

**INSTITUIÇÕES NA INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL: A INICIATIVA IIRSA
(INTEGRAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA) NA
ESTRATÉGIA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DO GOVERNO LULA**

Thais da Rocha¹

RESUMO

A integração da América do Sul sempre esteve em pauta na estratégia da política externa brasileira, acredita-se que ao unificar laços e ao acirrar a integração, as nações desfrutam de um desenvolvimento mais acentuado, principalmente aos pólos que se encontram isolados. Busca-se transferir crescimento proveniente de pólos desenvolvidos à pólos que necessitam destes. Movimentos regionais como a criação da iniciativa IIRSA (Integração da Infra-Estrutura Regional Sul- Americana) em meados de 2000 na Cúpula de Presidentes da América do Sul despontaram nas últimas décadas com o intuito de aprimorar determinados setores como os das telecomunicações, energia e transportes. Sabe-se que integração da infra-estrutura ganha força ao ser embasada em um regionalismo aberto, o qual busca otimizar segmentos deficitários das nações integrantes. A IIRSA veio solidificar a infra-estrutura através do planejamento de projetos setoriais e territoriais, os quais foram desenvolvidos minuciosamente pelos Ministérios de Planejamento e Infra-Estrutura, estes buscam propiciar o melhoramento das cadeias logísticas ao mitigar falhas através de estudos de caso. Em seus três primeiros anos a iniciativa limitou-se a fazer estudos pontuais sob as possíveis potencialidades das regiões sul-americanas. Após mimetizar o planejamento territorial brasileiro à América do Sul, iniciou-se a segunda fase de IIRSA embasada na concretização dos projetos em pauta. Já em sua última fase esta definiu uma estratégia de riscos ambientais que por sua vez foi de extrema relevância para sua continuidade. O tripé (BID) Banco Interamericano de Desenvolvimento, CAF (Corporação Andina de Fomento) e FONPLATA (Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata) eram responsáveis pelos financiamentos dos processos setoriais da IIRSA, os quais passavam por uma escolha ferrenha em reuniões das nações participantes. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Brasileiro foi o órgão incumbido para liderar a iniciativa em âmbito nacional, tal liderança imprimia autonomia e um caráter funcional a IIRSA. Após a inserção da iniciativa à UNASUL (União das Nações Sul-americanas) debate-se qual será o papel do MRE ao gerir a IIRSA e quais serão as aspirações do governo brasileiro a dar continuidade a iniciativa.

Palavras-Chave: Integração da Infra - Estrutura Regional Sul – Americana. UNASUL. Política Externa Brasileira.

ABSTRACT

The integration of South America has always been present in the Brazilian foreign affairs, it is believed that by unifying bonds and intensifying the integration the nations will better take advantage of a greater development especially by more isolated territories. The goal is to transfer growth from more expanded territories to

¹ Cursou Relações Internacionais na Universidade do Sul de Santa Catarina até o terceiro trimestre. Atualmente é graduanda de Relações Internacionais na Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail : thais-darocha@hotmail.com

**II Seminário de Pesquisa Interdisciplinar
Sustentabilidade e Gestão Estratégica
Universidade do Sul de Santa Catarina, SC, Brasil, 18, 19 e 20 de maio de 2010**

more needy territories. Regional manifestations such as the creation of the Initiative for the integration of regional infrastructure in South America (IIRSA) in the middle of 2000 in Summit Meeting of South America Presidents, have happened in the last decades with the aim of improving certain sectors such as telecommunications, energy and transportation. It is known that the integration of infrastructure is established upon an open regional culture, which has the intention of optimizing deficit sectors of the integrated nations. IIRSA has come to solidify the infrastructure through planning of territorial and sectorial, which were developed carefully by the Ministry of planning and infrastructure, these try to provide improvement in the logistics chains to lower the flaws through studies of the case. In the first three years the initiative was limited by studying carefully under possible and potentialities of the South-American regions. After maximizing the Brazilian territorial planning which was introduced to South-America, it began the second phase of IIRSA based on realization of the projects in discussion. In its last phase it defined a strategy for the environmental risks that was of great importance for the project to continue. The tripod the Inter-American Development Bank (IDB), the Corporación Andina de Fomento (CAF) and the Financial Fund for the Development of the River Plate Basin (FONPLATA) were responsible for financing the sectorial progress of IIRSA, which were going through a strict choice in the meetings of the nations. The Ministry of Planning, Budget and Management, was responsible for leading the initiative in a national scope, its leadership showed autonomy and a working character of IIRSA. After the insertion of the initiative to Union of South American Nations (UNASUL) it is debated which role the Brazilian Ministry of Foreign Affairs (MRE) must have and which will be the aspirations of the Brazilian government by continuing this initiative.

Keywords: the Initiative for the integration of regional infrastructure in South America. Brazilian Foreign Affairs. Union of South American Nations.

1 Introdução

O presente artigo tem por finalidade ressaltar a importância dos processos integracionistas na América do Sul, com ênfase aos novos movimentos de regionalismos abertos como a iniciativa Integração da Infra- Estrutura Regional Sul Americana (IIRSA). Busca-se delinear acontecimentos de integração regional anteriores, enfatizando a composição e a experiência inédita da criação da iniciativa, além de salientar a sua relevância circunscrita na política externa brasileira.

Criada em meados do ano 2000, a IIRSA sofreu um processo de aceleração ao iniciar o mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, este tinha como aspirações de sua governança estreitar os laços e promover um regionalismo aberto que beneficiasse a todos. A iniciativa veio alavancar conexões na área de

**II Seminário de Pesquisa Interdisciplinar
Sustentabilidade e Gestão Estratégica
Universidade do Sul de Santa Catarina, SC, Brasil, 18, 19 e 20 de maio de 2010**

transportes, telecomunicações e energia, além de propiciar progresso a pólos isolados promovendo avanços na área da infra-estrutura.

A IIRSA é conhecida por possuir um caráter técnico devido a gestão dos ministérios de planejamento e infra-estrutura dos estados participantes e do cofinanciamento do triunvirato Banco Interamericano de Desenvolvimento, Corporação Andina de Fomento, Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (BID, CAF e FONPLATA). Em âmbito brasileiro esta conta com a gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o qual possui uma secretária especial para tratar dos processos da iniciativa além de contar com o apoio do Ministério de Relações Exteriores. A questão em voga circunscreve-se no formato institucional transcrito pela política externa brasileira no governo de Luis Inácio Lula da Silva em relação à IIRSA e seus processos da integração da infra-estrutura sul-americana.

2 Pré História da IIRSA x Política Externa Brasileira

A tradição em cooperação e integração da política externa brasileira – em uma conjuntura regional está implícita desde a constituição do “Tratado para Facilitar a Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais”^{II} entre Brasil- Chile e Argentina, assinado em 1915 pelos chanceleres dos respectivos países. A política externa brasileira no período de 1930 a 1989 sofreu diversas alternâncias, porém há duas correntes que se destacaram: a americanista e a globalista^{III}. Contudo apesar de tais mudanças a política externa do Brasil possui suas vertentes em uma diplomacia responsável, pacífica e nas políticas da boa vizinhança^{IV}, ressalta-se também o pragmatismo responsável ecumênico vigente no governo de Geisel como fator de suma importância para a maximização e o desenrolar das cooperações.

O primeiro passo da diplomacia denominada Pragmatismo Responsável e Ecumênico do Chanceler Azeredo da Silveira foi estreitar vínculos com os países árabes. O Itamaraty permitiu a instalação de um escritório da OLP em Brasília, apoiou o voto anti-sionista na ONU e adotou uma intensa política exportadora de produtos primários, industriais e serviços, em troca do fornecimento de petróleo. Mais do que isto, o Brasil adotou uma íntima cooperação com potências regionais como Argélia, Líbia, Iraque e Arábia Saudita, sob a forma de joint-ventures para prospecção no Oriente Médio através da Braspetro, e para o desenvolvimento tecnológico e industrial-

^{II} Visava através de normas de procedimento pacificar as relações entre os países participantes .

^{III} A teoria globalista foi preconizada por Keohane e Nye em 1989, esta ressaltava a importância de organizações multilaterais, todavia não minimizava a força do estado. Também é uma de suas características as conexões multipolares com os demais países.

^{IV} Busca-se alinhamentos regionais pacíficos entre as nações, para que estas possam usufruir em conjunto de um desenvolvimento mais acentuado.

**II Seminário de Pesquisa Interdisciplinar
Sustentabilidade e Gestão Estratégica
Universidade do Sul de Santa Catarina, SC, Brasil, 18, 19 e 20 de maio de 2010**

militar (venda de armas brasileiras e projetos comuns no campo dos mísseis). (VIZENTINI, 1998, p. 202).

Por fim na década de 90 uma política externa multilateral e neoliberal mais esclarecida passa a vigorar, a abertura econômica é tomada como crucial para o desenvolvimento nacional e as barreiras e empecilhos são diminuídos, o Brasil consolida-se com a política de boa vizinhança e passa a agir com rigor em âmbito internacional, principalmente buscando fortalecer laços de um regionalismo aberto que por sua vez é benéfico para o desenvolvimento nacional, além de concretizar as parcerias multilaterais.

As conexões multilaterais e abertura comercial dar-se-iam durante a gestão governamental de Fernando Collor de Mello^V. Sabe-se que em seu mandato (1990-1992) este deu o passo inicial para a integração Brasil- Argentina- Uruguai e Paraguai através da criação do Mercado Comum do Sul^{VI} (MERCOSUL), a instituição foi lapidada com o intuito de uma maior inserção no mundo globalizado pós- guerra fria, todavia a instituição sofreu um esvaziamento por buscar somente benefícios comerciais focando para uma integração comercial e não econômica.

Todavia durante a presidência de Itamar Franco de 1992-1994 que sucede a de Collor, nota-se o acirramento das conexões com os países sul-americanos e a questão da integração torna-se prioritária na agenda da política externa brasileira .

Com ênfase no Mercosul, mas procurando articular outros países da América do Sul, através da Iniciativa Amazônica e da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA). A proposta brasileira da ALCSA, bem como a reunião da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), apresentavam-se como tentativas de fortalecimento do papel do Brasil na região, e como resposta do governo às pressões norte-americanas para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).(SILVA,2002, p.7).

As perspectivas do MERCOSUL sofreram alterações no governo de Itamar Franco, buscava-se não somente a liberalização da economia brasileira, esta vinha com uma abrangência estratégica mais atuante. “A integração do MERCOSUL alcançou sentido prioritário como uma forma de inserção no contexto da globalização. a importância do projeto regional pode ser avaliada pela participação dos países do MERCOSUL nas exportações brasileiras saltou de 4% para quase 14% no período 1991-1994” (Hirst; Pinheiro, 1995, p. 15).

^V Presidente brasileiro de 15 de março de 1990 a 29 de dezembro de 1992, deposto após impeachment.

^{VI} Mercado Comum do Sul criado em março de 1991 após a assinatura do Tratado de Assunção pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

**II Seminário de Pesquisa Interdisciplinar
Sustentabilidade e Gestão Estratégica
Universidade do Sul de Santa Catarina, SC, Brasil, 18, 19 e 20 de maio de 2010**

Conforme Albuquerque (2001) a integração da América do Sul fazia parte dos principais objetivos do governo de Fernando Henrique Cardoso de 1995 a 2002. A reorganização regional e o aumento da interdependência dos países sul-americanos estava implícita nas linhas da política externa do governo de FHC e segundo Amado Cervo o processo de integração da América do sul foi embasado em uma diplomacia realista, a qual dispunha de potencial para ser fortalecida.

O Brasil defendeu a continuidade do processo de integração do Mercosul, assim como a possível ampliação de seus membros, inclusive com a sugestão de construir uma área de livre comércio para a América do Sul (ALCSA) para, somente então, apoiar a construção de uma área de livre comércio hemisférica (SILVA, 2002.p 10).

Ao elevar o MERCOSUL ao direito internacional em virtude da Assinatura do Protocolo de Ouro Preto^{VII} as relações sul-americanas passaram a ser bem quistas no cenário internacional, houve o fortalecimento da instituição uma vez que esta dispunha de um secretária administrativa e estava inserida nas doutrinas internacionais. Além dos avanços do MERCOSUL e o estreitamento das amarras regionais na gestão de FHC, houve a conceituação dos eixos de integração e desenvolvimento (EIDS) -estes seriam as bases do planejamento da integração da infra-estrutura regional sul-americana posteriormente-.

Tratando-se sobre a pré- história da IIRSA, pode-se dizer que os Planos Plurianuais elaborados pelo governo federal de 1996 a 1999 vinculados ao Brasil em Ação, além dos projetos Avança Brasil de 2000-2003 alavancaram a constituição da iniciativa IIRSA, ambos os projetos eram embasados na consolidação da política da integração regional da América do Sul norteados pelos eixos nacionais de Integração e Desenvolvimento. Entende-se a importância das governanças de 1990 a 2002, estas buscaram paulatinamente sobre a égide do regionalismo integrar-se de forma homogênea, através do projetos instituídos a longo prazo. Contudo somente no governo de Luiz Inácio Lula da Silva é acelerado o processo de estreitamento de laços, devido a uma diplomacia regional carismática e atuante.

3. História da Iniciativa IIRSA (Integração da Infra-Estrutura Sul Americana)

^{VII} Assinado em 16 de dezembro de 2004 , foi a primeira extensão do Tratado de Assunção que designa as bases institucionais para o MERCOSUL.

**II Seminário de Pesquisa Interdisciplinar
Sustentabilidade e Gestão Estratégica
Universidade do Sul de Santa Catarina, SC, Brasil, 18, 19 e 20 de maio de 2010**

A criação da iniciativa IIRSA^{VIII} dar-se-ia em agosto do ano de 2000, em uma reunião realizada em Brasília entre os 12 chefes de estado dos países sul-americanos. Segundo Ariel Pares (2009) a iniciativa foi impulsionada pelo Peru, pois a idéia da constituição desta culmina com a atividade desenvolvida através dos corredores bioceânicos executados entre Brasil- Chile e Argentina. É de extrema importância salientar que além dos 12 países participantes a IIRSA conta com o apoio de 03 agências financiadoras, incumbidas de dar apoio técnico, além de financiar os projetos em pauta :BID,CAF e FONPLATA.

Tratando sobre a questão brasileira, a IIRSA iniciou na gestão governamental de Fernando Henrique Cardoso, todavia esta se solidificou somente no governo de Luis Inácio Lula da Silva, atual presidente do Brasil. Fernando Henrique Cardoso acreditava no aprofundamento dos laços integracionistas sul- americanos . “E quando falo de integração, não tenho em mente apenas os aspectos comerciais. Penso igualmente – o que às vezes é até mais importante – nas iniciativas de integração física, de energia, transportes ou comunicações” (CARDOSO, 2000,p.3).Entendia-se a necessidade de uma integração física mais acentuada e de um regionalismo aberto mais atuante que tratasse os países em conjuntos geoeconômicos e não apartados entre si, beneficiando-os e promovendo um melhoramento de laços entre as nações participantes.

Em 2002 ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi realizado em Guayaquil- Equador a segunda reunião dos chefes de Estado, dava-se inicio ao planejamento territorial que buscava maximizar as potencialidades de regiões específicas, acentuando a prosperidade e desenvolvimento nas telecomunicações, transportes e energia

Os presidentes revitalizaram os esforços sul-americanos para criar um espaço comum, ao mesmo tempo que reiteraram a intenção de avançar em um bloco da Comunidade Andina das Nações (CAN) e MEROCSUL além do Chile, Guiana e Suriname(Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010.Disponível em: <https://conteudo.gespublica.gov.br>)

Nos três primeiros anos da constituição da IIRSA foram delineados a consolidação de conceitos, o acúmulo de capital institucional, além de iniciar-se a fase de diagnósticos territoriais que buscavam as possíveis potencialidades de cada região.

^{VIII} Disponível em :< <http://www.iirsa.org> >

**II Seminário de Pesquisa Interdisciplinar
Sustentabilidade e Gestão Estratégica
Universidade do Sul de Santa Catarina, SC, Brasil, 18, 19 e 20 de maio de 2010**

A IIRSA é dividida em 04 instâncias que tem por função coordenar e articular a iniciativa. O comitê de direção executiva (CDE) é a instância responsável pelas decisões políticas a serem executadas, o objetivo baseia-se em unificar o sistema operacional entre os países pertencentes a IIRSA, através de diretrizes das políticas governamentais em pauta. O Comitê de coordenação técnica (CTC) é responsável pela identificação de projetos, além de sugerir para os Estados devidas intervenções nos projetos com o intuito de mitigar falhas. O órgão tem por objetivo promover a participação da iniciativa privada e captar recursos para a elaboração destes projetos, a sua gerência é efetuada pela FONPLATA, CAF E BID. Salienta-se a importância dos financiamentos dos BID, CAF e FONPLATA, sabe-se da necessidade de tais órgãos, pois estes propiciam o capital necessário, além de auxiliar os Estados na escolha propícia dos projetos. Devido a sua importância o comitê de coordenação técnica dispõe de uma secretária que o auxilia e presta suporte de acordo com as suas aspirações. Além das instâncias mencionadas há também os grupos técnicos Executivos (GTEs) que “objetivam analisar, harmonizar e compatibilizar os marcos regulatórios (normativos), este também avalia os projetos de forma integrada através de estudos de impactos ambientais(Ministério do Planejamento,Orçamento e Gestão. 2010. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br>)”.

O Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão brasileiro é responsável pela coordenação da IIRSA. “A coordenação nacional é exercida no Brasil pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI instituída em 17 de setembro de 2001-, esta tem o papel de coordenar a participação do país nas diversas instâncias que surjam no processo de execução do plano de ação, articulando a participação dos setores de governo nacionais e sub-nacionais, assim como de outros setores relevantes da sociedade. A coordenação nacional deve ter também uma relação direta com o representante nacional no Comitê de Direção Executiva (CDE), de quem emanará as estratégias políticas com relação à coordenação dos planos, marcos regulatórios, regulamentação e questões institucionais. Por fim, a coordenação nacional deve trabalhar de forma coordenada com o Comitê de Coordenação Técnica (CCT), de quem se receberá a assistência técnica para implementar as diversas ações definidas pela iniciativa” (Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, 2010. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br>).

Estrutura Organizacional

**II Seminário de Pesquisa Interdisciplinar
Sustentabilidade e Gestão Estratégica
Universidade do Sul de Santa Catarina, SC, Brasil, 18, 19 e 20 de maio de 2010**

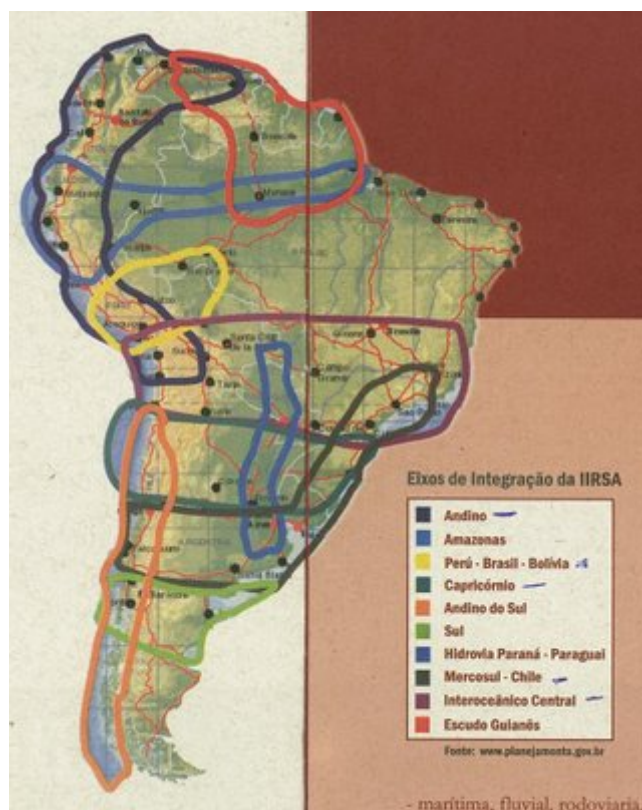


Fonte: www.iirsa.org , 2010.

Após a criação destas instâncias, a IIRSA alavancar-se-ia com a mimetização do planejamento territorial no qual o Brasil possuía grande experiência, alargando-a a América do Sul. Em um primeiro momento os 12 países participantes elaboraram 335 projetos dos quais eram separados conforme os eixos de integração da iniciativa. Os eixos de integração e desenvolvimento foram estruturados conforme as semelhanças e simetrias das regiões, estes foram divididos em Eixo Andino ,Eixo Andino do Sul, Eixo de Capricórnio, Eixo da Hidrovia Paraná- Paraguai, Eixo do Amazonas, Eixo do Escudo Guianês, Eixo do Sul, Eixo Interoceânico Central, Eixo-Mercosul- Chile, Eixo Peru- Brasil- Bolívia.

Eixos de integração e desenvolvimento

**II Seminário de Pesquisa Interdisciplinar
Sustentabilidade e Gestão Estratégica
Universidade do Sul de Santa Catarina, SC, Brasil, 18, 19 e 20 de maio de 2010**



Fonte: www.iirsa.org, 2010.

A IIRSA define estes como “franjas multinacionais do território onde se concentram espaços naturais, assentamentos humanos, zonas produtivas e fluxos de comércio, sobre os quais os investimentos em infra-estrutura ajudarão a criar novas oportunidades de desenvolvimento sustentável para seus habitantes” (Integração da Infra- Estrutura Sul Americana. Planificação Territorial, 2010. Disponível em www.iirsa.org). Portanto, a utilização do conceito de EID é uma referência geoeconômica do planejamento territorial, segundo a Iniciativa (Integração da Infra- Estrutura Sul Americana, 2010. Disponível em: www.iirsa.org). Segundo Ariel Pares (2009), a IIRSA delinea-se pelo uso dos eixos de integração os quais promovem conexões sólidas entre os países em questão.

Conceito de Eixo de Integração e Desenvolvimento, [de] grandes espaços, objetos de um planejamento capaz de viabilizar o desenvolvimento destes, e de permitir uma articulação geoeconômica do sub-continente. Não se podem confundir Eixos com corredores de transporte, malgrado a analogia que suscita o termo. A denominação desses espaços de Eixo atende exclusivamente à necessidade de valorizar, no planejamento, os fluxos entre os territórios. Fluxos de toda natureza: mercadorias, serviços, pessoas, capitais, etc. (A. PARES. 2006 Uma América do Sul integrada e próspera: uma meta em andamento. Disponível: www.seplan.ba.gov.br/bahiainvest.)

**II Seminário de Pesquisa Interdisciplinar
Sustentabilidade e Gestão Estratégica
Universidade do Sul de Santa Catarina, SC, Brasil, 18, 19 e 20 de maio de 2010**

É de extrema valia ressaltar que a integração da infra-estrutura regional sul-americana é embasada em 07 princípios orientadores dentro os quais fazem parte o regionalismo aberto, eixos de integração e desenvolvimento, sustentabilidade econômica, social e político institucional, aumento do valor agregado da produção, tecnologia da informação, convergência normativa, coordenação público privada.

O trabalho desenvolvido nos três primeiros anos de IIRSA 2000 – 2003 buscaram alinhar e reforçar os aspectos iniciais para o desenrolar da iniciativa. No ano de 2004 ao assumir a presidência, Luiz Inácio Lula da Silva ratificou a iniciativa, fazendo com que a integração da América do Sul passasse a ser prioridade na agenda da política externa brasileira. Buscava-se o aprofundamento dos laços instituídos nas diretrizes da diplomacia em 1909 pelo então Barão de Rio Branco^{IX}, este pregava a união, a amizade e o progresso dos povos sul-americanos, conforme explicitado no projeto do tratado de “cordial inteligência e de arbitramento” conhecido como ABC. O governo de Lula através da IIRSA e os demais países ampliaram os horizontes visando favorecer o desenvolvimento, por meio da sinergia logística, transportes, telecomunicações e energia.

A partir do ano de 2004 em diante foram elaborados 335 projetos, sendo somente escolhidos 31 projetos âncoras prioritários, dentre os quais até o ano de 2009 somente dois foram concluídos a ponte sobre o rio Acre e a ponte sobre o rio Takatu. Os projetos prioritários segundo Ariel Pares^X eram escolhidos através de rodadas de negociação, onde havia um software no qual os projetos pontuavam em virtude de quesitos, ou seja, diminuindo a influência dos interesses dos estados participantes. Em 2004 a reunião foi realizada em Cuzco- Peru e a partir deste ano estas seguiam assiduamente ao decorrer dos anos e sempre estavam presente nas agendas dos chefes de estado. Neste mesmo período foi elaborado um

^{IX} No período que esteve a frente do Ministério das Relações Exteriores (1902-1912), o Barão do Rio Branco foi responsável pela consolidação das atuais fronteiras do país, e por importante modernização das ações da Chancelaria brasileira. Disponível em : < <http://www.irbr.mre.gov.br/barao/barao.htm> > Acesso em 06/03/2010.

^X No Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, desde 1995, coordenou as áreas de desenvolvimento regional e meio ambiente, conduziu os primeiros estudos de planejamento territorial e a regionalização por eixos do País, para o PPA 1996-1999. Exerceu, de 1998 a 2003, a função de Diretor de Planejamento e Secretário Adjunto, na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), tendo coordenado a elaboração e o gerenciamento do PPA 2000-2003 e do PPA 2004-2008. Ocupou a função de Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos de 2004 a 2007. Ocupa desde 2008 a função de Subsecretário de Ações Estratégicas da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR). Disponível em: < <http://www.sae.gov.br/site/?p=254> >. Acesso em 06/03/2010.

**II Seminário de Pesquisa Interdisciplinar
Sustentabilidade e Gestão Estratégica
Universidade do Sul de Santa Catarina, SC, Brasil, 18, 19 e 20 de maio de 2010**

planejamento territorial de longo prazo acordado entre os 12 países e segundo a IIRSA este tem por objetivo:

O entendimento mais amplo da contribuição de cada grupo de projetos para o desenvolvimento sustentável através da integração física e a ligação mais concreta entre a estratégia e a integração projetos nas suas áreas (Integração da Infra-Estrutura Sul Americana. Planificação Territorial, 2010. Disponível em: www.iirsa.org).

Em setembro de 2005 na I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana das Nações (CSN/CASA), os 12 presidentes acordaram em buscar fontes de financiamentos que preservassem a autonomia dos estados-nação e que elevassem o nível de efetivação dos projetos em questão, neste mesmo âmbito foi reafirmado a importância da integração energética na I Reunião de Ministros de Energia da Comunidade Sul Americana de Nações, realizada em Caracas em setembro do mesmo ano.

Em sua terceira fase, ou seja, em sua fase atual a IIRSA buscou consolidar “as cadeias logísticas de produção, metodologia de avaliação ambiental estratégica, instituindo um sistema de informações para gerenciamento estratégico – SIGE e efetuando a revisão da carteira de projetos (Integração da Infra- Estrutura Sul Americana. Planificação Territorial, 2010. Disponível em www.iirsa.org).”

Enfatiza-se a importância da metodologia de avaliação ambiental e social com enfoque estratégico, uma vez que os possíveis impactos ambientais devido a execução dos projetos da integração eram criticados em virtude dos possíveis malefícios que estes poderiam causar. A avaliação ambiental estratégica talhou-se na responsabilidade social do desenvolvimento sustentável, ou seja, buscou-se minimizar os impactos ambientais das obras executadas, analisando e diminuindo os impactos negativos sob a natureza.

Segundo a IIRSA e os doze países participantes os objetivos da avaliação ambiental estratégia e social são:

- a. Melhorar a compreensão dos territórios e potencializar o desenvolvimento sustentável, otimizando os benefícios dos grupos de projetos da IIRSA.
- b. Dimensionar os impactos, aspectos críticos, as áreas vulneráveis e identificar oportunidades de desenvolvimento sócio- ambientais dos territórios de influencia dos grupos de projeto da IIRSA.

**II Seminário de Pesquisa Interdisciplinar
Sustentabilidade e Gestão Estratégica
Universidade do Sul de Santa Catarina, SC, Brasil, 18, 19 e 20 de maio de 2010**

c. Estabelecer linhas de gestão e investimentos associados que gerem opções de desenvolvimento mais sustentável e identificar recomendações de projetos e implementação dos grupos de projetos IIRSA;

d. Criar um espaço para possibilitar atividades participativas e um diálogo construtivo entre os governos e os atores-chaves da área de influência dos grupos de projetos.

Nota-se o interesse das nações participantes em reforçar laços e promover a prosperidade da integração da infra-estrutura, sendo o Brasil uma nação de extrema relevância na iniciativa, uma vez que este oferecia estabilidade e segurança aos estados participantes. Este fato deve-se à tradição de sua política externa talhada nas diretrizes de integração e multilateralidade após a década de 90. Todavia uma conexão mais acirrada com os países sul-americanos converge com as aspirações brasileiras, pois o Brasil não possui saída para o Pacífico e segundo Celso Amorim^{XI} (2009) a IIRSA teria força para promover o alcance brasileiro ao Pacífico, através dos corredores inter-oceânicos. A IIRSA faz com que haja aproximação regional, descentralizando os polos de desenvolvimento e levando-os a territórios isolados, gerando benefícios e otimizando o desenvolvimento das regiões em questão, a sua trajetória baseou-se em estudos e planejamentos minuciosos, buscou-se a potencialidades das regiões maximizando-as e estendendo aos territórios que necessitavam de melhorias, entende-se que iniciativas como estas buscam que países participantes integrem-se estruturalmente, economicamente assim como socialmente, promovendo a maximização de seu bem-estar.

4. A institucionalidade da IIRSA e a estratégia da política externa do governo Lula.

Segundo Ariel Pares (2009) a IIRSA nasce com uma iniciativa alavancada pelo Peru devido aos remanescentes projetos dos corredores bioceânicos, esta contou com o total apoio dos 12 países sul-americanos integrantes, os quais vieram na iniciativa uma forma de interligar suas infra-estruturas. A ideia era embasada em

^{XI} Nascido em Santos, São Paulo, em 3 de junho de 1942. Casado com Ana Maria Amorim, tem quatro filhos (Vicente, Anita, João e Pedro) Último cargo: Embaixador do Brasil em Londres, 2001 – 2002. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=777&Itemid=344> Acesso em 06/03/2010

**II Seminário de Pesquisa Interdisciplinar
Sustentabilidade e Gestão Estratégica
Universidade do Sul de Santa Catarina, SC, Brasil, 18, 19 e 20 de maio de 2010**

acelerar o processo de desenvolvimento através de cadeias logísticas e planejamentos territoriais específicos. Luiz Inácio Lula da Silva^{XII} clarifica as suas intenções em priorizar a cooperação e a integração com seus vizinhos já em seu plano de governo.

Uma nova política externa deverá [...] contribuir para reduzir tensões internacionais e buscar um mundo com mais equilíbrio econômico, social e político, com respeito às diferenças culturais, étnicas e religiosas. A formação de um governo comprometido com os interesses da grande maioria da sociedade, capaz de promover um projeto de desenvolvimento nacional, terá forte impacto mundial, sobretudo em nosso Continente. Levando em conta essa realidade, o Brasil deverá propor um pacto regional de integração, especialmente na América do Sul. Na busca desse entendimento, também estaremos abertos a um relacionamento especial com todos os países da América Latina. (Plano de Governo, 2003)

Conforme o plano de governo de Luiz Inácio da Silva (2002) “é uma boa hora para reafirmar um compromisso de defesa corajosa de nossa soberania regional, e o faremos buscando construir uma cultura de paz entre as nações, aprofundando a integração econômica e comercial entre os países”.

A declaração presidencial de Lula no Peru, em dezembro de 2004 institui a Comunidade Sul –Americana de Nações (CSN) no qual o Brasil reafirma seus anseios em concretizar uma integração mais profunda.

A “Casa” deve, em princípio, retomar a agenda de trabalho do secretariado técnico do IIRSA, a iniciativa de infra-estrutura regional sul-americana, que resultou do encontro de presidentes da América do Sul, em Brasília, em setembro de 2000, cuja função era estudar a questão da interligação física. Surpreendentemente, além do brasileiro, nenhum dos demais presidentes do Mercosul viajou ao Peru para participar do lançamento da nova entidade integracionista latino-americana, cuja missão, segundo o líder venezuelano Hugo Chávez seria a de substituir tanto o Mercosul quanto a CAN, o que obviamente não recolhe o assentimento brasileiro. (ALMEIDA, p.25,2005)

Em seu discurso de posse em 01 de fevereiro de 2003^{XIII} no Congresso Nacional, Luiz Inácio Lula da Silva ratifica suas aspirações em relação a integração sul americana.

A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do MERCOSUL, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. O MERCOSUL, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces

^{XII} Atual Presidente Brasileiro. Programa de Governo disponível em : < http://www.pt-pr.org.br/documentos/pt_pag/PAG%202004/PROGRAMAS%20DE%20GOVERNO/Programa%20de%20Governo%202002.PDF >. Acesso em 06/03/2010.

^{XIII} Todos os pronunciamentos do presidente podem ser encontrados no *website* da Presidência da República. Disponível em : www.planalto.gov.br. Acesso em 06/03/2010.

**II Seminário de Pesquisa Interdisciplinar
Sustentabilidade e Gestão Estratégica
Universidade do Sul de Santa Catarina, SC, Brasil, 18, 19 e 20 de maio de 2010**

econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados. Cuidaremos também das dimensões social, cultural e científico-tecnológica do processo de integração. Estimularemos empreendimentos conjuntos e fomentaremos um vivo intercâmbio intelectual e artístico entre os países sul-americanos. Apoiaremos os arranjos institucionais necessários, para que possa florescer uma verdadeira identidade do MERCOSUL e da América do Sul. Vários dos nossos vizinhos vivem hoje situações difíceis.

A criação da iniciativa IIRSA gerida em âmbito brasileiro pelo ministério do planejamento dispunha de um caráter neofuncional ^{XIV}, esta vertente encontra-se enraizada nas teorias neofuncionais e da interdependência que por sua vez fazem parte das teorias de relações internacionais derivadas do liberalismo^{XV}. Ambas pregam que as instituições internacionais podem ajudar na cooperação dos estados, se estes desempenharem funções específicas dentro do sistema. Outro fator de suma importância da IIRSA é que além de possuir um caráter funcional e ser uma iniciativa, esta não contava com uma presença tão atuante do Ministério de Relações Exteriores, uma vez que as questões técnicas funcionais eram de competência do Ministério de Orçamento, Gestão e Planejamento, em suma, em grande parte dos países os órgãos responsáveis pela iniciativa são os ministérios de infra-estrutura e planejamento, até mesmo em países com uma diplomacia acirrada no caso do Peru.

Segundo Ariel Pares (2009) com a IIRSA se tinha os melhores dos mundos, além de possuir um caráter burocrático minimizado, está contava com os órgãos financiadores CAF, BID e FONPLATA que otimizavam a realização dos projetos, estes possuíam a ajuda de financiadores nacionais como o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) que disponibilizou em 2005 um montante de 122,00 bilhões de dólares para projetos decorrentes da IIRSA, salienta-se que alguns dos projetos da IIRSA eram braços alargados de Programa de Aceleração brasileiro (PAC).

O BNDES e a CAF assinaram um memorando de atuação conjunta, para co-financiar projetos em 17 países da América do Sul e Caribe em 2005, parceria que se revela estratégica para a alavancagem de projetos de infra-estrutura (energia, transportes, hidrovias) no âmbito da IIRSA (REDEBRASIL. O BNDES visto pela sociedade civil, 2006. Disponível em: www.rbrasil.org.br).

^{XIV} Disponível em : < http://www.unibero.edu.br/nucleosuni_neriteo04.asp >. Acesso em 06/03/2010.

^{XV} Disponível em: < <http://www.uni-muenster.de/Politikwissenschaft/Doppeldiplom/docs/Liberalism1.pdf> >. Acesso em 06/03/2010.

**II Seminário de Pesquisa Interdisciplinar
Sustentabilidade e Gestão Estratégica
Universidade do Sul de Santa Catarina, SC, Brasil, 18, 19 e 20 de maio de 2010**

Em 2004 tentou-se criar uma secretária para gerir a IIRSA com o intuito de institucionalizá-la, porém esta não vingou, apesar disto o processo de realização de projetos dava-se pausadamente. Em 2007 durante a 1ª Reunião Energética da América do Sul realizada na Venezuela a CASA teve seu nome modificado para União de Nações Sul Americanas (UNASUL) que tem como prioridade integrar processos econômicos, políticos e sociais além de ratificar a integração sul americana nos segmentos de infra-estrutura, energia, ciências, cultura, educação e finanças.

Iniciou-se gradativamente em 2007, a incorporação da IIRSA - que não possuía nenhum dispositivo formal- à UNASUL. Assim aos poucos os planejamentos de técnica que moviam a IIRSA foram sendo trocados por interesses políticos provenientes principalmente do Itamaraty e de suas articulações, fazendo com que o MRE e seus diplomatas percebam a importância dos aspectos discutidos na agenda IIRSA.

Todavia a iniciativa acelerou a integração no ano de 2009 em uma reunião em Quito onde criou-se o conselho de Infra-Estrutura e Planejamento. Percebe-se a partir deste ponto uma intervenção maior do Ministério de Relações Exteriores, deixando assim a IIRSA de ser uma iniciativa tornando-se parte de uma instituição a qual possui tratado ratificado entre os países participantes. As questões políticas passam a ser pontos cruciais na gerência da IIRSA fazendo com que esta perca seu caráter funcional e técnico e passe agir mais ferrenhamente na questão diplomática e política, ou seja, a burocracia volta a imperar conforme os trejeitos do Ministério de Relações Exteriores.

Indaga-se se tal inserção fará com que os processos da IIRSA tornem-se mais lentos ou acelerem, sabe-se que por possuir uma autoridade institucionalizada a IIRSA beneficiar-se-á, todavia o viés da inserção pauta-se pelo aumento de burocracia e interesses políticos que serão acarretados com a incorporação. O Ministério das Relações Exteriores tem desempenhado um papel cauteloso e admirável em relação as políticas de integração sul americana, este juntamente com o governo Lula buscam uma integração econômica profunda visando o desenvolvimento e o aprimoramento da América do Sul, porém basta saber se a efetividade da IIRSA e as aspirações brasileiras serão alcançadas. Cabe agora ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) executar sua política externa embasada

**II Seminário de Pesquisa Interdisciplinar
Sustentabilidade e Gestão Estratégica
Universidade do Sul de Santa Catarina, SC, Brasil, 18, 19 e 20 de maio de 2010**

em cooperação, visando maximizar os benefícios provenientes de uma integração de infra-estrutura dificultosa, não somente em prol de sua nação, mas também a todos aqueles países participantes que clamam por desenvolvimento. Segundo Ariel Pares (2009) o MRE possui imensa competência para pilotar a iniciativa, principalmente devido a tradição em uma política externa responsável e pragmática, este irá articular - lá para que a IIRSA não perca sua identidade e possa sofrer um amadurecimento em termos de realização e efetivação de projetos. A inserção ao MRE pode ser vista de diversos ângulos, porém tudo indica que a incorporação será lastreada por progresso a todas as nações integrantes que por sua vez contarão com a presença mais atuante de suas respectivas chancelarias. Na décima primeira reunião do comitê executivo realizada em 3 e 4 de dezembro de 2009, as questões sobre inserção sob os braços técnicos da UNASUL foram salientadas, o Brasil propôs a continuidade do governo "pro tempore" sob o comando do Equador até meados de 2010 para que a transição não viesse dotada de perdas, visa-se a continuação dos planejamentos já então delineados pela iniciativa após a total imersão na UNASUL- os países presentes concordaram e apoiaram o governo brasileiro.

5. Considerações Finais

Após a sua instituição a iniciativa IIRSA foi regida primeiramente pelo Ministério do Planejamento nota-se que esta dispunha de uma autonomia institucional mais acentuada, pois apesar das decisões territoriais e de planejamento passarem pelo crivo do Ministério de Relações Exteriores, este não agia diretamente sob a iniciativa.

Havia certa desconfiança do MRE em relação ao triunvirato CAF, BID e FONPLATA que disponibilizavam o capital para os financiamentos dos projetos, pois acreditava-se que estes viriam com aspirações de suas decorrentes nações, porém as instituições dispunham de autonomia e buscavam sempre neutralidade ao financiar os processos recorrentes da IIRSA.

Esta situação de autonomia tanto do tripé CAF, BID e FONPLATA juntamente com os ministérios de planejamento e infra-estrutura iniciou logo na instituição da iniciativa e remanesceu até meados de 2007 quando a antiga CASA foi

**II Seminário de Pesquisa Interdisciplinar
Sustentabilidade e Gestão Estratégica
Universidade do Sul de Santa Catarina, SC, Brasil, 18, 19 e 20 de maio de 2010**

transformada em UNASUL, nota-se neste período o interesse de inserir a IIRSA à UNASUL dando a esta uma institucionalidade acentuada, uma vez que a UNASUL é regida pela política externa dos países participantes. Os ministérios de planejamento e infra-estrutura perderão parte de sua independência ao liderar a IIRSA, os trâmites despontarão com um caráter mais burocrático, deixando de lado uma parcela da vertente técnica e neofuncional.

Em meados de 2009 em Quito institui-se um departamento de infra-estrutura à UNASUL, no qual a IIRSA é incorporada por definitivo. O MRE é quem passa à liderá-la em solo brasileiro, acredita-se no papel impecável o qual o este irá desempenhar uma vez que tal órgão possui a competência necessária para dar continuidade a iniciativa. A IIRSA inicia 2010 sob os gargalos dos ministérios das relações exteriores, a questão é se tal inserção promoverá avanço ou os processos se darão mais paulatinamente devido as questões políticas em voga.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Políticas de integração regional no governo Lula*. 2005. Disponível em:

<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/32683/31882>. Acesso em: 28/12/2009.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 47, n. 1, p. 162-184. 2004. Disponível em:

<<http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1260PExtLula.pdf>>. Acesso em 28/12/2009.

<www.iirsa.org> _____. *Integração da Infra-Estrutura Sul Americana*. [Home page]. Acesso em 28/12/2009.

LAMPREIA, Luis Felipe. *A política externa do governo FHC: continuidade e renovação*. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73291998000200001&script=sci_arttext&tlng=en. Acesso em 28/12/2009.

< www.planejamento.gov.br >. Ministério do Planejamento [Home page]. Acesso em 28/12/2009.

<<https://conteudo.gespublica.gov.br>>. Gestão Pública, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010. Acesso em 28/12/2009

**II Seminário de Pesquisa Interdisciplinar
Sustentabilidade e Gestão Estratégica
Universidade do Sul de Santa Catarina, SC, Brasil, 18, 19 e 20 de maio de 2010**

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional, 17 de fev. 2003*: as seções relativas à defesa e à política externa. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/publi_04/COLECAO/mens03_10.pdf>. Revista

MORAVCSIK, Andrew. *Liberalism and The International Relations Theory*. Disponível em: < http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/liberalism_working.pdf > Acesso em 28/12/2009.

<www.mre.gov.br>. *Ministério de Relações Exteriores*. Acesso em 28/12/2009.

NYE, Joseph. *Teoria da Integração*. 2010. Disponível em: < http://www.unibero.edu.br/nucleosuni_neriteo04.asp >. Acesso em 06/03/2010.

PARES Ariel. *Uma América do Sul integrada e próspera: uma meta em andamento*, 2006 Disponível em: www.seplan.ba.gov.br/bahiainvest. Acesso em 28/12/2009.

<www.planalto.gov.br>. _____. Agência Brasil. [Home page]. Brasília, 2005 Disponível em: <www.radiobras.gov.br>.

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR). Disponível em: < <http://www.sae.gov.br/site/?p=254> >. Acesso em 06/03/2010

SILVA, Luíz Inácio Lula da. *Compromisso com a campanha*. Disponível em: <www.lula.org.br>. Acesso em: 29/10/2002.

_____. [Home page oficial do candidato Lula]. Disponível em: <www.lula.org.br>.

PINHEIRO, Letícia de Abreu. *A política externa independente durante o governo João Goulart*. São Paulo: FGV/CPDOC. 2004b. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/nav_jgoulart/htm/6na_presidencia_republica/A_politica_exter_na_independente.asp>. Acesso em: 20 nov. 2009.

PINHEIRO, Letícia de Abreu. *Política externa brasileira, 1889-2002*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004a.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Letícia. *A política externa do Brasil em dois tempos*. Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília: Ano 38, n. 01, p. 5-23, 1995.

VITTE, Claudete. *Planejamento territorial e os impactos sócio-econômicos da IIRSA (Iniciativa da Integração da Infra- Estrutura Sul Americana) no território brasileiro: Atores, conflitos e interesses*. 2005.

Disponível em: http://egal2009.easyplanners.info/area01/1022_Claudete_Vitte.pdf
Acesso em: 28/12/2009