

**INFRAESTRUTURA FÍSICA E INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL: UMA AVALIAÇÃO DA INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL DA AMÉRICA DO SUL****Carlos Eduardo Lampert Costa**

Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea

**Manuel José Forero Gonzalez**

Técnico de planejamento e pesquisa da Dinte do Ipea

A convergência de regimes políticos e de política econômica entre grande parte dos países da América do Sul assim como a intensificação do fluxo de comércio intrarregional observado ao longo dos anos 1990 criaram ambiente propício para discussões em torno do estabelecimento de um processo de integração mais efetivo, centrado na superação dos entraves logísticos e de infraestrutura física da região.

Em setembro de 2000, durante a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília, foi lançada a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Irsa). Tal iniciativa teve como diagnóstico fundamental o reconhecimento de que a região contava com precárias condições de infraestrutura, que constituíam uma barreira relevante ao processo de integração comercial e ao crescimento e desenvolvimento econômicos.

Nesse contexto, os doze países da região, sob liderança do Brasil, acordaram que a superação do *deficit* de infraestrutura permitiria ampliar a dinâmica da integração regional, possibilitando melhores condições de inserção da região no mercado global. O diagnóstico é claro ao identificar, na visão de regionalismo aberto difundida pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), que os ganhos de produtividade e de competitividade constituem objetivos centrais no desenho das políticas a serem implementadas.

Os consensos alcançados nessa reunião nortearam as políticas e estratégias concebidas, para melhor preparar a região em sua inserção na economia mundial, em um contexto de globalização econômica. Desde então, foram necessários quatorze anos para a implementação

de uma política pública de caráter internacional que, a despeito de ter produzido legados importantes – como a consolidação de uma visão geoeconômica baseada na divisão do território em eixos e processos setoriais de integração e a identificação de uma carteira de projetos de integração física com investimentos potenciais de mais de US\$ 100 bilhões –, pouco conseguiu avançar na resolução efetiva dos problemas logísticos e de infraestrutura da região.

Dessa forma, este trabalho se propõe a estudar a evolução da Irsa até o presente, com a finalidade de identificar os seus avanços e suas principais dificuldades. O objetivo é extrair lições sobre o desenho de políticas públicas em matéria de integração regional, considerando que esta iniciativa representa um dos mais ambiciosos programas de integração física já concebidos na região.

A fase inicial de implantação da Irsa foi caracterizada como um período de planejamento, quando foram iniciados os trabalhos de reconhecimento das prioridades nacionais em termos de investimento, bem como a instrumentalização de sua estrutura institucional e operacional. Nessa fase, foram elaborados uma série de estudos sobre o potencial de integração de cada eixo de integração e diagnósticos sobre impactos normativos e regulatórios na integração física da região. Trabalhou-se, com os outros países, na prospecção e identificação de um conjunto de projetos que somou 335 operações no valor de US\$ 37 bilhões em novos investimentos.

A partir de 2004, procurando dar um caráter mais pragmático e operacional à iniciativa, foi definida a Agenda de Implementação Consensuada (AIC), constituída por um conjunto de projetos de integração

prioritários, derivado da carteira inicial, com investimentos previstos na ordem de US\$ 14 bilhões, com prazo de execução entre 2005 e 2010.

Não obstante a lirsas, nos dez primeiros anos de sua implementação, ter alcançado resultados importantes na identificação de uma carteira de projetos de infraestrutura, na geração de um estoque de conhecimento sobre os principais gargalos e potencialidades da região e na mobilização de recursos técnicos e financeiros da cooperação regional, pouco conseguiu avançar no desenvolvimento e na integração efetiva da infraestrutura física da região, bem como na harmonização dos sistemas de normatizações setoriais. Durante esse período, apenas um projeto importante foi concluído e pouco foi feito para a compatibilização de marcos regulatórios entre os países da região. Inúmeros fatores contribuíram para esse resultado, entre os quais se podem destacar: *i)* a falta de mecanismos adequados à complexidade da carteira de projetos, inerente a programas de integração física de caráter internacional; *ii)* os desequilíbrios existentes entre os países em termos de capacidades institucionais; *iii)* a oferta insuficiente de recursos financeiros dada a carência de mecanismos críveis para alavancá-los; *iv)* a inexistência de mecanismos de mitigação de riscos financeiros, políticos e normativos inerentes ao financiamentos dos projetos, e *v)* a carência de uma liderança regional que mantivesse vigente o consenso sobre a importância da integração da infraestrutura física como mecanismo fundamental de desenvolvimento da competitividade da região.

Com o advento da União Sul-Americana de Nações (Unasul), a lirsas passa, a partir de 2011, a desempenhar função de fórum técnico de planejamento da integração física regional no âmbito do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), um dos conselhos desse agrupamento de países. Nesse novo formato institucional, trabalha-se a concepção de uma Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), escolhida por consenso entre os países a partir do conjunto de operações prospectado no âmbito da lirsas. Essa carteira – a despeito de apresentar um perfil mais equilibrado quanto à localização dos projetos em torno dos eixos de integração, o que significa uma maior ênfase em um desenvolvimento mais equilibrado da região – apresenta um grau adicional de complexidade

na execução das operações, tendo em vista o grande volume previsto de investimentos em projetos com caráter binacional e transnacional. Os mesmos fatores levantados quando da avaliação da primeira fase da lirsas também concorrem para dificultar o processo de execução dessa carteira e, conseqüentemente, a integração física da região.

Avaliando a implementação da carteira global identificada como necessidade de investimentos em infraestrutura para a região durante todo o período de vigência da lirsas, observa-se um desempenho pouco satisfatório. Com efeito, se considerarmos a carteira global de demandas de projetos de investimento atualizada e apresentada pelo Cosiplan em agosto de 2014, de US\$ 161,4 bilhões, referentes a 580 projetos, verificamos que apenas 17% do número de projetos, equivalentes a 12% do valor dos investimentos, foram efetivamente concluídos. Em outras palavras, em quatorze anos da lirsas, pouco se avançou para atender às necessidades identificadas de investimentos em infraestrutura física da região.

A absorção da lirsas pelo Cosiplan constituiu um movimento mais de caráter político, perfeitamente compreensível no contexto do discurso da Unasul. A competitividade sistêmica arguida no regionalismo aberto como objetivo precípua para se inserir a região como ator econômico relevante no mundo globalizado não é mais o elemento norteador da iniciativa de integração física. Expressões como “bom viver” da região e “cooperação para o desenvolvimento” em vez de “competição” ganham prevalência nesse novo projeto.

É necessário que se retome o consenso sobre a importância da integração física para o aumento da competitividade da região, recuperando o foco inicial da lirsas: investimentos em infraestrutura física para a integração, de modo a ganhar competitividade e explorar cadeias produtivas de valor, algo que beneficiará a todos, ainda que não simetricamente. O discurso e a ação política devem enfatizar o fato de se tratar de um jogo de soma positiva que possibilitará ganhos em termos de crescimento e desenvolvimento para toda a região.

Diante dessa avaliação, este trabalho apresenta três recomendações com o objetivo de contribuir para a discussão em torno da implementação de uma política

de integração física na região. Elas consubstanciam-se na necessidade de: *i)* reconstruir o consenso sobre a importância dos investimentos em integração física na região como mecanismo de maior competitividade e desenvolvimento econômico; *ii)* criar mecanismos compensatórios que venham a equilibrar esforços daqueles países de menor desenvolvimento relativo; e *iii)* viabilizar volume de financiamento compatível com a demanda de investimentos prioritários, explorando diversas alternativas financeiras.

SUMÁRIO EXECUTIVO