

# TRANSGOVERNANÇA NA ROTA BIOCEÂNICA: MODELO CONCEITUAL PARA INTEGRAÇÃO REGULATÓRIA, SEGURANÇA E SUSTENTABILIDADE EM CORREDORES LOGÍSTICOS SUL-AMERICANOS

## 1 INTRODUÇÃO

A implementação da Rota de Integração Latino-Americana (RILA), também conhecida como Rota Bioceânica, representa uma das mais ambiciosas iniciativas de infraestrutura logística em curso na América do Sul. Conectando o Atlântico brasileiro ao Pacífico chileno por meio de corredores rodoviários que atravessam Paraguai e Argentina, a RILA se insere num contexto de crescente reposicionamento geoeconômico da região frente às cadeias globais de valor, especialmente com a Ásia (DORO, 2023; TOLEDO JR. et al., 2022). No entanto, a plena realização dos potenciais logísticos e econômicos desse megaprojeto depende não apenas da infraestrutura física, mas também da capacidade de estabelecer mecanismos eficazes de governança transnacional (OECD, 2025; BRICEÑO RUIZ; SIMONOFF, 2015).

Destaca-se o papel estratégico da RILA na reconfiguração das rotas internacionais de comércio, ao estabelecer uma via terrestre direta entre os mercados sul-americanos e o eixo Ásia-Pacífico. A possibilidade de reduzir em até doze dias o tempo de transporte de produtos para a China, Japão e Coreia do Sul — em comparação com a tradicional rota atlântica via Canal do Panamá — torna a RILA uma alternativa logisticamente eficiente e geopoliticamente relevante (AGÊNCIA CIDADES, 2025; DORO, 2023). Além disso, fortalece a autonomia comercial da América do Sul, diversificando suas conexões estratégicas e abrindo espaço para novas coalizões comerciais e tecnológicas.

Nesse cenário, emergem desafios como a harmonização normativa, a integração de sistemas aduaneiros e sanitários, a coordenação de políticas migratórias e de segurança pública, bem como a partilha equitativa de riscos e benefícios. Essas exigências apontam para a necessidade de modelos de governança que transcendam arranjos tradicionais, convocando uma abordagem mais adaptativa e multinível (MEULEMAN, 2012; IN 'T VELD, 2010). A questão central deste artigo é: como construir um modelo institucional para a governança da RILA que seja funcional, legítimo e sustentável em contextos transfronteiriços complexos?

Para enfrentá-la, adota-se um ensaio teórico-constutivo fundamentado em revisão crítica da literatura e na proposição de um modelo analítico de governança transnacional para corredores logísticos no Sul Global, com base na *Critical Interpretive Synthesis* (DIXON-WOODS et al., 2006). O objetivo é oferecer diretrizes normativas para a institucionalização da RILA.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A governança da Rota Bioceânica exige modelos inovadores, dado o caráter transnacional do corredor e a diversidade normativa, institucional e cultural dos países envolvidos. Soluções duradouras requerem arranjos adaptativos orientados por valores como transparência, corresponsabilidade e sustentabilidade (ROMANO; SAMPAIO; CARVALHO, 2021; OECD, 2023).

Quatro eixos teóricos estruturam a análise: (i) transgovernança e governança multinível; (ii) gestão integrada de fronteiras; (iii) harmonização regulatória e partilha de custos; e (iv) sustentabilidade e reconfigurações geopolíticas.

### 2.1 TRANSGOVERNANÇA E GOVERNANÇA MULTINÍVEL

A transgovernança, proposta por MEULEMAN (2012), destaca a coprodução de soluções entre atores públicos, privados e comunitários, superando hierarquias fixas. É particularmente útil em corredores logísticos internacionais, onde competências administrativas se sobrepõem. A governança multinível (MARKS; HOOGHE, 2004) foi central para mapear tais complexidades na União Europeia, mas encontra limites no contexto sul-americano. Por isso, a transgovernança é mais adequada, ao incorporar adaptabilidade institucional e aprendizado interativo (IN 'T VELD, 2011; MAMEDE et al., 2022).

Na RILA, ministérios, aduanas, forças policiais, produtores locais, organizações internacionais e operadores logísticos participam. Experiências internacionais, como o Corredor Mesoamericano ou os modelos asiáticos da ASEAN, mostram que o sucesso depende de arranjos normativos inovadores, baseados em confiança institucional, interoperabilidade tecnológica e flexibilidade regulatória (OECD, 2021; WCO, 2022).

## 2.2 GESTÃO INTEGRADA DE FRONTEIRAS

A gestão integrada de fronteiras (IBM) é crucial para viabilizar a RILA. A fluidez do comércio depende da coordenação de procedimentos alfandegários, sanitários e migratórios (BRICEÑO-RUIZ; SIMONOFF, 2015; OECD, 2023). A ausência dessa integração gera gargalos logísticos e fomenta redes ilícitas (MAMEDE; LEIVA ENRIQUE; BOURLEGART, 2022).

Áreas de Controle Integrado (ACIs), onde países realizam trâmites conjuntos, são recomendadas pela WCO (2023). No Cone Sul, experiências como Dionísio Cerqueira–Bernardo de Irigoyen mostram a necessidade de arranjos duradouros. O êxito requer interoperabilidade tecnológica, capacitação de pessoal e compartilhamento de dados em tempo real (DORO, 2023).

## 2.3 HARMONIZAÇÃO REGULATÓRIA E PARTILHA DE CUSTOS

A harmonização regulatória é essencial para reduzir incertezas operacionais (GONZÁLEZ et al., 2024; OECD, 2023). Protocolos compartilhados, sistemas de verificação mútua e fundos compensatórios são práticas recorrentes (WCO, 2022; BRITES; CONSTANTINO; DORSA, 2021).

Como destacam MAMEDE et al. (2022), a padronização envolve disputas sobre padrões dominantes e resistência de setores vulneráveis. Assim, exige mecanismos compensatórios e cláusulas transitórias. Além disso, é fundamental que organismos multilaterais como BID e CAF apoiem a equalização de encargos.

## 2.4 SUSTENTABILIDADE E GEOPOLÍTICA

A RILA deve ser entendida também como projeto geoestratégico. Ao reduzir em 12 dias o transporte de mercadorias brasileiras até o Pacífico (DORO, 2023), torna-se um ativo diplomático em meio às tensões entre China e EUA (FERCHEN; HE, 2024; WATKINS, 2022).

No entanto, impactos socioambientais, como no Pantanal, alertam para a necessidade de integrar parâmetros ambientais, culturais e institucionais (UNIRILA, 2021; SATO, 2021). Sem governança robusta, legitimidade social e coordenação regional, há risco de captura por redes ilícitas (OECD, 2023).

## 3 CAMINHO METODOLÓGICO

Este ensaio teórico-analítico, de natureza construtivista, adota a revisão crítica da literatura especializada e a Critical Interpretive Synthesis (DIXON-WOODS et al., 2006), buscando formular categorias interpretativas aplicáveis à governança transnacional da RILA.

A metodologia organiza-se em cinco momentos: (i) contextualização da RILA; (ii) referencial teórico; (iii) proposição de modelo analítico em quatro eixos; (iv) discussão das possibilidades e limites; e (v) conclusões com diretrizes normativas e agenda de pesquisa.

#### **4 DISCUSSÃO CRÍTICA: RILA COMO ESPAÇO DE TRANSGOVERNANÇA**

A proposta da Rota de Integração Latino-Americana (RILA) configura um dos experimentos mais ambiciosos da atualidade em matéria de infraestrutura, integração física e reorganização territorial da América do Sul. Com seus mais de 2.300 km planejados, atravessando Brasil, Paraguai, Argentina e Chile, a RILA evidencia a necessidade de um novo modelo de governança, mais sensível às múltiplas escalas de poder, aos distintos sistemas normativos e às assimetrias de capacidades institucionais entre os países participantes. Nesse sentido, a aplicação de um modelo de transgovernança (MEULEMAN, 2012) oferece um arcabouço conceitual robusto para compreender as interfaces entre governança multinível, redes de coprodução de políticas e responsabilização compartilhada.

A seguir, são detalhados os quatro eixos analíticos centrais da proposta de governança transfronteiriça aplicada à RILA.

##### **4.1 ALINHAMENTO NORMATIVO:**

A harmonização regulatória entre os países que compõem a Rota Bioceânica é condição essencial para assegurar a fluidez logística e a previsibilidade institucional. Sem convergência mínima em áreas como padrões sanitários, inspeção veicular, transporte de cargas perigosas e controle aduaneiro, o corredor pode se tornar vulnerável a entraves burocráticos e gargalos assimétricos (MEULEMAN, 2012; MARKS; HOOGE, 2004).

Assim, o alinhamento normativo não deve ser tratado apenas como ajuste técnico, mas como exercício diplomático contínuo, que envolve negociações multilaterais, criação de mecanismos de resolução de disputas e participação de atores subnacionais para garantir legitimidade.

##### **4.2 CENTROS INTEGRADOS DE CONTROLE:**

Os Centros de Controle Integrados (CCI) são instrumentos fundamentais para reduzir custos logísticos e fortalecer a confiança institucional entre os países. Ao centralizar em um único espaço físico inspeções sanitárias, aduaneiras e migratórias, os CCIs evitam redundâncias, aceleram fluxos e reduzem vulnerabilidades fronteiriças (OECD, 2020).

Para a RILA, os CCIs deverão ser acompanhados de investimentos em interoperabilidade tecnológica, uso de big data para análise de risco e plataformas digitais de compartilhamento de informações em tempo real. Essa dimensão tecnológica é essencial para lidar com crises sanitárias globais, ameaças transnacionais e oscilações comerciais, tornando os CCIs catalisadores de inovação.

##### **4.3 PARTILHA DE RISCOS E CUSTOS REGULATÓRIOS.**

A implantação de corredores logísticos envolve custos elevados em infraestrutura física, interoperabilidade tecnológica, treinamento de pessoal e fiscalização regulatória. Contudo, tais custos não são distribuídos de forma equitativa entre os países (KEOHANE; NYE, 2001). No

caso da RILA, Brasil e Chile possuem maior capacidade de investimento, enquanto Paraguai e Argentina tendem a absorver custos regulatórios desproporcionais.

Para corrigir essas assimetrias, faz-se necessária a criação de mecanismos compensatórios, como fundos de equalização, financiamentos cruzados e apoio de organismos multilaterais (CAF, CEPAL, BID). Além disso, é importante estabelecer cláusulas de sanção e incentivos jurídicos vinculantes, garantindo que a cooperação não seja fragilizada pela inobservância de compromissos. Modelos como o Acordo de Facilitação do Comércio da OMC (2017) oferecem referências úteis para o desenho institucional da partilha de riscos na RILA.

#### 4.4 RESPONSABILIZAÇÃO MULTINÍVEL.

Um dos maiores desafios da governança transnacional é a accountability. Sem mecanismos claros de responsabilização, corre-se o risco de fragmentação regulatória, sobreposição de competências e enfraquecimento da confiança institucional (MARKS; HOOGHE, 2004).

Na RILA, observa-se que diferentes níveis de governo já adotam políticas próprias — como iniciativas do estado de Mato Grosso do Sul para fomentar o corredor, nem sempre coordenadas com instâncias federais. Isso evidencia a necessidade de fóruns binacionais permanentes, conselhos intergovernamentais e observatórios de monitoramento.

Assim, a responsabilização multinível deve ser compreendida como dimensão estratégica do modelo de transgovernança, capaz de articular compromissos entre atores nacionais, subnacionais e supranacionais, além de integrar dimensões de comércio, segurança e sustentabilidade.

### 5 CONSIDERAÇÕES E CONTRIBUIÇÕES FINAIS

A questão central deste ensaio foi como construir um modelo institucional de governança para a RILA que seja funcional, legítimo e sustentável. O modelo analítico proposto articula quatro eixos fundamentais: (a) alinhamento normativo; (b) criação de centros integrados de controle; (c) mecanismos de partilha de custos regulatórios e operacionais; e (d) estruturas de responsabilização multinível.

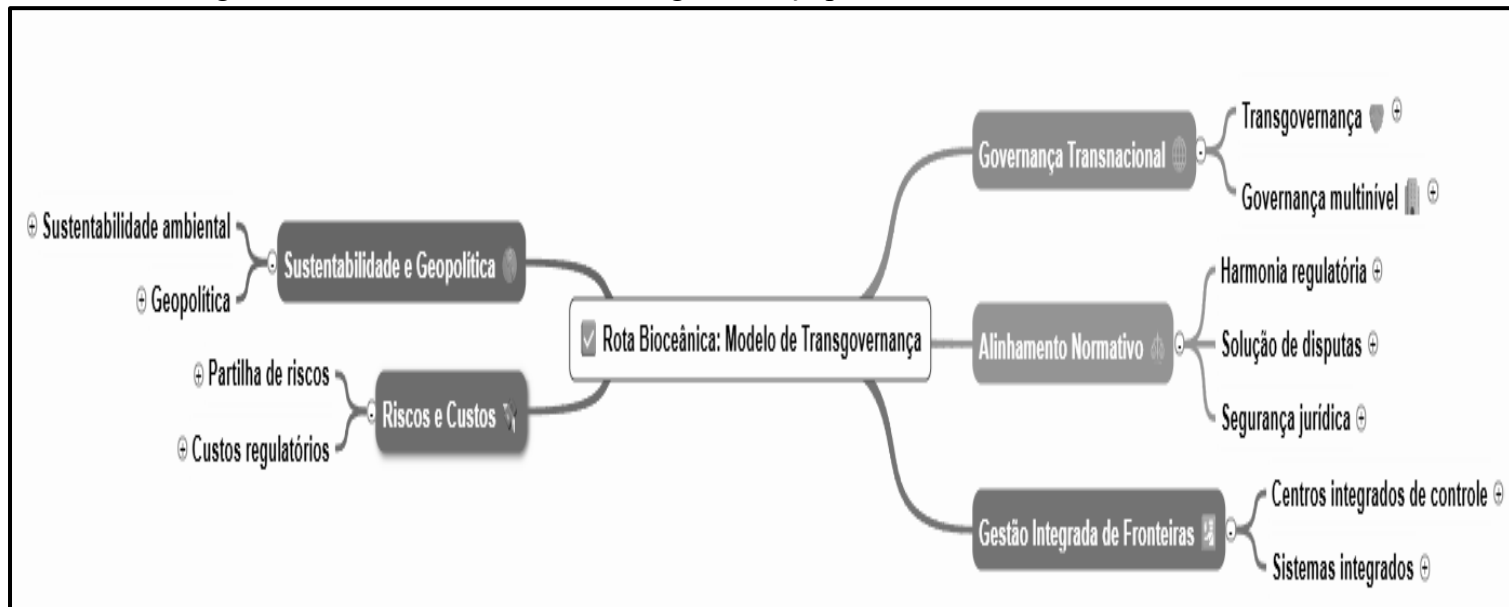
Verificou-se que o sucesso da RILA dependerá menos da velocidade de sua execução física e mais da construção de arranjos cooperativos duradouros, baseados em confiança mútua, repartição equitativa de responsabilidades e inserção de atores locais. As contribuições do ensaio se desdobram em três níveis: conceitual (integração entre transgovernança e MLG), normativo (parâmetros institucionais para acordos regionais) e aplicado (agenda de pesquisa para testagem empírica do modelo).

Adicionalmente, é importante destacar que a RILA não deve ser vista apenas como obra de infraestrutura, mas como projeto político e institucional de longo prazo, capaz de reposicionar a América do Sul nas cadeias globais de valor. Para tanto, torna-se imprescindível que governos nacionais, organizações multilaterais e sociedade civil construam conjuntamente uma arquitetura de governança que seja adaptativa, transparente e sensível às especificidades territoriais.

Outro aspecto fundamental refere-se à dimensão socioambiental. A integração física só terá legitimidade se for acompanhada por salvaguardas ambientais e mecanismos de inclusão social que protejam populações vulneráveis e ecossistemas frágeis, como o Pantanal. Dessa forma, a RILA pode consolidar-se não apenas como corredor logístico, mas como laboratório de práticas inovadoras de governança sustentável no Sul Global.

Por fim, para sintetizar visualmente os elementos centrais do modelo analítico proposto, segue abaixo a figura que resume os quatro eixos da transgovernança aplicada à RILA, permitindo uma compreensão esquemática e comparativa de suas interdependências.

Figura 1 - Modelo conceitual de transgovernança para a RILA



Fonte: Elaborado pelos autores.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CIDADES. **Rota Bioceânica encurta caminho para a China em 5.479km e 12 dias.** Agência Cidades, 2025. Disponível em: <https://www.agenciacidades.com.br/reportagens/rota-bioceanica-encurta-caminho-para-a-china-em-5479km-e-12-dias/213/>. Acesso em: 27 abr. 2025.

AKAMINE, Mariana de Barros Casagrande; DE OLIVEIRA, Edilene Maria; SHIOTA, Hanae Caroline Quintana. A Rota de Integração Latino-Americana (RILA): os desafios da educação sob a ótica dos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS). **Interações (Campo Grande)**, p. e2444216-e2444216, 2023.

ASATO, Thiago Andrade et al. La Ruta Bioceánica como campo de discursividades producidas. **Interações (Campo Grande)**, v. 22, p. 1159-1173, 2022.

DORO, Mauricio José Caires. **A construção da ferrovia bioceânica sul-americana: os investimentos chineses em infraestrutura no Brasil, de 2011 a 2020.** 2023. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo, 2023.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of Multi-Level Governance. **European Integration online Papers**, v. 5, n. 11, 2001.

IN'T VELD, Roeland Jaap. Transgovernance: The quest for governance of sustainable development. In: **Transgovernance: advancing sustainability governance.** Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2012. p. 275-310.

MARKS, Gary; HOOGHE, Liesbet. Contrasting visions of multi-level governance. In: BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew (Eds.). **Multi-level governance**. Oxford: Oxford University Press, 2004. p. 15-30.

MEULEMAN, Louis. **Transgovernance: advancing sustainability governance**. Heidelberg: Springer, 2012.

OECD. **Governance of Infrastructure Corridors**. Paris: OECD Publishing, 2020.

OECD. **Latin American Economic Outlook 2023: Investing in Sustainable Development**. Paris: OECD Publishing, 2023.

OECD. **The Political Economy of China–Latin America Relations**. Paris: OECD Publishing, 2024.

PETERSON, John. The EU as a global actor. In: CINI, Michelle; PÉREZ-SOLÓRZANO BORRAGÁN, Nieves (Eds.). **European Union Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 431–446.

ROMANO, Patricia R.; SAMPAIO, Raquel M. B.; CARVALHO, Anne E. C. **Evidências do Programa de Concessões de Rodovias Federais no Desenvolvimento Econômico**. *EnANPAD*, 2021.

WCO – WORLD CUSTOMS ORGANIZATION. **Coordinated Border Management: A WCO Perspective**. Brussels: WCO, 2022.

MERCOSUL. **Manual de Procedimentos para Áreas de Controle Integrado**. Montevideú: Secretaria do MERCOSUL, 2021.

TOLEDO JUNIOR, Gelson Jocemar de et al. **A Nova Rota da Seda: uma análise da iniciativa chinesa e os possíveis reflexos nas economias latino-americana e brasileira**. *EnANPAD*, 2022.