

Política e estratégias de integração na Pan-Amazônia: qual o lugar da agenda ambiental?

Politics and strategies of integration in the Pan-Amazon area: What is the place of the environmental agenda?

Nirvia Ravena*

Flavio Gaitán**

Eugênia Rosa Cabral***

Pedro Pablo Cardoso Castro****

Resumo

Este artigo aborda a política de integração regional em curso na América Latina, ao longo dos anos 2000, com base nas premissas e ações da Iniciativa de Integração Regional Sul Americana (IIRSA) vista como estratégia de desenvolvimento adotada pelas elites políticas regionais e como instrumento da política exterior brasileira.

Com foco nos projetos empreendidos no eixo localizado na Pan-Amazônia analisa a estratégia de integração vis-à-vis à regulação ambiental, destacando o papel que a virada à esquerda, nos países da Pan-Amazônia, promoveu sobre a regulação ambiental, ao adotar um modelo de integração que promove a diminuição do estoque de recursos naturais, estratégicos para políticas de desenvolvimento sustentável. Trata-se de uma pesquisa descritivo-analítica, baseada em dados secundários e conteúdos de documentos oficiais disponíveis nas instituições envolvidas.

A análise empreendida associa a tipologia de Estado Logístico (Cervo 2003) e a teoria da variedade do capitalismo (Hall and Soskice 2001; Schneider, 2008) para compreender os desdobramentos do capitalismo na região a partir da ascensão das "novas esquerdas" ao poder, quando a agenda ambiental assume papel secundário no contexto da política de integração regional, contradizendo o conteúdo dos programas de governo e das agendas políticas que haviam colocado a questão ambiental como elemento central.

Palavras-chave: Integração Regional. Pan-Amazônia. Agenda Ambiental.

Abstract

This article discusses the ongoing policy of regional integration in Latin America, throughout the 2000s, based on the assumptions and actions of the South American Regional Integration Initiative (IIRSA) seen as a development strategy adopted by the regional political elites and as a tool of the current Brazilian foreign policy. Focusing on projects undertaken in the shaft located in the Pan-Amazon analyzes this integration strategy vis-à-vis to environmental regulation, highlighting the role that the left turn, the Pan-Amazonian countries, promoted on environmental regulation, to adopt a model of integration that promotes the reduction of the stock of natural resources, strategic for sustainable development policies. This is a descriptive-analytic study, based on secondary data and contents of official documents available in the institutions involved. The analysis undertaken associates Logistical State typology (Cervo 2003) and the theory of variety of capitalism (Hall and Soskice 2001; Schneider 2008) to understand the unfolding of capitalism in the region from the rise of the "new left" to power when the environmental agenda assumes a secondary role in the regional integration policy, contradicting the content of government programs and political agendas that had put the environmental issue as a central element.

Keyword: Regional integration. Pan-Amazon. Environmental Agenda.

* Professora e pesquisadora do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA – Universidade Federal do Pará-UFPA. Pesquisadora do INCT-PPED. E-mail: niravena@gmail.com.

** Professor da Universidade Federal de Integração Latino-americana. Pesquisador do INCT-PPED. E-mail: flavio.gaitan@unila.edu.br.

*** Programa de Pós-graduação em Ciência Política – Universidade Federal do Pará. E-mail: ercabral@uol.com.br.

**** Leeds Beckett University-Reino Unido. E-mail: P.P.Cardoso-Castro@leedsbeckett.ac.uk.

INTRODUÇÃO

A política externa Sul Americana tem na Iniciativa de Integração Regional Sul Americana (IIRSA) um dos instrumentos chave no reposicionamento dos países sul-americanos no cenário das mudanças globais (Couto 2007; Caballero2011). Nesse contexto, como ator relevante no subsistema regional, o Brasil desempenha um papel importante na conformação do capitalismo na região (Lima 2005; Pecequilo 2008; Caballero 2011; Malamud2011).

A IIRSA surgiu como uma iniciativa do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em agosto de 2000, em parceria com a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata), criada a partir de uma proposta do Presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso (FHC), na IReunião de Presidentes da América do Sul. Nesse sentido, a IIRSA, surgiu no cenário das determinações do Consenso de Washington que desenhou a agenda neoliberal, recomendando (com forte pressão dos organismos multilaterais de crédito e de países centrais) a privatização das empresas estatais, a desregulamentação da economia e a liberalização unilateral do comércio exterior dos países da América Latina (Quintanarand Lopes 2003; Couto 2007; Pecequilo 2008). Como desdobramento do *Whashington Consensus*, a discussão acerca do desenvolvimento rumou em direção à integração regional. Nesse contexto, a construção de infraestrutura física de comunicação e energia para a integração latino-americana foi um dos tópicos principais da I Reunião de Presidentes da América do Sul, que é o marco de criação da IIRSA. O objetivo declarado da IIRSA era:

promover el desarrollo de la infraestructura regional en un marco de competitividad y sostenibilidad crecientes, de forma tal de generar las condiciones necesarias para alcanzar en la región un patrón de desarrollo estable, eficiente y equitativo, identificando los requerimientos de tipo físico, normativos e institucionales necesarios y procurando mecanismos de implementación que fomenten la integración física a nivel continental¹.

A partir da criação da IIRSA foram definidas as prioridades da política de integração e, desde então, este projeto, cuja coordenação demanda graus de interação complexos, manteve ritmos de execução que alternaram momentos de aceleração e desaceleração: ora intensificaram a execução dos projetos prioritários da agenda; ora a execução dos projetos foi realizada em uma dinâmica menos acelerada. No entanto, é forçoso afirmar que, como projeto comum de todos os países signatários, a despeito do ritmo adotado, nunca esteve ausente das agendas da política de desenvolvimento de cada um dos países partícipes. Vê-se que o planejamento estatal em torno de eixos de integração e desenvolvimento (EID) da IIRSA tem como propósito a interação entre economias de escala, custos de transporte e distribuição espacial da produção. Além disso, pretende incorporar as preocupações contemporâneas de sustentabilidade ambiental e social nos discursos e publicidade veiculados acerca dos projetos

prioritários. Araújo Jr. (2013) afirma que a IIRSA é baseada numa premissa simples, que associa integração de mercados à diminuição dos custos de transporte. Em outros termos, trata-se de um projeto de integração que visa exploração e comercialização de recursos energéticos e de mercadorias na América do Sul.

Fundamentada no planejamento territorial a IIRSA foi concebida para executar a integração regional a partir de dez eixos de integração dos quais quatro passam pela Pan-Amazônia². Assim, considerando a especificidade do contexto político da atualidade, interessa aqui analisar as rupturas e continuidades no desenho estratégico da integração regional após a virada ideológica representada pela chegada ao poder de coalizões eleitorais de esquerda, trabalhistas ou anti-neoliberais. Essas coalizões, chamadas de “nova esquerda”, que assumem o poder na maioria dos países da Pan-Amazônia, apresentaram a questão ambiental como elemento central em seus programas de governo, em suas agendas políticas. Nesse sentido, é importante identificar e analisar o lugar da agenda ambiental nas políticas de desenvolvimento que estão em andamento nos países da América do Sul, partícipes da IIRSA.

Em dez anos de existência, a IIRSA, a partir da eleição de presidentes oriundos das denominadas novas esquerdas, entre o fim da década de 1990 e o início dos anos 2000³, assume na Pan-Amazônia o papel de coordenar as políticas gestadas ainda em arcabouços institucionais ligados aos paradigmas neoliberais, evidenciando, por parte do Brasil, uma performance de continuidade na diplomacia de FHC (Almeida2004; Pecequilo 2008), por um lado, e a de *Global Player*, por outro (Lima 2005; Caballero 2011).

O formato da cooperação sul-sul, a integração como consenso regional e a manutenção da agenda neoliberal da IIRSA são pontos que entretecidos permitem verificaras formas de adaptação do capitalismo na América Latina. Estes pontos associaram-se a uma ergonomia institucional criada pela agenda neoliberal que, no contexto institucional doméstico, de grande parte dos países sul-americanos, tornou secundária a discussão dos impactos ambientais e das externalidades originadas pelas agendas de desenvolvimento empreendidas pela variante do capitalismo na América Latina.

Orientando-se nos argumentos desenvolvidos por Hall e Soskice (2001) e Schneider (2008), as formas assumidas pelo capitalismo nos diversos contextos institucionais deram origem a uma diversidade de interpretações acerca de sua capacidade de adaptação. Assim, na América Latina, enquanto *Global Player*⁴ o Brasil assume com os países da Pan-Amazônia papel de coordenador da dinâmica regional onde esta adaptação ocorre. Tal estratégia vem da utilização de projetos de integração como a IIRSA que, na América Latina, e particularmente na Pan-Amazônia, empresta ao contexto político, peculiaridades bem marcadas. Assim, a ação dos chefes do executivo na implementação de seus projetos é emblemática e tem apresentado um padrão que soma práticas apoiadas na aclamação popular a políticas de desenvolvimento que excluem a agenda ambiental no momento de desenho e implementação dos projetos.

Este artigo aborda a integração regional que está em fase de implementação pela IIRSA e o posicionamento de seus projetos de integração em relação à regulação ambiental empreendida pelos países da Pan-Amazônia. Analisa o desenvolvimento dessa estratégia vis-à-vis à regulação ambiental, destacando o papel que a virada à esquerda, nos países da Pan-Amazônia, promoveu sobre a regulação ambiental na região, ao adotar um modelo de integração que promove a diminuição do estoque de recursos naturais, que poderiam ser estratégicos para políticas de desenvolvimento sustentável, de longo prazo.

A reflexão empreendida associa a tipologia de Estado Logístico apresentada por Cerro (2003) e a teoria da variedade do capitalismo para compreender os desdobramentos do capitalismo na América Latina a partir da ascensão das denominadas “novas esquerdas” ao poder. A referência empírica do estudo é a IIRSA, por ser considerada uma expressão materializada das estratégias de desenvolvimento das elites políticas regionais.

O artigo está organizado em três seções: a primeira descreve a teoria das variedades do capitalismo e as recentes reflexões sobre o período pós-neoliberal nos países da Pan-Amazônia; a segunda apresenta as questões relativas à regulação ambiental como arena de interesses na Pan-Amazônia e; a última seção descreve e analisa os projetos da IIRSA para a Amazônia, o lugar da agenda ambiental e o papel da política externa brasileira nesse contexto.

A VARIEDADE DE CAPITALISMOS EAS NOVAS ESQUERDAS NO CONTEXTO PAN-AMAZÔNICO

A literatura de Variedades de Capitalismo, originada na obra de Hall e Soskice (2001) identifica domínios estratégicos para os problemas de coordenação que devem enfrentar os atores da *political economy*, em especial as firmas. Em função das características desses domínios (governança corporativa, capacitação dos recursos humanos, relação com os empregados, relações inter-firmas), os autores estabelecem uma diferenciação entre economias de mercado coordenado (CME) e economias liberais de mercado (LME). Assim, a Variedade de Capitalismos é uma abordagem que tem apresentado graus significativos de complexidade na análise do processo de globalização. O debate que envolve esta literatura também se mostra abrangente no sentido de cada vez mais apresentar alternativas explicativas para fenômenos específicos assumidos pelo capitalismo e a variedade de respostas nacionais. O maior mérito é reconhecer que as respostas frente à globalização não são unívocas. Nesse sentido, esta teoria contesta a premissa neoliberal de uma única modalidade de eficiência econômica.

Das abordagens iniciais sobre a diversidade do capitalismo (Hall & Soskice, 2001; Boyer, 2005) às análises mais recentes (Schneider, 2008; Amable & Palombarini, 2009; Diniz 2010; Doctor, 2010) as tipificações têm aumentado e incluído o Estado como

variável explicativa dominante nos modelos. Em análises recentes argumenta-se que a incorporação do papel do Estado na coordenação e regulação do mercado permite uma aproximação mais clara dos fenômenos da globalização em países situados às margens do núcleo dinâmico do capitalismo. As análises baseadas nessa abordagem permitem interpretar as particularidades de economias como o Brasil (Boschi & Gaitán, 2008; Diniz, 2010; Doctor, 2010; Delgado et al, 2010).

O desdobramento da literatura de Variedade de Capitalismo que se produziu na América Latina acaba incorporando, tal como fizera Schmidt (2009), o Estado e a política como ferramenta analítica central dos processos de mudança institucional. Assim, o aparato estatal aparece então como elemento determinante nos projetos de desenvolvimento.

Ainda que seja reconhecida a importância da iniciativa privada⁵, à luz da Variedade de Capitalismo o poder público deve ser incorporado não apenas na sua dimensão de regulador da iniciativa privada, mas fundamentalmente com a tarefa de criar janelas de oportunidade para a inovação e o investimento. De acordo com essa perspectiva, a política é fundamental para explicar as diferenças no modo de intervenção pública em diferentes tempos e cenários. Nesse sentido, a consolidação democrática e a virada ideológica também contam na forma como as políticas são constituídas na América Latina (Cervo, 2001; 2003; Boschi & Gaitán, 2008).

Os atores estratégicos desempenham um papel importante para explicar as diferentes trajetórias criadas no contexto da virada ideológica, associada à consolidação democrática. Ideologia, Interesses e Instituições representam, assim, um triplo vértice para explicar as mudanças institucionais. Por fim, a abordagem de Variedades de Capitalismo permite compreenderas diferentes respostas ensaiadas pelos países para fazer frente aos desafios da globalização; respostas influenciadas pela configuração institucional de cada país.

Se para a América Latina as questões acerca do desenvolvimento apresentam nuances que não são triviais, para a Pan-Amazônia existe uma matização necessária desse movimento que associa um discurso anti-neoliberal e a implementação de modelos de desenvolvimento que inserem a agenda ambiental numa perspectiva periférica. Assim, na análise dos modelos de desenvolvimento para essa região, as atuações de algumas lideranças e os ideais de esquerda demandam também uma interpretação do que parte da literatura tem definido como “nova esquerda” na América Latina.

A INTEGRAÇÃO REGIONAL EA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA QUANDO AS “NOVAS ESQUERDAS” ENTRAM EM CENA

Os anos 2000 representaram um conjunto de mudanças globais, entre as quais a ascensão de governos de orientação socialista no bloco regional sul americano, que foi representativo no cenário político regional. Denominada na literatura como

Latin America Turn Left (Roberts, 2007; Arditi 2008; Cameron, 2009), esta inflexão tem sido objeto de análise política dada a mudança ocorrida nas políticas neoliberais que vigoraram nos anos 90. Buscam-se identificar padrões nos resultados eleitorais ocorridos na primeira década de 2000, na Venezuela, do Chile, Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, Peru e Equador. Em termos programáticos, todos os países tinham como elemento comum na dimensão eleitoral, agendas de esquerda associadas a estratégias eleitorais, cuja legitimidade se assentou na aclamação popular.

Para os analistas da "*Latin America Turn Left*" a inflexão à esquerda é consequência *ex post* do período em que o Consenso de Washington induziu a América Latina a crer que o triunfo do liberalismo se materializaria na associação entre capitalismo e democracia. As interpretações indicam que as instituições em sua dimensão informal demonstraram, na perspectiva normativa da democracia e nas eleições, seu desapontamento com o que havia se constituído institucionalmente. A correlação entre direitos civis e desigualdade permitiu e incentivou esse descontentamento. Ou seja, o neoliberalismo foi enfraquecido por sua incapacidade na arena social.

As lideranças latino-americanas, inseridas na chamada nova esquerda, combinaram o apelo às massas^{6a} agendas de combate às desigualdades sociais. Essa associação encontrou acolhimento em ambientes institucionais que, formalmente, são caracterizados por procedimentos democráticos. Em última instância, a ascensão dessas esquerdas representou a ruptura mais evidente entre o neoliberalismo e pós-neoliberalismo, dada pela ênfase na questão social, de modo de reverter a profunda deterioração social experimentada na maioria dos países da América Latina nos anos 1990.

Vê-se nos países latino-americanos, que integram a Pan-Amazônia, a presença marcante dessa lógica que associa estratégias desenvolvimentistas a contextos de legitimidade eleitoral e o Brasil aparece na maioria das interpretações como país onde o pluralismo se consolidou (Roberts, 2007; Arditi, 2008; Cameron, 2009). A chegada ao poder de um partido de base trabalhista, e a incorporação dos sindicatos, teria contribuído para estabelecer uma versão local de projeto socialdemocrata baseado em um corporativismo societal (Boschi 2010). No entanto, estas abordagens deixam clara a diferença de contextos institucionais marcados por lideranças que evocaram a aclamação popular aos seus projetos de mudança política e os demais contextos onde, a social democracia aparece como regime que permitiu também a redução de desigualdades através de uma consolidação de instituições democráticas (Kauffman, 2007; Mc Load et all., 2011). O Brasil e o Chile se enquadram nesta tipologia. Poder-se-ia dizer que, ainda com os avanços representados pelas políticas sociais de amplo escopo, a criação de um regime de bem estar é um processo em aberto, persistindo questões de desrespeito a direitos civis, sociais e econômicos de diferentes populações. Em áreas da Pan-Amazônia, mesmo contando com contextos democráticos em nível domésticos, a regularidade institucional democrática pode apresentar vulnerabilidades. Nesse contexto, o posicionamento das questões ambientais nas

estratégias de desenvolvimento é um indicador que permite essa relativização (Ravena & Teixeira, 2010).

Lançada por presidentes de inspiração neoliberal⁷a IIRSA foi continuada pelos governos de inspiração progressista. Na reunião de Cuzco, em dezembro de 2004, os doze presidentes participantes reafirmaram seu compromisso com a iniciativa ao aprovar a “Agenda de Implementação Consensual, 2005-2010”, que selecionou os projetos prioritários que deveriam ser concluídos até 2010. Após o atraso das agendas de integração, mudanças organizacionais ocorridas na IIRSA deram origem a outras instâncias administrativas, que buscaram corrigir uma ineficiência sistêmica materializada no atraso da execução de vários projetos. Assim, enquanto processo marcado pela posição de *paymaster* do governo brasileiro, no segundo mandato do presidente Lula, o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) foi uma instância resultante desse processo para a IIRSA, que passou a desempenhar as funções da IIRSA através do grupo técnico alocado para esse fim. Esta inflexão nos rumos da IIRSA pode ser interpretada como um alinhamento entre as premissas desenvolvimentistas dos governos de esquerda nos países da Pan-Amazônia e as janelas de oportunidade abertas pelo consenso de Washington. Essa inflexão situa a IIRSA no interior da agenda de desenvolvimento das lideranças latino-americanas que aderiram à UNASUL, em 2008⁸.

Na sua política externa, tanto na área diplomática quanto nas ações estratégicas, o Brasil tem adotado uma *performance* de coordenador da integração latino-americana, e mesmo frente à assimetria econômica entre os países, busca manter a posição de angariar força regional através da coalizão com o Sul (Lima, 2005; Caballero, 2011; Malamud, 2011). Neste cenário regional, a IIRSA se revela, para a Pan-Amazônia, como instrumento de efetivação dessa estratégia, de forma emblemática.

A integração adentra o discurso das lideranças latino americanas sem, no entanto, ser pontuada a face do impacto que a integração pode causar. Pesquisadores que interpretam a IIRSA na perspectiva de seu impacto regional destacam como esses impactos têm magnitudes ainda não dimensionadas e alertam para a fragilidade dos movimentos sociais diante dos interesses corporativos envolvidos nos processos de planejamento e implementação dos projetos prioritários (Castro, 2012). Discursivamente a IIRSA foi e continua sendo apresentada através do COSIPLAN como um instrumento que busca criar um fluxo menos custoso de pessoas, mercadorias, capital e recursos naturais, intensificando a circulação de *commodities* pelo continente e também numa perspectiva intercontinental.

No eixo Amazônico, que se constitui estratégico para a IIRSA, existem projetos para ligar portos no Pacífico (Paita no Peru, Esmeraldas no Equador e Tumaco na Colômbia) com o Atlântico, de modo a possibilitar o transporte de mercadorias entre ambas as costas. Esse projeto é funcional à concepção de baratear o fluxo de mercadorias e recursos naturais não só dentro dos países da região, mas também com vistas à exportação. Quatro dos dez eixos de ação do IIRSA se situam em território

Pan-Amazônico e, entre estes, o eixo Peru-Brasil-Bolívia concentra grande parte da internacionalização do Projeto Madeira. O eixo Andino também se apresenta como fundamental nas diretrizes de integração, pois, se articula transversalmente ao eixo do Escudo da Guiana. Vê-se que a proposta de integrar Atlântico e Pacífico, por meio da combinação dos modais hidroviário, ferroviário e rodoviário, atende pressupostos de desenvolvimento presentes nos discursos dos presidentes eleitos e reeleitos.

A área de abrangência do eixo Amazonas é muito diversificada, tanto em termos ambiental, quanto econômico. Diferentemente da proposta inicial da IIRSA, que circunscrevia o eixo ao bioma amazônico, adequações estenderam o eixo até o semi-árido brasileiro e assim, a complexidade ambiental e social também foi ampliada. Existem, nessa região, projetos conservacionistas, de arranjos produtivos locais, estratégico-militares com acordos específicos em sistemas de radar e monitoramento. Nos documentos da IIRSA são apontadas as potencialidades do eixo na área industrial (eletrônica, biotecnologia, química, farmacêutica, de cimento, construção naval, alumínio, fertilizantes), agrícola (cana de açúcar, algodão, tabaco, café, algodão, soja), agro-silvicultura, pesca, mineração (petróleo, gás, carvão, metais, urânio, ferro, ouro, esmeraldas, entre outros) e turismo. Trata-se de um eixo cuja diversidade social e ambiental, com a anexação da região nordeste e da região centro-oeste do Brasil, exige uma regulação mais complexa dos impactos originados pelos empreendimentos que estão sendo implementados.

Do total de projetos IIRSA para essa área, vinte e um são para obras destinadas a portos e hidrovias, doze de estrada, três para obras em portos marítimos, cinco para transporte aéreo e para ajustes de fronteira e os outros dois são para interconexão elétrica conectando as diversas hidrelétricas construídas na rota do rio Madeira.

O papel do Estado na implementação da ação de integração é notório nos discursos governamentais acerca da IIRSA, no início de sua implementação. As contendas ocorridas com os movimentos sociais, decorrentes dos impactos não dimensionados e do caráter autoritário na execução dos projetos prioritários, foi substituído pelo quase silêncio a respeito da IIRSA. Assim, o Estado materializou a ação política, associando a ausência de debate público com o atropelamento das exigências regulatórias ambientais para a execução dos projetos.

Alocando as estratégias de integração em uma variante do capitalismo já experimentada e classificada na VOC, o Estado passou a coordenar as ações do mercado e simultaneamente adentrou a arena regulatória desregulamentando setores ou desobedecendo a regulamentações. Passou a induzir ações no âmbito regional que teriam como resultado uma institucionalização da integração na perspectiva supranacional, que tinha na incompatibilidade regulatória entre os países da Pan Amazônia, a janela de oportunidades para que fossem levados adiante projetos ambientalmente insustentáveis.

Parece típica essa atuação dentro do que é proposto na VOC e se adequaria razoavelmente ao que foi proposto enquanto modelo de interpretação da VOC. No entanto, a variante latino-americana apresenta nuances distintas e específicas quando a IIRSA é interpretada como uma representação regional das estratégias do capitalismo. A complexidade da coordenação estatal, tanto nos níveis domésticos quanto no regional, é expressão da particularidade latino-americana.

Os eixos de integração da IIRSA materializam essa complexidade e demonstram a magnitude da integração e os problemas de coordenação advindos dessa proposta de supranacionalidade como é visualizado na Figura 1.

Figura 1: Mapa dos Eixos que formam IIRSA



Fonte: IIRSA 2009.

Os eixos de atuação da IIRSA demonstram que sua elaboração sedimentou-se na premissa de insuficiência de infraestrutura para o desenvolvimento. A integração regional seria uma saída sinérgica para problemas diplomáticos e eleitorais, pois, de um lado alavancaria as empresas brasileiras do setor da construção civil, setor historicamente avesso a normativas e de outro realizaria um reposicionamento regional frente às disputas globais por liderança em setores econômicos como o de energia e de *commodities* como minério e soja.

Porém, os arcabouços institucionais de regulação de impactos sociais e ambientais na América Latina ainda não estão dotados de robustez. Interesses empresariais

que violam os direitos civis de populações que serão atingidas pelos projetos de infraestrutura localizados principalmente na Amazônia, decorrem da baixa regulamentação dos impactos sociais originados por estes projetos. Isso é denunciado e judicializado pelos movimentos sociais, mas os Ministérios Públicos Estaduais e Federal estão manietados por decretos presidenciais que impedem sua ação. Os setores, energético e de mineração, globalmente, travam verdadeiras batalhas para reduzir os custos de transação impostos por regulamentações mais concisas em relação a impactos sociais e ambientais de grandes empreendimentos. Neste ponto reside a argumentação central proposta por este trabalho: a agenda ambiental, que elegeu grande parte das lideranças latino-americanas, não está presente na implementação da IIRSA.

A reformulação da IIRSA e a criação do COSIPLAN tiveram como finalidade atender a agentes econômicos estrategicamente posicionados tanto no aparato estatal brasileiro quanto nos demais países latino-americanos, dando o tom da variedade de capitalismo que se processa na região. Entende-se que os governos de esquerda utilizam os projetos da IIRSA para atenderem demandas de mercado e a opção política dos governos latino-americanos em permanecerem implementando os projetos da IIRSA encontra acolhimento no sistema político. Explica-se: o pluralismo político tem permitido que o mercado, através do financiamento de campanha e da ação dos grupos de pressão notadamente empresariais, tenha uma participação relevante na tomada de decisão dos governos de esquerda eleitos. As relações e os grupos de interesse ampliam, em momentos de financiamento de campanha, a janela de oportunidades para influenciar decisões governamentais (Quintanar & Lopez, 2003; Couto, 2007).

PROJETOS DE INTEGRAÇÃO NAPAN-AMAZÔNIA E REGULAÇÃO AMBIENTAL

A ausência de coordenação de uma regulação ambiental entre os países da Pan-Amazônia é notória⁹. Tal fato certamente tem um impacto na possibilidade do desenvolvimento de infraestrutura em bases sustentáveis uma vez que em espaços amazônicos os instrumentos de comando e controle, utilizados pela regulação ambiental na região, têm limites sistêmicos de eficiência. Somada a essa característica, a desregulamentação ambiental crescente no cenário político brasileiro¹⁰, faz da IIRSA, um instrumento eficaz tanto para os interesses governamentais em ampliar postos de trabalho e aumentar as taxas de crescimento econômico quanto para os agentes de mercado que buscam garantir o retorno seus investimentos em campanhas eleitorais.

Os desenhos regulatórios presentes nos países da Pan-Amazônia, permitem identificar que neles estão presentes burocracias setoriais voltadas à regulação ambiental. Contudo, contrastam, nesse contexto de regulação, projetos nacional-desenvolvimentistas que permanecem no cenário doméstico e interferem na

cooperação sul-sul (Lima, 2005). Um exemplo é a forma como o financiamento dos projetos é realizado no interior da IIRSA. A adesão do BNDS e sua atuação quase que exclusiva como agente financiador de grande parte dos projetos está associada à obrigatoriedade de que nos mesmos sejam contratadas empresas brasileiras para executar as obras. Dessa forma, a IIRSA é executada ainda sob a influência das perspectivas neoliberais e as trajetórias dependentes criadas a partir de sua elaboração, nos anos de 2000, que circunscrevem a agenda ambiental a um papel irrelevante na condução e implementação dos projetos. Nesse contexto, projetos e licenciamento ambiental expressam uma posição secundária.

A Tabela 1, a seguir, permite a visualização da situação dos projetos de infraestrutura, nos quatro eixos de integração da IIRSA, que encontram-se em território da Pan-Amazônia, segundo a condição de licenciamento e não licenciamento ambiental.

Tabela 1 – Projetos dos empreendimentos nos Eixos da IIRSA, que conformam a Pan-Amazônia, segundo a condição de Licenciamento Ambiental (LA) – 2013 e 2014.

PROJETOS	EIXOS DA IIRSA EM TERRITÓRIO DA PAN-AMAZÔNIA									
	Peru-Brasil-Bolívia		Guyanas		Amazônia		Andino		TOTAL	
	Licenc.	Não Licenc.	Licenc.	Não Licenc.	Licenc.	Não Licenc.	Licenc.	Não Licenc.	Licenc.	Não Licenc.
Portos e Pontes	02	02	04	04	08	13	03	03	17	22
Hidrovia e Ferrovia	04	00	00	01	09	18	0	01	13	20
Estrada e <i>Pase de Frontera</i>	03	06	03	06	11	12	25	19	42	43
Hidrelétricas e Linhas de Transmissão de Fibra Óptica	03	02	00	02	01	00	03	08	07	12
Aeroportos e Centros Logísticos	03	00	00	00	03	07	02	00	08	07
TOTAL	15	10	07	13	32	50	33	31	87	104
%	60,0	40,0	35,0	65,0	39,0	61,0	51,5	50,8	45,5	54,5

Fonte: IIRSA - Banco de Dados de Carteira de Projetos na Cosiplan (<<http://iirsa.org/proyectos/Principal.aspx>>).

Vê-se que do total de 191 projetos, 54,5% não passaram por processo de licenciamento ambiental. Chama a atenção o grande número de projetos de hidrovia e ferrovia não licenciados, localizados no Eixo Amazônia: 18 de um total de 27 projetos, ou seja, 66,6% dos que se encontram nessa condição. Outra situação que merece

destaque é a dos projetos de hidrelétricas e linhas de transmissão de fibra óptica, que encontravam-se em sua maioria sem licenciamento ambiental.

Os dados disponíveis nos relatórios de 2013 e 2014 (Tabela 2) mostram a situação dos projetos de infraestrutura, segundo a fase de execução e a condição quanto ao licenciamento ambiental. As licenças ambientais foram obtidas apenas para 45,5% dos empreendimentos, sendo que vários dos mesmos seguem sendo executados ou encontram-se em fase de pré-execução sem o licenciamento ambiental.

Os dados das Tabelas 1 e 2 indicam a fragilidade das ações regulatórias realizadas no início da implementação dos projetos da IIRSA, especialmente aqueles projetos referentes à geração de energia (63% sem LA), hidrovias e ferrovias (60,6% sem LA), conforme Gráfico 1, o que expressa o caráter disfuncional entre a IIRSA e a agenda ambiental, que assume lugar secundário.

Tabela 2 – Projetos dos empreendimentos nos Eixos da IIRSA, que conformam a Pan-Amazônia, segundo as etapas do projeto e a condição de Licenciamento Ambiental (LA) – 2013 e 2014.

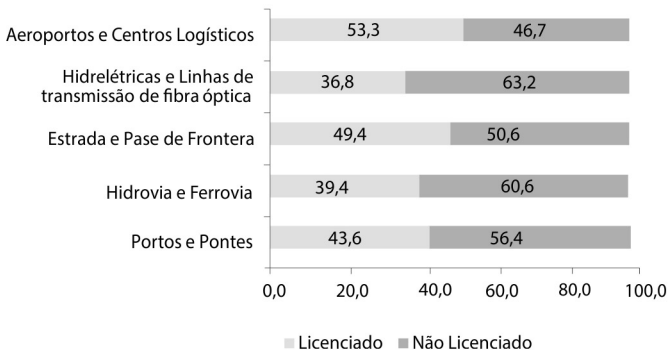
PROJETOS	ETAPA DO PROJETO	EIXOS DA IIRSA EM TERRITÓRIO DA PAN-AMAZÔNIA				TOTAL
		Peru-Brasil-Bolívia	Guyanas	Amazônia	Andino	
Projetos de Portos e Pontes	Pré-Execução	2	1	8	1	12
	AP. para iniciar	1	4	4	-	9
	Execução	-	-	6	3	9
	Concluído	1	3	3	2	9
	Total	4	8	21	6	39
	Com LA	2	4	8	3	17
Projetos de Hidrovia e Ferrovia	Pré-Execução	3		8		11
	AP. para iniciar	1	1	6	1	9
	Execução	-	-	5	-	5
	Concluído	-	-	8	-	8
	Total	4	1	27	1	33
	Com LA	4	0	9	0	13
Projetos de Estrada e Pase de Frontera	Pré-Execução	2	2	5	8	17
	AP. para iniciar	2	1	3	11	17
	Execução	3	4	11	15	33
	Concluído	2	2	4	10	18
	Total	9	9	23	44	85
	Com LA	3	3	11	25	42

Tabela 2 (cont.) – Projetos dos empreendimentos nos Eixos da IIRSA, que conformam a Pan-Amazônia, segundo as etapas do projeto e a condição de Licenciamento Ambiental (LA) – 2013 e 2014.

PROJETOS	ETAPA DO PROJETO	EIXOS DA IIRSA EM TERRITÓRIO DA PAN-AMAZÔNIA				TOTAL
		Peru-Brasil-Bolívia	Guyanas	Amazônia	Andino	
Projetos de Hidrelétricas e Linhas de Transmissão de Fibra Óptica	Pré-Execução	1	-	-	-	1
	AP. para iniciar	2	1	-	4	7
	Execução	1	-	-	3	4
	Concluído	1	1	1	4	7
	Total	5	2	1	11	19
	Com LA	3	0	1	3	7
Projetos de Aeroportos e Centros Logísticos	Pré-Execução	-	-	1	-	1
	AP. para iniciar	-	-	6	-	6
	Execução	3	-	2	1	6
	Concluído	-	-	1	1	2
	Total	3	-	10	2	15
	Com LA	3	-	3	2	8
Total Geral		25	20	82	64	191
Total de Projetos com LA		15	07	32	33	87
% de Projetos com LA		60,0%	35,0%	39,0%	51,5%	45,5%

Fonte: IIRSA - Banco de Dados de Carteira de Projetos na Cosiplan (<<http://iirsa.org/proyectos/Principal.aspx>>).

Gráfico 1 – Projetos da IIRSA nos Eixos da Pan-Amazônia, segundo a condição de licenciamento ambiental.



Fonte: IIRSA - Banco de Dados de Carteira de Projetos na Cosiplan (<<http://iirsa.org/proyectos/Principal.aspx>>).

Ademais, cabe ressaltar que a judicialização que questiona os empreendimentos de grande magnitude nos impactos sociais e ambientais aponta lacunas e erros nos estudos e relatórios de impacto ambiental apresentados para que fosse autorizado o início dos projetos em análise. Em 10 de março de 2014, em Rondônia, o Ministério Público Federal juntamente com o Ministério Público Estadual, Defensoria Pública da União, Defensoria Pública do Estado e Ordem dos Advogados do Brasil, obtiveram uma decisão liminar favorável em ação civil pública contra o Ibama, a Energia Sustentável do Brasil (Usina de Jirau) e a Santo Antônio Energia (Usina de Santo Antônio).

Em relação às hidrelétricas do Rio Madeira, a Justiça Federal determinou que devem ser feitos novos estudos sobre os impactos de suas barragens, supervisionados pelo Ibama, Iphan, Agência Nacional de Águas, DNIT, entre outros órgãos responsáveis, que indicarão os especialistas (engenheiros, agrônomos, geólogos, sociólogos e outros) para acompanhar esses estudos, os quais serão custeados pelos consórcios. Caso não cumpram a decisão, as licenças de operação das usinas podem ser suspensas pela Justiça Federal. Esta é uma das questões regulatórias mais sérias promovidas pela IIRSA e que denota a inconsistência da regulação ambiental do ponto de vista procedimental. Em estudos de impacto Ambiental como o do Madeira, por exemplo, foram subdimensionados os impactos sociais para que o empreendimento parecesse atrativo do ponto de vista financeiro e sustentável na perspectiva ambiental.

No Brasil, nos doze anos de governo do Partido dos Trabalhadores, as metas de desenvolvimento proporcionaram no ambiente institucional um processo de esquizofrenia regulatória. Explica-se: em ambientes cujo grau de organização das instituições políticas sucumbiu ao modelo centralizador do presidencialismo de coalizão, o cumprimento das normativas regulatórias foi relegado a um segundo plano¹¹ Como prioridade surgiram necessidades de fortalecimento do bloco regional sul-americano através da interdependência territorial materializada nas ações da IIRSA. Os diversos interesses traduzidos nos financiamentos de campanha fizeram das empreiteiras brasileiras atores com poder de agenda nos de construção do modelo de desenvolvimento.

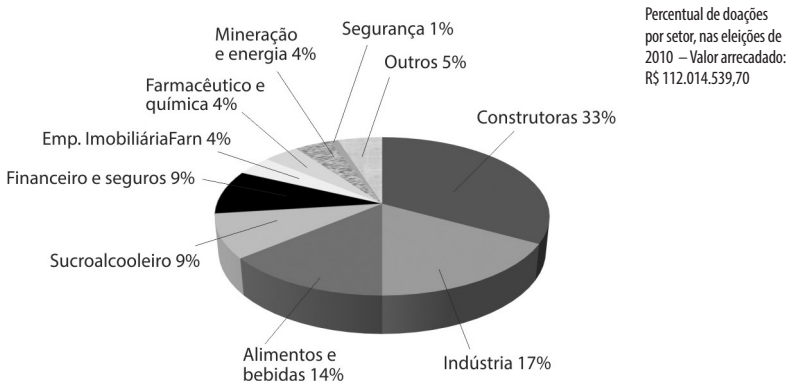
O financiamento de campanha eleitoral é um elemento que representa a barganha presente no cenário eleitoral e refere-se aos recursos materiais empregados pelos candidatos com o objetivo de captar votos dos eleitores (Gomes, 2011). No Brasil, em conformidade à Lei 11.300 de 2006, tais recursos podem ser de origem pública, privada ou mista¹².

As interpretações sobre o papel das doações de campanha no cenário político argumentam que, considerando as regras atuais, o financiamento das campanhas eleitorais precisa ser repensado, a fim de reduzir os gastos, bem como impedir que recursos públicos paguem o preço das campanhas eleitorais (Mancuso & Ferraz, 2012; Lula, 2010; Avritzer & Anastasia, 2007). Além disso, cabe ressaltar que no formato atual o financiamento de campanha no Brasil acaba por se constituir em moeda de troca no mercado político, com a forte presença e influência do setor empresarial, que

responde por valores significativos no financiamento das campanhas eleitorais, tanto para candidatos ao legislativo quanto para o executivo.

Essa questão não é trivial quando se expande a análise para a América Latina. A posição do Brasil no interior da IIRSA, como *paymaster* na efetivação da integração, também corresponde à sua posição de *agenda setting* na definição das empresas que estarão nas concorrências para a execução das obras de infraestrutura¹³. Nesta análise a apresentação das doações à campanha da presidenta eleita não significa que a mesma doação não tenha sido feita ao oponente. É necessário destacar este ponto. As empreiteiras brasileiras realizaram doações aos dois candidatos num cenário eleitoral com um alto grau de incerteza. No entanto, a certeza de continuidade da IIRSA e dos projetos, independentemente do partido que ascendesse ao poder, conduziu a escolha das empreiteiras.

Gráfico 2 - Doações para Campanha Eleitoral, de 2010, da presidenciável Dilma Rousseff, segundo o setor de origem do recurso.



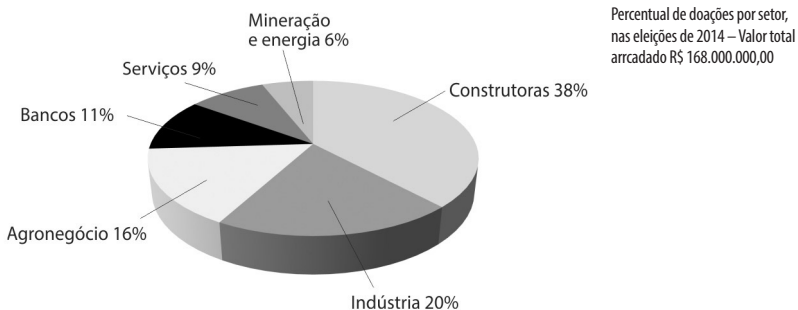
Fonte: TSE, 2010.

De acordo com os dados dos Gráficos 2 e 3, vê-se que grande parte dos recursos que financiaram as últimas campanhas eleitorais, no Brasil, vem de doações efetuadas pelo setor empresarial. É possível verificar pelos dados o poder que as empreiteiras têm frente aos outros setores. A desigualdade em relação ao poder de agenda nas estratégias de desenvolvimento, nesse sentido, também se manifesta entre os setores que se posicionam no período de contenda eleitoral.

O que isso representa para a democracia brasileira e qual a influência no modelo de desenvolvimento adotado, são questões que merecem reflexão. Mancuso e Ferraz (2012) argumentam que “a concentração das doações eleitorais em grandes empresas, grupos empresariais e indivíduos abastados coloca em risco a igualdade política”. Representa, portanto, um risco à democracia, pois os grandes doadores têm o poder

de exercer muito mais influência sobre os resultados eleitorais do que os eleitores comuns – a imensa maioria da população –, que contam apenas com seu voto.

Gráfico 3 - Doações para Campanha 2014 da presidenciável Dilma Rousseff, segundo o setor de origem do recurso.



Fonte: TSE, 2014.

Em relação ao financiamento à campanha eleitoral de 2010, de acordo com os dados oficiais, metade das doações teve origem nos cofres de setenta empresas ou grupos empresariais que atuam no mercado Brasil. Entre os quinze maiores doadores, que responderam por 32,5% do total de contribuição oriunda do setor empresarial, encontram-se seis construtoras (Camargo Corrêa, Queiroz Galvão, Andrade Gutierrez, OAS, Galvão Engenharia e UTC Engenharia), conforme destaque feito por Mancuso e Ferraz (2012). Em 2014 repetiram-se os mesmos atores no que se refere à doação.¹⁴

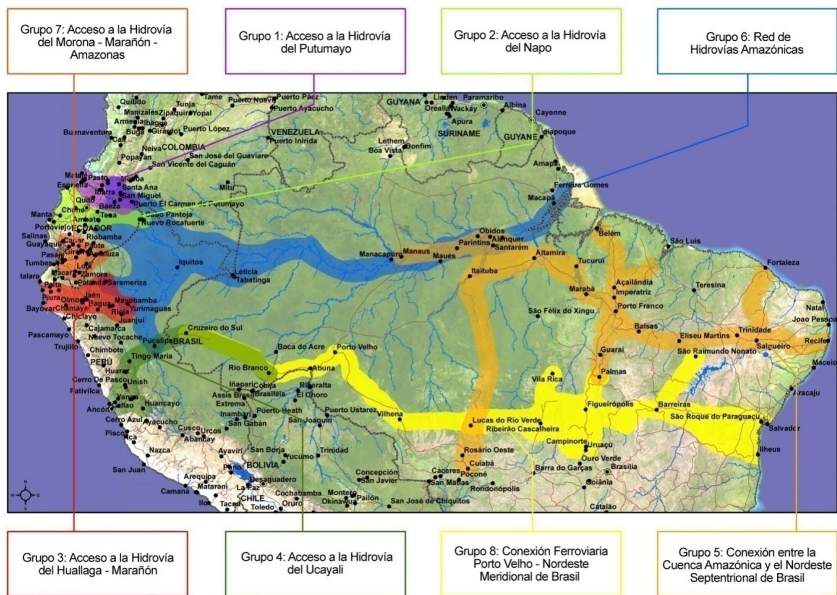
Este ator tem performances conhecidas desde o tempo dos governos militares e também são avessos às regulações ambientais que no contexto da IIRSA eram evocadas como premissas legais para que a integração ocorresse numa perspectiva de desenvolvimento que incorporava, ao menos do ponto de vista do discurso, a questão ambiental.

A incongruência entre os ideários de desenvolvimento dos empresários da indústria da construção civil, especificamente das grandes construtoras, e o ideário que norteia a regulação ambiental vigente nas áreas da Pan-Amazônia, gera um contexto de esquizofrenia institucional, pois nessa região, há lacunas jurisdicionais e de coordenação dos movimentos sociais que proporcionam a ocorrência de não cumprimento dos marcos legal referentes ao licenciamento ambiental.

Embora, no Brasil, a regulação ambiental tenha avançado mais, se comparada à realidade do setor nos demais países da Pan-Amazônia, o debate regulatório na arena ambiental ainda encontra grandes barreiras e gera muitos conflitos, no Brasil. O forte impacto no consumo que as políticas redistributivas do governo Lula promoveu (Hunter & Sugiyama, 2009), tornou opaca a importância das questões ambientais

cuja dinâmica apresenta benefícios intangíveis e de longo prazo. Na via inversa, as políticas sociais disponibilizam para o mercado novos consumidores de forma quase imediata. Explica-se. As demandas por programas mais agressivos de distribuição de renda e aumento de emprego são acompanhadas por um discurso que responsabiliza a regulação ambiental e a proteção de populações tradicionais pelos entraves ao desenvolvimento, pois, nos discursos das empresas e de setores específicos dos governos, a regulação ambiental é o elemento responsável por obliterar obras que gerariam um ciclo virtuoso de crescimento. Nesse contexto de pressão política por flexibilização das regras que norteiam o uso dos recursos naturais, a agenda ambiental tem tido poucos adeptos e vários instrumentos regulatórios têm sido alterados no Brasil¹⁵. O desafio, nesse sentido, é continuar garantindo direitos sociais e fortalecendo, ao mesmo tempo, a sustentabilidade ambiental.

Figura 2 – Mapa da Área de Influência da IIRSA na Pan-Amazônia.



Fonte: IIRSA 2014

No restante da América Latina, especificamente nos países da Pan-Amazônia, os instrumentos regulatórios para o meio ambiente existem sem um escopo coordenador das políticas ambientais e possuem baixo grau de institucionalização. Dessa forma, pensar a ação do Brasil na coordenação de projetos de integração regional requer a compreensão desse país como hegemônico também na perspectiva de impor

modelos de regulação ambiental. Estes, no caso da IIRSA na Pan-Amazônia, operariam em toda a extensão territorial de impacto dos projetos da IIRSA na região. Projetos de compatibilização regulatória já estão em curso com esse propósito¹⁶.

A área de influência, somente do eixo Amazônia, permite compreender a abrangência territorial da ação nesse eixo como também em que medida a coordenação institucional será complexa. A complexidade do entretecimento de escalas que envolvem as ações de integração regional proposta pela IIRSA é notória. Na área de abrangência desse eixo estão os maiores estoques de recursos naturais do planeta e também baixos graus de institucionalização das regulamentações ambientais (Figura 2).

A conexão desta região baseada na execução de projetos sem estudos de impacto social e ambiental concluídos, que subsidiem os licenciamentos com as respectivas condicionantes socioambientais para a execução dos empreendimentos, coloca esse território em um grau de vulnerabilidade nunca antes experimentado. Essa concepção de desenvolvimento acompanha o ideário que relega a agenda ambiental ao segundo plano.

Vê-se que empresas que estavam, no governo FHC, capturando a agenda de construção de obras nos eixos da IIRSA, permanecem em tempos da “*Turn Left*” Latino Americana e nas decisões dos governos de esquerda e centro-esquerda, eleitos. Movimentando-se próximas as estruturas estatais, introduzindo suas demandas e exercendo suas influências através do pluralismo numa estratégia de captura de arenas (Stigler 1971) supranacional, estas empresas mudaram sua *performance*, tendo maior flexibilidade para atuar em função da redefinição do papel da América Latina na crise mundial de 2008 e da conversão do Brasil em *global player* no cenário mundial (Malamud, 2011; 2013).

O *World Investment Report* apontou que o maior aumento de investimento externo ocorreu na América do Sul. Os investimentos foram da ordem de US \$ 86 bilhões, com o Brasil respondendo por 56% deste montante. Empresas como a Vale, Gerdau, Camargo Correa, Votorantim, Petrobras e Braskem têm feito aquisições no setor de minério de ferro, aço, alimentos, cimento, químicos e refino de petróleo, além de indústrias em países da América Latina (*World Investment Report* 2011).

Paralelamente, a indústria ligada à infraestrutura se posiciona como ator influente no prosseguimento das ações do IIRSA. Do ponto de vista doméstico, no Brasil, as empresas brasileiras encontraram acolhimento às suas demandas na associação entre o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e ações da IIRSA. Nesse sentido, a hidroeletricidade ganha vulto dada sua centralidade como elemento estruturante da integração regional.

Já operando no Rio Madeira, o setor industrial ligado à construção de estradas, portos e hidrelétricas apresenta crescimento importante no contexto doméstico como nos países da América Latina, que estão na área de abrangência do eixo Amazonas. Pelo Rio Madeira flui mais de 95% do fluxo total de rios bolivianos. Este rio é a principal

fonte de sedimentos em suspensão e sólidos dissolvidos da bacia. O projeto do Rio Madeira e a construção das Hidrelétricas de Girau e Santo Antonio vêm rompendo e destruindo o equilíbrio ambiental e regional nessa área. Além das hidrelétricas no Brasil e Bolívia o projeto para o rio Madeira é formado pela construção de uma hidrovía de 4.200 km que permite a navegação de navios de grande porte. A construção de uma linha de conexão e transmissão de energia, com cerca de 1.500 km de extensão no interior desse projeto, foi orçada em 3.823 milhões de dólares e já está concluída, segundo o BID.

Além da construção de estradas, interligar o sistema brasileiro aos demais países da América Latina é um dos principais objetivos do governo brasileiro na execução da IIRSA. A interconexão não é apenas física. O Plano Decenal de Expansão de Energia do Brasil cita projetos para a construção de hidrelétricas no Peru, na Bolívia e na Guiana, coincidentemente nos eixos da IIRSA que abrangem a Pan-Amazônia (IIRSA 2013). Aproximadamente 7 mil MW de capacidade instalada corresponde a seis usinas que serão instaladas no Peru. A construção dessas hidrelétricas se originou de um acordo assinado em 2010 pelos então presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Alan García. O custo dos projetos seria de US\$ 15 bilhões (mais de cerca de R\$ 30 bilhões) e as usinas seriam geridas pela estatal brasileira Eletrobrás. Contudo, o Peru cancelou a licença provisória de um consórcio brasileiro para a construção da usina no rio Inambari. O cancelamento decorreu de protestos no departamento (Estado) de Puno, o mesmo que abrigaria a hidrelétrica e, também, exigiu do governo peruano a cassação de todas as concessões nos setores energético e minerador do Peru.

Um impacto sobreposto aos impactos do Madeira seria a construção no Peru de seis hidrelétricas que seriam interligadas ao complexo Madeira, Inambari seria a quinta maior hidrelétrica da América Latina e sua construção seria seguida de Sumabeni (com 1.074 MW de potência), Paquizapango (2.000 MW), Uru-bamba (940 MW), Vizcatán (750 MW) e Chuquipampa (800 MW). Estes passos aparecem no documento de execução de projetos da IIRSA para o período de 2010-2015, no entanto, em 2011 saíram da agenda de projetos. Foi publicada no Diário Oficial do Peru a resolução ministerial nº 265-2011 o cancelamento do projeto resultou da mobilização dos moradores da região peruana que eram contrários à execução dessas obras. Com a construção de Jirau e Santo Antonio no Brasil e Cachuela Esperanza na Bolívia, a Bolívia passou a incorporar a maioria das externalidades do projeto Madeira.

Uma iniciativa de integração regional complementar à IIRSA e fundamentalmente importante na Amazônia é a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) que, embora marcada pelas trajetórias dependentes estabelecidas pelo desenho inicial do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), foi potencializada em novembro de 2011, coincidentemente, depois da reunião que estabeleceu os projetos prioritários da IIRSA, em junho de 2011.

A questão central da compatibilização entre desenvolvimento e inserção de uma agenda ambiental, na América Latina, passa pelo jogo regulatório que tem

sua expressão ambiental demarcada em formatos institucionais regionais. O TCA e, posteriormente, a OTCA, enquanto expressão regional das intenções de integração latino-americanas, abrigam em sua área programática de infraestrutura de transporte, energia e comunicação, a estrutura institucional para operacionalizar os projetos da IIRSA. As trajetórias dependentes originadas na construção dessa cooperação estão associadas à dinâmica de implementação dos projetos do IIRSA e emprestam contornos bem definidos às políticas de desenvolvimento na região. A construção do TCA e da OTCA expressa a característica de cooperação centrada em volatilidades dos signatários na adesão à cooperação.

O debate entre sustentabilidade e crescimento econômico plantea uma série de disjuntivas. Entre a visão radical supostamente defensora do meio ambiente, que atua como impedimento para qualquer tipo de projetos de transformação associada à indústria, e o mero permissivismo que rejeita qualquer tipo de controle ambiental existe uma ampla série de opções. O fortalecimento de uma iniciativa de desenvolvimento sustentável, que respeite o meio ambiente ao tempo que aproveite os recursos naturais para potencializar o crescimento guarda relação direta com as análises de diversas opções com diferente nível de inovação e eficiência.

POLÍTICA EXTERNA, COOPERAÇÃO SUL-SUL E A IIRSA

O início do TCA se deu a partir do encontro dos chefes de Estado do Brasil e do Peru que selaram o compromisso de elaborar o desenho inicial da cooperação. O Tratado começou a adquirir consistência em sua elaboração em 1978, ano em que a Venezuela, apesar de relutante no início, aceitou a possibilidade de reconhecê-lo. Cerca de quinze meses de negociação foram necessários para que a versão final fosse apresentada, em 1980. Nesse cenário, a premissa do tratado consistia na preservação (no sentido da territorialidade, não no sentido ambiental) e no desenvolvimento da Amazônia.

Na fase de consolidação política e diplomática do TCA foram discriminadas metas e os objetivos a serem atingidos. Questões primordiais para o início de operacionalização do TCA foram definidas e, também, foi estabelecida a estrutura organizativa. Nesse mesmo período, foram definidos quais deveriam ser os setores prioritários para o estabelecimento da cooperação: a ocupação territorial, o desenvolvimento de tecnologia e o conhecimento científico, voltados para a região (Román 1998).

Os países signatários comprometiam-se em potencializar a decisão tomada. Em 1989, em reunião realizada em Manaus, houve uma revitalização do TCA em novas bases. A questão era abrigar sua infraestrutura em um país menos hegemônico que o Brasil. Naquele encontro, o Brasil mantinha a pretensão de manter o TCA como um instrumento doméstico de segurança nacional e continuava a se posicionar com o fim de conduzir e coordenar as políticas.

A reação dos países partícipes foi a de alocar a logística operacional do Tratado em uma secretaria *pro tempore*, no Equador. Quando a secretaria foi definitivamente para o

Peru, contava com cerca de 20 funcionários provenientes de todos os países signatários. É importante destacar a questão relativa ao tempo que a operacionalização do TCA levou para ser efetivada, pois reflete a ausência de consenso acerca dos propósitos do Tratado e a percepção dos países signatários de que não seria interessante o Brasil surgir como país hegemônico no contexto de formulação do desenho. Porém, a necessidade por parte dos países signatários de uma relativa coesão em torno da integralidade territorial da Amazônia frente aos interesses externos à América Latina promoveu uma "racionalidade geopolítica". Esta findou como o elemento que permitiu que o instrumento finalmente fosse interpretado, em certo momento, como uma janela de oportunidade política para que os países latino-americanos passassem a definir antecipadamente estratégias geopolíticas de defesa de seus interesses domésticos (Román 1998). O TCA, no entanto, ainda era marcado por uma realidade regional permeada por desconfianças e incertezas entre os signatários.

Em 2002, a criação da OTCA buscou revigorar os propósitos de integração iniciados com o TCA, dando mais ênfase à dimensão ambiental. Nesse contexto, a Secretaria Executiva da OTCA, sediada em Brasília e distante da realidade amazônica, que deveria ser o instrumento de efetividade das políticas para a região, passa a ser mais um órgão que intensificou as desigualdades regionais, dado que expressava a dimensão competitiva dos signatários do TCA em relação aos projetos financiados pelas agências multilaterais para a Amazônia (Ravena & Cañete 2007).

Entre 2002 e 2007 a OTCA buscou implementar ações voltadas à cooperação regional e a desconfiança permanecia, principalmente por parte da Bolívia que questionava os propósitos brasileiros de integração (Sant'Anna2009). Como exemplo, a discussão acerca da gestão integrada de rios transfronteiriços, enquanto estratégia de cooperação, já apresentava o problema de entretecimento de escalas institucionais, físicas e políticas que a OTCA enfrentava. Por outro lado, as estratégias do governo brasileiro no interior da cooperação sul-sul, a partir da política externa do Governo Lula, promoveram o movimento *badwagoning* dos países da Pan-Amazônia às políticas de implementação dos projetos do IIRSA (Lima2005).

Os primeiros propósitos do TCA, as forças políticas que o empreenderam, os desdobramentos das ações efetuadas e aquelas que lograram num vazio institucional são elementos que compõem um quadro para a reflexão acerca do tipo de cooperação empreendida e as trajetórias dependentes originadas do TCA que influenciaram a política externa brasileira na condução das políticas de desenvolvimento e de integração na Pan-Amazônia (Ravena & Cañete2007).

No cenário doméstico e regional, o governo Lula combinou a manutenção da política macroeconômica heterodoxa com uma estratégia autonomista articulada pela comunidade de política externa. O legado desenvolvimentista permaneceu em algumas burocracias setoriais brasileiras e influenciou sua política externa em relação aos vizinhos da América Latina. (Lima 2005) São as burocracias setoriais, como a de energia, por exemplo, que adensam os projetos de desenvolvimento voltados

para a combinação de fortalecimento de elites empresariais no contexto doméstico e estratégias regionais de integração. Para a Pan-Amazônia a IIRSA materializa e operacionaliza essa política. Por outro lado, Amazônia Brasileira é uma região para onde políticas setoriais são definidas com alto grau de concentração quando se considera o pacto federativo, isto é, a integração entre as conjunturas doméstica e local é desconsiderada. Para os outros países signatários da Organização, essa dinâmica de distanciamento se intensifica.

No governo Lula, a OTCA, mesmo marcada pelas trajetórias dependentes estabelecidas pelo desenho inicial do TCA, foi novamente potencializada em novembro de 2011, coincidentemente depois da reunião para o estabelecimento dos projetos prioritários da IIRSA ocorrida em junho de 2011.

No governo Dilma, a estratégia iniciada no governo Lula se materializou através da coordenação de ações da OTCA e da IIRSA. Ainda no início da montagem de seu quadro diplomático, a presidente em reunião dos chanceleres dos países membros da Pan-Amazônia reafirmou o curso da cooperação Sul-Sul na Pan-Amazônia. Nessa reunião, redefiniu o papel dessa organização deixando-a como estandarte da sustentabilidade regional associada a uma mudança de agenda que inclui o desenvolvimento numa perspectiva diferenciada daquela que originou sua criação a partir do TCA.

A América do Sul vive um momento de grande potencial para a ação diplomática concertada. Os temas sociais são centrais nas agendas doméstica e externa dos diferentes países da região. As conquistas em matéria de crescimento econômico em todo o continente sul-americano trazem consigo a preocupação crescente com a redução da desigualdade e com a promoção da justiça social, cada vez mais associadas à conservação ambiental. Podemos associar a preocupação relativa ao meio ambiente, com a igualmente legítima preocupação associada ao desenvolvimento da economia e à erradicação da pobreza (Ministro Antonio Patriota, XI Reunião de Chanceleres dos Países Membros da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica - Manaus, 22 de novembro de 2011).

As demonstrações discursivas da submissão da agenda ambiental à agenda de desenvolvimento são claras nesta fala do ministro brasileiro das relações exteriores. Os projetos da IIRSA operacionalizados pela OTCA destinados à Pan Amazônia materializam propósitos de crescimento enunciados. O tenso equilíbrio entre uma agenda de desenvolvimento e a regulação ambiental, porém, está presente no discurso e na atuação presidencial. Se de um lado os projetos da IIRSA seguem sem grande visibilidade para o eleitor mediano, de outro, medidas concretas como os vetos a matérias do Código Florestal, claramente nocivas ao meio ambiente, demonstram a complexidade dessa arena.

Em 2013, o documento acerca dos Projetos Prioritários da IIRSA apresenta um Plano Decenal de 2012-2022 onde a reconfiguração de alguns eixos e a sinergia de alguns projetos, é apresentada. Há também referência a uma metodologia integrada (à qual não é feita nenhuma menção dos pressupostos metodológicos) aplicada apenas a alguns projetos, sendo que, nenhum deles pertence ao eixo amazônico (IIRSA 2013).

Os pressupostos desenvolvimentistas presentes na agenda de projetos prioritários da IIRSA, em execução, e a falta dos respectivos licenciamentos também atestam que a política externa brasileira acena para os vizinhos da Pan-Amazônia em que medida a arena ambiental deve adentrar a cooperação sul-sul. Na contramão desse aceno estão os movimentos sociais. Forjados nas instituições políticas latino-americanas, esses movimentos apoiam-se na defesa do meio ambiente e no ativo ambiental da Amazônia (Comegna & Luchino 2010).

Portanto, a complexidade da integração da Pan-Amazônia, vis-a-vis ao desenvolvimento com um patamar elementar de regulação ambiental, permanece na agenda política da cooperação sul-sul.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A teoria das variedades do capitalismo associada às interpretações acerca dos governos denominados de novas esquerdas permite que se perceba, para o contexto latino-americano, uma esquizofrenia da representação política que vem sendo operada em duas perspectivas simultâneas, mas conflitantes. A miríade de possibilidades de adequação do capitalismo a novos cenários e a realidade das novas esquerdas frente aos desafios de consolidação de instituições democráticas está imprimindo ao pluralismo uma nova face: as novas estratégias de movimentos sociais ligados à consolidação da agenda ambiental como elemento central nos modelos de desenvolvimento para a Amazônia. Transcendendo os limites nacionais, a perspectiva ambiental transfronteiriça que está sendo construída a partir da ação dos movimentos sociais é uma realidade que posta aos governos das denominadas novas esquerdas, uma demanda por instituições que assegurem a diade desenvolvimento-sustentabilidade ambiental numa perspectiva regulatória e não apenas discursiva. Nessa nova configuração dos movimentos sociais, cujas ações organizadas voltam-se para a inclusão da agenda ambiental nas decisões governamentais, as Novas Tecnologias de Informação e Comunicação dão aos movimentos sociais, anteriormente manietados pelas circunscrições toponímicas e geográficas, uma dimensão planetária. Mais que isso, permitem que a solidariedade frente às questões ambientais transcenda os limites dos Estados Nacionais e siga buscando a consolidação de práticas e instituições que permitam o respeito republicano aos povos da Pan Amazônia.

Os efeitos provocados pela dicotomia existente nas práticas, que resultam da integração, já se apresentam em algumas estatísticas. As facetas da variedade que o capitalismo assumiu nesse território advêm de empreendimentos realizados numa intensidade nunca antes experimentada na região. Os impactos se assemelham ao cenário descrito por Polanyi para o impacto da Revolução Industrial nos campos e na sociedade inglesa. Para a Amazônia a velocidade e a frequência com que as mudanças estão ocorrendo imprimem a esse contexto uma perversidade que a regulação ambiental, nessa região, não tem podido evitar.

Notas

¹ Informações disponíveis em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=145>. Acesso em: 17 out. 2015.

² A Pan-Amazônia ou Amazônia Continental constitui-se de todos os espaços pertencentes à área de drenagem da bacia amazônica. Incluem-se nessa definição, do ponto de vista geopolítico os seguintes países amazônicos: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela.

³ Conforme analistas políticos, entre o fim da década de 1990 e o início dos anos 2000 viu-se uma crescente influência da esquerda na América Latina, quando foram eleitos chefes de Estado ligados a partidos de esquerda, a exemplo de Luiz Inácio Lula da Silva (no Brasil), Hugo Chávez (na Venezuela), Evo Morales (na Bolívia), Néstor Kirchner (Argentina) e Tabaré Vázquez (no Uruguai), entre outros (Vigevani & Ramanzini 2009).

⁴ Estudiosos do campo das Relações Internacionais referem-se ao Brasil como potência emergente, como *global player* ou ainda como potência regional (polo de poder) quando destacam em suas análises o crescimento de suas capacidades materiais (principalmente econômicas), bem como o crescimento da participação brasileira nas relações internacionais (Hurrell 2010; Flemes 2010a; Soares de Lima e Hirst 2006).

⁵ Considerando que são os empresários os principais investidores, situação que Przeworski (1995) denomina de "dependência estrutural do Estado a respeito do Capital".

⁶ Foi evitado o uso do conceito de populismo, que tem sido evocado para explicar processos políticos na América Latina com aplicações que expressam uma polissemia. Neste artigo, a mobilização popular foi utilizada para caracterizar o avanço dos governos democráticos na América Latina e essa definição fica longe da abordagem liberal que estabelece uma relação líder-massa de tipo vertical.

⁷ Participaram da reunião de Brasília que a criou, entre outros, Pastrana, De la Rúa e Cardoso.

⁸ A *União de Nações Sulamericanas-UNASUL* foi criada em 2008 e em seu artigo 3º pontua a integração e o desenvolvimento sustentável como premissas de sua atuação.

⁹ Mello Santana (2009; 2013) ao tratar das questões relativas à gestão de recursos hídricos transfronteiriços faz uma análise integrada das regulações ambientais para a Pan-Amazônia e detecta ausências e impossibilidades de arranjos regulatórios consolidados para uma efetiva cooperação na região.

¹⁰ Um exemplo desta desregulamentação é o projeto de Lei 1876/1999, que "dispõe sobre Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal, exploração florestal e dá outras providências" (revoga a Lei n. 4.771, de 1965 - Código Florestal; altera a Lei nº 9.605, de 1998) aprovado em 2013.

¹¹ Na crise institucional, do segundo governo Dilma, uma tentativa de contenção, apresentada pelo Ministro da Economia, juntamente com parte da base aliada, incluía a flexibilização de regras de licenciamento para grandes obras. Chamada na carta de *fasttrack*, a estratégia era definir um conjunto de ações para que os empreendimentos saíssem do escrutínio da regulação ambiental brasileira.

¹² Por ocasião deste estudo, no Brasil, tramitava a Proposta de Emenda à Constituição (PEC 352/2013), cujo teor Altera os Art. 14, 17, 27, 29, 45 e 121 da Constituição Federal, para modificar o sistema eleitoral e dispor sobre o financiamento de campanhas eleitorais, entre outros aspectos inerentes à reforma política (Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em jun. 2018).

¹³ O termo *Paymaster* refere-se ao papel de pagador que o Brasil exerceu na região, nas décadas de 1990 e 2000, no âmbito das relações internacionais com países vizinhos, na construção do Mercosul (Saraiva and Ruiz 2009). O conceito de *Agenda setting* refere-se aqui ao processo de priorização de temas e formação da agenda dos formuladores de políticas governamentais, bem como à hierarquização de problemas que chamam a atenção dos formuladores de políticas públicas (McCombs & Valenzuela, 2007).

¹⁴ Em 2015 a Polícia Federal no Brasil apresenta a Operação Lava-Jato onde todas as empresas doadoras da campanha para ambos os candidatos à presidência estão envolvidas.

¹⁵ Ainda em 2007, Jerson Kelman que interferiu de forma incisiva na regulação de recursos hídricos, dada sua posição de agente de mercado e regulador (Silva and Ravena 2012) propôs a dispensa de licenciamento para projetos inseridos na categoria "Interesse Nacional" (Kelman, J. Licenciamento ambiental e interesse nacional. O Estado de S. Paulo, Espaço Aberto, A2, 02 Jun. 2007).

¹⁶ No eixo andino está em execução Projeto: Armonización regulatoria: eléctrica, gasífera y petrolera. Países: Bolívia, Peru, Colombia, Ecuador e Venezuela.

Referências

- AMABLE, B. & PALOMBARINI, S.** A Neorealist Approach to Institutional Change and the Diversity of Capitalism. *Socio-Economic Review*, v. 7, p. 123-143, 2009.
- ARAUJO Jr., J. T.** Da IIRSA ao COSIPLAN: Desafios da Integração Física da América do Sul. In: *O Brasil e a Governança da América Latina: Que Tipo de Liderança é Possível?* Editado por Bernardo Sorj e Sergio Fausto. Plataforma Democrática, São Paulo: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais e da Fundação Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2013.
- ARAUJO, S. M.** O Financiamento Público nas Eleições Brasileiras. In: *Temas de Direito Eleitoral no século XXI*, edited by André de Carvalho Ramos, 315-354. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2Z7b0IM>. Acesso em: 17 mar. 2019.
- ARDITI, B.** Arguments about the left turn(s) in Latin America: A Post-Liberal Politics?. *Latin American Research Review (LARR)* 43: 3, 2008.
- AVRITZER, L. & ANASTASIA, F.** Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.
- BOSCHI, R. & GAITAN, F.** Intervencionismo Estatal e Políticas de Desenvolvimento na América Latina. *Cadernos CRH*, 21 (53): 305-322, 2008.
- BOYER, R.** How and Why Capitalisms Differ, MPIfG Discussion Paper 05/4, 2005.
- CABALLERO, S.** Brasil y La Región: Una Potencia Emergente y La Integración Regional Sudamericana. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 54 (2): 158-172, 2011.
- CAMERON, M.** Latin America's Left Turns: Beyond Good and Bad. *Third World Quarterly*, v.30, n. 2, pp. 331-34, 2009.
- CASTRO, E.** Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana. *Cad. CRH* 25 (64), pp. 45-62, 2012.
- CERVO, A. L.** Política Exterior E Relações Internacionais do Brasil: Enfoque Paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional - IBRI*, 46 (2), PP. 5-25, 2003.
- COMEZNA, M. A.; RODRÍGUEZ FONTÁN LUCHINO, M. M.** Novas territorialidades e conflitos na Amazônia: a IIRSA e o Eixo Peru-Brasil-Bolívia. *La planificación territorial y el urbanismo desde el diálogo y la participación. Actas del XI Coloquio Internacional de Geocrítica*, Universidad de Buenos Aires, 2-7 de mayo de 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2MhG1gL>. Acesso em: 15 nov. 2018.
- COUTO, L. F.** O Horizonte Regional do Brasil e a Construção da América Do Sul. *Rev. bras. polit. int.* 50 (1): 159-176, 2007.
- DELGADO, I. G.; E. S. CONDÉ, A. B. ÉSTER & H. MOTA SALES.** Cenários da diversidade: variedades de capitalismo e política industrial nos EUA, Alemanha, Espanha, Coreia, Argentina, México e Brasil (1998-2008). *Revista de Ciências Sociais – Dados*, v. 53, n. 4, p. 959-1008, 2010.
- DINIZ, E.** “Estado, Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento em Países Emergentes”. *Desenvolvimento em Debate* 1, v.1, n.1, pp. 7-27, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2NAK8o8>. Acesso em: 15 nov. 2018.
- DOCTOR, M.** Is Brazilian Capitalism at an Institutional Equilibrium?: A Varieties of Capitalism Approach. *Desenvolvimento em Debate*, v.1, n.1, pp.51-69, 2010. Disponível em: http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_1_3.pdf. Acesso em: 15 nov. 2018.
- FLEMES, D.** A Visão Brasileira da Futura Ordem Global. *Contexto Internacional*, v. 32, n. 2, pp. 403-436, 2010.
- GOMES, J. J.** Direito Eleitoral. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2011.
- HALL, P. A. & SOSKICE, D.** *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

- HUNTER, W. & BORGES SUGIYAMA, N.** Democracy and Social Policy in Brazil: Advancing Basic Needs, Preserving Privileged Interests. *Latin American Politics and Society*, v. 51, n. 2, p. 29–58, 2009.
- HURREL, A.** “Brazil and the New Global Order”. *Current History* 109 (724): 60-68, 2010.
- KAUFFMAN, R.** “Political Economy The ‘New Left’”. In: *The ‘New Left’ and Democratic Governance in Latin America*, edited by Cynthia J. Arnson with José Raul Perales. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2KpzLCs>. Acesso em: 20 nov. 2018.
- LIMA, M. R. S.** A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional* -IBRI 48 (1): 24-59, 2005.
- LIMA, M. M. A. B.** A democracia da atualidade e seus limites: o financiamento público de campanhas eleitorais. Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina, 2005. <http://bit.ly/1a0Wyti>. Acesso em: 20 nov. 2018.
- LULA, C. E.** Financiamento das campanhas eleitorais e prestação de contas. In *Direito Eleitoral: comentários às Leis 9.504/97, nº 9.096/95 e à Lei Complementar nº 64/90* editado por Leme (SP): Imperium, 2010.
- MCCOMBS, M. & VALENZUELA, S.** The continuing expansion of agenda setting theory: Towards a new frontier of research questions. *Handbook of Political Communication Theories*. New York: Oxford University Press, 2007.
- MALAMUD, A.** A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. *Latin American Politics and Society* 53 (3): 1-24, 2011.
- MALAMUD, A. & RODRIGUEZ, J.** Com um Pé na Região e outro no Mundo: O Dualismo Crescente da Política Externa Brasileira. *Estudos Internacionais* 1 (2) jul-dez p. 167-183, 2013.
- MANCUSO, W. P.** Investimento Eleitoral no Brasil: Balanço da Literatura (2001-2012) e Agenda de Pesquisa. *Revista de Sociologia e Política* 23(54): 155-183, 2015.
- MANCUSO, W. P. & FERRAZ, A. S.** As distorções do Financiamento de Campanhas. Fórum, [Porto Alegre] 108: 1, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/31PCQAM>. Acesso em: 16 nov. 2018.
- MCLEOD, Darryl and Nora** (2011). “Falling inequality under Latin America’s New Left Regimes: who benefits?” mimeo, Fordham and Tulane University, 2011.
- PECEQUILO, C. S.** A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 51, pp. 136-153, 2008.
- PRZEWORSKI, A.** *Estado e Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- QUINTANAR, S. & LÓPEZ, R.** O Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional Sul americana (IIRSA): Oportunidades e Riscos. Seu significado para o Brasil e a Argentina. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.46, n.1, pp. 213-221, 2003.
- RAVENA, N. & VOINER R. C.** Reflexões sobre a Integração Pan-Amazônica: O Papel da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) na Regulação da Água. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)*, 9 (1): 131-144, 2007.
- ROBERTS, M. K.** (2007). Repoliticizing Latin America: The Revival of Populist and Leftist Alternatives. *Woodrow Wilson Center Update on the Americas*, pp. 1-11, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2Zl1trg>. Acesso em: 16 nov. 2018.
- ROMÁN, M.** *The Implementation of International Regimes*. The case of the Amazonian Cooperation Treaty. Uppsala, Sweden: Uppsala University, 1998.

SARAIVA, M. G. & BRICEÑO RUIZ, J. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.52, n.1, pp. 149-166, 2009.

SCHIMIT, V. Putting the Political Back into Political Economy by Bringing the State Back in Yet Again. *World Politics*, v.61, n.3, pp. 516-546, 2009..

SCHNEIDER, B. R. *Comparing Capitalisms: Liberal, Coordinated, Network, and Hierarchical Varieties*. Copy: Northwestern University, 2008.

SILVA, L. S. & RAVENA, N. A Padronização das Políticas de Desenvolvimento na Amazônia. *Redes – Revista Des. Regional*, Santa Cruz do Sul, v. 17, n.3, pp. 168-191, 2012.

SOARES DE LIMA, M. R. & HIRST, M. Brazil as na Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities. *International Affairs*, v.82, n.1, pp. 21-40, 2006.

VIGEVANI, T. & RAMANZINI JÚNIOR, H. Mudanças da inserção brasileira na América latina. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 78, pp. 37-75, 2009.

