis on the use and destination of resources from Mercosur Structural Convergence Fund (FOCEM) and the Initiative for Infrastructure of the South American Region (IIRSA) later connected to the Union of South American Nations (UNASUL). The methodology sought, through a comparative method between the mechanisms of reduction of regional asymmetries, to define differences in infrastructure projects approved during 2012 and 2013, considering the existence of preferences assumed by certain Argentinian groups. This article concludes that there is a distance between the preferences of the social actors studied and the current regional integration model possibilities. While IIRSA reinforces Latin American underdevelopment; FOCEM is able to reduce regional asymmetries, but has no sufficient resources to promote an effective regional infrastructure convergence.*

## Keywords

*Interstate actors; regional integration and interest groups; Mercosur; IIRSA; FOCEM.*

## INTRODUÇÃO

Há, na América Latina e Caribe, um desbordante aparato institucional<sup>1</sup> em torno da criação e manutenção de organizações de integração regional. Uma das ações institucionais que tomaram fôlego nos últimos anos, principalmente a partir da crise de 2008, foi a ênfase social de processos de integração como Unasul, Mercosul, Comunidade Andina de Nações, entre outros. No entanto, com fincas na legitimação de suas ações perante a sociedade civil, grupos de interesse, das mais variadas expressões (organizações sindicais, empresariais, ambientais, entre outros) vêm incentivando, cada vez mais, a coesão social com vistas à participação popular e ao controle social da atuação das organizações regionais (MATA DIZ, 2011). Esse movimento a princípio positivo encontra guarida na obra de Cohen (2000, p. 112-114), que discute a atuação dos grupos sociais em processos de institucionalização como um dos requisitos mínimos dos arranjos interestatais. Tais canais seriam, pois, garantidores da legitimidade da própria instituição.

Com esse contexto em mente, o foco deste artigo consiste em analisar em que medida os grupos de interesses argentinos influenciaram na elaboração e implantação dos projetos infraestruturais no âmbito da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), órgão da UNASUL e do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). Adota-se uma postura comparativa entre os mecanismos de redução de assimetrias regionais, citados acima, objetivando analisar diferenças nos projetos de infraestrutura aprovados nos anos de 2012 e 2013, considerando a existência de preferências

...

1 Adota-se aqui o conceito de North (1995 apud LUJÁN, 2009, p. 191) para institucionalidade, entendido como: “las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico”. Ainda para Cohen (2000, p. 112-114), a concepção de institucionalidade parte da existência de, pelo menos, quatro requisitos mínimos de modo que possam cumprir as tarefas para as quais foram criadas: “la adaptabilidad que significa sobre todo asumir con flexibilidad las nuevas tareas o bien descartar aquellas que pierden importancia [...] Se refiere a la necesidad de que las instituciones incorporen constantemente nuevos cuadros capaces de aportar nuevos conocimientos y concepciones; la autonomía que significa la capacidad de aglutinar las presiones alrededor de los objetivos de la institución mediante la formación de coaliciones que apoyan la realización de dichos objetivos. Una de las manifestaciones de la autonomía de la institución se encuentra en su financiamiento, pues una institución dependiente casi exclusivamente de una sola fuente de financiamiento verá su autonomía coartada y reducida a márgenes muy limitadas”.

Exemplos desses arranjos institucionais são encontrados na União das Nações Sul Americanas (UNASUL), no Mercado Comum do Sul (Mercosul), na Comunidade Andina (CAN), na Associação Latino Americana de Integração (ALADI), na Comunidade dos Estados Latino Americanos e Caribenhos (CELAC), e na Comunidade Caribenha (CARICOM).

assumidas por determinados grupos argentinos, mapeados de forma a ilustrar a diversidade das demandas sociais em relação às instituições mencionadas. O recorte temporal é justificado pela incorporação da IIRSA ao COSIPLAN, em 2011, e a adoção do Plano de Ação Estratégico em 2012, como será detalhado à frente.

Questiona-se como a participação de tais grupos afeta a legitimidade social dos processos integradores analisados. O tema é de grande relevância social e econômica, na medida em que os projetos infraestruturais sul-americanos impactam sobre uma pluralidade de atores – como empresas, povos originários e o próprio cidadão regional. Portanto, a análise da participação social nas instituições responsáveis por realizar os projetos é vital para observar se eles se adequam às demandas sociais. Para tanto, o artigo inicialmente apresenta o modelo analítico que será utilizado. Em seguida, faz-se análise sobre o arcabouço institucional dos casos estudados. Por fim, a título de considerações finais, investiga-se a atuação dos grupos de interesse argentinos no processo de tomada de decisão das instituições objeto deste artigo.

## I MODELO ANALÍTICO

Abordando-se a democracia como espaço para o debate participativo, analisa-se se há efetiva possibilidade de vocalização de variadas preferências sociais relativas aos projetos aprovados. Tal esforço busca averiguar o grau de participação social nos processos de integração em pauta. Paralelamente, problematiza-se a legitimidade social do FOCEM e da IIRSA a partir da teoria de Lipset (1983). Segundo este autor, a legitimidade relaciona-se com a capacidade do sistema político em engendrar e manter a crença de que as instituições políticas existentes são as mais apropriadas para a sociedade, a partir de uma performance real e de uma performance percebida (LIPSET, 1983, p. 64). Transferindo a lógica para o objeto do artigo, tem-se o questionamento se o Mercosul e a UNASUL foram capazes, no recorte temporal previamente estabelecido, de fazer com que os grupos de interesse argentinos acreditassem que o FOCEM e a IIRSA são as instituições mais adequadas para realizar projetos infraestruturais regionais. Nesse sentido, promove-se a comparação entre as instituições a partir das preferências e da atuação dos grupos estudados.

A problematização da pluralidade dos grupos de interesse perpassa o critério da participação efetiva de Dahl (2001). Este, embora pensado para o ambiente poliárquico, pode ser operacionalizado para a arena regional. Ele pressupõe que “antes de ser adotada uma política pela associação, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser esta política” (DAHL, 2001, p. 49). Nesse sentido, caso haja uma assimetria na capacidade de expressão de opiniões, há a possibilidade de prevalectimento dos interesses de um determinado grupo. Logo, a hipótese principal do artigo centra-se na análise das diversas preferências sociais e em como estas são efetivamente vocalizadas e levadas em conta; ou se há fortes grupos de interesses, voltados

para políticas de atores de alta renda e dotados de amplos recursos, que controlariam os projetos estratégicos de infraestrutura abordados.

A ênfase deste artigo recai sobre a análise dos *inputs*<sup>2</sup> dos grupos de interesse, abrangendo tanto movimentos sociais quanto grupos de pressão. Movimentos sociais são definidos por Thomas (2004) como grupos que tentam emplacar visões mais amplas e gerar mudanças sociais profundas e/ou defendem questões específicas, enquanto os grupos de pressão são tidos como associações dotadas de amplos recursos, como o grande capital bancário, capazes de realizar *lobby*<sup>3</sup> com eficiência. Ademais, tratando-se de uma análise em múltiplos níveis, pode-se estabelecer a clivagem entre grupos domésticos, nível estatal e as *umbrella organizations* que atuam a nível regional. Estes grupos agem dentro das arenas de debates dos processos de integração, como o Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul, ou por meio do cinto de transmissão entre as influências dos grupos domésticos e a defesa dessas no âmbito regional pelos representantes governamentais. O recorte deste artigo limita-se à primeira forma de atuação.

A análise dos grupos de interesse, de acordo com Lapalombara (1982), deve realizar-se em relação a um *issue*, que, no caso, são os projetos de infraestrutura sul-americanos. Primeiramente, identifica-se os beneficiários, caso das empresas que lucram com os projetos e os grupos prejudicados, dos povos tradicionais e das Organizações não Governamentais (ONG) ambientalistas, por exemplo. Dessa forma, pode-se compreender se há um conflito de interesses entre os grupos ou uma harmonia capaz de viabilizar a cooperação entre eles. A análise central correlaciona os projetos aprovados com os grupos de interesses argentinos mapeados, buscando constatar se há existência ou não de grupos homogêneos ou grupos prevalentes.

A próxima parte do artigo elucida os processos de integração sul-americanos. Posteriormente, serão analisados a IIRSA e o FOCEM comparando a estrutura, objetivos, quantidade de recursos, atores envolvidos no âmbito das instituições e a forma pela qual os projetos são escolhidos e financiados. Tal esforço é vital para a análise deste artigo, vez que permite identificar as diferenças institucionais entre ambas as instituições, viabilizando a compreensão da atuação dos grupos de interesses argentinos no âmbito de cada uma destas.

...

- 2 Consiste na visão dos grupos de interesse como demandadores de política ao governo. A visão *output* remete à formação dos grupos.
- 3 *Lobby* é entendido aqui como o uso estratégico da informação na interação entre grupos e governantes, de maneira a agregar apoio político maximizando a influência do grupo no processo de tomada de decisão. O grau de compartilhamento da informação depende dos custos de produção e de entrega da informação. Baseado em Santos (2010).

## 2 OS ATORES INTERESTATAIS NA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA:

### A IIRSA E O FOCEM

O regionalismo aberto pós-liberal promove a ampliação da agenda para além de questões meramente econômicas. Dessa forma, instituem-se mecanismos interestatais, que, alicerçados no princípio da solidariedade, visam minimizar assimetrias estruturais e articular as economias, permitindo o crescimento interdependente do bloco (SORGINE, 2012). Trata-se de evitar a crise de competitividade, reflexo da heterogeneidade das economias dos membros das associações interestatais analisadas. A competitividade de um país consiste nas vantagens comparativas deste atreladas à capacidade de inovação, possibilitando altos lucros e a dinamização econômica (KIRKEGAARD, 2011).

O Mercosul, criado em 1990, foi uma das primeiras iniciativas da região no cenário da segunda onda de regionalismo, e nasceu no contexto da agenda pós-liberal. A UNASUL, por sua vez, surgiu no novo milênio com uma proposta de coordenação política renovada e ampliada. Ambos os arranjos enfrentam o desafio da sobreposição institucional, especialmente com a ampliação recente do bloco do Cone Sul.

### 2.1 UM TRADICIONAL ATOR NO CENÁRIO INTEGRACIONISTA REGIONAL:

#### O MERCADO COMUM DO SUL E O FUNDO DE CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL

O Mercosul tem uma marcante faceta econômica e se inicia com relativamente poucos órgãos. Gradativamente, sua densificação institucional desdobrou-se ao longo dos anos. Contudo, ela não foi acompanhada de maior autonomia decisória regional, vez que o modelo continua intergovernamental (DABÈNE, 2014, p. 75). Ao constituir o Mercosul, os países optaram por adotar uma estrutura flexível, intergovernamental, com baixo grau de estruturação que não pusesse em perigo a liberdade de ação dos governos nacionais nem implicasse cessão de competências e poderes estatais. A escolha do esquema intergovernamental pode ser analisada, conforme Medeiros (2008, p. 58), sob uma perspectiva neoinstitucionalista, na qual:

O Mercosul parece poder ser compreendido dentro de uma visão dita de *second movement*, ou seja, como um fenômeno simultaneamente tributário de um *path dependence*, de uma escolha racional e de elementos cognitivos que permeiam o entendimento da sociedade civil. O intergovernamentalismo exacerbado deve-se a um apego histórico, mas recente, ao exercício da soberania conquistada após os processos de descolonização no primeiro quartel do século XIX, e a uma quase ausência de conflitos bélicos de porte que pudessem ter estimulado os Estados-nação do cone Sul, como foi o caso na Europa, a admitir com menos reticência limitações de soberania.

A estrutura institucional básica com que conta hoje o Mercosul surgiu fundamentalmente em duas etapas marcadas pela elaboração do Tratado de Assunção (21 de março 1991) e o Protocolo de Ouro Preto (17 de dezembro 1994). Posteriormente, realizaram-se pequenas

mudanças que, conquanto não modificaram profundamente o organograma original, redimensionaram as funções atribuídas a cada um dos órgãos, buscando seu melhor funcionamento e a efetividade operativa de sua agenda de trabalho.

Em 2000, a Reunião do Conselho do Mercado Comum (CMC), em Florianópolis, abriu uma terceira etapa no fortalecimento do sistema institucional do Mercosul. Dando cumprimento ao mandato governamental, adotou-se a Decisão n. 26/00 e reformulou-se a estrutura interna do Grupo do Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), aprovando a Decisão n. 59/00. O processo de integração do Mercosul sofre, a partir de 2003, com o Consenso de Buenos Aires, uma inflexão no sentido de reforçar efetivamente a integração além de metas comerciais. O FOCEM, seguindo essa tendência, foi criado em 2004, por iniciativa da diplomacia brasileira, baseando-se nas experiências dos fundos estruturais europeus, e iniciou seu funcionamento em 2007.

O Fundo de Convergência Estrutural foi criado para ajudar os sócios do bloco com menor desenvolvimento econômico, a fim de perseguir uma verdadeira equiparação e diminuir as assimetrias, segundo lembrado pelos chanceleres e negociadores dos quatro países membros plenos do Mercosul nas reuniões prévias realizadas no mês de junho de 2005. A Decisão n. 18/05, que dispõe sobre a integração e funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural e fortalecimento da Estrutura Institucional do FOCEM, determina que a criação deste Fundo se destina a financiar os seguintes programas: i) promover a convergência estrutural; ii) desenvolver a competitividade; iii) promover a coesão social<sup>4</sup> e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração.

Vale ressaltar que a Decisão n. 45/04, em seu artigo 2, estabelece o conteúdo dos programas que devem ser financiados pelo Fundo, atribuindo a cada um deles um teor específico. Com base nas disposições da Decisão n. 18/05 e da Decisão n. 01/10 (artigo 36), atribuiu-se a cada um dos eixos financiáveis linhas de ação,<sup>5</sup> que devem ser observadas para que se possa começar o projeto de solicitação dos fundos.

...

4 “La cohesión social implica de este modo una dimensión de solidaridad que contempla sistemas universales de protección social, de regulación para corregir los fallos del mercado y de sistemas de diálogo social. Estas políticas contribuyen a reforzar la productividad de la sociedad y a mejorar el bienestar económico y social, tomándose un complemento necesario y superador de las políticas sociales sectoriales y focalizadas, y brindándoles un objetivo integrador” (CRAVINO, 1999, p. 54).

5 a) **Programas de convergência estrutural:** as atividades marcantes na Decisão CMC n. 01/10 e que se referem ao programa I são: i) construção, adequação, modernização e recuperação de vias de transporte; de sistemas logísticos e de controle fronteira que otimizem o fluxo da produção e promovam a integração física entre os Estados Partes e entre suas sub-regiões; ii) exploração, transporte e distribuição de combustíveis fósseis e biocombustíveis; iii) geração, transmissão e distribuição de energia elétrica; e iv) implantação de obras de infraestrutura hídrica para contenção e tratamento de águas brutas, de saneamento ambiental e de macrodrenagem.

O artigo 6 da Decisão n. 18/05 estabelece as percentagens de participação de cada membro, a partir da análise do Produto Interno Bruto (PIB) de cada um dos países, de maneira que a garantir o montante total anual, aproximadamente 100 milhões de dólares, alocado de forma inversamente proporcional ao Estado que mais os concedeu, evidenciando a finalidade de reduzir as assimetrias, particularmente em zonas fronteiriças. O montante se integra da seguinte maneira: Argentina: 27%; Brasil: 70%; Paraguai: 1%; e Uruguai: 2%. Ademais, contribuições voluntárias podem ser realizadas.

O artigo 7 da Decisão n. 18/05 supramencionada determina, por sua vez, que os recursos do FOCEM destinados ao financiamento dos projetos dos Programas I, II e III, citados na nota número 5, distribuir-se-ão entre os Estados Partes, de acordo com as seguintes porcentagens: i) aos projetos apresentados pelo Paraguai: 48%; ii) aos projetos apresentados pelo Uruguai: 32%; iii) aos projetos apresentados pela Argentina: 10%; iv) aos projetos apresentados pelo Brasil: 10%.

Os Estados mercosulistas devem participar no financiamento dos projetos aprovados pelo Conselho do Mercado Comum, com fundos próprios equivalentes, no mínimo, a 15% do valor total de tais projetos, com o qual a participação do Fundo não poderá ultrapassar 85% do valor total do projeto apresentado. Uma questão interessante é que o artigo 13 previa

...

b) **Programas de desenvolvimento da competitividade:** em dito eixo estão incluídos os seguintes componentes: i) geração e difusão de conhecimentos tecnológicos voltados para setores produtivos dinâmicos; ii) metrologia e certificação da qualidade de produtos e processos; iii) rastreamento e controle de proviência de animais e vegetais. Garantia de segurança e da qualidade de seus produtos e subprodutos de valor econômico; iv) desenvolvimento de correntes produtivas em setores econômicos dinâmicos e diferenciados; v) promoção da vitalidade de setores empresariais, formação de consórcios e grupos produtores e exportadores; vi) desenvolvimento de concorrências associadas à execução, à gestão e ao melhoramento de processos de manufatura, de serviços e de negócios; vii) reconversão, crescimento e associatividade das pequenas e médias empresas, sua vinculação com os mercados regionais e promoção da criação e desenvolvimento de novas iniciativas; viii) capacitação profissional e em autogestão, organização produtiva para o cooperativismo e associativismo e encubação de empresas. ix) promoção e diversificação dos sistemas nacionais de inovação científica e tecnológica.

c) **Programas de coesão social:** segundo o artigo 36 da Decisão de 2010, os projetos apresentados no âmbito desse programa deverão contribuir para o desenvolvimento social, em particular nas zonas de fronteira, e poderão incluir projetos de interesse comunitário em áreas de saúde humana, educação, redução da pobreza e do desemprego, abarcando componentes que vão desde a implantação de unidades de serviço e atendimento básico em saúde até medidas específicas de combate à pobreza.

d) **Programa de fortalecimento da estrutura institucional e do processo de integração:** os projetos apresentados no âmbito deste programa deverão atender ao aperfeiçoamento da estrutura institucional e seu eventual desenvolvimento, bem como o aprofundamento do processo de integração. Uma vez cumpridos os objetivos dos projetos, as estruturas e atividades que possam resultar serão financiadas em partes iguais pelos Estados Partes. Conforme o artigo 10, até 0,5% dos recursos FOCEM serão destinados anualmente ao financiamento de projetos vinculados a esse Programa.

que os recursos se destinassem, durante os quatro primeiros anos do Fundo, a incrementar a dotação de infraestrutura física dos Estados membros.

Neste ponto, o Fundo foi utilizado para medidas estruturais tendentes a favorecer a conexão entre os países, de modo a melhorar as condições físicas já existentes. Esta disposição foi implicitamente derogada pela entrada em vigor da Decisão n. 01/10, quando não se estabelece mais nenhum tipo de preferência sobre os programas. Agora bem, apesar das críticas feitas por alguns estudiosos (TERRA, 2008), não se pode negar que a criação de um Fundo para atenuar as assimetrias existentes entre os Estados Partes e contribuir para o desenvolvimento do processo de integração gerou um espaço importante no âmbito institucional do Mercosul, ao estabelecer mecanismos que podem, em maior ou menor medida, favorecer aspectos relevantes para a integração, como o é a infraestrutura física. Basta recordar, sem ânimo de comparação, a importância dos Fundos Europeus para os Estados membros da União Europeia (MATA DIZ, 2011, p. 78-102).

Para analisar as influências dos grupos de interesse da Argentina nos projetos infraestruturais do FOCEM, é mister compreender como estes são escolhidos. A Unidade Técnica Nacional Focem (UTNF) do Estado membro interessado submete o projeto para avaliação da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM), que confere as condições de exigibilidade, nos moldes do artigo 38 do Regulamento. Posteriormente, a Comissão repassa o projeto para a Unidade Técnica FOCEM (UTF/SM) e o Grupo Ad Hoc de Especialistas (Gahe-Focem). Estes emitem um parecer que, se aprovado, é devolvido juntamente com o projeto para a Comissão que, por sua vez, remete-o para a Grupo Mercado Comum (GMC). Por fim, o Conselho do Mercado Comum (CMC) aprova o projeto e determina a quantidade de recursos a serem alocados.

O FOCEM recebeu 751 milhões de dólares desde seu funcionamento até junho de 2013, dos quais 448 milhões foram já desembolsados e destinados a projetos aprovados. O Fundo apoia 44 projetos, sendo que 39 estão em execução, três foram finalizados e dois invalidados; estes projetos totalizam 982 bilhões, com um aporte de um bilhão e meio de dólares advindos do Fundo e o restante de contribuições locais. 86% dos projetos visam à convergência estrutural, paralelamente, pelo critério de país assistido, 65% são destinados ao Paraguai visando reduzir as assimetrias regionais.<sup>6</sup> Respeitando o recorte do artigo, de 2012 até junho de 2013, foram desembolsados, pelo FOCEM, 250 milhões dos 433 previstos para o período (FOCEM, 2013), conforme ilustra a Figura 1.

...

<sup>6</sup> Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul, Informe Semestral das Atividades, publicado de acordo com a Decisão do Conselho do Mercado Comum n. 11/03, janeiro 2013, disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5601/1/cmc\\_2013\\_acta01\\_ane10\\_es\\_di04\\_-\\_informe\\_semestral\\_crpm\\_al\\_cmc\\_-\\_final\\_completo\\_con\\_informe\\_ca.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5601/1/cmc_2013_acta01_ane10_es_di04_-_informe_semestral_crpm_al_cmc_-_final_completo_con_informe_ca.pdf)>. Acesso em: 12 mar. 2013.



## 2.2 UM NOVO ATOR NO CENÁRIO INTEGRACIONISTA REGIONAL: A IIRSA

A IIRSA é um fórum de diálogo regional do qual participam os 12 países da América do Sul,<sup>7</sup> com o objetivo de desenvolver uma infraestrutura física de transporte, energia e comunicação que fortaleça a integração regional por meio do desenvolvimento sustentável. Em 2011, a IIRSA foi incorporada, à UNASUL<sup>8</sup> como parte do fórum técnico do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) (DABÈNE, 2014, p. 92).

Assim, pode-se concluir que a IIRSA, oficialmente, apresenta como principal objetivo a consolidação de uma estrutura física que possibilite uma rede de conexão viária, aeroportuária e marítima entre os países sul-americanos, proporcionando cooperação e eficiente circulação de mercadorias, informação e energia. Ainda, com o intuito de atingir os objetivos institucionalmente estabelecidos,<sup>9</sup> foram ratificados em reunião do Comitê de Direção Executiva da IIRSA (CDE), em 2002, os princípios norteadores, que segundo a página web oficial da IIRSA são o regionalismo aberto, os eixos de integração e desenvolvimento (EID), sustentabilidade econômica, social, ambiental e político institucional, aumento do valor agregado da produção, tecnologias da informação, convergência normativa e coordenação público-privada (MATA DIZ; SOUZA, 2015).

A IIRSA organizou um plano territorial para seu programa de desenvolvimento chamado de Eixos de Integração e desenvolvimento (EIDs). Os EIDs são resultado de uma análise econômica, comercial, ambiental e social que facilite o planejamento territorial da implantação da infraestrutura. Assim, a IIRSA (2012) definiu o que são os Eixos de Desenvolvimento:

...

7 Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai, Venezuela.

8 A UNASUL, diferentemente do Mercosul, nasce de agenda pós-comercial, que confere particular relevo à democracia, defesa e infraestrutura. A União se volta para a resolução pragmática, multissetorial e regional de crises.

9 A Iniciativa tem como objetivos:

- a) criar um espaço organizado e integrado, produto do desenvolvimento das telecomunicações, da energia e do transporte;
- b) promover o desenvolvimento regional, mediante planejamento e gestão de dez eixos de integração;
- c) promover o desenvolvimento local e evitar que os eixos de integração gerem impactos positivos somente para os mercados principais;
- d) modernizar os marcos institucionais e regulatórios que gerenciam e regulam o uso da infraestrutura;
- e) incrementar o comércio inter-regional apoiando a integração dos mercados;
- f) consolidar cadeias produtivas para melhorar a competitividade nos mercados mundiais;
- g) facilitar a penetração da produção nos mercados internacionais pela diminuição de custos, principalmente pelo desenvolvimento dos transportes;
- h) harmonizar e homogeneizar políticas, planos e marcos regulatórios e institucionais entre os diferentes Estados;
- i) mitigar as disparidades regionais no acesso a energia e telecomunicações;

Os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID's) são territórios multinacionais onde se concentram espaços naturais, assentamentos humanos, zonas produtivas e fluxos comerciais. Para cada EID são identificadas as necessidades de infraestrutura física, a fim de articular o território com o resto da região e planejar os investimentos para que a qualidade de vida de seus habitantes seja melhorada.

A IIRSA estruturou o continente Sul-americano em dez eixos, conforme indicado na Figura 2, retirada do Sistema de Información Georeferenciada (2013).

Portanto, mais que corredores de fluxo econômico os eixos representam também a aplicação do conceito de *triple bottom line*, ou “tripé da sustentabilidade”; isto é, buscam o desenvolvimento econômico além de voltar-se ao aspecto social tendo sempre presente a necessidade de coaduná-lo com a proteção ambiental. Assim,

[...] as organizações devem levar em consideração aspectos não somente econômicos, mas também sociais e ambientais, que se relacionem com suas respectivas atividades. O conceito recebeu críticas relativas à falta de clareza na hora de ponderar e aplicar as variáveis propostas pelo método, porém a importância do *triple bottom line* é inegável para a manutenção da defesa do desenvolvimento sustentável em vários âmbitos, e cada vez mais torna-se patente a necessidade de um ordenamento jurídico consistente com o maior nível de proteção ambiental. (MATA DIZ; GOULART, 2012, p. 12)

Nesse sentido, Senhoras e Vitte (2008, p. 37-64) afirmam que os eixos de integração:

ao criar uma massa crítica de interesses compartilhados de uma infraestrutura física geradora de benefícios mútuos e de solução de problemas energéticos e logísticos que pode racionalizar o espaço de desenvolvimento, teriam por objetivo melhorar a interdependência entre os países sul-americanos via integração física entre os países amazônico-andinos e os países platinos, em especial o Brasil que faz fronteira com quase todos os países da região sul-americana e não tem acesso ao pacífico sul-americano ou ao Caribe.

A IIRSA formulou uma carteira de projetos com 531 projetos de infraestrutura para dar maior eficiência para a gestão e implementação dos eixos. Para dinamizar tal carteira, definiu-se uma agenda, por consenso, de implementação de 31 projetos prioritários ou âncoras assim definidos pelo seu alto impacto na integração física da América do Sul. O PAE, iniciado em 2012, conta com 31 projetos na Agenda Prioritária de integração (API), indicados na Tabela 1 (COSIPLAN, 2011), sendo que 58% estão na fase de pré-execução, somando um orçamento estimado de 16,7 bilhões de dólares, contrastando com 1,5 bilhão recebido

pelo FOCEM desde 2007, evidenciando, portanto, a ambição da IIRSA e a preferência por parte de bancos regionais e empresas em apoiá-la, como será analisado posteriormente.

A formação da carteira de projetos da IIRSA deu-se a partir do desenvolvimento e aplicação da metodologia de planejamento territorial indicativo. Esta metodologia parte da identificação dos EIDs que, por sua vez, organizam o território sul-americano e ordenam a Carteira de Projetos. (SENHORAS; VITTE, 2008, p. 37-64). Os trabalhos de planejamento e ordenamento territorial geraram resultados pelo agrupamento de projetos com características e/ou finalidades comuns que permitiram a identificação de grupos de projetos dentro de cada EID e, também, possibilitou priorizar aqueles com maior impacto em relação ao desenvolvimento e maior facilidade de realização. Um grupo de projeto é um conjunto interdependente em um determinado espaço geoeconômico, que tem efeitos sinérgicos sobre o desenvolvimento sustentável (COSIPLAN, 2011).

Ainda, em um segundo momento, a planificação territorial foi marcada por um aprofundamento e incremento de qualidade no planejamento, principalmente pela criação de novas ferramentas de análise e metodologias de planejamento territorial representadas pelo Sistema de Información Georeferenciada – Programa GeoSur, metodologia de integração produtiva e logística (IPrLg), sistema de informação para gestão estratégica (SIGE), base de dados de projetos, avaliação de projetos transnacionais de infraestrutura e avaliação ambiental e social com enfoque estratégico (EASE) (MATA DIZ; SOUZA, 2015).

Contudo, conforme será analisado, a participação de grupos de interesse não se fez presente no momento do planejamento territorial, nem na construção dos sistemas de informação, já que somente no marco do EASE houve, de forma indireta, a participação de alguns representantes de setores da sociedade civil. A ação 6.1.1 do COSIPLAN contempla a adoção da Metodologia de Avaliação Ambiental e Social com Enfoque Estratégico (EASE), que visa diminuir impactos negativos e conta com especialistas ambientais e sociais. Esta é realizada conjuntamente com o Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica e Ambiental (EVTEA). O desenvolvimento e a aplicação destas ferramentas e metodologias propiciam o melhor conhecimento dos territórios analisados assim como pretendem produzir um aumento na qualidade das decisões em relação à implantação da infraestrutura.

Paralelamente, os projetos podem ser agrupados de acordo com os dez Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID), nos quais o território multinacional é delimitado ou classificado como Processos Setoriais de Integração sem limites territoriais e visa, principalmente, superar obstáculos de natureza normativa, englobando os 12 países membros. O recorte deste artigo recairá sobre os EID, e os projetos se vinculam aos setores de transporte, energia e comunicação.

Os recursos da IIRSA estão atrelados, principalmente, a bancos regionais de desenvolvimento como: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF), o *Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca Del Plata* (FONPLATA), que formam o Comitê de Coordenação Técnica (CCT) responsável por coordenar atividades e conferir apoio técnico e financeiro

Desde o lançamento da IIRSA, os bancos têm tido um papel bastante ativo financiando estudos e projetos, além de promover a participação do setor privado no contexto da iniciativa. As Instituições Financeiras Multilaterais (IFMs), são instituições públicas ou privadas, cujos recursos provêm dos cofres dos países sócios que, além de financiar políticas, programas e projetos dos governos, elaboram estudos técnicos, formam parte da tecnoburocracia governamental, prestando assessoria e orientando a implementação das ações da infraestrutura nos países membros.

O domínio dessas forças é definido pelo poder econômico de cada país-membro na IIRSA: “*quem possui maior número de ações tem maior poder de decisão*”, logo o Brasil é o sul-americano com maior peso dentro desta Iniciativa. A IIRSA pode ser observada como a expressão máxima da megalomania da integração regional que está ligada a algumas IFMs que atuam no Brasil trabalhando a serviço do capital financeiro internacional na busca incessante e qualquer custo do *crescimento econômico* do continente sul-americano. (MELO, 2008, p. 25).

O COSIPLAN, por sua vez, é a instância de discussão política e estratégica que promove a articulação de esforços que viabilizam a integração infraestrutural. O Conselho, composto dos Ministros da área de planejamento e infraestrutura ou seus equivalentes dos Estados Partes da UNASUL, é a instância responsável por aprovar o Plano de Ação Estratégico (PAE). Agregando à estrutura da UNASUL, têm-se: i) o Comitê Coordenador integrado pelos delegados ministeriais dos Estados membros; ii) a própria IIRSA como Foro Técnico; e iii) Grupos de Trabalho temáticos.

O COSIPLAN escolhe, por meio do consenso, os projetos de alto impacto a serem abarcados pela API. Tal procedimento deve respeitar quatro critérios: i) o projeto deve pertencer à Carteira de Projetos da IIRSA e ter prioridade para o governo nacional; ii) dispor de estudos de viabilidade, ou que o país tenha atribuído recursos no orçamento para dar início à sua execução; iii) consolidar as redes de conectividade com alcance regional; e iv) gerar a oportunidade ou a necessidade de criação de um programa de ações complementares que se desenvolvam para a efetiva prestação de serviços e o desenvolvimento sustentável do território, de acordo com as características e modalidades de cada projeto.

Os projetos podem ser financiados, a princípio, por duas vias: i) pelos Estados partes e pela UNASUL, se as ações forem de iniciativa do Comitê Coordenador e pelos Grupos de Trabalho; ii) pelos órgãos financeiros que constituem o CCT em conjunto com os Estados partes e a UNASUL. Entretanto, com a entrada da IIRSA no COSIPLAN, abre-se espaço para outras formas de obtenção de recursos para viabilizar os projetos, como analisado pela tabela abaixo. Cohen (2000) relaciona a forma de financiamento à autonomia da instituição, nesse sentido, o FOCEM detém altos níveis de autonomia, vez que seus recursos são advindos de contribuições estatais preocupados com o *outcome* coletivo regional. Ao passo que,

quanto à IIRSA, questiona-se se a atuação do CCT e de como as outras formas de financiamento impactam sobre a autonomia decisória do COSIPLAN, já que bancos e empresas tendem a preocupar-se com lucro advindo dos projetos.

Nesse sentido, o princípio do COSIPLAN que defende a “participação cidadã e pluralismo nas iniciativas de integração regional em infraestrutura, reconhecendo e respeitando os direitos de todos os povos e sua diversidade multicultural, multiétnica e plurilinguística” (COSIPLAN, 2011) se faz essencial para conter os interesses dos atores de alta renda. Em consonância está a ação 2.3 do Conselho que estabelece como meta: “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”. O artigo problematizará esta questão por meio da atuação dos grupos de interesse como garantidores de legitimidade das instituições.

A ficha de justificativa dos critérios de seleção da API<sup>10</sup> permite analisar a forma de financiamento de cada projeto, sendo que estes podem contar com diversas fontes de financiamento, concomitantemente. Constataram-se as informações disponíveis na Tabela 2 de formas de financiamento parcial e, por este motivo, a soma é maior que o número de projetos. É interessante ressaltar que as outras formas de financiamento abarcam o próprio FOCEM evidenciando o fenômeno do *spaghetti bowl*. Essa categoria aplica-se igualmente a outros atores internacionais como a União Europeia e a China.

O Grupo de Trabalho sobre Mecanismos de Financiamento e Garantias, em reunião no Rio de Janeiro em março de 2013, destacou que os bancos citados acima e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tendem a apoiar projetos de integração, ainda que sua participação esteja aquém do desejável. O BID se comprometeu a destinar 15% das suas operações em 2015 para tal finalidade, paralelamente, a CAF, como demonstrou na apuração de dados no parágrafo anterior, igualmente contribui de forma considerável para a integração. O Fonplata, último membro do CCT, diverge dos demais na medida em que foca em projetos de pequeno porte, e busca intensa cooperação com as coordenações sindicais.

A possibilidade de financiamentos de outras fontes além do CCT, dos Estados Partes e da própria UNASUL mostrou-se como uma via interessante, vez que oito de 31 projetos se realizam pela concessão a empresas, mediante licitação. A ficha justificativa informou

...

10 As informações relativas aos projetos da Agenda de Projetos Prioritários de Integração da América do Sul apresentadas no documento têm como fonte as informações elaboradas e apresentadas pelos países que integram a UNASUL no contexto do COSIPLAN. Os mapas contidos neste documento foram elaborados pelo Comitê de Coordenação Técnica (CCT) da IIRSA como ferramenta de trabalho técnico e referência geral. Tal documento pode ser visualizado pelo link <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/api\\_anexo1\\_fichas\\_criterios\\_selecao\\_port.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_anexo1_fichas_criterios_selecao_port.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2013.

com qual empresa realizou-se o contrato, elevando o nível de transparência do processo. O financiamento público, por sua vez, é quase sempre complementado com outras fontes e frequentemente ligado a planos de desenvolvimento nacional, como o Programa de Aceleração do Crescimento brasileiro e o “Prosperidade para todos” colombiano.<sup>11</sup>

Comparando com o FOCEM que permite apenas financiamento dos Estados partes de forma direta, pela contribuição local ou voluntária, ou indireta, pelas contribuições regulares anuais, a IIRSA, graças ao seu pragmatismo, evidenciou capacidade de multifynanciamento consideravelmente mais significativa, alcançando um impacto nove vezes maior quando comparado ao FOCEM, especialmente quando se trata de alavancar projetos infraestruturais. Isso é perceptível na medida em que promove financiamento de outras fontes, particularmente de bancos, e pode adotar financiamento privado mediante a concessão a empresas por licitação.

A seção seguinte inicia-se com o detalhamento dos fóruns de participação social dos processos de integração analisados. Posteriormente, identifica-se os grupos de interesses argentinos que atuam no âmbito dos processos de integração analisados. Promove-se, igualmente, o mapeamento das preferências destes, de forma a comprovar se a atuação de grupos de interesses impacta a formulação e execução dos projetos de infraestrutura.

### 3 GRUPOS DE INTERESSES E SUA RELAÇÃO COM A INSTITUCIONALIDADE REGIONAL POR MEIO DOS PROJETOS APROVADOS

A análise da atuação dos grupos de interesse depende da compreensão dos meios pelos quais eles podem vocalizar suas preferências. Logo, o estudo dos mecanismos institucionais que promovem tal ação é mister para questionar a legitimidade social dos órgãos trabalhados. A UNASUL conta com o Foro de Participação Cidadã (FPC), criado em 2013 pela Decisão n. 7/2012 do Conselho de Chefes de Estado da UNASUL.<sup>12</sup> Ele funciona como um espaço para o diálogo plural regional e tem como objetivo específico: “Garantir e promover a participação plena e com existência dos atores sociais comprometidos com os processos de integração regional na formulação de políticas de integração sul-americana”.<sup>13</sup> O órgão tem competência para realizar propostas, recomendações e consultas às instituições

...

11 O primeiro foi criado em 2007 e promove obras infraestruturais, impulsionando o desenvolvimento sustentável e acelerado. O programa colombiano, por sua vez, iniciou-se em 2010 e visa diminuir a desigualdade social e propiciar mais empregos, por meio do crescimento econômico equitativo.

12 A decisão pode ser consultada no seguinte *link*: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rp\\_lima12\\_decision7.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_lima12_decision7.pdf)>. Acesso em: 27 mar. 2016.

13 “Garantizar y promover la participación plena y con incidencia de los actores sociales comprometidos con los procesos de integración regional en la formulación de políticas de integración suramericana.”

do bloco regional. A atuação dos grupos de interesse, divididos em seções nacionais constituídas por dez grupos, é capaz de dinamizar e pluralizar o processo de integração na medida em que suas preferências são eleitas, ou ao menos conhecidas.

O Foro é formado por atores regionais e nacionais, sendo que cada espaço regional de participação contará com um ponto focal que comunicará as preferências do grupo à UNASUL uma vez ao ano, podendo haver sessões extraordinárias. O encontro realizado na Argentina, em junho de 2013, contou com a participação de mais de cem organizações e movimentos sociais, como a *Agencia Popular de Comunicación Suramericana*, a *Fundación Jóvenes por los Derechos Humanos*, entre outros.<sup>14</sup>

O Plenário é a instância superior de participação, no qual se tem a efetiva tomada de decisão. A presidência fica a cargo do representante do país que ocupe Presidência Pro Tempore (PPT) da UNASUL. As principais atividades de competência da presidência, conjuntamente com os pontos focais, formado pelas seções nacionais, são: i) convocar, organizar e presidir o Plenário; ii) consolidar as propostas de agenda do Plenário; iii) dar seguimento ao que for aprovado no Plenário e, de maior relevo, iv) gerir em coordenação com a Secretaria Geral e os Estados Membros os meios de financiamento. As diretrizes do funcionamento do foro se silenciam quanto a quais meios de financiamento se faz referência, contudo como se trata do financiamento do FPC se deduz que se refere à viabilização da participação dos integrantes do Foro e à realização de ações e iniciativas aprovadas.

Portanto, vale ressaltar que o foro não tem participação direta no processo de tomada de decisão quanto à forma de financiamento dos projetos de infraestrutura, já que nada se diz a respeito da gestão do financiamento de outros órgãos da UNASUL, o que levanta questionamentos acerca de sua legitimidade social. Como o FPC intitula-se como anti-imperialista,<sup>15</sup> seria de se esperar que, caso houvesse uma voz social efetiva no processo de integração física, muitos projetos não seriam aprovados da forma como o foram, como será analisado.

Outra crítica pertinente refere-se ao fato de que o Foro foi criado um ano após a aprovação dos projetos no Plano Estratégico, e isso poderia ser uma tentativa de legitimação tardia. Ainda que o objetivo de participar na formulação das políticas de integração já tenha

...

Conselho Chefes de Estado da UNASUL, de acordo com a Decisão n. 07/12 e a Resolução n. 29/2013, Paramaribo, agosto de 2013. Fragmento e outras informações retirados das Diretrizes para o funcionamento do FPC disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_unasul/dec02.2013anexo.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_unasul/dec02.2013anexo.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2014.

14 Números retirados da Agência Popular de Comunicação. Disponível em: <<http://www.apc-suramerica.net/?p=6989>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

15 Informação retirada de: <<http://coalicionregional.net/unasur-foro-de-participacion-ciudadana/>>. Acesso em: 27 mar. 2016.

sido prejudicado, o FPC ainda tem o poder de participar nas diversas etapas de implantação de projetos de integração, além de poder realizar investigações e assessorar o Conselho de Chefes do Estado e os demais órgãos da UNASUL, como a IIRSA. O artigo 5 da Decisão n. 7/12 instrui que outras instâncias da UNASUL, como a IIRSA, incorporem nos planos de ação a realização de eventos de diálogo com representante do FPC. De fato, foi encontrado um documento que reforça tal compromisso durante a VIII reunião do COSIPLAN,<sup>16</sup> paralelamente o *site* da UNASUL, por sua vez, evidencia três encontros do Secretário Geral da UNASUL com representantes do FPC.<sup>17</sup> Contudo, não se sabe o conteúdo do que foi debatido, dada a completa ausência de informações e documentos atinentes a tais encontros.

Tendo em vista a criação recente do FPC, o fato de este órgão não possuir página virtual e tampouco ser mencionado de forma mais clara em outros instrumentos oficiais, e de que a lista dos participantes nas reuniões do FPC (que deve, teoricamente, incluir os grupos de interesse argentinos – objeto de estudo do artigo) não ter sido divulgada, decidiu-se aqui optar pela seleção dos grupos de interesse da República Argentina que atuam no âmbito do Foro Econômico-Social do Mercosul (FCES), instituído pelo Protocolo de Ouro Preto de 1994. O órgão possibilita que a sociedade civil, no caso analisado particularmente os grupos de interesse, vocalize suas preferências. Semelhantemente ao FPC, o FCES é capaz de emitir recomendações e promover consultas, sendo que a atuação deste Foro na formulação e execução das políticas infra-estruturais realizadas pelo FOCEM é foco analítico-comparativo do artigo.

O FCES é composto pelas Seções Nacionais dos Estados membros do Mercosul. Estas devem indicar por quais organizações, principalmente grupos setoriais que representam trabalhadores e empresas, são compostas e seus delegados correspondentes. O órgão superior do Foro é o Plenário. Analogicamente ao FPC, este toma decisões por meio do consenso e se reúne ou extraordinariamente ou ao menos uma vez por semestre. Ademais, há Comissões Temáticas Especializadas e Grupos de Trabalhos que assessoram o Plenário. Tendo em vista a complexidade da análise de todas as seções nacionais dos Estados partes do Mercosul, opta-se pelo recorte metodológico dos grupos de interesses argentinos. Vale ressaltar que o grupo de interesse bancário argentino, tão relevante para o financiamento de projetos infra-estruturais, não é representado no FCES. Observa-se, no caso, uma delegação para os bancos multinacionais, como o CAF, o BID e o Fonplata, no que tange aos projetos de conectividade logística regional.

16 Informação obtida no documento 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: 5 nov. 2013.

17 Informações retiradas das páginas: <<http://www.unasursg.org/es/node/588>> e <<http://www.unasursg.org/es/node/108>>. Acesso em: 27 mar. 2016.



O setor do trabalho do FCES é integrado por dois grupos de interesse: *La Confederación General Del Trabajo* (CGTRA) e *Central de Trabajadores de la Argentina* (CTA). Como ambas as organizações fazem parte da *Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur* (CCSCS), presume-se que estas entidades possuem posicionamentos semelhantes de forma que a análise da CCSCS torna-se relevante. Dada a atuação regional desta, ela será classificada com uma *umbrella organization*.

A *Coordinadora* foi fundada em 1986 em Buenos Aires e defende o Mercosul, vez que possibilita reduzir a dependência com os Estados Unidos da América. Portanto, o grupo tem como uma de suas prioridades a integração econômica e social do Cone Sul.<sup>18</sup> Ela atuou ativamente no bloco, inclusive advogando para criação do FCES, viabilizando maior possibilidade de vocalização da sociedade, defendendo o direito de iniciativa do Foro e a igual representação empresarial e sindical nele. A *Coordinadora* possui a Comissão de Desenvolvimento Produtivo, formada por setores sindicais nas áreas de infraestrutura, indústria e agroindústria, como detalhado adiante.

As preferências do setor infraestrutural da CCSCS são divididas em: i) transportes: a) o portuário deve se focar na cooperação solidária e humana, com maior compromisso com os trabalhadores, incluindo uma legislação capaz de uniformizar as condições laborais do setor; b) o terrestre defende a jornada máxima de oito horas e a eliminação de trâmites burocráticos alfandegários; c) o aéreo defende a incorporação deste na estrutura mercosulina; ii) energética: esta deveria ser um serviço público não uma mercadoria; defende a complementação energética entre os países do Mercosul, respeitando as particularidades de cada país e impedindo o controle de empresas transnacionais; desenvolvimento energético sustentável e autonomia energética da região; iii) telecomunicações: defende a universalidade dos serviços públicos desta área.

Analisa-se, por hora, particularmente as preferências dos grupos de interesses trabalhistas argentinos membros do FCES. A CGTRA, fundada em 1930, tem sede em Buenos Aires, organiza-se em equipes multidisciplinares de trabalho que contam com membros de 27 associações e tem como umas das estratégias influenciar as políticas macroeconômicas regionais.<sup>19</sup> Suas preferências quanto ao Mercosul, relacionadas ao tema do artigo, são: i) promoção da dimensão social do bloco por meio de espaços de coesão e diálogo social participativo; ii) maior participação do setor privado no processo de tomada de decisão; e iii) efetiva consulta de outras instâncias do bloco ao FCES.

...

18 Informações retiradas do *site*: <<http://www.ccscs.org/>>. Acesso em: 9 mar. 2014.

19 Todas informações da CGTRA foram obtidas do *site*: <<http://www.cgtrainternacional.com.ar/>>. Acesso em: 9 mar. 2014.

A CTA, por sua vez, tem início em 1992 e, igualmente, sede em Buenos Aires. O grupo é integrado por 28 entidades dentre movimentos sociais, associações e sindicatos.<sup>20</sup> A Central defende o regionalismo contra-hegemônico e advoga pelo maior controle público e auditoria supranacionais dos Fundos, incluindo, portanto, o FOCEM evitando o controle de consultorias e empresas privadas, paralelamente a Central critica a tecnocracia.

O setor empresarial argentino do FCES conta com 16 organizações. Será feita aqui a análise estratégica dos dois principais grupos que representam diferentes áreas e que demonstram interesse nos processos de integração, particularmente, nos projetos infraestruturais. Primeiramente, analisam-se as preferências da *Unión Industrial Argentina* (UIA), fundada em 1887, e desde 2001 tem sede em Buenos Aires.

A União ressalta a relevância da profunda articulação público-privada na melhoria da infraestrutura regional, especialmente em matéria de energia e transporte, vez que os investimentos promovidos por esta parceria viabilizam a “exportação com origem nas economias regionais”.<sup>21</sup> A competitividade e o desenvolvimento regional foram debatidos pela UIA, em reunião promovida pelo BID, ocorrida em abril de 2014, em São Paulo.<sup>22</sup> O grupo apoia as pequenas e médias empresas na promoção do desenvolvimento regional, na medida em que novos empregos permitem superar a pobreza estrutural. O Mercosul, segundo o ator, promove a cooperação e a complementaridade, ampliando mercados e favorecendo a expansão das empresas. A União prima pela industrialização, vez que ela permite superar o caráter primário das exportações latino-americanas. Por fim, o grupo teoricamente defende o desenvolvimento sustentável, em particular, por meio da inovação energética alternativa, que impulsiona, inclusive, a competitividade industrial. Ademais, preocupa-se com o setor social, focando no trabalhista, onde, para efeitos ilustrativos, desenvolve programas para a capacitação e inserção de trabalhadores desocupados.

O segundo grupo consiste na *Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios* (APYME), e tem como um de seus valores a expansão das economias regionais associada a uma visão dialógica com os povos latino-americanos. Outro fundamento deste ator é buscar impulsionar pequenas e médias empresas na América do Sul.<sup>23</sup> A Assembleia defende a vocalização social efetiva, englobando múltiplas áreas da sociedade civil, viabilizando ganhos coletivos sociais e econômicos que permitem fazer frente aos poderes corporativos e centros financeiros multinacionais, repudiados pela APYME.

...

20 Todas informações da CTA foram coletadas do *site*: <<http://www.cta.org.ar/>>. Acesso em: 16 mar. 2014.

21 Dados acerca da UIA retirados do *site*: <<http://www.uia.org.ar/index.do>>. Trecho obtido da página <<http://www.uia.org.ar/departamento.do?id=2&sid=1&nid=2244>>. Acesso em: 16 mar. 2014.

22 Obtido da página <<http://www.uia.org.ar/noticia.do?id=2193>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

23 Informações obtidas do *site*: <<http://www.apyme.org.ar/>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

Finalmente, promove-se a análise do setor diverso argentino, do qual se elege para a identificação de preferências a *Fundación Ambiente y Recursos Naturales* (FARN), uma organização não governamental, focada no desenvolvimento sustentável por meio da cidadania ambiental ancorada na participação social, e na defesa dos povos originários.<sup>24</sup> Para tanto, a Fundação promove o debate quanto à integração regional elétrica, apoiando fontes energéticas alternativas, influenciando na instituição de leis ambientais e identificando e exercendo a *accountability* referente às responsabilidades estatais relativas à sua área de atuação. A Tabela 3 sumariza as informações sobre os atores apreciados e suas preferências.

Os projetos infraestruturais da IIRSA e do FOCEM, aprovados em 2012 e 2013, que se encontram em execução ou a ser iniciados e que englobem porção territorial da República Argentina serão estudados à luz das preferências sociais mapeadas observando em que medida elas foram ou não observadas. Primeiramente, estuda-se a relação entre os grupos de interesses argentinos e os projetos da IIRSA. Atendem ao recorte proposto nove APIs, que somam um investimento de mais de 10 bilhões de dólares. Dos projetos, quatro<sup>25</sup> são de financiamento público, e os demais<sup>26</sup> são de financiamento misto, sendo que apenas dois já se encontram na fase de execução, o megaprojeto do corredor ferroviário bioceânico, vinculado ao Eixo Capricórnio e o melhoramento da navegabilidade dos rios da bacia do Prata, eixo hidrovia Paraguai-Paraná.

O financiamento misto atende aos anseios da UIA, já que esta defende a articulação público-privado como meio de garantir investimento para a infraestrutura regional. Entretanto, a União defende a integração infraestrutural que promova a complementaridade e o crescimento das economias latino-americanas, criticando a exportação de produtos primários. Quanto à CGTRA, à primeira vista, pode-se pensar que a IIRSA por permitir maior participação do setor privado atenderia suas preferências. Contudo, deve-se ter em mente que o setor privado mais beneficiado pela Iniciativa consiste nas grandes empresas e bancos regionais, distanciando-se, portanto, de um viés mais calcado na integração social. Como alertou a CCSCS: “O objetivo é garantir que a integração distribua benefícios e melhore os indicadores sociais, fortalecendo e dando suporte para cooperativas, micro, pequenas e médias empresas na região, em contraposição às grandes empresas transnacionais, que hoje

...

24 Informações retiradas do *site*: <<http://farn.org.ar/>>. Acesso em: 10 maio 2014.

25 São eles: “Construção da ponte binacional Salvador Mazza-Yacuiba e centro de fronteira”; “Melhoramento da navegabilidade dos rios da Bacia do Prata”; “Interconexão ferroviária Paraguai-Argentina-Uruguai”; “Túnel binacional Água Negra”.

26 “Conexão oeste Argentina-Bolívia”; “Corredor ferroviário bioceânico Paranaguá-Antofagasta”; “Conexão vial foz Cidade do Leste-Assunção-Clorinda”; “Gasoduto do nordeste argentino”; “Otimização do sistema do Paso de Fronteira Cristo Redentor”.

se apropriam da maior parte dos ganhos da integração”.<sup>27</sup> Dessa forma, deve haver maior espaço para debate entre os múltiplos setores, evitando a preponderância dos grandes.

A ênfase dos projetos é, claramente, a conectividade regional logística, ainda que a maioria alegue trazer benefícios para a população local, deve ter-se em mente que a circulação, principalmente de mercadorias, é o objetivo central da maioria desses projetos. Exceção parece ser o Gasoduto do Nordeste Argentino, que forneceria gás boliviano, contribuindo para a melhoria das condições ambientais, vez que este é menos poluente que, por exemplo, a gasolina. Dessa forma, o projeto do gasoduto, por promover o desenvolvimento energético sustentável e a complementação energética, se encontra em concordância com as preferências da CCSCS, da UIA e da FARN.

As justificativas dos projetos demonstram preocupação com a população local e os impactos sociais. Contudo, apenas o projeto Interconexão fronteira Colômbia-Ecuador associou sua execução com o direito de consulta prévia aos indígenas e afrodescendentes que se encontram na região.

A melhor compreensão das preferências da FARN em relação aos povos originários requer a discussão da questão indígena na Argentina e como este grupo é afetado pelos projetos infraestruturais em análise. A Argentina possui 30 povos indígenas, de acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social.<sup>28</sup> Em 2008, representantes de quatro destes *pueblos* reuniram-se em La Paz para debater a integração sul-americana no seminário IIRSA e Povos Indígenas, onde criticaram projetos que destruam recursos naturais, defenderam a integração dos povos, o direito de informação e consulta prévia acerca dos projetos.<sup>29</sup>

Correlacionando as áreas dos projetos da IIRSA estudados<sup>30</sup> com as regiões habitadas pelos *pueblos* argentinos,<sup>31</sup> constata-se que quatro projetos<sup>32</sup> adentram território indígena

27 Trecho disponível no *link*: <<http://www.ccscs.org/index.php/documentos-ccscs/comisiones-sectoriales/item/522-la-ccscs-prepara-la-cumbre-sindical-del-cono-sur>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

28 Ministerio de Desarrollo Social Presidencia de la Nación, Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, de acordo com o artigo 3º da Lei n. 23.302, Argentina, 2005. Dado retirado do gráfico da segunda página do estudo presente no *link*:<<http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Institucional/6.InformacionEstadistica.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

29 Informação obtida do *link*: <<http://www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&action=read&id=2987>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

30 A área dos projetos da IIRSA é informada pela ficha dos projetos disponíveis no *link*: <<http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=95>> e pela ficha de justificativa (nota de rodapé n. 36). Acesso em: 12 mar. 2014.

31 Utilizou-se o mapa ubicación actual de los pueblos indígenas Argentinos disponível no *link*: <<http://indigenas.bioetica.org/base/base-d.htm>>. Acesso em: 12 mar. 2015.

32 São eles: “Gasoduto do Nordeste Argentino”; “Conexão Oeste Argentina-Bolívia”; “Corredor Ferroviário Bioceânico Paranaguá-Antofagasta”; “Interconexão ferroviária Paraguai-Argentina-Uruguai”.

afetando, dessa forma, os Pilagá, Mocovi, Toba, Mbyá Guarani, Wichi, Ava Guarani e Chané. Entretanto, não houve consulta prévia em nenhum dos casos, diferentemente do projeto Interconexão Fronteira Colômbia-Ecuador, o que poderia colocar em xeque a legitimidade social da IIRSA, na medida em que não promove a vocalização das preferências dos povos indígenas, divergindo, portanto, das preferências de todos grupos de interesses mapeados, vez que estes clamam por maior participação social, em especial, da FARN que defende os povos originários.

A integração infraestrutural sul-americana requer atenção com os biomas, em particular, como a Floresta Amazônica e a região de Iwokrama, nas Guianas, entre outras. Analisando a ficha de justificativa, percebe-se que os projetos são vinculados à viabilidade técnico-ambiental e social e aos possíveis impactos do projeto, de acordo com o critério IV do COSIPLAN. Entretanto, parte considerável desses estudos é realizada pelos próprios bancos que têm interesse em financiar o projeto. Uma exceção é o projeto de melhoria na navegabilidade dos rios da bacia do Prata, que é o único a promover a Avaliação Ambiental Estratégica (EAD) por autoridade ambiental local, em conformidade com a Lei boliviana n. 1.333 de Meio Ambiente.

Esforço semelhante ao exposto acima será empreendido para a vegetação e os recursos argentinos. Dentre as constatações mais relevantes observou-se que o corredor ferroviário bioceânico e o projeto Conexão Oeste Argentina-Bolívia atravessam parte da *Selva de las Yungas*, sendo que o último aproxima-se do Parque Nacional Calilegua.<sup>33</sup> A implementação de tais projetos promoverá o desmatamento da região, impactando nas relações biológicas dos seres que habitam a área e elevando os custos ambientais dos projetos.

Quanto à mineração, tem-se que o Corredor Bioceânico está próximo de dois centros de extração mineral em Catamarca. Semelhantemente, a Conexão Oeste Argentina-Bolívia perpassa cinco pontos mineradores, incluindo reservas de zinco, estanho e prata.<sup>34</sup> O posicionamento estratégico das vias corrobora com a ideia da IIRSA como focada em grandes exportações, principalmente, do setor primário, levantando questionamentos se este é o modelo mais adequado para a integração física sul-americana.

Os projetos do FOCEM que abrangem a Argentina são majoritariamente relativos à coesão social e ao desenvolvimento da competitividade, de forma que somente um projeto

...

33 Mapa utilizado para vegetação argentina disponível em: <[http://www.argentinaxplora.com/activida/natural/naturimg/mapas\\_ecorregiones\\_argentina/mapa\\_ecorregiones\\_eco-regiones\\_argentina.jpg](http://www.argentinaxplora.com/activida/natural/naturimg/mapas_ecorregiones_argentina/mapa_ecorregiones_eco-regiones_argentina.jpg)>. Acesso em: 10 mar. 2015.

34 Mapas utilizados disponíveis em: <[http://1.bp.blogspot.com/\\_Au3fJ81BJPU/TSagXVCLCKI/AAAAAANI/R44XNBqmBmQ/s1600/Mapa\\_Mineria\\_en\\_Argentina\\_LaNacion18\\_04\\_07www.JPG](http://1.bp.blogspot.com/_Au3fJ81BJPU/TSagXVCLCKI/AAAAAANI/R44XNBqmBmQ/s1600/Mapa_Mineria_en_Argentina_LaNacion18_04_07www.JPG)> e <<http://www.centrocultural.coop/blogs/surdesarrollo/wp-content/uploads/2014/05/mapa-mineria.jpg>>. Acesso em: 12 mar. 2015.

atende ao recorte temático deste artigo. A Interconexão entre Iberá e Paso de los Libres Norte se encontra em fase de execução e tem valor aproximado de 19 milhões de dólares, dos quais 13 milhões proveem do Fundo. Observa-se o contraste com os 10 bilhões somados pelos projetos da IIRSA que abrangem território argentino, sendo este montante relativo a obras infraestruturais regionais, ao passo que o projeto do FOCEM exaure-se na Argentina.<sup>35</sup> Como defendido pela CTA, o Fundo é fiscalizado pela auditoria da Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores do Mercosul e Associados (EFSUL).<sup>36</sup> A IIRSA, por sua vez, conta com o Sistema de Monitoramento Permanente que registra o desenrolar dos projetos.<sup>37</sup>

O projeto concerne à geração e à distribuição de energia elétrica, por meio da construção de uma estação transformador. A ação promove a convergência estrutural e beneficia a população local, na medida em que promove o desenvolvimento desta. O impacto ambiental foi apreciado pelo Comitê Técnico do Fundo. Diferentemente da IIRSA, o FOCEM não disponibiliza uma ficha de justificação dos projetos, limitando o acesso a informações aprofundadas de cunho ambiental e social, portanto, dificultando a análise proposta neste artigo. Como trata-se de um projeto de média escala, comparando com os projetos da IIRSA – e uma vez que não há povos originários no local e não houve recomendação contrária do FCES – pode-se deduzir que não há forte oposição ao projeto por parte dos grupos analisados.

Portanto, nota-se que ao assumir a direção e agenda de desenvolvimento de projetos no âmbito de iniciativas inter-regionais, o Estado concentra, sob distintos aspectos, a hegemonia do poder decisório, numa clara tentativa de direcionar as ações para questões políticas, nem sempre atreladas aos interesses sociais. Assim, segundo Serbin (2013, p. 301):

enquanto o Estado está se tornando o ator mais proeminente no processo e a agenda não é mais liderada pelo comércio, atores não estatais, como organizações da sociedade civil e empresas, são relegados a posições menos influentes nas negociações, mal ultrapassando os chamados mecanismos de consulta, que não monitoram ou acompanham os compromissos do governo. [...] Na verdade, em muitos casos, parece haver dificuldades em reconhecer um papel para os cidadãos organizados (com exceção dos sindicatos),

• • •

35 Os dados dos projetos foram retirados do *site* do FOCEM disponíveis no *link*: <<http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=argentina1>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

36 O *site* do órgão é <<http://www.efsul.org/portal/page/portal/efsul>> e a última auditoria completa no FOCEM ocorreu em 2010. Acesso em: 10 mar. 2014.

37 Informação obtida do *site* da IIRSA: <<http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=107>>. Acesso em 27 mar. 2016.

aumentando o déficit democrático na política regional. Nesse sentido, o potencial de expansão dos espaços públicos deliberativos, que leva a uma cidadania nacional mais informada, não se traduz em espaços institucionais e recursos regionais.

## CONCLUSÃO

A integração infraestrutural promovida pela IIRSA encontra-se basicamente financiada pelos bancos multilaterais, com alta concentração nos produtos primários com maior relevo no cenário exportador da região. O modelo busca criar vetores de escoamento estrategicamente próximos de recursos naturais não renováveis, como se analisou o caso do corredor bioceânico e da conexão oeste Argentina-Bolívia. Os mesmos projetos adentram área da selva argentina e de povos indígenas, ilustrando que, nesses casos, a Iniciativa: i) não respeitou o direito de autodeterminação dos povos, vez que a consulta prévia não foi efetuada em nenhum caso, minando a participação social; ii) não demonstrou preocupação ambiental suficiente, evidenciado pela proximidade com áreas de selva e pela falta sustentabilidade nos projetos; e iii) representa um interesse na exploração transnacional de recursos naturais não renováveis, tendo em vista a localização das reservas minerais argentinas e o caminho percorrido pelos corredores da Iniciativa.

A preponderância de empresas de alta renda e dos bancos regionais na Iniciativa confluí para a manutenção do quadro geral das economias latino-americanas, pois os projetos reafirmam a região como exportador primário, fortalecendo o subdesenvolvimento. Nesse sentido, corrobora com os interesses dos importadores de recursos primários latino-americanos e de empresas exportadoras da região, contudo diverge das preferências dos grupos analisados.

A verdadeira integração deve ter como pilares a democracia participativa, a autodeterminação dos povos, a preocupação com as particularidades das populações locais, a articulação de atividades econômicas latino-americanas, visando ao crescimento latino-americano sustentável. A partir do momento em que decisões distributivas são tomadas, a inexistência de *accountability*, no âmbito da integração, que respeite os regimes democráticos domésticos, pode colocá-los em xeque, ponto especialmente preocupante quando não há atenção às peculiaridades do local. O desrespeito à autodeterminação, por seu turno, ofende disposições legais internas e fragiliza a legitimidade das iniciativas. Nesse quadro, a desarticulação das atividades econômicas pode tornar-se um elemento de difícil reversão, o que prejudica a sustentabilidade dos projetos após sua implementação.

O artigo defende que tal mudança de postura é possível, por meio da: i) posituação dos princípios acima em um marco jurídico supranacional, conferindo maior autonomia à Iniciativa, mediante um *enforcement* à aplicação dos princípios e harmonização dos projetos com os objetivos da IIRSA, enfim afastando-a de fins viciosos; ii) promoção de agendas

sociais e ambientais efetivas, permitindo a realização de ações e objetivos propostos; iii) consolidação do Foro de Participação Cidadã, viabilizando um espaço institucional para o diálogo plural entre grupos de interesse; e iv) reestruturação dos órgãos decisórios, permitindo maior permeabilidade das demandas sociais.

Entretanto, ao analisar as demandas de grupos de interesse argentinos de diversas áreas, há pouca convergência entre os projetos da Iniciativa e as preferências destes. Logo, questiona-se quais são (ou de quem) os interesses atendidos pela Iniciativa e se os bancos regionais financiariam projetos efetivamente pensando no desenvolvimento latino-americano.

O FOCEM, no entanto, promove a redução de assimetrias, pela lógica redistributiva, possui foro de participação social consolidado e respeita, ainda que parcialmente, os interesses locais. Entretanto, o ínfimo volume de recursos não o capacita para realizar a efetiva convergência infraestrutural econômica da região, já que, como foi observado, o Fundo viabilizou apenas um projeto, de relativo alcance e de pequeno porte, na Argentina.

A autonomia institucional do Fundo deve ser preservada, para tanto, a elevação das contribuições nacionais é fundamental. Tal meta é possível pela concertação política regional, destacando-se o papel do Executivo, para priorizar o Fundo, vez que do ponto de vista social ele se mostra como melhor alternativa de integração física. A pressão doméstica, principalmente dos grupos de interesse, é peça-chave para influenciar a ação dos governantes e viabilizar a coordenação internacional. Os grupos demonstram uma predileção pelo modelo do Mercosul, vez que o processo de integração torna-se consideravelmente mais presente nas discussões dos grupos de interesses argentinos analisados e, majoritariamente, acompanhado de *feedbacks* positivos, ainda que hajam críticas. Outro desafio é a nova virada à direita liberal conservadora nos governos sul-americanos, em especial, para o caso na Argentina, e qual será a postura por eles adotada no contexto da integração regional.

Os processos de integração analisados, especialmente a IIRSA, alertam para a falta de participação de atores não estatais, deflagrando déficit democrático, situação que pode vir a ser alterada por meio da atuação efetiva do FPC. Contudo, o estágio primário no qual este se encontra não permite uma análise mais aprofundada. O processo de tomada de decisão dessas instituições parece se limitar aos Estados, por meio dos planos de crescimento nacionais, e aos bancos regionais. Portanto, como evidenciado, há atenção hiperbólica para o desenvolvimento econômico e o lucro, em detrimento de questões sociais e ambientais. Nesse sentido, a atuação incisiva dos grupos de interesse, vez que capazes de vocalizar demandas sociais variadas, é vital para garantir a integração plural, democrática e inclusiva.



**NOTA DE AGRADECIMENTO**

*As autoras agradecem ao CNPq e à FAPEMIG, pelo auxílio concedido para a realização desta pesquisa científica; bem como ao Programa Erasmus + Cátedra Jean Monnet de Direito UFMG (565401-EPP-1-2015-1-BREPPJ-MO-CHAIR) pelo apoio dado.*

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

COHEN, Isaac. Aspectos institucionales de la integración: consideraciones teóricas. *Revista Integración Latinoamericana, número especial – 35 años INTAL: 1965-2000, BID, octubre 2000*. Disponível em: [https://publications.iadb.org/handle/11319/3629?locale-attribute=pt&scope=123456789/7&thumbnail=false&order=desc&rpp=5&sort\\_by=score&page=6&query=muy+lejos+para+exportar&group\\_by=none&etal=0](https://publications.iadb.org/handle/11319/3629?locale-attribute=pt&scope=123456789/7&thumbnail=false&order=desc&rpp=5&sort_by=score&page=6&query=muy+lejos+para+exportar&group_by=none&etal=0). Acesso em: 12 mar. 2005.

COSIPLAN. AGENDA DE PROJETOS PRIORITÁRIOS DE INTEGRAÇÃO. *Comitê Coordenador do COSIPLAN*. [S.l.], 2011. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/api\\_agenda\\_de\\_projetos\\_port.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_agenda_de_projetos_port.pdf)>. Acesso em 19 nov. 2016.

CRAVINO, Gonzalez. Globalización, integración y cohesión social: El caso del Mercosur. In: DI FILIPPO, Armando; FRANCO, Rolando (org.). *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*. Santiago: Cepal, 1999. Disponível em: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2190/S9860431\\_es.pdf;jsessionid=608A0FA85C4D6CE0BDCAF7DB6FD71D39?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2190/S9860431_es.pdf;jsessionid=608A0FA85C4D6CE0BDCAF7DB6FD71D39?sequence=1)>. Acesso em: 17 nov. 2016.

DABÈNE, Oliver. A quarta onda de regionalismo: os desafios do desenvolvimento da América Latina. In: QUENAN, Carlos; VELUT, Sébastien (org.) e JOURCIN, Eric (coord.). *Os desafios do desenvolvimento da América Latina: dinâmicas socioeconômicas e políticas públicas*. França: Agence Française de Développement, 2014.

DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

FOCEM – Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur. *Informe sobre el funcionamiento del FOCEM*. Elaborado por la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR Montevideo, junio de 2013. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5601/1/cmc\\_2013\\_acta01\\_ane10\\_es\\_di04\\_-\\_informe\\_semestral\\_crpm\\_al\\_cmc\\_-\\_final\\_completo\\_con\\_informe\\_ca.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5601/1/cmc_2013_acta01_ane10_es_di04_-_informe_semestral_crpm_al_cmc_-_final_completo_con_informe_ca.pdf)>. Acesso em 14 jun. 2015.

KIRKEGAARD, Jacob. The Euro Area Crisis: Origin, Current Status, and European and US Responses. *Peterson Institute of International Economics*, 2011. Disponível em: <<http://www.piie.com/publications/testimony/kirkegaard20111027.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2014.

LAPALOMBARA, Joseph. *A política no interior das nações*. Brasília: Editora da UnB, 1982.

LIPSET, Seymour Martin. *Political man: the social bases of politics*. London: Heinemann, 1983.

LUJÁN, Carlos. Una reflexión sobre los soportes institucionales para viabilizar políticas públicas regionales. In: CAETANO, Gerardo (coord.). *La reforma institucional del Mercosur*. Del diagnóstico a las propuestas. Montevideo: CEFIR, 2009.

MATA DIZ, Jamile Bergamaschine. La institucionalidad del MERCOSUR: ¿hacia la conformación de un mercado común?. In: POZO, Carlos Francisco Molina del; PIZZOLO, Calogero. *Evolución histórica y jurídica de los procesos de integración en la Unión Europea y en el MERCOSUR*. Buenos Aires: Eudeba, 2011.

MATA DIZ, Jamile Bergamaschini; GOULART, Rayelle Caldas Campos. A aplicação do princípio da integração ambiental nas políticas setoriais europeias. In: SANCHES, Samyra Haydée Dal Farra Naspolini; BIMFELD, Carlos André; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de (Coord.). *Direito e sustentabilidade*. Florianópolis: CONPEDI, 2013, p. 37-66. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/unicuritiba/livro.php?gt=13>. Acesso em: 13 out. 2013.

MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; SOUZA, Laura Felipe de. O desenvolvimento regional e a proteção ambiental: uma análise da iniciativa para a integração da infraestrutura regional sul-americana. *Revista de Direito Ambiental*, v. 20, 2015.

MEDEIROS, Marcelo. Legitimidade, democracia e accountability no Mercosul. *Revista brasileira Ciências Sociais*, v. 23, n. 67. São Paulo, junho, 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092008000200005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092008000200005&script=sci_arttext)>. Acesso em: 3 nov. 2009.

MELO, João de Jesus Silva. *As hidrelétricas do Rio Madeira no contexto da Integração Regional Sul-americana*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Pró-Reitoria de Pesquisa e

Pós-Graduação, Universidade Federal do Acre, Rio Branco, 2008. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/86922130/Hidretricas-do-rio-Madeiral-dissertacao-de-mestrado>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

NORTH, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fundación de Cultura Económica, 1995.

SANTOS, Manoel Leonardo W. D. *O Parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados*. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2010. Disponível em: <[https://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/educacao/sobre\\_escola/banco\\_conhecimento/arquivos/pdf/santos\\_parlamento\\_sob\\_influencia\\_2011.pdf](https://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/educacao/sobre_escola/banco_conhecimento/arquivos/pdf/santos_parlamento_sob_influencia_2011.pdf)>. Acesso em: 14 maio 2014.

SENHORAS, Eloi; VITTE, Claudete. Planejamento territorial da integração sul-americana. In: BERTONI, Liliana. *Infraestrutura e Integración Regional*. Buenos Aires: Dunken, 2008.

SERBIN, Andrés. Atuando sozinho? Governos, sociedade civil e regionalismo na América do Sul. *Lua Nova*, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n90/a11n90.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOREFERENCIADA – GEOSUR. *Mapas*. Sistema de Información Georeferenciada. 2013. Disponível em: <<http://www.geosur.info/geosur/>>. Acesso em 14 abr. 2013.

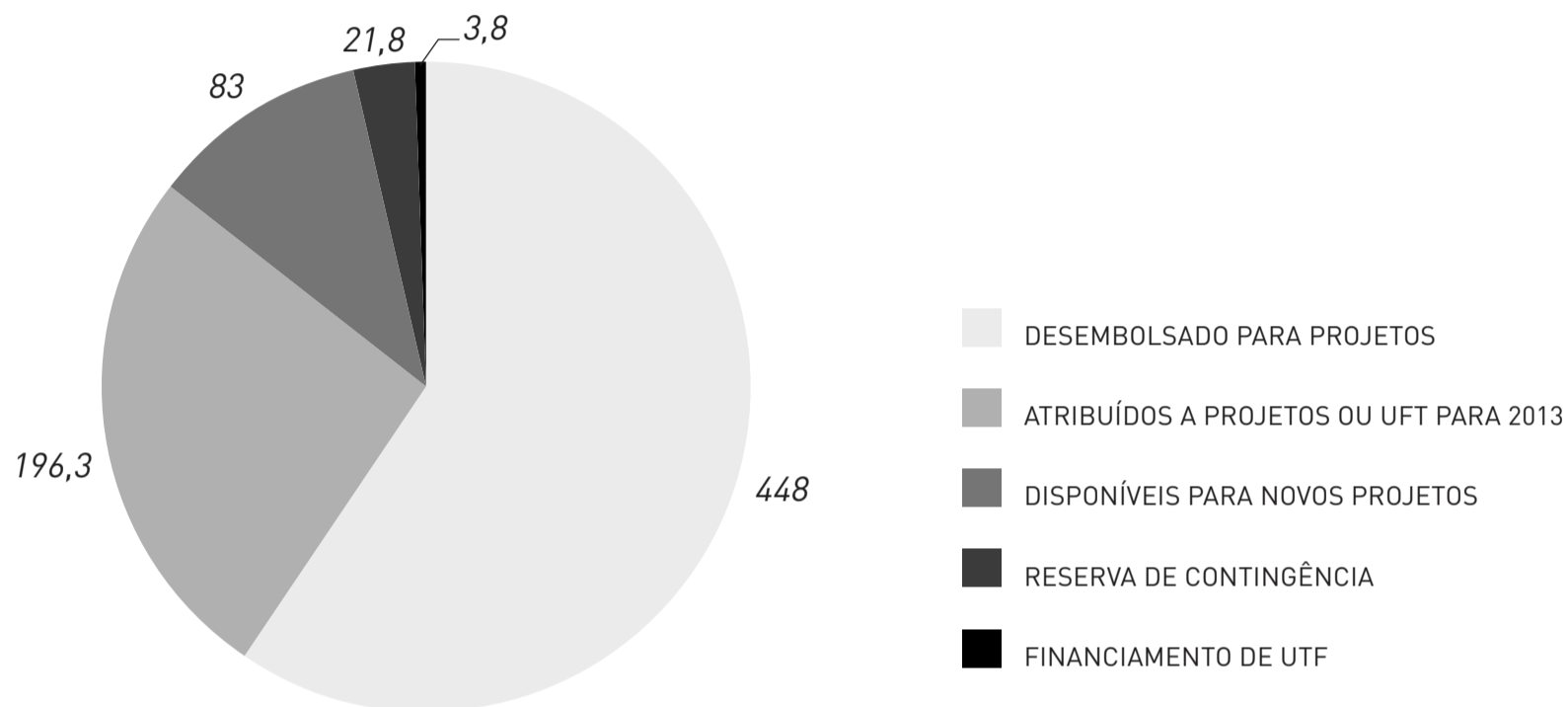
SORGINE, Guilherme O Focem e as assimetrias da integração: um estudo do regionalismo no Cone Sul. *Boletim Meridiano*, 47 v. 13, n. 133, set.-out. 2012. Disponível em: <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/12512.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2013.

TERRA, Maria. Asimetrías en el Mercosur: ¿un obstáculo para el crecimiento? In: MASI, Fernando; TERRA, Maria Ines. *Asimetrías en el MERCOSUR ¿Impedimento para el crecimiento?*. *Red MERCOSUR de investigaciones económicas*, n. 12, Montevideo, 2008.

THOMAS, Clive S. (ed.). *Research Guide to U.S. and International Interest Groups*. Westpost, CT: Praeger Publishers, 2004.

**ANEXOS — FIGURAS E TABELAS**

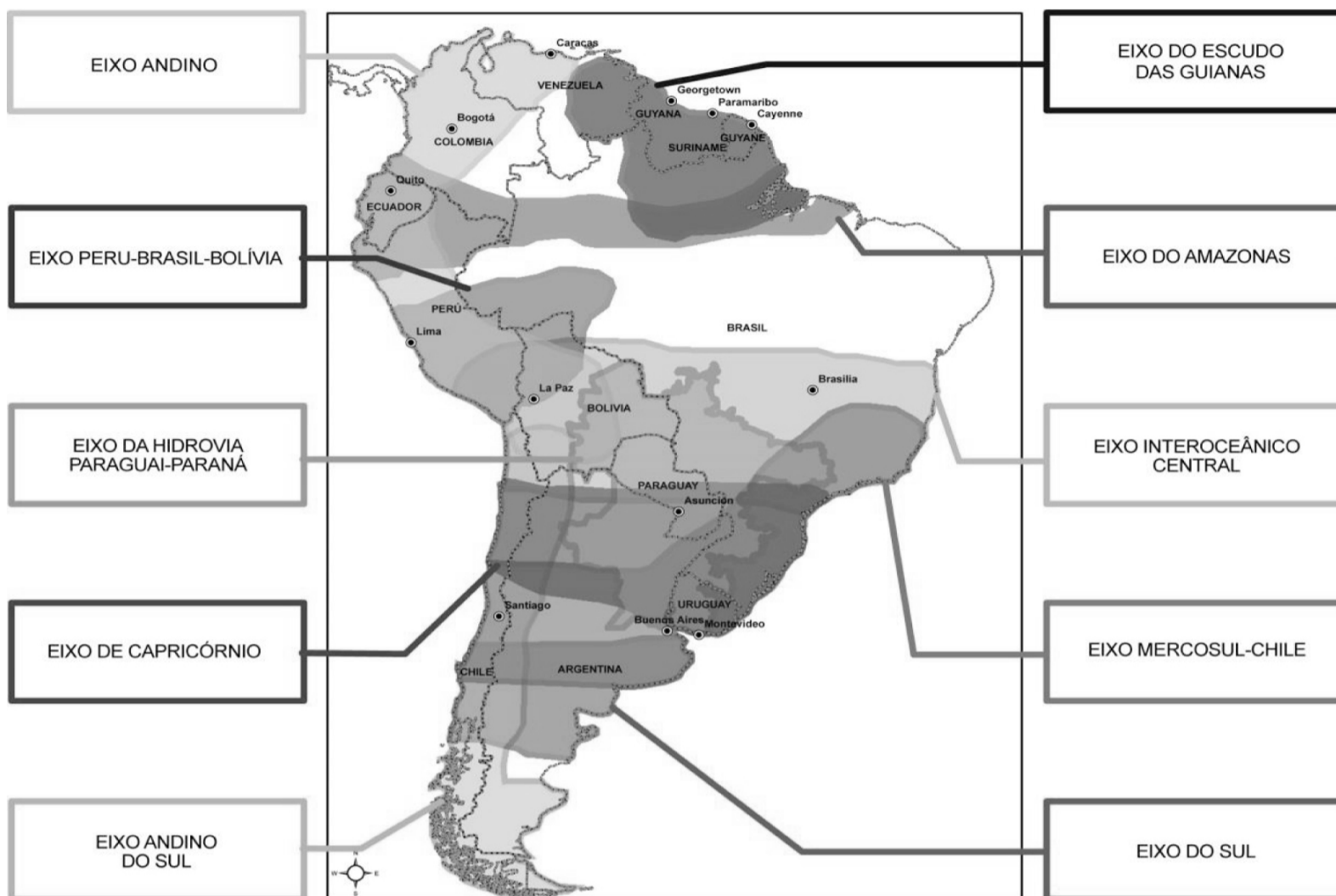
**FIGURA 1 — USO DOS RECURSOS DO FOCEM, DEZEMBRO DE 2007 A JULHO 2013 (EM MILHÕES DE US\$)**



Fonte: Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul, Informe Semestral das Atividades, publicado de acordo com a Decisão do Conselho do Mercado Comum n. 11/03, janeiro 2013.

Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5601/1/cmc\\_2013\\_acta01\\_ane10\\_es\\_di04\\_-\\_informe\\_semestral\\_crpm\\_al\\_cmc\\_-\\_final\\_completo\\_con\\_informe\\_ca.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5601/1/cmc_2013_acta01_ane10_es_di04_-_informe_semestral_crpm_al_cmc_-_final_completo_con_informe_ca.pdf)>.

FIGURA 2 – MAPA DOS EIXOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA IIRSA



Fonte: Sistema de Información Georeferenciada, 2013. Disponível em: <<http://www.geosur.info/geosur/iirsa/mapas.php>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

TABELA 1 – PROJETOS DA AGENDA DE IMPLEMENTAÇÃO CONSENSUADA OU PROJETOS ÂNCORA

| # | EID      | NOME DO PROJETO   | PAÍSES ENVOLVIDOS |
|---|----------|---|-------------------|
| 1 | AMAZONAS | ESTRADA DO EIXO PAITA – TARAPOTO – YURIMAGUAS, PORTOS, HIDROVIAS E CENTROS LOGÍSTICOS | PERU              |
| 2 | AMAZONAS | ESTRADA DO EIXO CALLAO – OROYA – PUCALLPA, PORTOS, HIDROVIAS E CENTROS LOGÍSTICOS     | PERU              |

|    |                |   |  |
|----|----------------|---|--|
| 3  | AMAZONAS       | ACESSO LESTE PARA O RIO AMAZONAS  | BRASIL / COLÔMBIA/<br>EQUADOR / PERU   |
| 4  | ANDINO         | ESTRADA CARACAS – BOGOTÁ – BUENAVENTURA / QUITO                                 | COLÔMBIA / EQUADOR/<br>VENEZUELA       |
| 5  | ANDINO         | INTERLIGAÇÃO DE FRONTEIRA COLÔMBIA – EQUADOR                                    | COLÔMBIA / EQUADOR                     |
| 6  | ANDINO         | CONECTIVIDADE DO SISTEMA DE PASSAGEM NAS<br>FRONTEIRAS COLÔMBIA – VENEZUELA     | COLÔMBIA / VENEZUELA                   |
| 7  | ANDINO         | CENTRO BINACIONAL DE ATENÇÃO À FRONTEIRA<br>DESAGUADERO                         | BOLÍVIA / PERU                         |
| 8  | ANDINO         | ESTRADA DO SOL: MELHORIA E REABILITAÇÃO DO TRECHO<br>SULLANA – AGUAS VERDES     | PERU                                   |
| 9  | CAPRICÓRNIO    | CONSTRUÇÃO DA PONTE BINACIONAL SALVADOR<br>MAZZA – YACUIBA Y CENTRO DE FRONTERA | ARGENTINA / BOLÍVIA                    |
| 10 | CAPRICÓRNIO    | CONEXÃO OESTE ARGENTINA E BOLÍVIA   | ARGENTINA / BOLÍVIA                    |
| 11 | CAPRICÓRNIO    | CORREDOR FERROVIÁRIO BIOCEÂNICO PARANAGUÁ –<br>ANTOFAGASTA                      | ARGENTINA / BRASIL /<br>CHILE/PARAGUAI |
| 12 | CAPRICÓRNIO    | ESTRADA DE LIGAÇÃO FOZ – ASSUNÇÃO – CLORINDA                                    | ARGENTINA / BRASIL /<br>PARAGUAI       |
| 13 | CAPRICÓRNIO    | LINHA DE TRANSMISSÃO 500 KV (ITAIPU – ASSUNÇÃO –<br>YACYRETÁ)                   | PARAGUAI                               |
| 14 | ESCUDO GUIANÊS | REABILITAÇÃO DE ESTRADAS CARACAS – MANAUS                                       | BRASIL / VENEZUELA                     |
| 15 | ESCUDO GUIANÊS | ROTA BOA VISTA – BONFIM – LETHEM – LINDEN-<br>GEORGETOWN                        | BRASIL / GUIANA                        |

|    |                               |   |  |
|----|-------------------------------|---|--|
| 16 | ESCUDO GUIANÊS                | VIAS DE LIGAÇÃO ENTRE VENEZUELA (CIDADE DA GUIANA)-<br>GUIANENSE (GEORGETOWN) – SURINAME (SUL DE<br>DRENAGEM – PRESSA – ZANDERIJ – MOENGO-ALBINA),<br>INCLUINDO A CONSTRUÇÃO DE PONTE SOBRE O RIO CORENTINE | GUIANA / SURINAME/<br>VENEZUELA                      |
| 17 | HIDROVIA<br>PARAGUAI - PARANÁ | MELHORIA DA NAVEGAÇÃO DOS RIOS DA BACIA DO PRATA  | ARGENTINA / BOLÍVIA /<br>BRASIL/PARAGUAI/<br>URUGUAI |
| 18 | HIDROVIA<br>PARAGUAI- PARANÁ  | INTERLIGAÇÃO FERROVIÁRIA ARGENTINA-URUGUAI<br>PARAGUAI  | ARGENTINA / PARAGUAI/<br>URUGUAI                     |
| 19 | HIDROVIA<br>PARAGUAI- PARANÁ  | REABILITAÇÃO DO RAMO FERROVIÁRIO CHAMBERLAIN –<br>FRAY BENTOS   | URUGUAI  |
| 20 | HIDROVIA<br>PARAGUAI- PARANÁ  | ANEL VIÁRIO DE NUEVA PALMIRA E SISTEMAS DE ACESSO<br>TERRESTRES AO PORTO  | URUGUAI  |
| 21 | INTEROCEÂNICO<br>CENTRAL      | AEROPORTO INTERNACIONAL VIRU VIRU, SANTA CRUZ.<br>AEROPORTO DE CARGA E PASSAGEIROS  | BOLÍVIA  |
| 22 | INTEROCEÂNICO<br>CENTRAL      | MELHORIA DE CONECTIVIDADE DA ESTRADA NO EIXO<br>INTEROCEÂNICO CENTRAL   | BOLÍVIA / BRASIL                                     |
| 23 | INTEROCEÂNICO<br>CENTRAL      | PASSAGEM DA FRONTEIRA INFANTE RIVAROLA –<br>CAÑADA ORURO  | BOLÍVIA / PARAGUAI                                   |
| 24 | INTEROCEÂNICO<br>CENTRAL      | CORREDOR FERROVIÁRIO BIOCEÂNICO CENTRAL<br>(TRECHO BOLIVIANO)   | BOLÍVIA  |
| 25 | MERCOSUL- CHILE               | GASODUTO DO NORDESTE ARGENTINO  | ARGENTINA / BOLÍVIA                                  |
| 26 | MERCOSUL- CHILE               | CONSTRUÇÃO DA PONTE INTERNACIONAL JAGUARÃO –<br>RIO BRANCO  | BRASIL / URUGUAI                                     |
| 27 | MERCOSUL- CHILE               | TRANSPORTE MULTIMODAL EM SISTEMA LAGUNA MERÍN<br>E LAGOA DOS PATOS  | BRASIL / URUGUAI                                     |

|    |                      |  |                   |
|----|----------------------|--|-------------------|
| 28 | MERCOSUL- CHILE      | CORREDOR FERROVIÁRIO MONTEVIDEO – CACEQUÍ                      | BRASIL / URUGUAI  |
| 29 | MERCOSUL- CHILE      | OTIMIZAÇÃO DO SISTEMA DE PASSAGEM DE FRONTEIRA CRISTO REDENTOR | ARGENTINA / CHILE |
| 30 | MERCOSUL- CHILE      | TÚNEL BINACIONAL ÁGUA NEGRA                                    | ARGENTINA / CHILE |
| 31 | PERU-BRASIL- BOLÍVIA | CONEXÃO PORTO VELHO – COSTA PERUANA                            | BRASIL / PERU     |

Fonte: Cosiplan, 2011.

TABELA 2 – **PROJETOS NO ÂMBITO IIRSA SEGUNDO SUAS FORMAS DE FINANCIAMENTO**

|  |    |
|--|----|
| LIGADO À CAF                               | 7  |
| LIGADO AO BID                              | 5  |
| FINANCIAMENTO PRIVADO MEDIANTE A CONCESSÃO | 8  |
| FINANCIAMENTO PÚBLICO                      | 13 |
| OUTRA FORMA DE FINANCIAMENTO               | 5  |
| FORMA DE FINANCIAMENTO AINDA NÃO DEFINIDA  | 10 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados analisados.



TABELA 3 – **ATORES ARGENTINOS E SUAS PREFERÊNCIAS SOBRE INTEGRAÇÃO REGIONAL**

| <b>ATORES</b> | <b>PREFERÊNCIA RELATIVA À INTEGRAÇÃO REGIONAL</b>   |
|---------------|---|
| CCSC          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- INTEGRAÇÃO ECONÔMICA E SOCIAL DO CONE SUL</li> <li>- MAIOR PARTICIPAÇÃO SOCIAL</li> <li>- COOPERAÇÃO SOLIDÁRIA E HUMANA, FOCO NO TRABALHADOR</li> <li>- COMPLEMENTAÇÃO ENERGÉTICA</li> <li>- CONTRA CONTROLE DAS EMPRESAS TRANSNACIONAIS</li> <li>- DEFESA DO DESENVOLVIMENTO ENERGÉTICO SUSTENTÁVEL E AUTONOMIA ENERGÉTICA DA REGIÃO</li> </ul> |
| CGTRA         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- PROMOÇÃO DA DIMENSÃO SOCIAL, FOCANDO NO DIÁLOGO PARTICIPATIVO</li> <li>- MAIOR PARTICIPAÇÃO DO SETOR PRIVADO</li> <li>- MAIOR DIÁLOGO INTRAINSTITUCIONAL</li> </ul>  |
| CTA           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- DEFESA DO REGIONALISMO CONTRA-HEGEMÔNICO</li> <li>- MAIOR CONTROLE PÚBLICO</li> <li>- AUDITORIA SUPRANACIONAIS</li> <li>- CRÍTICA À TECNOCRACIA</li> </ul>   |
| UIA           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ARTICULAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA PARA MELHORA INFRAESTRUTURAL</li> <li>- APOIO ÀS APOIA AS PEQUENAS E MEDIAS EMPRESAS</li> <li>- DEFESA DA INDUSTRIALIZAÇÃO E DA EXPANSÃO DAS EMPRESAS</li> <li>- FAVORÁVEL AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL</li> </ul>   |
| APYME         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- DEFESA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL</li> <li>- CONTRA PODERES CORPORATIVOS E CENTROS FINANCEIROS MULTINACIONAIS</li> </ul>   |
| FARN          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, FOCADO NA CIDADANIA AMBIENTAL</li> <li>- EM PROL DO USO DE FONTES ENERGÉTICAS ALTERNATIVAS</li> <li>- DEFESA DOS POVOS ORIGINÁRIOS</li> </ul>   |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados recolhidos no artigo.

*Jamile Bergamaschine Mata Diz*

PROFESSORA DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. PROFESSORA DA UNIVERSIDADE DE ITAÚNA-MG BRASIL. CÁTEDRA JEAN MONNET DE DIREITO UFMG. DOUTORA EM DIREITO PÚBLICO/DIREITO COMUNITÁRIO PELA UNIVERSIDAD ALCALÁ DE HENARES – MADRID. ASSESSORA JURÍDICA DO SETOR DE ASSESSORIA TÉCNICA SECRETARIA DO MERCOSUL – MONTEVIDÉU (PERÍODO: 2008-2009).

*jmatadiz@yahoo.com.br*

*Mariana Porto de Paula*

LICENCIADA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS PELA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. DISCENTE DA FACULDADE DE DIREITO – UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. PESQUISADORA PROBIC/CNPq/PRPq.

*mariana-ppaula@hotmail.com*

*Daniela Vieira Secches*

PROFESSORA DO CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO UNIBH. MESTRE EM CIÊNCIA POLÍTICA PELA UNIVERSIDADE DE MASARYK, REPÚBLICA TCHECA. DOUTORANDA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS PELA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS.

*drvieira@gmail.com*