

## REDES DE ATORES E O SEU PAPEL NO DESENVOLVIMENTO DE CORREDORES: DIAGNÓSTICO E PROPOSTA DE GOVERNANÇA PARA O CORREDOR RODOVIÁRIO BIOCEÂNICO MATO GROSSO DO SUL-PORTOS DO NORTE DO CHILE

**Ledys Franco**

Pesquisadora no Instituto de Economia Regional Aplicada da Universidade Católica do Norte do Chile (Idear/UCN). *E-mail:* <ledys.franco@ce.ucn.cl>.

**Julia de Souza Borba Gonçalves**

Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea). *E-mail:* <julia.goncalves@ipea.gov.br>.

**Miguel Atienza**

Professor titular do Departamento de Economia da UCN; e pesquisador do Idear/UCN. *E-mail:* <miatien@ucn.cl>.

**Pedro Silva Barros**

Técnico de planejamento e pesquisa na Dinte/Ipea. *E-mail:* <pedro.barros@ipea.gov.br>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2901-port>

O Corredor Rodoviário Bioceânico (CRB) é uma rota que ligará o Atlântico e o Pacífico, passando pelo estado de Mato Grosso do Sul, pelo Chaco paraguaio, pelas províncias do noroeste da Argentina (NOA) e pelos portos do norte do Chile. A partir da Declaração de Assunção de 2015 foi institucionalizado o grupo de trabalho (GT) do CRB, e o compromisso com o projeto foi reafirmado em 2017. É o único projeto que conta com duas declarações de nível presidencial e mantém reuniões regulares no contexto de fragmentação das instâncias regionais de cooperação e integração na América do Sul.

Durante esse período, o projeto teve progressos em sua infraestrutura e, mais especificamente, em 2025 haverá a estrada que ligará os quatro países que compõem o corredor. Este é sem dúvida um primeiro passo, mas não é suficiente em um projeto que tem uma visão de longo prazo. Apesar dos progressos na infraestrutura física do corredor, estes não são suficientes.

As áreas mais fracas são aquelas relacionadas ao projeto institucional e à maior interação (cooperação) entre os diferentes participantes.

A implementação de um corredor, como defendem vários autores dedicados à temática, envolve diversos compromissos, dependendo de seu estágio de desenvolvimento. Fundamentalmente, implica melhoria física e funcional, bem como a tomada de decisões estratégicas entre empresas, governos locais e nacionais para atrair maiores fluxos de produtos para regiões específicas. Assim, a gestão de um corredor de comércio e transporte é cada vez mais aceita como um componente necessário, pois há inúmeras partes envolvidas que requerem coordenação para realizar a implementação de um corredor e garantir que ele funcione eficientemente.

Este estudo busca abordar um desafio-chave: analisar a atual coordenação da iniciativa do CRB a fim de promover a integração e a cooperação da infraestrutura entre o estado de Mato Grosso

# SUMEX

do Sul, o Chaco paraguaio, as províncias do NOA e os portos do norte do Chile, analisando a rede de atores que compõem o CRB. A análise é fundamental para repensar a forma de governança que pode orientar esta iniciativa no futuro para o cumprimento de seus objetivos declarados.

O objetivo deste *Texto para Discussão* é explicar como está organizada a rede de atores no corredor e propor uma potencial forma de governança que permita melhor coordenação entre os atores envolvidos, de modo que o corredor possa se tornar um instrumento de desenvolvimento regional.

No contexto institucional (jurídico e regulatório), os corredores exigem colaboração no mais alto nível de tomada de decisões (alianças políticas entre chefes de Estado, parlamentos, chancelarias etc.), cooperação (entre ministérios, governos nacionais e subnacionais e o setor privado) e gestão, que se refere ao funcionamento eficaz do corredor.

No caso específico do CRB, a colaboração e as coalizões permitirão a descentralização e desconcentração do desenvolvimento econômico para as regiões do Mediterrâneo, e proporcionarão um acesso mais eficiente aos mercados internacionais por meio dos portos do Pacífico (para Brasil, Argentina e Uruguai) e do Atlântico (para Chile, Argentina e Paraguai).

Portanto, o desenvolvimento do CRB exige a participação de todos os níveis de governo, do setor privado e da sociedade civil com o intuito de assegurar que a formulação de políticas estratégicas seja coordenada para alcançar o máximo efeito do investimento em infraestrutura e serviços.

A análise foi baseada na aplicação de uma pesquisa tipo “bola de neve”, em que cada um dos atores entrevistados mencionou outros atores com os quais estavam ligados. Desta fonte de dados, obtivemos um total de 243 respostas: 94 no Chile, 78 no Brasil, 42 na Argentina, 27 no Paraguai, 1 na Bolívia e 1 no Uruguai. Para o processamento e análise dos dados, foi utilizada a técnica de Análise da Rede Social (Social Network Analysis – SNA) a fim de verificar o tamanho e os padrões das relações sociais entre os atores dos quatro países do CRB e a formação de comunidades com características próprias nas relações intra e intergrupais. Além disso, foram analisadas reuniões bilaterais em nível presidencial e subnacional que discutiram o progresso e os temas relacionados ao CRB.

A estrutura da rede é do tipo centro-periferia, sendo o centro (principalmente atores do Brasil e do Chile) o grupo de atores com alta capacidade de conexão com outros, enquanto na periferia estão aqueles com um nível inferior de relacionamento. Além disso, observamos que quanto mais longe do centro, menos ligações existem.

Pode-se observar também que o espaço relacional está separado em dois eixos, em que a nacionalidade desempenha um papel fundamental. No lado direito da figura, há maior interação entre os atores do Brasil e do Paraguai, enquanto no lado esquerdo a interação é maior entre os atores do Chile e da Argentina.

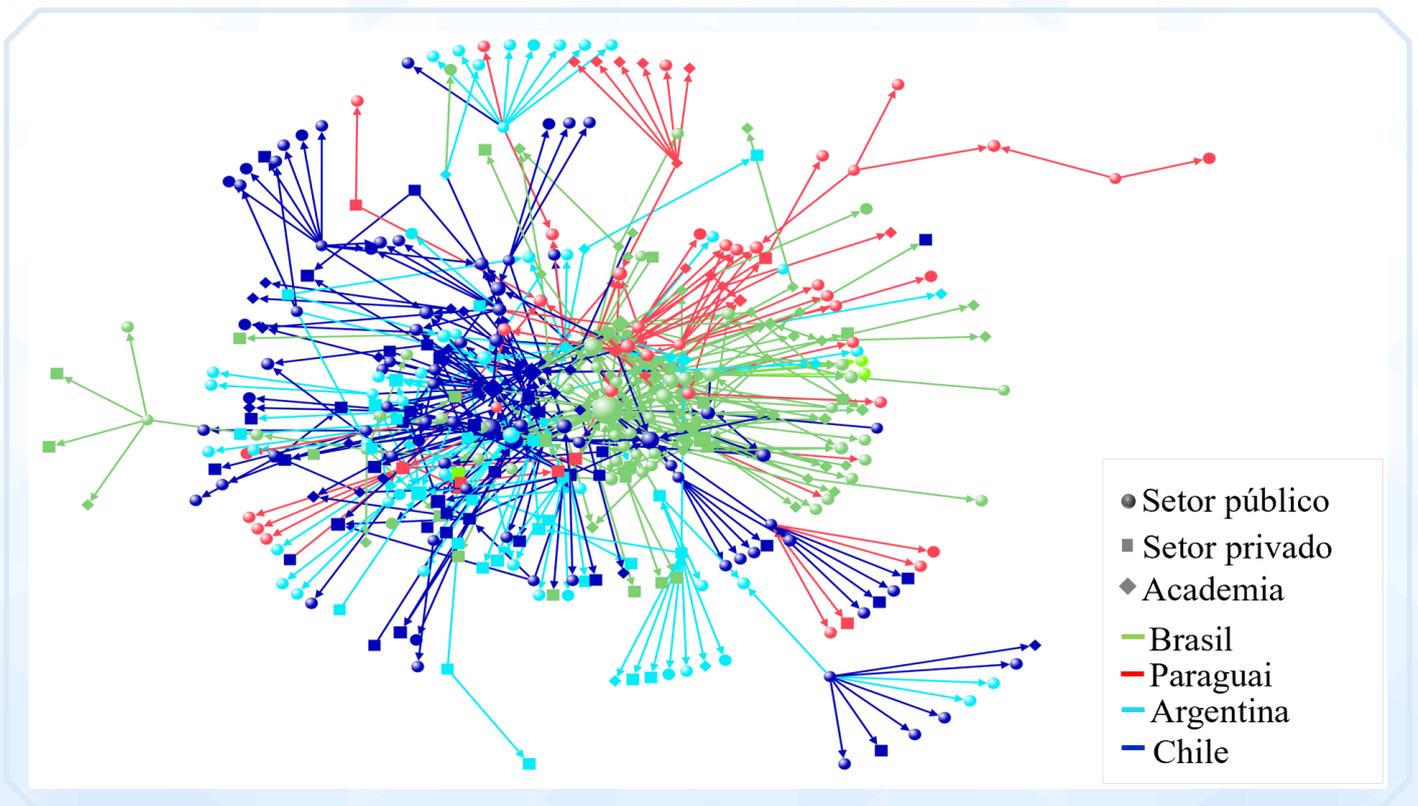
A questão sobre quem envolver em um corredor é fundamental: se houver poucos atores, a governança pode falhar; com muitos atores, a coordenação se torna complexa. O padrão de relações em torno do CRB tem algumas vantagens e desvantagens. Entre as vantagens está o maior nível de relações e colaboração entre “os extremos”, ou seja, entre o Atlântico (Brasil) e o Pacífico (Chile), o que poderia ter efeitos de

desbordamento (*spillover*) para os países intermediários – no caso das relações Brasil-Paraguai e Chile-Argentina (figura 1).

As desvantagens incluem laços mais fracos entre atores de países mais distantes, como Argentina-Brasil (eles não compartilham uma fronteira na rota CRB) e Chile-Paraguai, o que pode representar um desafio em termos de interação governamental para desbloquear gargalos transfronteiriços pela assinatura de acordos.

Embora as interações entre os diferentes atores em torno da iniciativa do CRB sejam diferentes de um país para outro, o quadro 1 resume as principais conclusões em termos de características favoráveis e desfavoráveis.

**FIGURA 1**  
Rede de atores do CRB



Elaboração dos autores.

## QUADRO 1

### Síntese das principais conclusões

	Características favoráveis	Características desfavoráveis
Geral	A rede reflete o estágio do ciclo de vida dos corredores em cada um dos países.	Falta de envolvimento de atores privados para fornecer experiência em infraestrutura no processo de planejamento do CRB.
	O setor acadêmico se destaca em virtude da articulação por meio de Rede Universitária da Rota de Integração Latino-Americana (Unirila).	Participação limitada de atores subnacionais.
	Destaque para os laços bilaterais Brasil-Paraguai e Chile-Argentina.	Vínculos multilaterais deficientes: nacionalização de vínculos.
Brasil	A alta proeminência de um ator-chave facilita a comunicação entre outros atores.	Pouco envolvimento do setor privado.
	Alta interação no meio acadêmico: facilita o desenvolvimento de estudos técnicos.	Deficiente articulação entre o setor público nacional e subnacional.
	Alta participação do setor público nacional: facilita o investimento em infraestrutura dura.	
Paraguai	Alta participação do setor público nacional: o CRB é uma prioridade para o governo central.	Conexões por vínculos mais longos: limita a coordenação e o planejamento.
		Ausência do setor público subnacional.
Argentina	Alta participação do setor público privado e subnacional.	Ausência do estado nacional (gargalos institucionais).
		Rede de baixa densidade com vínculos mais longos.
Chile	Alta coesão entre os atores-chave.	Vínculo deficiente entre o setor público nacional e subnacional.
		Baixa participação do setor privado.

Elaboração dos autores.

## 1 PROPOSTA DE GOVERNANÇA INCLUSIVA PARA MELHOR GESTÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO CRB

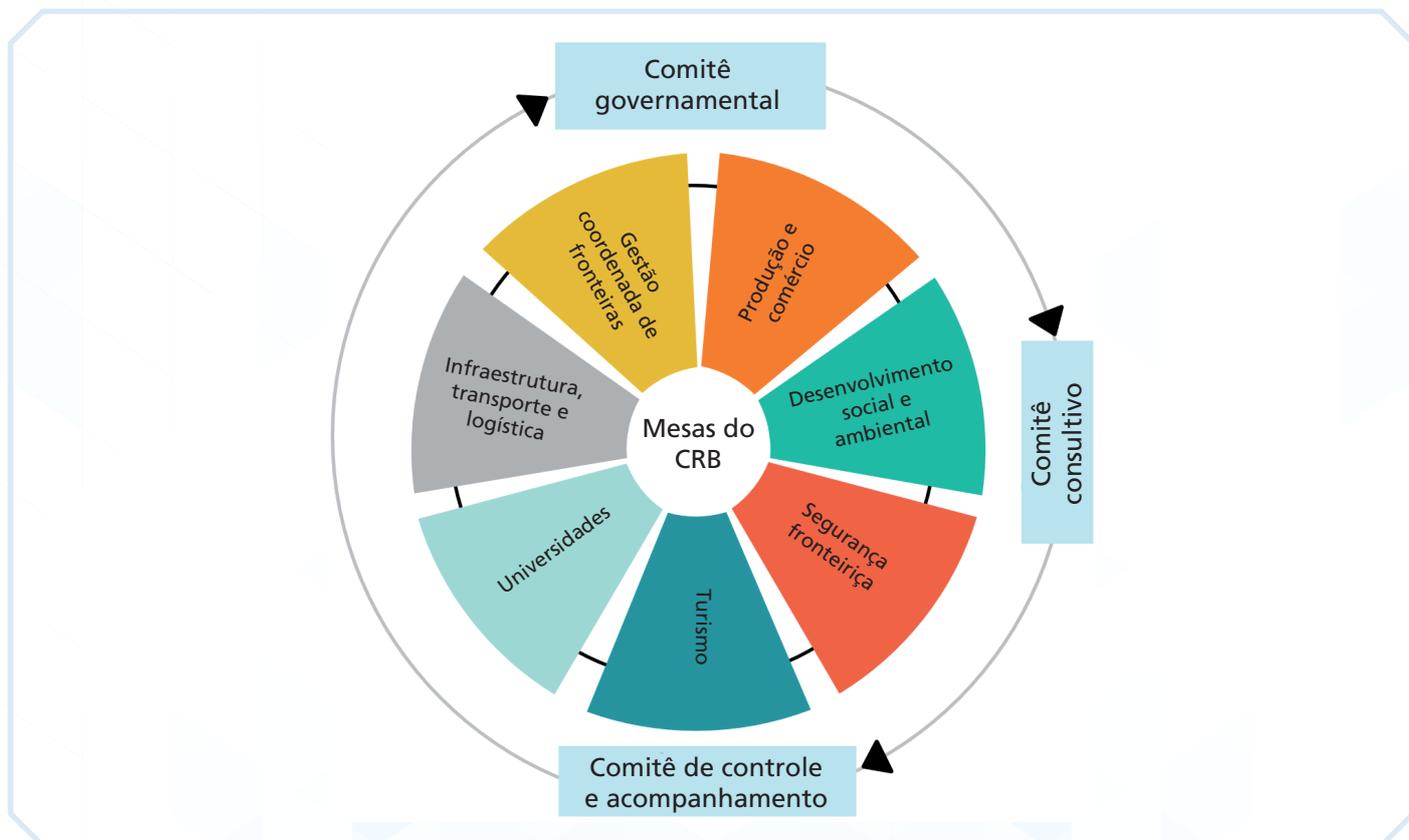
No contexto do CRB, desde 2016 está sendo estudada a viabilidade de se estabelecer um mecanismo de governança para o corredor, no âmbito das reuniões do GT. É considerado importante fortalecer o senso de colaboração, estimular a transparência e a coordenação das ações, sob o debate de que a infraestrutura física não é suficiente para garantir a eficiência logística. Entretanto, muitas propostas não se concretizaram, incluindo a criação de um mecanismo de governança composto por um comitê governamental, um comitê diretor e um mecanismo de apoio.

Os resultados desta pesquisa têm mostrado como os diferentes atores e setores se articulam em torno da iniciativa CRB. Observou-se que: i) há uma acentuada desarticulação entre o estado nacional e o subnacional, que é mais

predominante na Argentina e no Paraguai que no Chile e no Brasil; ii) não há articulação entre os atores na Argentina e no Paraguai (núcleo CRB); iii) há desarticulação entre os setores público e privado; iv) há pouca participação do setor privado; e v) há menos participação de organizações internacionais.

De acordo com esses pontos, propõe-se uma estrutura de governança em que haja uma coordenação clara para a cooperação regional do CRB com a participação de atores dos setores público nacional, subnacional, privado e acadêmico dos quatro países. Adotando a proposta discutida em 2017 sobre um modelo de governança, propomos um comitê governamental, um conselho consultivo e um mecanismo de apoio (mesas de trabalho), a definição de um comitê de controle e acompanhamento, uma coordenação e um secretariado. É importante que para cada comitê sejam discutidas e definidas as funções e o grau de independência de cada um.

**FIGURA 2**  
**Modelo de governança para o CRB**



Elaboração dos autores.

A proposta de criar uma rede de negócios do CRB deveria ser aceita e posta em prática, e a composição das mesas-redondas deve garantir a participação de um representante do nível subnacional, mais um representante do governo nacional e a coordenação conjunta de uma das mesas-redondas, por exemplo, com representantes da Argentina-Paraguai e Argentina-Brasil.

Propõe-se criar um banco de dados com as informações de cada um dos atores envolvidos nessa iniciativa e torná-lo disponível em um repositório *web*, em que outros atores também possam ser convidados a fazer parte do projeto, além de motivar o setor privado a se vincular e ao mesmo tempo acessar um banco de dados de atores do mesmo setor com os quais possam ser estabelecidas redes empresariais. Além disso, o *site* poderia fornecer um espaço para coletar

opiniões e sugestões do público sobre o CRB, de acordo com os possíveis impactos do projeto e quais políticas seriam necessárias para evitá-los.

Sugere-se ainda realizar missões empresariais e treinamento técnico, promovendo a cadeia produtiva das pequenas e médias empresas (PMEs) e, desta forma, a visão integracionista do CRB; que nos *sites* oficiais dos governos locais e suas respectivas agências (por exemplo, Corfo Antofagasta, Corfo Taparacá e Prosalta, entre outros) haja um *link* de destaque que direcione o usuário para o *site* do CRB (proposta anterior); e que o *site* tenha informações sobre as vantagens regionais do corredor, como promoção do turismo, intercâmbio universitário, produção local, entre outras. Propõe-se a criação da mesa-redonda de desenvolvimento social e ambiental e de segurança fronteiriça.