

2060

TEXTO PARA DISCUSSÃO

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
Manuel José Forero Gonzalez**



INFRAESTRUTURA FÍSICA E INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL: UMA AVALIAÇÃO DA INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL DA AMÉRICA DO SUL¹

Carlos Eduardo Lampert Costa²

Manuel José Forero Gonzalez³

1. Os autores agradecem os comentários e sugestões dos colegas da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte). Agradecimento especial, também, para Nathália Filgueiras de Almeida pela pesquisa e organização das informações. Qualquer erro ou omissão é de responsabilidade dos autores.

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Dinte/Ipea.

3. Técnico de planejamento e pesquisa da Dinte/Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Roberto Mangabeira Unger



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete

Ruy Silva Pessoa

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE	
ABSTRACT	
1 INTRODUÇÃO	7
2 INFRAESTRUTURA E CRESCIMENTO ECONÔMICO: ALGUMAS ABORDAGENS TEÓRICAS	9
3 A IIRSA	21
4 UNASUL E COSIPLAN: NOVA FASE DA INTEGRAÇÃO DE INFRAESTRUTURA NA AMÉRICA DO SUL	52
5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	65
REFERÊNCIAS	71
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	74
SITES CONSULTADOS	75
ANEXO A	76

SINOPSE

Este trabalho tem por objetivo principal avaliar a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Iirsa), lançada em setembro de 2000, durante a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília, Brasil. A iniciativa visava, inicialmente, tornar efetivo um processo de integração física do subcontinente, com a finalidade de aumentar a produtividade e a competitividade de modo a obter maiores crescimento e desenvolvimento econômico. Partiu-se da constatação de que um dos principais óbices para o desenvolvimento da região era o *deficit* de infraestrutura. Neste sentido, este texto se propõe a estudar a evolução da Iirsa, identificando os seus avanços e suas principais dificuldades de implementação. Procura fazê-lo, no intuito de 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.

Palavras-chave: integração econômica; integração da infraestrutura física; Iirsa; competitividade.

ABSTRACT

The main goal of this work is to assess the Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America (Iirsa), launched in September 2000, during the First Meeting of the Presidents of South America, held in Brasilia, Brazil. The aim of this initiative was, at first, to foster the physical integration of the subcontinent in order to increase productivity and competitiveness and achieve higher economic growth and development. The starting point was the observation that one of the main obstacles to the region's development was infrastructure deficit. In this sense, the text is focused on analyzing the evolution of this initiative, seeking to identify the main advances and difficulties regarding its implementation. By doing that, lessons can be learned concerning the design of public policies for regional integration, considering that the Iirsa is one of the most ambitious physical integration programs ever developed in the region.

Keywords: economic integration; integration of physical infrastructure; Iirsa; competitiveness.

1 INTRODUÇÃO

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, conhecida pelo acrônimo Iirsa. 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 a 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 (PSIs) 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 Iirsa até o presente, buscando identificar os seus avanços e as 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.

Este texto está dividido em quatro seções, além desta introdução. Na segunda seção, é feita uma recuperação das principais teorias a respeito do impacto dos investimentos em infraestrutura sobre a produtividade e o crescimento econômico. São resumidas as versões convencional, de corte neoclássico-keynesiano, e a que denominamos não convencional, de enfoque marxista. Acreditamos que essas duas concepções proporcionam um marco adequado para se compreender melhor, do ponto de vista teórico, a argumentação que tem norteado a discussão sobre o papel dos investimentos em infraestrutura no processo de integração na América do Sul. Em momento algum se pretende definir modelos de causalidade com objetivos de verificação empírica, algo que pode ser objeto de outra pesquisa.

A terceira seção examina a evolução da iniciativa durante a sua primeira fase, período que se estende de 2000 até 2010. Ao longo desse período, a organização institucional e operacional adotada foi capaz de coordenar e construir consensos em torno da importância da integração física sul-americana, assim como estreitar o relacionamento e a coordenação entre os países da região sobre o tema. Entretanto, muito pouco se avançou em termos da implementação dos projetos de integração e, portanto, na melhoria das condições de conectividade da região, um dos objetivos principais da iniciativa.

A partir da inserção da Iirsa no âmbito do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), ocorrida a partir de 2009, observam-se mudanças significativas, tanto do ponto de vista operacional quanto institucional, nesta iniciativa. De organismo de interlocução internacional com caráter *ad hoc*, a Iirsa é institucionalizada como um “fórum técnico” de planejamento da integração física regional, no âmbito de um dos conselhos da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), organização criada pelos países da América do Sul em maio de 2008. A nova dinâmica da Iirsa no âmbito da Unasul/Cosiplan bem como as perspectivas sobre os resultados de sua efetivação como instrumento de planejamento da integração física no subcontinente serão objeto do desenvolvimento da quarta seção deste estudo.

Por último, a quinta seção traz as conclusões deste trabalho e elenca três recomendações cujo objetivo é contribuir para a discussão em torno da implementação de uma política de integração física na região.

2 INFRAESTRUTURA E CRESCIMENTO ECONÔMICO: ALGUMAS ABORDAGENS TEÓRICAS

Esta seção abordará dois enfoques teóricos sobre o papel que os investimentos em infraestrutura exercem sobre os processos de crescimento e de desenvolvimento. Eles representam, apenas, um marco de referência que permeia as visões e discussões sobre produtividade e integração na América Latina.

2.1 Visão convencional

O papel que os investimentos em infraestrutura e serviços de infraestrutura desempenham promovendo o crescimento econômico tem sido objeto de vasta literatura. As relações causais e os canais de transmissão que operariam uma relação virtuosa entre investimento e crescimento encontram-se no centro dos debates. Procuraremos aqui recuperar algumas das teses e debates que consideramos mais relevantes sobre o assunto.

Na tradição keynesiana, em equilíbrio, a oferta agregada iguala a demanda agregada de acordo com (1):

$$Y = D, \tag{1}$$

sendo Y a oferta ou produto agregado e D , a demanda agregada. Esta última variável pode ser decomposta como segue:

$$D = C + I + G + X - M, \tag{1.1}$$

onde C corresponde às despesas em consumo; I , ao investimento; G , ao gasto corrente do governo; e $X - M$, ao saldo da conta corrente do balanço de pagamentos. Por sua vez, o investimento pode desdobrar-se da seguinte forma:

$$I = I_s + I_g + I_p, \tag{1.1.1}$$

sendo I_s o investimento do setor produtivo estatal; I_g , o investimento típico de governo e I_p , o investimento do setor privado. O ponto central que vale a pena ressaltar agora

é que o investimento, como categoria de gasto, gera renda via efeito multiplicador e, como categoria de produto, gera capacidade produtiva necessária ao crescimento futuro.

Considerando o lado da oferta, o qual prevalecerá ao longo dos próximos lineamentos, de forma geral estabelece-se um círculo virtuoso, no qual um aumento da oferta e da qualidade da infraestrutura reduz custos, aumenta a produtividade total dos fatores (PTF), a competitividade e, como consequência, o crescimento econômico.¹

De forma praticamente pioneira, Rostow (1963, p. 17), em sua teoria dos estágios de desenvolvimento, propugnou que qualquer impulsão de crescimento “tem sido precedida, quase sem exceção, por uma substancial acumulação de investimentos em transporte e em outras obras públicas”. Neste raciocínio, continua afirmando, “as funções mais relevantes de tais investimentos têm sido, portanto, reduzir os custos de transporte, permitir a combinação eficiente dos recursos, alargar o mercado doméstico e fazer possível uma conduta eficaz no comércio internacional” (*idem, ibidem*).

A teoria com preocupações essencialmente empíricas evoluiu para as tentativas de estabelecer uma relação entre taxa de investimento e crescimento via PTF. O trabalho de Rozas e Sánchez (2004) traz uma excelente síntese dos principais estudos empíricos a este respeito. De acordo com os autores, as primeiras medições remontam ao estudo de Aschauer (1990), que mensurou o impacto sobre o produto, em nível nacional nos Estados Unidos, dos investimentos em obras públicas e em melhoria dos serviços associados durante o período 1945-1985. Em termos gerais, o autor encontrou uma elasticidade de investimentos para crescimento de 0,39, significando que uma elevação de 10% nos investimentos em infraestrutura possibilitaria um crescimento de 3,9% no produto nacional.

Tais estimativas pareceram bastante elevadas, resultando em amplo debate a seu respeito, principalmente no campo econométrico, dado que, aparentemente, havia problemas de definição e omissão de variáveis e de endogeneidade. No entanto, inúmeros estudos com diferentes métodos e especificações constataram a relação positiva entre

1. A este respeito, pode-se consultar o trabalho seminal da Cepal (2011).

infraestrutura e crescimento, gerando elasticidades que variam entre 0,19 e 0,39, como pode ser observado no quadro 1.²

QUADRO 1

Estimativas empíricas do impacto da infraestrutura na produtividade

Estudo	Elasticidade	Nível da análise
Mera (1973)	0,20	Regiões Japonesas
Holtz-Eakin (1988)	0,39	Nacional
Aschauer (1989a)	0,39	Nacional
Aschauer (1989b)	0,24	Nacional
Munnell (1990)	0,33	Nacional
Hulteten e Schwab (1991)	0,39	Nacional
Canning e Pedroni (1999)	0,14	Nacional
Tatom (1993)	0,13	Nacional
Esfahani e Ramirez (2003)	0,09	Internacional
Deichman <i>et al.</i> (2002)	0,10	Nacional

Fonte: Rozas e Sánchez (2004) e Munnell (1992).

Munnell (1992, p. 194), uma das principais pesquisadoras desse tema, produz também alguns resultados e afirma que “a evidência sugere que, ademais de prover estímulo econômico imediato, o investimento em infraestrutura pública tem um significativo efeito positivo sobre o produto e o crescimento”. Isto devido à existência de uma controvérsia a respeito da causalidade que sugere que esta pode ser interpretada na direção do produto para o investimento. Em outras palavras, um maior nível de renda gera mais investimentos. A autora admite esta possibilidade de simultaneidade, mas conclui que mesmo neste ponto “uma leitura imparcial da evidência, incluindo resultados *cross section*, sugere que a infraestrutura pública é um insumo produtivo que pode ter grandes recompensas” (*op. cit.*, p. 195).

Estudos mais recentes, como o de Liu Yu (2011), feito para uma economia como a da China, corroboram essa relação positiva entre investimentos em infraestrutura e crescimento econômico. Com efeito, a autora encontrou que, para o período 1978-2009, o investimento em infraestrutura pública teve “um impacto positivo unidirecional, de longo prazo, no produto agregado” (*op. cit.*, p. 43). A elasticidade encontrada por Liu Yu,

2. O quadro 1 resume os resultados apresentados por Rozas e Sánchez (2004) e por Munnell (1992) sobre a elasticidade do produto nacional, não incluindo, portanto, os resultados para produtos regionais, estaduais ou metropolitanos captados por outras pesquisas, também positivos, mas em menor proporção que os valores nacionais.

para o caso chinês, foi de 0,24, significando que um aumento de 10% nos investimentos em infraestrutura alavancaria o produto em 2,4%.

Para o caso específico do Brasil, o trabalho de Araújo Junior (2006) verificou que os investimentos em infraestrutura são relacionados positivamente com o crescimento econômico, principalmente no longo prazo. No curto prazo existe, também, uma influência positiva, via demanda agregada (identidade 2), mas em menor proporção que a atingida no longo prazo. Trabalho mais recente de Bertussi e Ellery (2012) mensurou o impacto dos gastos públicos na área de transportes nos estados brasileiros sobre a taxa de crescimento para o período 1986-2007, encontrando um efeito positivo, estatisticamente significativo e, adicionalmente, verificando uma contribuição positiva na redução das desigualdades de renda entre eles.

Outro ponto importante levantado no trabalho de Munnell (1992) diz respeito ao relacionamento entre o investimento público e o investimento privado. Acredita-se, por um lado, que a partir de uma perspectiva dos investidores privados, o capital público substitui o capital privado e, portanto, concorre com (*crowds out*) o investimento privado; por outro, reconhece-se que o capital público fortalece a produtividade do capital privado, elevando as taxas de retorno e o cálculo empresarial na curva de rendimentos. A autora conclui que “em resumo, as equações estimadas confirmam as duas forças, mas sugerem que o investimento em capital público estimula o investimento privado” (*op. cit.*, p. 192). Tratar-se-ia de uma situação em que o investimento público viabiliza (*crowds in*) o investimento privado, que, em termos dinâmicos, ao longo do tempo, significaria uma complementaridade dos três componentes do investimento na identidade contábil 3.³

Alguns avanços na literatura empírica sobre investimento e crescimento levantam outros fatores que parecem fundamentais quando se analisa o impacto da infraestrutura sobre o produto. Acredita-se que seja relevante destacá-los neste texto, visto que constituem elementos relevantes no debate sobre integração e infraestrutura na América Latina. Com efeito, o trabalho de D’Emurger (2000) detectou uma relação positiva não linear entre investimentos e crescimento, a taxas decrescentes, sugerindo a existência de fatores

3. Foge ao escopo deste texto incorporar o debate sobre concorrência (*crowding out*) e complementaridade (*crowding in*) entre investimento público e privado, que leva em consideração as condições de emprego, de capacidade instalada da economia e de financiamento do investimento público e privado. A este respeito, recomenda-se a leitura de um excelente resumo de Carlson e Spencer (1975) e do artigo de Tyson (2012).

tais como qualidade dos investimentos, das instituições e do ambiente regulatório, que influenciariam as taxas de retorno.

Nesse sentido, Esfahani e Ramirez (2003) realizaram uma pesquisa empírica amostral para 75 países, que incluiu variáveis como grau de centralização das decisões, democracia, repúdio de contratos, qualidade da burocracia e corrupção, durante os períodos 1965-1975, 1975-1985 e 1985-1995, encontrando, de acordo com os próprios autores, resultados instigantes. De uma forma geral, os resultados sugerem que “as capacidades institucionais outorgam credibilidade e efetividade à política que o governo desempenha no processo de desenvolvimento através do crescimento da infraestrutura” (*op. cit.*, p. 471). Eles concluem seu estudo indicando que os países podem avançar economicamente, melhorando o investimento e o desempenho nos setores de infraestrutura, alertando, contudo, que o alcance de melhores resultados requer reformas institucionais e organizacionais que são mais importantes que simplesmente conceber e executar projetos de infraestrutura.

Os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs), como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), têm desenvolvido estudos a respeito do papel da infraestrutura sobre o desenvolvimento econômico e social. Especificamente, o Banco Mundial abordou em um capítulo do *World Development Report* (World Bank, 1994) os desafios, oportunidades e logros do investimento em infraestrutura. O estudo reconhece que, apesar de não haver consenso sobre os mecanismos por meio dos quais a infraestrutura afeta o crescimento, as análises, tanto de séries temporais quanto amostrais, demonstram que “as variáveis de infraestrutura são positiva e significativamente correlacionadas com o crescimento nos países em desenvolvimento” (*op. cit.*, p. 4).

O BID (2000), por sua vez, preparou um estudo considerando o tema da infraestrutura dentro do processo de integração na América do Sul. O texto pondera, inicialmente, o conceito de infraestrutura e assinala que a definição geral que a restringe a um “conjunto de estruturas de engenharia, equipamentos e instalações de longa vida útil utilizadas pelos setores produtivos e pelos lares” (*op. cit.*, p. 13) é vaga e imprecisa. Isto porque, atualmente, a crescente participação do setor privado, as inovações e a abrangência do conceito de desenvolvimento sustentável permitem pensar em uma visão mais ampla de infraestrutura.

No intuito de aprimorar a noção de infraestrutura, o BID (2000) propõe classificá-la em vários grupos, a saber:

- infraestrutura econômica (transporte, energia e telecomunicações);
- infraestrutura social (represas, canais de irrigação, sistemas de água potável e de esgoto, educação e saúde);
- infraestrutura de meio ambiente; e
- infraestrutura vinculada à informação e ao conhecimento.

Quanto ao impacto da infraestrutura, o BID (2000, p. 13) afirma existir “um amplo consenso com respeito ao fato de que a provisão de infraestrutura aumenta a produtividade dos agentes econômicos e melhora a qualidade de vida da população sendo este efeito intensificado significativamente nas regiões de menor desenvolvimento relativo”. No entanto, alerta que os “marcos legais e institucionais, assim como as características das operações dos serviços, constituem elementos tão importantes como a própria infraestrutura na sua contribuição ao desenvolvimento econômico e à melhor qualidade de vida da população à qual serve” (*idem, ibidem*).

O elo entre investimentos em infraestrutura, produtividade e competitividade tem sido objeto de amplo debate, do qual o texto de Rozas e Sánchez (2004) apresenta um bom resumo.⁴ Independentemente deste debate, interessa aqui, apenas, recuperar a evolução que o conceito teve, principalmente no âmbito de algumas instituições e organismos internacionais, e que moldou a discussão mais recente a respeito da necessidade de integração econômica, incluindo a integração da infraestrutura regional, para atingir níveis mais elevados de crescimento e desenvolvimento econômico.

4. Assim, vários autores, entre eles Paul Krugman, acreditam que a noção de competitividade seja deletéria, dado que qualquer movimento de competitividade pode não ser necessariamente resultado de um aumento de produtividade, mas de desvalorizações cambiais competitivas. Neste caso, como resumem Rozas e Sánchez (2004, p. 34), as desvalorizações não necessariamente conduzem ao desenvolvimento, mas podem contribuir à má alocação de recursos e, inclusive, a uma guerra comercial. De igual forma, tarifas subsidiadas, salários deprimidos e outras práticas de preços podem não ser espelho de avanços em termos de produtividade.

O Fórum Econômico Mundial, instituição internacional estabelecida em 1971, elencou em seu relatório anual de competitividade de 1990 uma série de elementos e critérios para mensurar a competitividade. A série contempla um amplo leque de variáveis, incluindo o desempenho macroeconômico dos países, o grau de abertura, as finanças e as políticas públicas, a situação da infraestrutura, a capacidade de gestão, a ciência, a tecnologia e o capital humano.

Por sua vez, a Cepal (1996) também definiu uma série de indicadores operacionais para mensurar a competitividade. Em termos de firmas e de país, este conjunto de indicadores considerou variáveis como participação no mercado interno e externo, produtividade, preços e custos, ambiente econômico (que inclui variáveis macro e o custo dos serviços públicos), investimento nacional e estrangeiro, desenvolvimento tecnológico e capital humano.

O trabalho de Rozas e Sánchez (2004, p. 35) entende que, em ambas as concepções de competitividade, Fórum e Cepal, a dimensão do desenvolvimento da infraestrutura está suficientemente identificada. No caso do Fórum Econômico Mundial, a infraestrutura afeta diretamente a competitividade, enquanto na definição operacional da Cepal os custos dos serviços públicos influenciam o ambiente econômico de cada país e, portanto, as possibilidades de se alcançar maior competitividade, crescimento e desenvolvimento.

As dificuldades de conseguir adequar com fundamentos a produtividade dentro do conceito de competitividade foi enfrentada pelos teóricos da denominada competitividade sistêmica, desenvolvida e difundida em meados dos anos 1990 pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pela Alemanha, e adotada pela Cepal.

O texto da Cepal (1996) constitui um marco para se entender como deveriam evoluir, de acordo com a própria instituição, as políticas públicas dos países emergentes, no sentido de se alcançar vantagens competitivas. No sexto capítulo, são listados os fatores determinantes da competitividade sistêmica. Inicialmente, afirma-se que a competitividade emergente depende cada vez menos de baixos custos salariais e de rendas dos recursos naturais e mais do desenvolvimento produtivo, que promove o aumento da PTF, melhora a qualidade dos bens e serviços e gera e difunde tecnologias.

Nesse contexto, a Cepal (1996, p. 71-73) estabelece que a transformação produtiva pressuponha a combinação de ações macro, meso e microeconômicas, a saber:

- promoção da estabilidade macroeconômica, com políticas de incentivo ao setor de bens transacionáveis;
- aumento da poupança interna e da produtividade, aprofundando e flexibilizando mercados e instituições no marco de um processo dinâmico de poupança e investimento;
- promoção e fortalecimento do sistema nacional de inovações;
- incentivos para atividades de formação de recursos humanos qualificados e para sua capacitação em áreas novas;
- fortalecimento dos estratos empresariais, especialmente pequenos e médios, facilitando o acesso à criação, importação, adaptação e difusão de tecnologias;
- desenvolvimento de uma infraestrutura de transporte e telecomunicações que contribua para uma reorientação do aparato produtivo e para a sua articulação interna;
- critérios unificados para as políticas de fomento produtivo, principalmente dos seus vínculos com as políticas de promoção de exportações, de capacitação e de desenvolvimento produtivo e tecnológico; e
- criação e consolidação dos marcos legais e das entidades regulatórias necessárias para a promoção da concorrência e a regulamentação de mercados não concorrenciais.

Em resumo, a competitividade sistêmica está alicerçada em múltiplos fatores que perpassam condições e critérios no âmbito macroeconômico, social, empresarial, organizacional e institucional, assim como em inovações e tecnologia. Rozas e Sánchez (2004, p. 39) argumentam que, dentro deste enfoque, “os investimentos em infraestrutura

básica como determinantes da competitividade têm sido estabelecidos no nível macro, em relação aos níveis de eficiência exigidos aos mercados de bens, fatores e capitais”.

Dentro do enfoque de competitividade sistêmica, as instituições⁵ têm um papel fundamental para o desempenho eficiente da infraestrutura e de seus serviços associados. Acredita-se que, com maior qualidade das instituições, reduzem-se as incertezas, os custos transacionais e o custo total de produção, propiciando-se aumentos de produtividade e de crescimento. Com instituições frágeis, pode-se conseguir crescimento, mas certamente abaixo do potencial e de forma não sustentável no longo prazo, como bem defendem, por exemplo, Acemoglu e Robinson (2012).

Diretamente focado na Iirsa, lançada em outubro de 2000, Moreira (2006) produziu um trabalho dedicado a estabelecer os fundamentos econômicos do processo de integração regional. O autor parte do princípio de que a integração pode constituir uma “ferramenta para promover maior produtividade, equidade e crescimento” (*op. cit.*, p. 2). Para o caso específico do subcontinente, identifica dois grandes hiatos, a saber: um institucional, constituído pelos limitados avanços comerciais no Mercado do Comum do Sul (Mercosul) e na Comunidade Andina de Nações (CAN); e outro representado pelo “substancial *deficit* de infraestrutura” (*op. cit.*, p. 4).

O argumento de Moreira (2006) frisa que tanto as barreiras tarifárias quanto as não tarifárias associadas aos problemas de infraestrutura afetam seriamente os fluxos de comércio intrarregional. De certa forma, o *deficit* de infraestrutura constitui uma barreira não tarifária. O interesse fundamental do autor no seu trabalho, depois de detalhada revisão da literatura, foi constatar, escolhendo o transporte como setor prioritário, que até 2004 os custos de transporte na América do Sul foram, de uma forma geral, superiores aos custos tarifários. Nesse sentido, infere que, muito embora exista um longo caminho para a redução das tarifas intrarregião, as estimativas não garantem um foco exclusivo nos acordos comerciais, sendo que “um enfoque mais equilibrado que leve em conta a importância dos custos de transporte é mais provável que gere uma integração mais profunda” (*op. cit.*, p. 19).

5. Por instituições entende-se, basicamente, “as regras de jogo que regem uma sociedade” (Rozas e Sánchez, 2004, p. 52). Cabe às organizações, diferentes do conceito de instituições, serem capazes de aproveitar as oportunidades criadas por estas.

No que tange aos fundamentos da relação entre investimento em infraestrutura e crescimento, Moreira (2006) revisa a literatura e reconhece as polêmicas metodológicas anteriormente descritas, principalmente sobre tamanho do impacto e simultaneidade. Acredita que os canais que estimulam o crescimento compreendem a redução dos custos dos insumos como transporte, eletricidade e água; o aumento da produtividade do trabalho e do capital; e, fundamentalmente, os ganhos decorrentes da ampliação do mercado, o qual contribui para aumentar a produtividade via competição, especialização e economias de escala.

A ênfase na ampliação do mercado é o aspecto central e diferenciado da argumentação de Moreira (2006). Assim, afirma que:

(...) reparando um viés histórico de infraestrutura contra o comércio intrarregional e, portanto, criando as condições para um mercado integrado na América do Sul, a lisa pode trazer uma contribuição ao crescimento que iria além de qualquer outro projeto nacional de infraestrutura na região (*op. cit.*, p. 24).⁶

Apesar da cautela necessária quando se analisam impactos quantitativos dos investimentos em infraestrutura, deve-se entender que na América do Sul existem enormes gargalos de infraestrutura que fazem necessário um grande impulso dos investimentos em nível regional. O autor alerta que não se trata, evidentemente, de qualquer tipo de investimento, a qualquer custo. Os projetos devem ser submetidos a rigorosas análises de custo-benefício, respeitando restrições macroeconômicas e ambientais dos respectivos países (Moreira, 2006, p. 25).

2.2 Visão não convencional

Em contraposição ao que é denominado pensamento neoliberal sobre o processo de integração econômica, de certa forma resumido na subseção anterior, o pensamento marxista está sustentado na teoria da dependência, esboçada nas formulações teóricas de Marini (1991). Para os autores marxistas, o pensamento neoliberal sobre integração

6. A partir do conceito de integração produtiva regional, Baumann (2013, p. 198) argumenta que “o custo médio de fragmentação (do processo produtivo) será menor se o produto total aumenta como resultado de economias de escala. Neste caso, uma região com um mercado de consumo amplo, ou com grande capacidade de exportar, é um candidato natural para a integração produtiva regional”. Prossegue: “qualquer que seja o mecanismo catalizador, a fragmentação da produção requer um mínimo de infraestrutura. *Pelo menos, transporte e logística*” (*idem, ibidem*, grifo nosso).

econômica está consubstanciado no Consenso de Washington e na visão de regionalismo aberto difundida pela Cepal na década de 1990 e descrita anteriormente.

Autores como Souza e Silva (2013, p. 156), citando Ruy Mauro Marini, afirmam, inicialmente, que “a inserção internacional dependente da economia latino-americana acarretará também, por isso mesmo, a impossibilidade da integração das economias latino-americanas entre elas mesmas”. Isto não seria surpreendente dado que “a afirmação da economia capitalista dependente latino americana, sob sua forma de exportação de produtos primários, faz declinar o espírito integracionista” (*idem, ibidem*).

Em termos teóricos, esses autores atestam que há uma troca desigual entre as economias da América Latina e as economias centrais que não deve ser tratada apenas como uma deterioração dos termos de troca no sentido cepalino. Sob o ponto de vista de Marini (1991),⁷ a inserção da América Latina na economia capitalista responde às exigências dos países industriais na produção de mais-valia relativa, entendida como a exploração do trabalho com base na mudança das condições técnicas de produção que resultam na desvalorização real da força de trabalho. Por este processo, os países com menor produtividade, dependentes dos países centrais, transferem mais-valia por meio do comércio internacional às nações desenvolvidas com maior produtividade.⁸

Nessa dinâmica de transferência de mais-valia relativa por meio da superexploração da força de trabalho, Souza e Silva (2013, p. 158) argumentam que blocos regionais como o Mercosul e a CAN, com ênfase na prática “comercialista, passaram a funcionar basicamente como área de livre comércio dentro do regionalismo aberto”, privilegiando-se “a competição no lugar da cooperação”.

De acordo com Marini (1991), um processo de integração deve promover a criação de um espaço econômico mais amplo, capaz de adequar-se aos requerimentos derivados das modernas tecnologias de produção. Essa integração não supõe apenas a simples

7. Existem outros autores marxistas que desenvolvem a teoria da troca desigual com algumas variações em relação a Marini, como Emmanuel Arghiri, Samir Amin e André Gunder Frank.

8. Em termos conceituais, a redução do tempo de trabalho que o operário precisa para produzir uma certa quantidade de mercadorias possibilita ao capital, sem aumentar a jornada de trabalho (mais-valia absoluta), exigir dele mais tempo de trabalho e, portanto, maior quantidade de valor. Segundo Marini (1991, p. 39), “o que aparece, no plano da produção, como uma diminuição do tempo de trabalho, se converte, desde o ponto de vista do capital, em um aumento da produção exigida ao trabalhador”.

agregação de espaços econômicos mas também a concepção de uma nova economia com a incorporação de contingentes populacionais à cultura, ao trabalho e ao consumo, que deveria correr paralelamente com avanços em um processo de integração política, apontada em direção a um Estado supranacional.

Complementarmente, dentro dessa linha de raciocínio, autores como Reinecken e Neves (2012, p. 154) estabelecem que:

(...) uma integração econômica, além de necessária, torna-se plausível apenas com a delegação de atribuições estatais a órgãos supranacionais, em maior ou menor grau. Um modelo de integração latino-americana, objetivando a independência e o desenvolvimento deve ser composto pela participação ativa de todos os setores.

No mesmo contexto, Souza e Silva (2013, p. 160) alertam que propostas como a Unasul e a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (Alba) “procuraram superar as formas tradicionais de integração baseadas apenas no comércio e colocaram, como seus objetivos, a integração produtiva e físico-energética além da integração social, política e cultural”. Não se trata, de acordo com eles, de projetos regionais baseados na competição. Concluem afirmando que o projeto Alba “tem claramente uma definição anti-imperialista e expressa com mais propriedade as ideias formuladas por Marini” (*op. cit.*, p. 162).

Finalmente, é importante mencionar outro tema caro à economia mariniana e que ressurge nas atuais discussões sobre integração de infraestrutura. Trata-se do conceito de subimperialismo. Para Marini (1991), os projetos de integração regional e sub-regional e as políticas agressivas de concorrência internacional representam o velho modelo da economia exportadora. Afirma o autor que “a expressão acentuada dessas tendências no Brasil tem nos levado a falar de subimperialismo” (*op. cit.*, p. 26), o qual tem dimensões não só econômicas como também sociológicas e políticas.

De acordo com Martins (2011, p. 132-133), na órbita econômica, o subimperialismo “torna-se a alternativa mais dinâmica para a realização de mercadorias uma vez que a composição orgânica do capital nos países dependentes atinja nível médio, com a introdução da indústria de bens de consumo duráveis na região”. Assim, Marini (1991, p. 26) afirmava que “são as condições próprias da economia brasileira, que lhe tem permitido levar longe sua industrialização criando, inclusive, uma indústria pesada,

assim como as condições que caracterizam a sua sociedade política (...) as que deram lugar no Brasil ao subimperialismo”.

Esse subimperialismo foi abordado por Marini em 1970, portanto em pleno regime militar, mas seus intérpretes, como o próprio Martins (2011), teorizam que ele é caracterizado pelo alto dinamismo das exportações de mercadorias, pela exportação de capital e pelo controle regional de matérias-primas e suprimentos energéticos. Segundo Martins (*op. cit.*, p. 133), “o movimento de desdobramento internacional ocorreria, sobretudo, em direção a outros países dependentes integradores”. Conclui o autor que, de acordo com Marini, aqui na América Latina só o Brasil tem possibilidades de exercer essa trajetória subimperialista.

3 A IIRSA

A convergência de regimes políticos e de política econômica entre vários países da América do Sul, assim como o significativo aumento do comércio regional observado ao longo dos anos 1990, criaram um ambiente propício para discussões em torno do estabelecimento de um processo de integração mais efetivo na região. Nesse contexto, foi realizada a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, nos dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, em Brasília. Nesta reunião, na qual pela primeira vez reuniram-se os presidentes dos doze países da América do Sul,⁹ foram tratados diversos temas como democracia, comércio, drogas ilícitas e delitos conexos, informação, conhecimento e tecnologia, além da integração da infraestrutura física sul-americana. O objetivo da reunião foi aprofundar consensos em torno da necessidade de se construir uma agenda comum de oportunidades e desafios específicos, de modo a melhor preparar a região em sua inserção na economia mundial, em um contexto de globalização econômica. Em termos de comércio, a meta era a formação de um espaço econômico ampliado na região, baseado na progressiva liberalização do intercâmbio de mercadorias e serviços, na facilitação de investimentos e na criação da infraestrutura necessária para alcançar este objetivo.¹⁰

9. Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

10. Comunicado de Brasília, § 32. Disponível em: <<http://kitplone.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/01/comunicado-de-brasilia>>.

A Irsa, criada a partir dessa reunião, foi concebida a partir do reconhecimento da importância de se desenvolver e fortalecer uma visão regional que incorporasse e ampliasse as visões nacionais, tendo como ênfase a complementaridade entre as ações de integração regional e desenvolvimento da infraestrutura física. A concepção da Irsa baseou-se em três consensos fundamentais: *i*) a necessidade de manter e ampliar a dinâmica de crescimento do mercado regional, criando melhores condições para competir no mercado global; *ii*) a existência de um *deficit* crescente em termos de infraestrutura física na região, tido como uma barreira importante à integração comercial; e *iii*) a necessidade de ampliar fontes e mecanismos de financiamento que permitissem aumentar o fluxo de investimentos públicos e privados (BID, 2008, p. 2).

O Comunicado de Brasília, documento resultante da reunião e ratificado pelos doze chefes de Estado presentes, no capítulo relativo ao tema infraestrutura de integração, explicita os objetivos e orientações para a iniciativa recém-criada, conforme relatado a seguir.

- 1) Desenvolver uma perspectiva regional que incorpore e amplie as visões nacionais, na elaboração de estratégias e políticas de investimento.
- 2) Reconhecer a complementaridade entre integração regional e o desenvolvimento da infraestrutura física.
- 3) Compartilhar do financiamento dos projetos de infraestrutura de integração pelos governos, setor privado e instituições financeiras multilaterais.
- 4) Identificar mecanismos inovadores de apoio financeiro aos projetos de infraestrutura.
- 5) Enfatizar os setores de transporte, energia e telecomunicações.
- 6) Conceber o futuro espaço econômico da região no âmbito do conceito de eixos de integração e de desenvolvimento (EIDs) econômico e social.
- 7) Adotar regimes normativos e administrativos que facilitem a interconexão e a operação dos sistemas de transporte, energia e telecomunicações.

Ainda no escopo do Comunicado de Brasília, os presidentes registraram seu conhecimento do Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul (Plano de Ação), documento elaborado pelo BID, e pela Corporação Andina de Fomento (CAF). Nele, foram apresentados os elementos centrais da estratégia de intervenção da iniciativa, bem como os mecanismos operacionais de seu funcionamento, levando em conta o horizonte temporal de dez anos.

3.1 Antecedentes sobre as experiências de coordenação para a integração regional

Não obstante a Iirsa ter sido criada na Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, em setembro de 2000, várias foram as iniciativas anteriores de integração regional na América do Sul. Pereira (2005, p. 7) cita os acordos do Brasil com a Argentina e o Paraguai, nos anos 1930, que viabilizaram a construção das pontes São Borja-Santo Tomé, ligando Brasil e Argentina (inaugurada em 1948), e da Ponte da Amizade, entre o Brasil e o Paraguai (inaugurada em 1959), como ações precursoras do processo de integração da infraestrutura física regional.

Com relação aos mecanismos de cooperação e coordenação, houve muitas iniciativas com o objetivo de discutir e acordar soluções para os constrangimentos relacionados à infraestrutura física na região, especialmente nos setores de transporte, telecomunicações e energia. No caso dos dois primeiros setores, a partir dos anos 1980, ocorreram, no âmbito da Comunidade Andina e do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), inúmeros fóruns de diálogo e concertação, cujo objetivo era a facilitação do comércio e a integração física entre os países-membros, bem como a busca conjunta por recursos financeiros para a execução de projetos integracionistas. Na área energética, por sua vez, é importante mencionar alguns organismos regionais como a Organização Latino-Americana de Desenvolvimento de Energia (Olade) e a Associação Regional de Empresas de Petróleo e Gás Natural na América Latina e no Caribe (Arpel), que trabalharam na criação de um sistema de integração e cooperação energética na região (Rojas, 2008). Estes mecanismos criaram importante acervo de informações e pesquisas sobre a região, além da experiência de organização institucional, que constituíram antecedentes importantes na concepção da Iirsa.¹¹

11. Para uma análise mais detalhada sobre as experiências de coordenação e cooperação no âmbito da integração física na região, ver o anexo 1 do documento BID (2008).

No campo da integração econômico-comercial, é importante mencionar a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), em 1960, e sua sucessora, a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), em 1980, da CAN, em 1969, bem como do Mercosul, em 1991. A Alba e a Unasul, criadas respectivamente em 2004 e 2008, são exemplos mais atuais de iniciativas de integração regional, sendo que esta última possui uma agenda mais ampla, abrangendo assuntos de integração física, segurança, economia e finanças, educação, assim como temas de caráter social e cultural, entre outros.

Essas iniciativas sub-regionais de integração comercial, muito embora com objetivos comuns de superar barreiras ao desenvolvimento econômico por meio da intensificação comercial entre os países envolvidos, apresentam características e graus de complexidade variados. De acordos de livre comércio, em que cada país mantém seu próprio marco regulatório e autonomia em decisões de política comercial, ao estabelecimento de uma união aduaneira, que prevê a criação de uma tarifa externa comum no âmbito dos países que a compõem, a região apresenta não somente uma razoável multiplicidade de acordos sub-regionais de integração mas também um grau significativo de superposição entre eles (Baumann, 2013, p. 167).

É reconhecido que durante os anos 1990 as iniciativas de integração regional tomaram novo impulso, com o renascimento da CAN e, principalmente, com a criação do Mercosul. Essas iniciativas foram levadas a cabo em um contexto econômico liberalizante, de maior inserção das economias nacionais no sistema econômico internacional, o qual se convencionou chamar de regionalismo aberto, concepção que levava em conta a simultaneidade entre abertura comercial e integração regional.

Muito embora a CAN não tenha avançado de maneira consistente, tendo em vista contradições de interesses comerciais entre seus membros,¹² o estabelecimento do Mercosul criou as condições para a ampliação do comércio e da integração produtiva regional nos anos seguintes à sua criação. Foram firmadas, assim, as condições para o estabelecimento do projeto de integração física, como um impulso adicional à efetiva integração da região.

12. A partir de 2004, Equador, Peru e Colômbia firmaram acordos bilaterais de livre comércio com os Estados Unidos, fato que levou a Venezuela a retirar-se da CAN e a iniciar processo para integrar-se ao Mercosul, desarticulando a iniciativa.

3.2 O Plano de Ação

O Plano de Ação continha os elementos fundamentais da estratégia de intervenção da Iirsa para alcançar a integração da infraestrutura física da região.¹³ Tendo como base os conceitos de competitividade e sustentabilidade em um contexto de globalização, este plano preconizava lançar as bases para o desenvolvimento abrangente da infraestrutura da América do Sul em um período de dez anos. Focava não só as melhorias da infraestrutura em si mas também o desenvolvimento de processos logísticos de maneira integral, incluindo os sistemas e regulações de aduanas, de telecomunicações, de tecnologia de informação (TI), dos mercados de serviços de logística (frete, seguros, armazenamento, entre outros) e o desenvolvimento sustentável em nível local (Iirsa, 2000). Pode-se dizer que o Plano de Ação foi o principal documento sobre a estratégia de intervenção da Iirsa. Nele, foram detalhados, além da estrutura organizacional da iniciativa, o seu marco programático e estratégico.

O Plano de Ação foi concebido levando em conta dois componentes principais: *i)* os mecanismos de implementação e acompanhamento, nos quais se detalha uma estrutura institucional e operacional que define as formas de trabalho, metas, cronogramas e um esquema de alocação de responsabilidades entre instituições e países; e *ii)* as ações básicas, nas quais se enumera uma série de ações estratégicas, entre elas o enfoque em eixos de integração e desenvolvimento e PSIs, como meio de se identificarem os requerimentos físicos, normativos e institucionais para o desenvolvimento da infraestrutura física na região.

A concepção e a lógica do plano levaram em consideração a decisão tomada pelos países de não se criarem novas instituições regionais, mas de se trabalhar com os recursos humanos e financeiros de instituições já existentes, procurando esquemas de cooperação e otimização de esforços e recursos entre elas. Ademais, pretendia-se criar um mecanismo de interação ágil e flexível entre os governos dos países e entidades regionais, notadamente os organismos multilaterais de atuação regional,¹⁴ além de um ambiente de consenso

13. O Plano de Ação foi preparado pelos organismos internacionais que se incorporaram à Iirsa – BID, CAF e Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata) –, como resultado da Cúpula de Brasília. Foi submetido aos ministros dos países da região na Reunião de Montevidéu, em dezembro de 2000, e ratificado pelos presidentes em reunião presidencial no Equador, em 2002.

14. Um elemento a ser observado na estrutura organizativa da Iirsa foi a ausência da participação dos organismos e instituições que na época possuíam protagonismo nas discussões sobre infraestrutura regional, notadamente a Aladi, Olade e Cepal, bem como instâncias de integração regional como o Mercosul e a CAN.

entre os países, necessário para a manutenção dos compromissos e a sustentação das decisões das partes envolvidas na iniciativa (Iirsa, 2011, p. 50).

3.2.1 Mecanismos para a implementação e acompanhamento

Os denominados mecanismos de implementação e acompanhamento do Plano de Ação foram fundamentados na criação de uma estrutura institucional e organizativa que prescindiu de instâncias formais próprias, apoiada em organizações nacionais já existentes em um espaço de atuação *ad hoc*. Foi concebida em três níveis, com graus de hierarquias distintas:

- Comitê de Direção Executiva (CDE);
- Comitê de Coordenação Técnica (CCT); e
- Grupos Técnicos Executivos (GTEs).

O CDE funcionava como instância diretiva e política da Iirsa, dando direcionamento e orientação aos trabalhos técnicos, refletindo as prioridades estabelecidas pelos governos. Era integrado por representantes de alto nível nomeados pelos governos dos países, de uma maneira geral oriundos de ministérios relacionados às áreas de infraestrutura e planejamento.¹⁵

O CCT, por sua vez, instância de caráter técnico e operacional da iniciativa, era integrado por representantes do Banco Interamericano de Desarrollo (BID), da CAF e do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata), organismos multilaterais cujo mandato de viabilizar técnica e financeiramente à Iirsa foi dado pelos presidentes dos países da América do Sul, por meio do Comunicado de Brasília. Era responsabilidade do CCT fornecer apoio técnico aos países em temas relacionados à identificação de uma carteira de projetos, à participação dos setores públicos e privados na implementação e financiamento das operações, a classificação e seleção de mecanismos de financiamento inovadores, entre outros. Nesse contexto, o CCT coordenava o apoio técnico prestado pelos organismos multilaterais às áreas prioritárias estabelecidas no

15. No caso do Brasil, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) era o representante do governo brasileiro no CDE.

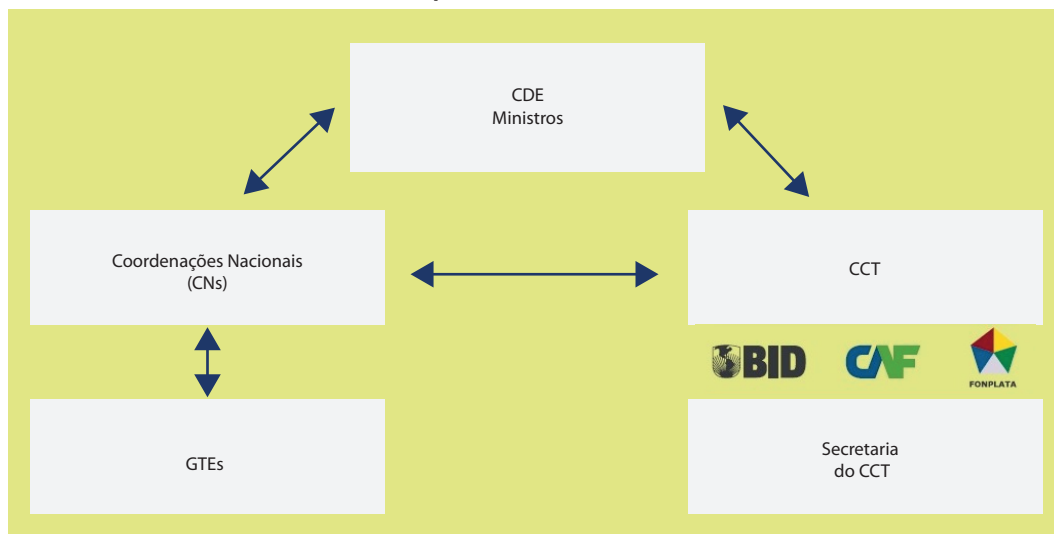
âmbito do CDE e dos GTEs. Ademais, o CCT funcionava como secretaria-executiva da iniciativa, responsável pela organização administrativa e operacional da Iirsa.

Os GTEs, por seu turno, foram concebidos como a instância de trabalho técnico dos governos, tendo como referência os direcionamentos do CDE. Eram integrados por funcionários especialistas designados pelos países que integram a Iirsa e coordenados por gerentes, contratados pelos organismos multilaterais envolvidos na iniciativa. Os GTEs articulavam-se com o CCT no intuito de atender às demandas provenientes do CDE e tinham como atribuições a análise dos temas específicos para cada eixo ou processo de integração. Possuíam um caráter temporário, multidisciplinar e multissetorial e foram constituídos para cada EID e para cada um dos PSIs aprovados pelo CDE.

Além da estrutura institucional-operacional prevista no Plano de Ação, alguns países estabeleceram a figura do coordenador nacional, que tinha como objetivo servir de ponto de enlace e articulação tanto no âmbito dos governos quanto no CCT. No caso do Brasil, além desta figura, foi criada, no âmbito do governo federal, a Comissão Interministerial para a Iirsa, composta por representantes do MP; do Ministério das Relações Exteriores (MRE); do Ministério dos Transportes (MT); do Ministério das Comunicações (MC) e do Ministério das Minas e Energia (MME), cabendo ao MP sua presidência. A criação desta comissão, que definia os mecanismos de acompanhamento e interlocução da Iirsa, demonstra a importância que o governo brasileiro dava à iniciativa e a seus resultados (Pereira, 2005, p. 84).

A figura 1 apresenta a estrutura operacional da Iirsa, de acordo com o previsto no Plano de Ação.

FIGURA 1
IIRSA: estrutura institucional e operacional



Fonte: IIRSA (2011, p. 52).

3.2.2 As ações básicas

O Plano de Ação da IIRSA preconizava uma estratégia de integração da infraestrutura física utilizando um enfoque em EIDs, complementado com o desenvolvimento de processos setoriais necessários para aperfeiçoar a competitividade e a sustentabilidade das cadeias logísticas regionais. A partir desta visão estratégica, seria possível identificar os requerimentos de tipo físico, normativos e institucionais para o desenvolvimento da infraestrutura na região (IIRSA, 2000). Nessa perspectiva, o Plano de Ação enumerou ações básicas a serem implementadas conforme descrito a seguir.

- 1) Desenhar uma visão mais integral da infraestrutura para a integração, centrando-se no desenvolvimento sinérgico entre os setores de transporte, energia e telecomunicações.
- 2) Enquadrar os projetos no âmbito de um planejamento estratégico a partir da identificação dos EIDs regionais.
- 3) Modernizar e atualizar os sistemas regulatórios e institucionais nacionais que normatizam o uso da infraestrutura.

- 4) Harmonizar as políticas, planos e marcos regulatórios e institucionais entre os países.
- 5) Valorizar a dimensão ambiental e social dos projetos.
- 6) Melhorar a qualidade de vida e as oportunidades das populações locais em torno dos eixos de integração.
- 7) Incorporar mecanismos de participação e consulta que venham a garantir participação ativa das comunidades envolvidas e do setor privado no processo de definição e seleção dos projetos.
- 8) Desenvolver novos mecanismos regionais para a programação, execução e gestão de projetos.
- 9) Estruturar esquemas financeiros adaptados à configuração específica de riscos de cada projeto.

Entre as ações do plano, destacavam-se os conceitos de eixos de desenvolvimento e integração e PSIs como elementos estratégicos de enquadramento dos projetos de infraestrutura física. É importante mencionar que estes conceitos foram inicialmente adotados por Batista da Silva (1997) quando propôs um novo “paradigma” para o planejamento de projetos de infraestrutura na região, por meio de uma visão mais abrangente, sistêmica e holística do conceito de desenvolvimento. Neste conceito, o processo de planejamento da infraestrutura deveria ser realizado sob uma perspectiva geoeconômica, buscando a eficiência e outras vantagens a serem obtidas a partir da visão da região como uma única unidade econômica.¹⁶

Eliezer Batista da Silva parte do diagnóstico de que o principal entrave a uma maior inserção da América do Sul no comércio global estava na deficiência de sua

16. A definição de planejamento geoeconômico explicitada neste trabalho contrapõe-se à da obra de Eliezer Batista, com a definição de planejamento geopolítico. Esse último caracterizava-se pelo movimento de simples ocupação de territórios de forma a estabelecer presença nacional no âmbito de suas fronteiras, tentando atingir autossuficiência econômica e atender a suas próprias necessidades de desenvolvimento num contexto estritamente nacional (Batista da Silva, 1997, p. 11).

infraestrutura física, notadamente em sua rede de logística, telecomunicações e energia. De acordo com o autor,

(...) a falta de um moderno e integrado sistema de infraestrutura pode ser considerado o fator-chave por trás da presença declinante da América do Sul no comércio mundial. Em outras palavras, facilitar o intercâmbio de pessoas, bens e ideias entre os países da América do Sul e entre a América do Sul e o resto do mundo é um dos mais eficazes passos a serem dados para fortalecer a América do Sul como uma unidade de comércio e fazer com que as vantagens desta estrutura se reflitam no desenvolvimento econômico e social (Batista da Silva, 1997, p. 20).

A estratégia proposta por Eliezer Batista para enfrentar o constrangimento da infraestrutura na região consistia no reordenamento do desenvolvimento por meio da criação de cinturões de desenvolvimento, criados ao longo de redes regionais de transporte, telecomunicações e energia. Por meio da combinação simultânea dessas redes logísticas, os cinturões tenderiam a promover a ampliação de uma infraestrutura eficiente sob a ótica econômica, social e ambiental.¹⁷

A divisão do território sul-americano em EIDs, conforme o Plano de Ação, levava em conta a abordagem sistêmica e integrada do desenvolvimento da região, além da organização deste espaço em torno de eixos transnacionais que se caracterizavam como potenciais concentradores de fluxo de comércio. Nessa perspectiva, os critérios de seleção e priorização dos EIDs deveriam considerar: *i*) a cobertura geográfica de países e regiões; *ii*) os fluxos de comércio existentes e potenciais; *iii*) os volumes de investimentos atuais e projetados nas áreas de influência dos eixos; *iv*) a potencial participação do setor privado no financiamento dos projetos; e *v*) o grau de sustentabilidade ambiental e social dos projetos (Iirsa, 2000).

Com base nesse conceito, foram propostos inicialmente doze EIDs, que, após processo de avaliação e discussão sobre a metodologia pelos governos e pelo CCT, foram redefinidos para dez, descritos a seguir:

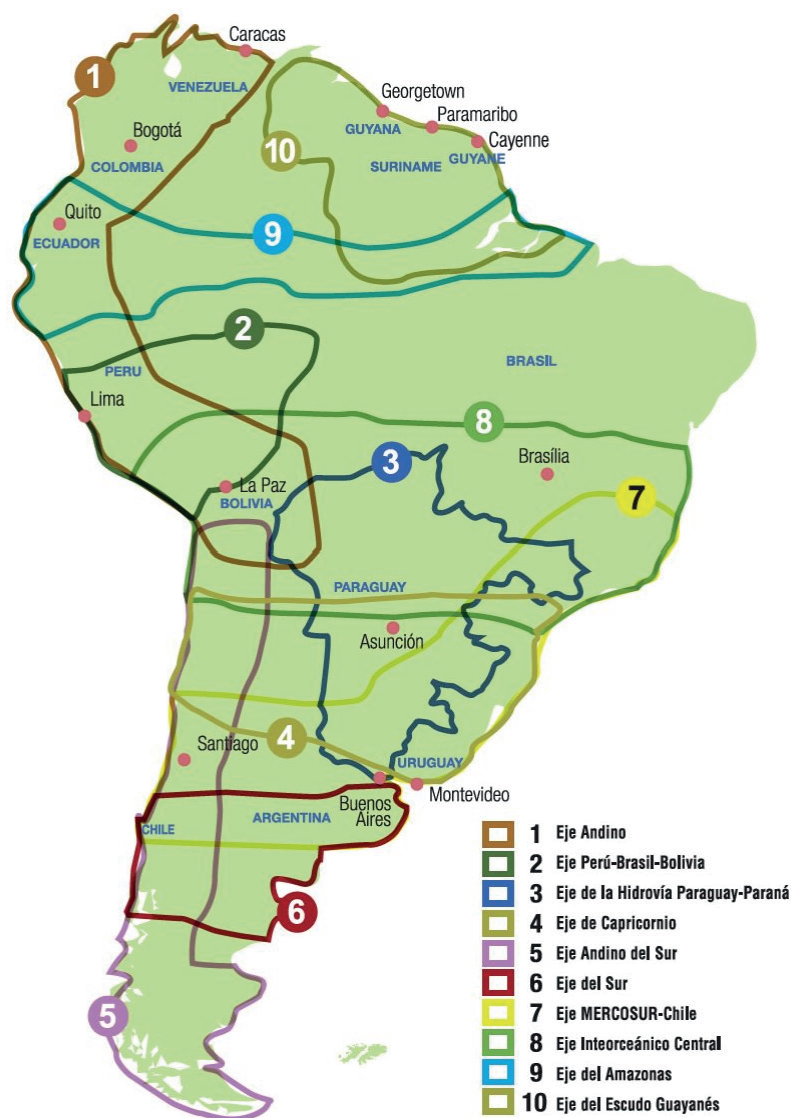
17. A concepção de desenvolvimento baseada em cinturões de desenvolvimento, criada por Eliezer Batista, foi usada, também, como subsídio à elaboração do Plano Plurianual de Investimentos (PPA) do governo federal para o período 2000-2003 (Avança Brasil). Neste PPA, introduziu-se o conceito de estudo de eixos, que consistia em elaborar uma visão de planejamento integrada e estratégica, levando em conta questões como potencialidades regionais, integração entre projetos e desenvolvimento sustentável, entre outras.

- Eixo Mercosul-Chile (São Paulo-Montevidéu-Buenos Aires-Valparaíso);
- Eixo Andino (Caracas-Bogotá-Quito-Lima-La Paz);
- Eixo Interoceânico (São Paulo-Campo Grande-Santa Cruz de la Sierra-La Paz-Ilo-Matarani-Arica-Iquique);
- Eixo Multimodal do Amazonas (Brasil-Colômbia-Ecuador-Peru);
- Eixo do Sul;
- Eixo do Escudo Guianês;
- Eixo Peru-Brasil-Bolívia;
- Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná;
- Eixo de Capricórnio; e
- Eixo Andino do Sul.

A figura 2 mostra a localização dos EIDs concebidos no âmbito da Iirsa.¹⁸

18. Uma descrição detalhada dos EIDs pode ser encontrada em Iirsa (2011, p. 66-76).

FIGURA 2
Iirsa: EIDs



Fonte: Iirsa (2011, p. 66).

A divisão do território sul-americano em EIDs significou criar áreas com características diversas e com etapas distintas de desenvolvimento, refletindo, portanto, estratégias de investimento e integração também diversas. A tabela 1 apresenta alguns dados básicos das áreas de influência dos dez EIDs criados no âmbito da Iirsa.

TABELA 1

lirsa: dados básicos dos EIDs

EIDs	Superfície (milhões de km ²)	População (milhões de habitantes)	Produto interno bruto (PIB) (US\$ bilhões ¹)
Amazonas	5,7	61,5	150,5
Andino	2,6	103,5	361,8
Capricórnio	2,8	49,9	228,9
Escudo Guianês	4,0	24,5	199,9
Hidrovia Paraguai-Paraná	3,8	73,2	419,3
Interoceânico Central	3,5	92,6	485,8
Mercosul-Chile	3,2	137,3	852,4
Peru-Brasil-Bolívia	1,1	10,2	20,4
Sul	0,5	5,8	34,5
Andino do Sul	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte: lirsa (2011, p. 76).

Nota: ¹ A preços de mercado de 2000 sobre a base de valores de 2008.

Obs.: n.d. = não disponível.

Como pode ser observado, existe uma grande diversidade de situações, levando em conta as três dimensões apresentadas na tabela 1. Em termos de superfície, de um lado tem-se o eixo Amazonas, cuja área de influência vai do Pacífico (Colômbia e Equador) ao Atlântico, abrangendo parte dos estados brasileiros do Amazonas, Amapá e Pará, com uma extensão de 5,7 milhões de quilômetros quadrados. De outro lado, o eixo Sul, com apenas 500 mil quilômetros quadrados de área de influência, que abrange parte do território do Chile e da Argentina, com extremidades nos oceanos Pacífico e Atlântico. Com relação à população, observa-se que os maiores contingentes estão nos eixos Mercosul-Chile e Andino, com cerca de 137 milhões e 103 milhões de habitantes, respectivamente, enquanto o menor contingente populacional se localiza no eixo Sul, com aproximadamente 6 milhões de habitantes. Em termos de importância econômica, o eixo mais relevante é o Mercosul-Chile, com um PIB de US\$ 852 bilhões. Esse eixo vincula os principais centros econômicos do território que cobre parte do Chile, Argentina, Paraguai, Uruguai e Brasil e possui um processo de integração comercial mais avançado. Os eixos Peru-Brasil-Bolívia e Sul, por sua vez, são os que apresentam menor importância econômica, com um PIB de cerca de US\$ 20 bilhões e US\$ 34 bilhões, respectivamente.

Além da abordagem dos EIDs, o Plano de Ação propunha dar ênfase aos aspectos regulatórios e institucionais que normatizam o uso da infraestrutura na região, identificando os obstáculos ao desenvolvimento e a operacionalidade da infraestrutura, ademais de propor linhas de ações para superá-los. Esse enfoque seria instrumentado por

intermédio do desenvolvimento dos PSIs, que juntamente com os EIDs constituíam o segundo pilar de atuação da Iirsa.

No Plano de Ação foram propostos seis PSIs, conforme detalhado a seguir:

- Sistemas operativos de transporte multimodal;
- Sistemas operativos de transporte aéreo;
- Facilitação de passos de fronteira;
- TI e telecomunicações;
- Instrumentos para o financiamento de projetos de integração; e
- Integração energética.

O objetivo de identificação desses processos era fornecer subsídios à atuação dos países na implementação de políticas públicas de harmonização e facilitação de processos normativos, por intermédio da elaboração de diagnósticos setoriais e planos de trabalho para cada um dos PSIs.

3.3 A implementação da Iirsa (2000-2010)

O Plano de Ação foi o instrumento orientador da estratégia de intervenção da Iirsa em termos operacionais e institucionais. Continha uma série de orientações básicas, em que o enfoque em eixos de EIDs e em PSIs constituíam seus pilares fundamentais. De uma maneira geral, pode-se dividir o processo de implementação da Iirsa em duas etapas distintas, definidas em função do avanço da agenda em torno do processo da integração da infraestrutura regional.

A primeira etapa se estende do momento de lançamento do Plano de Ação, em dezembro de 2000, até a Sexta Reunião do CDE em Lima, Peru, em novembro de 2004. Pode-se definir essa etapa como a de planejamento. Nesse período, foram iniciados os trabalhos de reconhecimento das sensibilidades e prioridades nacionais em termos dos

conceitos utilizados sobre integração física regional, bem como a operacionalização da estrutura organizativa da iniciativa. Foi contratada e elaborada uma série de estudos sobre o potencial de integração de cada EID, além de diagnósticos sobre impactos normativos e regulatórios na integração física da região, objeto de trabalho dos PSIs. Iniciaram-se estudos com o propósito de ampliar a participação do setor privado na lirs, como um vetor adicional de recursos, por meio da concepção de mecanismos alternativos de financiamento e de garantias. Paralelamente, trabalhou-se, juntamente com os países-membros, na prospecção e identificação de projetos de investimento que foram priorizados e hierarquizados em função da aplicação de metodologia denominada planejamento territorial indicativo.¹⁹ Esta metodologia estruturou os projetos de cada eixo de integração em grupos, que tiveram uma avaliação de impacto econômico, financeiro, social e ambiental, com ênfase no território a que estavam relacionados.²⁰ A aplicação dessa metodologia permitiu identificar, para cada EID, a sinergia e o potencial que cada grupo de projetos apresentava, tendo em vista a logística de infraestrutura necessária. A partir do emprego dessa metodologia, foi identificada uma carteira inicial com 335 projetos de integração, totalizando investimentos de quase US\$ 37,5 bilhões.

A tabela 2 apresenta a consolidação dessa carteira de projetos por EID. Nota-se que, em termos de número de projetos, os eixos Andino e Mercosul-Chile são os que mais concentram operações. Por sua vez, os eixos Peru-Brasil-Bolívia e Sul são os que detêm menor número de projetos. Em termos de valores, os eixos Mercosul-Chile e Peru-Brasil-Bolívia são os que apresentam maiores valores a serem financiados, enquanto os eixos Escudo Guianês e Sul são os menores. Observa-se um grande número de projetos identificados, com assimetrias “naturais” em termos de capacidade financeira e institucional de implementação dos projetos.

19. O planejamento territorial indicativo consistiu em uma metodologia de ordenamento e priorização de projetos tendo como base o impacto econômico e social dessas operações no território de cada eixo de integração. Foi desenvolvida a partir de discussões entre especialistas dos países da região, tendo em vista critérios qualitativos (convergência de opiniões entre os técnicos) e hierárquicos (comparação entre grupos de projetos para diferentes critérios).

20. Foram criados quarenta grupos de projetos nos dez eixos de integração, os quais foram avaliados em termos de riscos de implementação, de financiamento e de convergência política com relação às prioridades dos países.

TABELA 2
lirsa: carteira inicial de projetos, por EID

EID	Número de projetos	Valor (US\$ milhões)
Andino	74	4.975,24
Capricórnio	34	2.030,78
Amazonas	44	2.010,95
Escudo Guianês	32	365,87
Sul	21	1.071,75
Interoceânico Central	44	3.305,95
Mercosul-Chile	68	12.076,53
Peru-Brasil-Bolívia	18	11.587,60
Total	335	37.424,67

Fonte: lirsa (2004a).

Elaboração dos autores.

Obs.: não consta, nesta primeira versão da carteira, projetos para os eixos da Hidrovia Paraguai-Paraná e Andino do Sul porque o processo de identificação e validação de projetos nos respectivos grupos de trabalho ainda não havia sido concluído.

A tabela 3 apresenta o perfil da carteira de projetos por setor, número de operações e valor. Observa-se que grande parte dos projetos identificados relacionava-se ao setor de transporte, que corresponde a 85% da carteira, representando um valor total de mais de US\$ 17 bilhões em investimentos, perfazendo 47% do total. É importante salientar que esse setor inclui, além de projetos de infraestrutura rodoviária, operações relacionadas aos modais hidroviário (marítimo e fluvial), aéreo e ferroviário. Os projetos de energia, por sua vez, representavam quarenta operações com um custo de mais de US\$ 20 bilhões em investimentos, correspondendo a mais de 50% do total do portfólio de projetos. Por último, o setor de telecomunicações contribui com seis projetos de integração, por um montante de US\$ 4,5 milhões.

TABELA 3
lirsa: perfil setorial da carteira inicial de projetos, por setor

Setores	Número de projetos	Valor (US\$ milhões)
Transporte	286	17.375,70
Energia	40	20.044,47
Telecomunicações	6	4,50
Outros	3	0,00
Total	335	37.424,67

Fonte: lirsa (2004a).

Elaboração dos autores.

Obs.: a classificação Outros inclui três projetos: dois de estudo de impacto ambiental e um de atração do investimento privado para indústrias de celulose, processamento de soja, café instantâneo e empacotamento de carne, para os quais não havia sido definido valor de investimento.

Com respeito ao perfil geográfico da carteira inicial de projetos, pode-se observar, pela tabela 4, uma concentração de operações no entorno geográfico de países como Argentina, Bolívia, Brasil e Peru, que juntos participam de 155 operações, 50% do total da carteira, por um valor de mais de US\$ 22 bilhões, 60% dos investimentos previstos. Essa concentração, tanto em termos de número quanto de valores financeiros, está associada não somente ao tamanho dos territórios dos países mas também ao grau de desenvolvimento e às potencialidades econômicas em termos de fluxos de comércio, atratividade de investimentos privados e contribuição para o aumento da competitividade da produção local de cada um dos eixos de integração envolvidos. Outra característica é de que 256 projetos – representando 76% do total – são de caráter nacional, enquanto 79 – correspondendo a 24% – são transnacionais.

TABELA 4
IIRSA: distribuição da carteira inicial de projetos, por países

País	Número de projetos	Valor (US\$ milhões)
Argentina	41	3.227,50
Bolívia	22	3.321,41
Brasil	48	12.676,74
Chile	18	716,65
Colômbia	21	712,51
Equador	16	468,48
Guiana	7	0,30
Paraguai	10	1.017,60
Peru	44	3.078,46
Suriname	7	90,92
Uruguai	11	409,67
Venezuela	11	1.226,80
Projetos transnacionais ¹	79	10.477,62
Total	335	37.424,67

Fonte: IIRSA (2004a).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Diferentemente dos projetos de âmbito nacional, que são desenvolvidos sob jurisdição de um único país, os projetos transnacionais são projetos binacionais, trinacionais ou multinacionais que exigem a participação direta destes países envolvidos no projeto para sua futura implementação (IIRSA, 2009, p. 248).

A despeito de importantes avanços em termos de aspectos operacionais,²¹ a IIRSA passou a ser foco de uma série de críticas por parte dos países, notadamente no que

21. Como a consolidação de mecanismos institucionais, a estruturação de grande parte dos EIDs e dos PSIs e a identificação de uma carteira comum de projetos de integração.

diz respeito à falta de “objetividade, dinamismo e rapidez na obtenção de resultados concretos” (Pereira, 2005, p. 88). A partir da aplicação da metodologia de planejamento territorial indicativo e da prospecção de um portfólio significativo de projetos, as instâncias técnicas da Iirsa começaram a trabalhar na construção de uma carteira de projetos mais restrita, com maior impacto econômico e ajustada à capacidade de endividamento dos países. Era consenso que a carteira originada a partir desse exercício deveria apresentar um caráter mais pragmático e operacional, tendo em conta a situação fiscal dos países e a disponibilidade de recursos para financiá-la.

No final de 2004, na Sexta Reunião do CDE, foi apresentada a Agenda de Implementação Consensuada (AIC) 2005-2010, documento que refletia o consenso dos doze países da região em torno de uma nova carteira com 31 projetos de integração prioritários. Esta carteira era derivada do conjunto inicial de projetos, totalizando investimentos de mais de US\$ 14 bilhões, cujo prazo de execução estava previsto para o intervalo entre 2005 e 2010. É importante mencionar que, a despeito da proposta desse novo conjunto de projetos, a carteira inicial da Iirsa continuou a ser alimentada com novas operações, bem como a inclusão de um novo eixo de integração (Hidrovia Paraguai-Paraná). Assim, chegou a contemplar, em 2010, 524 projetos de infraestrutura, somando investimentos na ordem de US\$ 96 bilhões.

A tabela 5 apresenta a distribuição da carteira AIC entre os países da região. Não obstante uma quantidade representativa de projetos ser caracterizada como binacional – doze operações, somando cerca de US\$ 5,5 bilhões em investimentos –, a maioria deles é de responsabilidade individual dos países. Das operações binacionais, é importante mencionar o projeto ferroviário Los Andes-Mendoza (Ferrocarril Transandino Central), de responsabilidade compartilhada entre o Chile e a Argentina, cujo custo previsto alcança US\$ 5,1 bilhões, valor que representa quase a totalidade dos investimentos estimados nesta categoria. Considerando essas operações, Argentina, Brasil, Chile e Peru absorvem 88% dos investimentos previstos dessa carteira.²²

A concentração de investimentos observada na AIC reflete de maneira clara o pragmatismo imposto na concepção dessa carteira, na qual se levou em consideração uma seleção de projetos com perspectivas concretas de implementação, tendo em vista fatores

22. Leva-se em consideração o valor dos projetos de responsabilidade de cada um dos países, mais o projeto Ferrocarril Transandino Central, compartilhado entre a Argentina e o Chile.

como impacto do ponto de vista econômico, a prioridade política dada pelos países e o estágio em termos de preparação das operações. Nessa perspectiva, foram beneficiados os países de maior desenvolvimento relativo, bem como aqueles localizados em zonas geoeconômicas prioritárias em termos de comércio, como é o caso do Peru.

TABELA 5
IIRSA: distribuição dos projetos da AIC, por país

País	Número de projetos	%	Valor (US\$ milhões)	%
Argentina	2	6	1.780,00	13
Bolívia	4	13	741,00	5
Brasil	2	6	1.550,00	11
Chile	2	6	328,00	2
Colômbia	1	3	373,00	3
Equador	0	0	0,00	0
Guiana	0	0	0,00	0
Paraguai	0	0	0,00	0
Peru	4	13	3.522,10	25
Suriname	0	0	0,00	0
Uruguai	1	3	234,00	2
Venezuela	0	0	0,00	0
Binacionais	12	39	5.487,80	39
Regionais	3	10	7,10	0
Total	31	100	14.023,00	100

Fonte: IIRSA (2004b).
Elaboração dos autores.

Com relação à localização dos projetos por EIDs, observa-se, por intermédio da tabela 6, a predominância de operações nos eixos Mercosul-Chile e Interoceânico Central, com sete projetos cada um e áreas geoeconômicas já consolidadas, que apresentam grande potencial e atratividade em termos de integração regional. Nesse particular, chama atenção a participação do eixo Mercosul-Chile no total da carteira AIC, representando 58% dos investimentos previstos, ou pouco menos de US\$ 8,2 bilhões. O eixo do Amazonas, por sua vez, também apresenta valores importantes na distribuição da carteira, tanto de número de projetos, quatro operações, quanto em investimentos previstos, acima de US\$ 2,5 bilhões.

TABELA 6
Iirsa: projetos da AIC, por EIDs

EID	Número de projetos	%	Valor (US\$ milhões)	%
Mercosul-Chile	7	23	8.135,00	58
Capricórnio	2	6	103,00	1
Interoceânico Central	7	23	1.635,00	12
Andino	3	10	117,50	1
Amazonas	4	13	2.510,80	18
Peru-Brasil-Bolívia	2	6	1.396,30	10
Escudo Guianês	4	13	119,10	1
Hidrovia Paraná-Paraguai	0	0	0,00	0
Processos setoriais	2	6	6,30	0
Total	31	100	14.023,00	100

Fonte: Iirsa (2004b).
Elaboração dos autores.

A tabela 7 apresenta o perfil setorial da carteira AIC. Pode-se observar uma forte concentração em torno do setor de transporte, que absorve mais de 80% do número de projetos de integração e 93% dos valores de investimento, com a consequente participação marginal dos setores de energia e telecomunicações. Ainda no âmbito desse setor, os projetos encontram-se fortemente concentrados no modal rodoviário, responsável por 84% do número de projetos e 53% dos valores de investimentos. Ademais, observam-se três operações relacionadas aos PSIs, todos eles voltados à construção de centros de fronteira (aduanas) e implantação de sistemas informáticos, cujo objetivo é facilitar o trânsito de bens e de pessoas entre os países envolvidos.

O perfil setorial da carteira AIC destaca claramente a opção da Iirsa em reproduzir, no modelo de integração física, o sistema de transporte predominante na região, baseado no modal rodoviário. A despeito de demandar investimentos de implementação menores no curto prazo, este modal apresenta-se como pouco adequado, dado o tamanho do território sul-americano e os custos ambientais, em geral mais elevados, em comparação a outros modais alternativos como as ferrovias e hidrovias, por exemplo.

TABELA 7

lirsa: perfil setorial da carteira AIC

Setores	Número de projetos	Valor (US\$ milhões)
Transporte	25	13.005,12
Rodoviário	21	6.841,82
Ferroviário	2	5.950,00
Hidroviário	2	213,30
Energia	1	1.000,00
Telecomunicações	2	6,30
PSIs	3	11,50
Total	31	14.022,92

Fonte: lirsa (2004b).
Elaboração dos autores.

A partir da aprovação da AIC, em dezembro de 2004, a lirsa entrou em uma nova etapa voltada à implementação da carteira comum de projetos. Nessa fase, houve um trabalho intenso no sentido de melhorar os processos de formulação, preparação e avaliação dos projetos,²³ assim como a construção de uma visão estratégica para a integração física regional, levando em consideração as experiências e propostas de cada país da região. Foi decidido, também, dar um novo enfoque para os PSIs, de modo que esses processos focalizassem ações para apoiar a preparação e implementação de projetos específicos de cada eixo, além de realizar uma ampla difusão da lirsa, extendendo o conhecimento da sociedade sobre seus avanços e realizações.

Nesse contexto, foi criada uma série de mecanismos com o objetivo de aprimorar os processos de planejamento e preparação dos projetos identificados, por meio de ações específicas no campo da avaliação ambiental estratégica, integração produtiva e de cadeias logísticas, além da solução de problemas vinculados a projetos de caráter transnacional. De acordo com Couto (2006), o propósito evidente da efetivação dessas medidas foi assegurar que os projetos não se convertessem em apenas “grandes corredores de exportação”, mas que pudessem gerar um vetor de desenvolvimento em suas áreas de influência.

23. Um dos produtos importantes nesse contexto foi a elaboração de um sistema de informação de base geográfica e de um banco de dados padronizado sobre o ciclo de vida das operações incluídas na carteira e o tratamento especial que requereriam os projetos de caráter transnacional.

Com relação aos trabalhos de harmonização dos marcos regulatórios, desenvolvidos nos PSIs, estes não vinham avançando de forma satisfatória e foram alvo de inúmeras críticas por parte dos países, tendo em vista o enfoque dado aos estudos elaborados. Com isso, os países acordaram limitar o escopo de trabalho desses grupos aos problemas específicos relacionados à implementação dos projetos e dos EIDs.²⁴

3.4 Produtos e resultados alcançados pela Iirsa (2000-2010)

Grande parte da literatura que trata da Iirsa destaca a importância desta iniciativa na criação e consolidação de um ambiente propício para discussões sobre o papel da integração da infraestrutura física como mecanismo indutor do desenvolvimento sustentável e competitivo da região. Ao longo do período inicial de sua vigência (2000-2010), a organização institucional e operacional adotada foi capaz de coordenar e construir consensos sobre a importância da integração física sul-americana, assim como estreitar o relacionamento e a coordenação entre os países da região sobre o tema. Foram discutidos e acordados enfoques, conceitos e metodologias que facilitaram os entendimentos em torno de uma agenda complexa, de caráter multinacional e multissetorial. Entretanto, pouco se avançou do ponto de vista da implementação efetiva dos projetos de integração e, consequentemente, na “otimização da competitividade e sustentabilidade da cadeia logística da região”, um dos objetivos principais da iniciativa.

É importante mencionar que, muito embora a iniciativa estivesse alicerçada no Plano de Ação, documento que detalhava os elementos estratégicos de sua implementação e organização, este não apresentava metas e indicadores específicos que permitissem criar uma referência quantitativa para a avaliação dos avanços da Iirsa. Nesse aspecto, optou-se por enumerar os principais produtos e resultados alcançados pela iniciativa, alguns de caráter tangível, outros intangíveis, como forma de avaliar seu desempenho.

3.4.1 Identificação e implementação de projetos de integração física

É reconhecido que o produto de maior visibilidade da Iirsa foi a identificação de uma carteira de projetos de integração física, a qual ordenou a infraestrutura requerida em torno de corredores logísticos denominados EIDs. Essa carteira foi concebida ainda na fase de

24. Além de não terem sido implementados em sua totalidade – em dezembro de 2004, apenas quatro processos estavam efetivamente em funcionamento –, o enfoque dado aos PSIs foi muitas vezes alvo de críticas por parte dos países, notadamente pelo fato de alguns estudos estarem desvinculados da realidade e dos interesses dos países-membros.

planejamento da iniciativa e apresentou sucessivas atualizações, resultado das discussões em torno do processo de planejamento territorial. Em 2004, essa carteira apresentava 335 operações, com investimentos estimados de US\$ 37,4 bilhões. Em 2010, no final da primeira etapa da iniciativa, esse conjunto de projetos evoluiu para 524 operações de infraestrutura, representando investimentos na ordem de US\$ 96,0 bilhões.²⁵

Apesar de essa carteira apresentar um grau de heterogeneidade significativo em termos de formulação técnica dos projetos, o processo de identificação e a evolução desse portfólio refletiram o ambiente de debate e procura por consensos em torno da questão da integração física regional, representando, portanto, um legado importante da Iirsa.

A despeito do grande número de projetos identificados, a Iirsa apresentou dificuldades de partir de uma agenda propositiva para uma abordagem mais pragmática, voltada para a implementação efetiva dos projetos. A apresentação da AIC, no final de 2004, foi uma tentativa de ampliar o consenso sobre as operações estratégicas da carteira já identificadas, bem como iniciar uma fase de implementação, levando em conta as restrições fiscais dos países, a oferta de recursos financeiros e o estágio de preparação dos projetos. Nesse aspecto, para fins de avaliar o desempenho da Iirsa em termos de implementação de projetos de integração regional, consideramos a carteira AIC como uma amostragem de projetos representativa dos compromissos assumidos pela iniciativa.

A tabela 8 apresenta a carteira AIC pelas respectivas etapas de execução das operações, em julho de 2010. De início, cabe observar que, mesmo o conjunto de projetos sendo o mesmo, o valor total dos investimentos previstos (US\$ 18,7 bilhões), mostra-se substancialmente mais elevado do que o valor original da carteira (US\$ 14,0 bilhões), resultado da atualização dos custos das operações concluídas e em execução. Observa-se que dos 31 projetos prioritários cuja execução estava prevista para até 2010, apenas três encontravam-se concluídos nesse período. A maior parte das operações estava em execução, e um número não desprezível encontrava-se em estágios de pré-execução ou perfil.²⁶ Essa evidência nos leva a concluir que após dez anos de vigência da

25. É importante mencionar que a carteira de projetos da Cosiplan, estruturada em 2011 já no âmbito da Unasul, teve como base a atualização da carteira Iirsa.

26. Atualizando as etapas de execução desta carteira para julho de 2014, temos que 23% dos projetos encontravam-se concluídos, 40% em execução e 37% em fase de pré-execução e perfil (base de dados de projetos Iirsa, disponível em: <<http://www.iirsa.org>>).

iniciativa, muito pouco se avançou em termos da resolução efetiva dos gargalos logísticos da região. A quase totalidade dos projetos elencados como prioritários pelos países não foi implementada dentro do prazo previsto. Dos projetos concluídos, apenas um²⁷ – uma operação de pavimentação asfáltica interligando a Amazônia peruana à região andina, no eixo Peru-Brasil-Bolívia – pode ser considerado como estruturante do ponto de vista da integração física da região. Este projeto tinha como objetivo facilitar o fluxo de passageiros e cargas em sua região de abrangência, além de viabilizar uma saída ao Pacífico da produção agrícola dos estados de Rondônia e Acre. Os outros dois projetos foram operações de solução pouco complexa, tanto do ponto de vista técnico quanto financeiro,²⁸ tendo sido financiados integralmente com recursos orçamentários do governo brasileiro.

TABELA 8
IIRSA: projetos da AIC por etapa de execução

Etapa de execução	Número de projetos	%	Valor (US\$ milhões)	%
Concluído	3	10	1.976,14	11
Execução	17	55	8.657,81	46
Pré-execução	9	29	8.076,95	43
Perfil	2	6	5,00	0
Total	31	100	18.715,90	100

Fonte: IIRSA (2010).

Elaboração dos autores.

Obs.: a diferença entre o valor total dos investimentos previstos no lançamento da AIC (US\$ 14.023 milhões) e os valores aqui apresentados se dá em função da atualização dos valores dos projetos em julho de 2010.

3.4.2 Modernização e harmonização dos sistemas regulatórios e institucionais: os PSIs

A abordagem dos PSIs tinha como objetivo identificar os principais constrangimentos em termos regulatórios e normativos vinculados ao uso da infraestrutura física na região, bem como fornecer subsídios à implementação de políticas de harmonização e facilitação desses processos. O Plano de Ação propôs a adoção de seis PSIs, os quais deveriam ser trabalhados por meio de ações coordenadas entre os países com vistas à promoção do uso mais eficiente da infraestrutura regional. De acordo com informações contidas em IIRSA (2011), foram elaborados 26 estudos setoriais, abrangendo todos os PSIs propostos,

27. Pavimentação dos trechos Iñapari-Inambari, Inambari-Urcos e Inambari-Azángaro, no sul do Peru, num total de 1.009 km de rodovias, com um custo de US\$ 1,9 bilhão.

28. O projeto Ponte sobre o Rio Acre apresentou um custo total de US\$ 12 milhões, enquanto o projeto Ponte sobre o Rio Takutu custou US\$ 10 milhões.

gerando um volume importante de informações. No anexo A, apresenta-se o quadro A.1 com os estudos elaborados por cada PSI.

Não obstante ter contribuído com um volume significativo de estudos e diagnósticos sobre os constrangimentos regulatórios e normativos na região, não se observaram avanços significativos em termos de harmonização desses processos. Com a aprovação da AIC, esses temas foram deslocados da agenda de prioridades e ficaram restritos às ações específicas relacionadas aos projetos elencados como prioritários. Dessa forma, apenas observou-se avanço naqueles processos associados às necessidades específicas dos projetos, como foi o caso da facilitação dos passos de fronteira e do processo vinculado à Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), ambos com projetos específicos na AIC.²⁹

Com relação aos demais PSIs, apesar dos vários diagnósticos e estudos produzidos, os resultados alcançados ficaram bastante aquém das expectativas iniciais, não tendo apresentado avanços significativos em áreas importantes para a integração da infraestrutura regional, como energia e transportes aéreo, marítimo e multimodal.

Esses resultados insuficientes podem ser atribuídos a alguns fatores, como: *i)* o pragmatismo imposto pela AIC em favor da implementação de uma carteira preestabelecida de projetos fortemente concentrada em operações de infraestrutura viária, privilegiando o processo setorial de facilitação de passos de fronteira; *ii)* a necessidade de atrair capitais privados para a IIRSA, favorecendo o processo de TICs, mais atraentes do ponto de vista do investidor privado; e *iii)* a baixa receptividade dos diagnósticos setoriais realizados, que, de maneira geral, apresentavam uma visão pouco convergente com as práticas e políticas adotadas pela maioria dos países da região. Um caso que merece ser citado refere-se ao estudo elaborado para subsidiar políticas relacionadas ao setor de integração energética. De acordo com Pereira (2005, p. 143-144), o diagnóstico apresentado não levava em consideração a realidade assimétrica das economias da região e, consequentemente, as condições vigentes do setor elétrico de cada país. Também apresentava como pressuposto a defesa da abertura de mercados energéticos e a livre circulação desses bens, não abordando temas prioritários aos países nesse momento, por

29. A AIC continha três projetos vinculados diretamente aos PSIs Facilitação de Passos de Fronteira (Passo de Fronteira Infante Rivarola-Cañada Oruro, Centro Binacional de Atenção de Fronteira Desaguadero e Passo de Fronteira Cúcuta-San Antonio del Táchira); e dois ao processo TIC (Exportação por meio de Envios Postais para Pequenas e Médias Empresas e Implementação de Acordo de *Roaming* na América do Sul).

exemplo, o da segurança energética. Ademais, o estudo apresentado desconsiderava que vários países, inclusive o Brasil, encontravam-se em processo de transição de seus modelos de marco regulatório, cuja orientação era, em geral, de concepção menos liberalizante que o proposto pelo documento.

3.4.3 Mecanismos inovadores de financiamento

A concepção de mecanismos inovadores para o financiamento de projetos de infraestrutura física constituiu um dos objetivos estratégicos mais importantes da Iirsa. Diante de um ambiente de escassez de recursos públicos, em função dos constrangimentos de caráter fiscal de grande parte dos países da região e a insuficiência financeira dos bancos multilaterais, o desenvolvimento de mecanismos que criassem soluções de divisão de riscos e responsabilidades entre os entes públicos e privados e ampliassem a oferta de financiamento, mediante a atração de capital privado para a execução compartilhada dos projetos, era, e continua sendo, um elemento fundamental para o sucesso da iniciativa.

É importante mencionar que a concentração do número de projetos de integração em torno de alguns eixos de maior relevância econômica, como é o caso dos eixos Mercosul-Chile e Interoceânico, significava que parte não desprezível dessas operações deveria ser executada por países com baixa capacidade institucional e financeira. Assim, o peso da responsabilidade de implementação seria distribuído de maneira assimétrica entre os países da região, tendo em vista as capacidades institucionais e de alavancagem de financiamento.³⁰ Nesse contexto, a procura de soluções que viessem a mitigar esses desequilíbrios, por intermédio da divisão de riscos relacionados ao desenho, financiamento, construção e operação dos projetos, passou a ser uma preocupação recorrente da iniciativa durante todo o seu período de implementação.

Nessa estratégia, os bancos multilaterais participantes da iniciativa desempenhavam um papel importante. Além de possuírem capacidade técnica propositiva sobre o tema, esses organismos, pela sua estrutura de capital e de governança, poderiam exercer papel catalítico não somente na concepção e consolidação dos mecanismos financeiros mas, principalmente, na compatibilização de interesses públicos e privados naquelas operações que apresentassem maior risco financeiro e de execução.

30. É o caso, por exemplo, da Bolívia, que na AIC possuía sob sua responsabilidade a execução de sete projetos de integração (quatro projetos individuais e três binacionais), sendo o país com maior número de projetos nessa agenda.

A despeito da importância desse tema para a credibilidade e sustentabilidade da Iirsa, pouco se conseguiu avançar. Com relação aos novos mecanismos de financiamento, foram apresentadas algumas propostas, como a criação de uma Autoridade Sul-Americana de Infraestrutura e a constituição de um Fundo Solidário de Garantias. O primeiro mecanismo tratava-se de um fundo fiduciário, a ser criado pelos países da Iirsa, com o objetivo específico de proporcionar tratamento supranacional ao financiamento dos projetos de integração da Iirsa. O Fundo Solidário de Garantias, por sua vez, tinha como objetivo compensar as externalidades de alguns projetos de alto impacto sobre a integração regional, mediante a cobertura de riscos inerentes às operações (comerciais e de crédito), assim como riscos de natureza políticos, regulatórios e contratuais. Ambas as iniciativas, apesar de discutidas nas instâncias técnicas, não chegaram a ser formalizadas.

Embora pouco se tenha evoluído em termos da criação desses mecanismos, observou-se uma participação significativa de recursos de origem privada na matriz de financiamento dos projetos da carteira AIC. Tomando como amostra os vinte projetos dessa carteira que se encontravam concluídos ou em execução em julho de 2010,³¹ a tabela 9 apresenta suas respectivas fontes de financiamento. Observa-se que, a despeito de financiar apenas duas operações integralmente, os recursos de origem privada foram responsáveis por 22% do total dos recursos financeiros, e as fontes de financiamento público e compartilhado representaram 20% e 58%, respectivamente. Esses projetos encontram-se localizados no Chile (Rodovia Internacional CH-60, Valparaíso-Los Andes) e no Peru (Pavimentação da Rodovia Inapari-Puerto Maldonado-Inambari-Juliaca-Cuzco), ambos classificados no modal transporte rodoviário e financiados por consórcios privados na modalidade de concessão pública.

TABELA 9

Iirsa: projetos AIC concluídos e em execução por tipo de financiamento

Tipo de financiamento	Número de projetos	%	Valor (US\$ milhões)	%
Público	5	25	2.172,00	20
Privado	2	10	2.305,14	22
Compartilhado	13	65	6.157,86	58
Total	20	100	10.635,00	100

Fonte: Iirsa (2010).
Elaboração dos autores.

31. Foram considerados somente os projetos concluídos e em execução, tendo em vista a previsibilidade das fontes de financiamento.

Por sua vez, ao se avaliar a origem dos financiamentos compartilhados – que nada mais são que a divisão de fontes de financiamento distintas para um mesmo projeto, detalhado pela tabela 10 –, observa-se que a maior parte dos recursos provém da iniciativa privada (51%). Os bancos multilaterais e o setor público participam, respectivamente, com 27% e 22% do total dos recursos para essa modalidade de financiamento. Esses recursos de origem privada correspondem ao financiamento de dois projetos no Peru,³² no setor de transportes, com intervenções multimodais nas áreas de melhoramento de rodovias, ampliação de infraestrutura portuária, centros logísticos e construção de portos. Ambos os projetos são financiados na modalidade de concessão pública para construção e exploração.

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que os recursos privados apresentaram participação majoritária na matriz de financiamento dessa amostra de projetos da AIC, contribuindo com cerca de US\$ 5,5 bilhões, ou mais de 50%, do total de recursos alocados. Essa modalidade de financiamento atuou em projetos relativamente mais atrativos do ponto de vista financeiro, localizados no setor de transporte e em países com tradição em termos de participação do setor privado em obras públicas – como é o caso do Chile –, ou que se encontram implementando reformas em seu marco regulatório com vistas a atrair esse capital, como o Peru. Observou-se, também, que esses recursos foram aportados, na maioria dos casos, naqueles projetos em que já estava prevista a alocação de recursos públicos e/ou de fontes multilaterais de financiamento.

TABELA 10
lirsa: projetos AIC concluídos e em execução com tipo de financiamento compartilhado por fonte

Tipo de financiamento	Valor (US\$ milhões)	%
Público	1.337,31	22
Privado	3.165,19	51
Bancos multilaterais	1.655,36	27
Total	6.157,86	100

Fonte: lirsa (2010).
Elaboração dos autores.

32. Os projetos são os seguintes: i) Rodovia Paita-Tarapoto-Yurimaguas, portos e centros logísticos, localizado no eixo Amazonas, pelo valor previsto de US\$ 937 milhões, dos quais US\$ 739 milhões proveem de origem privada; e ii) Rodovia Lima-Tingo Maria-Pucallpa, portos e centros logísticos, também no eixo Amazonas, pelo valor de US\$ 2,900 milhões, dos quais US\$ 2,400 correspondem ao setor privado.

3.4.4 Produção de conhecimento sobre a região

Os inúmeros estudos e diagnósticos realizados em torno dos eixos e PSIs, os estudos específicos vinculados à preparação dos projetos, bem como os esforços de capacitação empreendidos em torno de metodologias de preparação e avaliação de projetos, contribuíram de maneira inequívoca para o melhor conhecimento das dificuldades e potencialidades da região, constituindo um legado positivo importante da Iirsa.

Esse processo de geração de conhecimento teve início nos primeiros anos da iniciativa (entre 2001 e 2003), com as discussões em torno das propostas de concepção dos eixos e processos de integração, assim como a preparação da visão de negócios e a respectiva identificação de projetos para cada um dos eixos. Essa fase gerou vários estudos e diagnósticos setoriais sobre a região.

Uma vez concebidos os espaços de atuação da iniciativa e identificados os projetos que passaram a compor a carteira inicial de intervenções, foram iniciados os trabalhos de construção de consensos em torno de um portfólio mais objetivo, o qual determinou a identificação dos projetos prioritários da AIC. A partir da formulação da AIC, e com a ênfase no processo de implementação dos projetos, iniciaram-se os trabalhos de concepção de um sistema de padronização dos processos de formulação, preparação e avaliação dos projetos de infraestrutura. Ademais, foi concebido um sistema de acompanhamento, tendo como base informações geográficas e um banco de dados com informações sobre o ciclo de vida de cada uma das operações prioritárias da AIC (Iirsa, 2011).³³

Esse esforço de geração e sistematização de conhecimentos sobre a região, e sobre os projetos de infraestrutura em particular, resultou em uma mobilização de recursos humanos e financeiros importante. Para que se tenha uma ideia, ao longo do período que corresponde à primeira fase da Iirsa (2000-2010), foi realizada mais de uma centena de reuniões técnicas em diversos países (Iirsa, 2011, p. 116), todas vinculadas diretamente às discussões em torno de temas de integração regional ou processos de capacitação. Estas reuniões contaram com a presença de funcionários de governos, de organismos multilaterais e consultores. Apesar das críticas quanto à internalização das metodologias

33. De acordo com BID (2008), como resultado do processo de identificação da AIC, baseada na metodologia de Planificação Territorial Indicativa, foram desenvolvidos no âmbito da iniciativa três grupos de metodologias, todos voltados aos processos de preparação e execução dos projetos: *i)* Avaliação Social e Ambiental de Projetos; *ii)* Análise do Potencial de Integração Produtiva e Desenvolvimento de Serviços Logísticos; e *iii)* Sistema de Informação de Gestão Estratégica (Sige).

concebidas no âmbito da Iirsa nos sistemas nacionais de planejamento (BID, 2008, p. 13-14), pode-se considerar que a mobilização ocorrida em torno das discussões desses processos foi um resultado positivo importante em termos de geração de conhecimentos metodológicos para os técnicos dos governos dos países.

3.4.5 Mobilização de recursos da cooperação regional: a participação dos BMDs

A participação dos três BMDs com atuação regional – BID, CAF e Fonplata – foi aprovada pelo Comunicado de Brasília e ratificada pelo Plano de Ação, por meio da criação de uma instância organizacional denominada CCT. A estratégia era reforçar o caráter *ad hoc* da Iirsa e utilizar as estruturas de governança multilaterais já existentes como apoio técnico e operacional da iniciativa. Como membros do CCT, esses organismos desempenharam um papel fundamental ao longo de toda a primeira etapa da Iirsa, não somente prestando apoio logístico e administrativo mas também alocando recursos financeiros e técnicos para a elaboração de estudos e metodologias, processos de capacitação, além de terem contribuído com o financiamento de parte importante dos projetos da carteira Iirsa.

Como exemplo, pode-se mencionar a criação, por parte desses organismos, de fundos específicos vinculados à preparação de projetos Iirsa, os quais desempenharam papel relevante na contratação de diagnósticos setoriais e estudos de viabilidade técnica. Nesse aspecto, os três bancos, por intermédio desses fundos específicos, aprovaram um total superior a US\$ 20 milhões de recursos alocados para esse fim.³⁴

Importante mencionar, também, a participação desses organismos como agentes financiadores de parte da carteira de infraestrutura da Iirsa. Considerando a amostra de projetos concluídos e em execução da carteira AIC, em julho de 2010, os bancos multilaterais compartilharam o financiamento de dezenove projetos de infraestrutura, totalizando investimentos no valor de US\$ 1,6 bilhão, equivalente a 15% do total previsto dessa amostra de projetos, conforme ilustra a tabela 11. O BID foi a instituição que mais contribuiu com o financiamento de projetos, nove operações pelo montante de US\$ 894 milhões, seguido pela CAF e por outras instituições internacionais como o Banco Mundial, a União Europeia (UE) e a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD).

34. A distribuição desses recursos, por banco, em 2010 foi a seguinte: i) BID, US\$ 12,6 milhões; ii) CAF, US\$ 4,6 milhões; e iii) Fonplata, US\$ 3,3 milhões. Dados retirados dos *Relatórios anuais* de 2010 das três instituições.

TABELA 11

lirsa: projetos AIC concluídos e em execução cofinanciados por bancos multilaterais

Banco	Número de projetos	%	US\$ milhões	%
BID	9	47	893,74	55
CAF	5	26	536,80	33
Outros	5	26	194,42	12
Total	19	100	1.624,96	100

Fonte: lirsa (2010).
Elaboração dos autores.

Por último, vale mencionar que o trabalho desenvolvido no âmbito da lirsa gerou uma oportunidade única de cooperação institucional entre esses bancos de desenvolvimento. Essa oportunidade gerou um processo de troca de informações e capacitação de equipes técnicas desses organismos, impactando positivamente em aspectos como a difusão de conhecimentos sobre a região e o emprego de técnicas de preparação e acompanhamento de projetos.

Em resumo, ainda que a lirsa, nessa primeira etapa, tenha 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 para o desenvolvimento e a integração efetiva da infraestrutura física da região, bem como para a harmonização dos sistemas de normatizações setoriais.

Durante os dez primeiros anos desde sua criação, apenas um projeto importante foi concluído e pouco se avançou em termos de compatibilização de marcos regulatórios entre os países da região. Inúmeros fatores contribuíram para esse resultado, entre os quais se podem destacar: *i)* a complexidade da carteira de projetos, inerente a um programa de integração física regional; *ii)* os desequilíbrios existentes entre os países em termos de capacidades institucionais e a falta de mecanismos de mitigação desse problema; *iii)* a ausência de uma estratégia que viabilizasse oferta suficiente de recursos para o financiamento dos projetos; *iv)* a inexistência de mecanismos de mitigação de riscos financeiros, políticos e normativos inerentes ao financiamentos dos projetos; e *v)* a falta 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. Muito embora o Brasil tenha exercido essa liderança

nos primeiros anos da Iirsa, não conseguiu mantê-la ao longo dessa primeira etapa de sua execução.

4 UNASUL E COSIPLAN: NOVA FASE DA INTEGRAÇÃO DE INFRAESTRUTURA NA AMÉRICA DO SUL

Em 23 de maio de 2008, em Brasília, os doze países da América do Sul decidiram constituir a Unasul como uma organização dotada de personalidade jurídica internacional. O tratado constitutivo no seu Artigo 2º estabelece que a Unasul tem como objetivo:

(...) construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a *energia*, a *infraestrutura*, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados (grifo nosso).³⁵

No Artigo 3º do tratado, são elencados os objetivos específicos que, no que diz respeito ao tema de integração física e financeira, contemplam a integração energética, o desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região, a integração financeira, a cooperação econômica e comercial e a integração industrial e produtiva, com ênfase nas pequenas e médias empresas e nas cooperativas.

Vale a pena destacar, também, que o tratado inclui no Artigo 15 o propósito de procurar mecanismos de cooperação com outros grupos regionais, Estados ou entidades internacionais, priorizando projetos nas áreas de energia, financiamento, infraestrutura, políticas sociais, educação e outras.

Nesse marco global da Unasul, na Terceira Reunião de Chefas e Chefes de Estado e Governo, realizada em 10 de agosto de 2009, foi criado o Cosiplan, como órgão de coordenação e articulação de programas e projetos de integração da infraestrutura

35. Todos os documentos (estatutos, regulamentos, atas, agendas e planos) referidos nesta seção estão disponíveis em: <<http://www.iirsa.org>>.

regional dos países.³⁶ O estatuto do conselho fixa uma série de princípios, que são a base do tratado constitutivo da Unasul e nos quais se destacam a complementaridade das políticas, programas e projetos de infraestrutura regional tendentes a assegurar equilíbrio e coesão territorial e o desenvolvimento sustentável em harmonia com a natureza. Fazem parte do estatuto, também, princípios que asseguram a participação cidadã e o pluralismo nas ações de integração, além da solidariedade e a cooperação.

Entre os objetivos gerais, vale a pena destacar que o estatuto prevê o desenvolvimento da infraestrutura para a integração regional, reconhecendo os logros e os avanços da Iirsa, a qual é incorporada no seu marco de trabalho. Especificamente no Artigo 6º, relacionado com a estrutura do Cosiplan, a Iirsa passa a ser considerada como um fórum técnico de planejamento da integração física regional do subcontinente. No regulamento do Cosiplan, são atribuídas as funções da Iirsa, entre as quais merece ser destacada a tarefa de planejamento, avaliação e monitoramento da execução dos projetos de integração física regional, seguindo metodologias que atendam a “critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis, preservando o ambiente e o equilíbrio dos ecossistemas”.

O conselho, desde sua criação, manteve quatro reuniões, uma por ano, começando em 2010 e terminando em novembro de 2013, quando foi realizada a última reunião em Santiago do Chile. Na primeira reunião, no Equador, em 2010, o conselho aprovou o estatuto e o regulamento e frisou, na sua ata final, que o Cosiplan constituía o espaço idôneo para a integração de projetos de infraestrutura com a finalidade de caminhar para “o desenvolvimento sustentável e o logro do Bom Viver na Região”.

A segunda reunião do conselho foi realizada em Brasília em novembro de 2011. Cabe destacar algumas conclusões incluídas na ata da reunião. Inicialmente, é enfatizado que o processo de integração da infraestrutura física tem um papel central, dado o seu potencial para criar novas perspectivas e sinergias para a cooperação e a superação de assimetrias. É reiterada a necessidade de criar-se um espaço integrado que favoreça a integração dos países nos aspectos políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, promovendo a identidade sul-americana e a projeção geopolítica mundial da Unasul.

36. O conselho é integrado pelos ministros(as) das áreas de infraestrutura e/ou planejamento ou seus equivalentes designados pelos estados-membros da Unasul.

Na mesma reunião, foram aprovados o Plano de Ação Estratégico (PAE) 2012-2022 e a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), que incluiu 31 projetos considerados estruturantes no processo de integração. Por relevante, mencione-se que na ata manifestou-se a preocupação com a necessidade de compatibilizar os marcos regulatórios e institucionais dos países da região. Igualmente, foram criados três grupos de trabalho sobre integração ferroviária, mecanismos de financiamento e telecomunicações. O quadro 2 e a tabela 11 apresentam objetivos e ações do PAE, bem como os projetos contemplados pela API, respectivamente.

QUADRO 2
Objetivos específicos do Cosiplan e suas ações

Objetivo	Ações	Produtos	Periodicidade/prazo
1. Promover a conectividade da região a partir da construção de redes de infraestrutura para sua integração física, atendendo a critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis, preservando o meio ambiente e o equilíbrio dos ecossistemas.	1.1. Revisar e aperfeiçoar a metodologia e o processo de planejamento territorial indicativo, tendo como referência os objetivos definidos no marco do Cosiplan.	Metodologia de planejamento territorial indicativo revisada e aperfeiçoada.	2012
	1.2. Realizar um diagnóstico das redes de infraestrutura da América do Sul.	Diagnóstico das redes de infraestrutura da América do Sul.	2012
2. Aumentar as capacidades e potencialidades da população local e regional através do desenvolvimento da infraestrutura a fim de melhorar sua qualidade e expectativa de vida.	2.1. Elaborar e aplicar uma metodologia que permita avaliar a melhora da qualidade e expectativa de vida das populações como consequência da implementação dos projetos de infraestrutura e recomendar ações futuras.	Metodologia aplicada.	Permanente
	2.2. Desenvolver programas específicos a partir da metodologia aplicada da ação 2.1.	Programas específicos.	Permanente
	2.3. Definir instâncias de participação social e de contribuição ativa das comunidades envolvidas nas atividades do Cosiplan.	Metodologia de participação social e de contribuição ativa das comunidades envolvidas.	2013
3. Desenhar estratégias regionais de planejamento para o desenvolvimento da infraestrutura.	3.1. Definir uma metodologia para a criação de Programas Territoriais de integração (PTIs) que complementem a API.	Metodologia para a criação dos PTIs.	2012
	3.2. Criar PTIs que complementem a API.	PTIs	2012
4. Consolidar a Carteira de Projetos para a Integração da infraestrutura Regional Sul-Americana.	4.1. Manter atualizada a base de dados da Carteira de Projetos com o objetivo de socializar seus serviços.	Base de dados de projetos atualizada.	Permanente
	4.2. Atualizar a Carteira de Projetos de Infraestrutura do Cosiplan	Carteira de projetos atualizada	Anual
	4.3. Criar e revisar a API e elaborar um mecanismo permanente de monitoramento.	API atualizada.	Revisão a cada 5 anos
5. Fomentar o uso intensivo de TICs a fim de superar barreiras geográficas e operacionais na região.	5.1. Construir um site do Cosiplan na Internet.	Site do Cosiplan.	2012
	5.2. Dotar o Cosiplan de uma ferramenta de georreferenciamento que oriente o Planejamento Territorial na América do Sul.	Sistema de georreferenciamento adequado ao Cosiplan.	2013
	5.3. Impulsionar projetos de ferramentas de TICs para a promoção a integração regional.	Projetos que promovam o uso de ferramentas TICs.	Permanente

(Continua)

(Continuação)

Objetivo	Ações	Produtos	Periodicidade/prazo
6. Impulsionar a aplicação de metodologias, o desenvolvimento de processos setoriais e ações complementares que tornem possível a projeção, a execução e operação dos empreendimentos de integração física.	6.1. Aperfeiçoar, difundir e aplicar metodologias e ferramentas de planejamento territorial.		
	6.1.1. Aplicação da Metodologia de Avaliação Ambiental e Social com Enfoque Estratégico (Ease)	Ease aplicada.	Permanente
	6.1.2. Revisão e aplicação da Metodologia de Integração Produtiva e Logística (IPLg).	IPLg revisada e aplicada.	Permanente
	6.1.3. Agenda Cartográfica.	Mapas georreferenciados.	2014
	6.1.4. Difusão de experiências exitosas.	Experiências exitosas difundidas.	Permanente
	6.1.5. Gestão do impacto de desastres naturais sobre a infraestrutura.	Metodologias de gestão de catástrofes aplicadas.	Permanente
	6.2. Desenvolver processos setoriais.		
	6.2.1. Promover a convergência normativa que regule o desenvolvimento e operação da infraestrutura regional.	Convergência normativa.	Permanente
	6.2.2. Facilitação e modernização dos passos de fronteira.	Passos de fronteiras modernizados.	Permanente
	6.2.3. Desenvolver apoio às operações de exportação e importação por envios postais para Micro e Pequenas Empresas (MPE).	Países com projeto implementado.	10 anos
	6.2.4. Integração Aérea.	Iniciativas impulsionadas.	A definir
	6.2.5. Integração de redes sul-americanas de telecomunicações.	Estudos executados.	2014

Fonte: PAE 2012-2022.

No que tange ao PAE 2012-2022, é importante destacar alguns aspectos. Em primeiro lugar, o PAE estabelece que o conceito de EID seja ampliado “de forma a privilegiar o desenvolvimento sustentável e agir na redução das assimetrias existentes na região”. Assim, define-se que a concepção dos projetos levará em conta a sua contribuição para o “desenvolvimento endógeno regional” e para a melhoria das condições de vida das populações afetadas. Em segundo lugar, afirma-se que o Cosiplan deverá contar com a experiência da Iirsa nos próximos dez anos, aprendendo com inconvenientes e ampliando seus êxitos. Neste sentido, a carteira de projetos do Cosiplan partiu da carteira da Iirsa, incluindo alguns novos projetos e excluindo outros considerados não prioritários.

O PAE desenvolve uma série de ações que atendem a seis objetivos específicos que, como mostra o quadro 2, contemplam: a promoção da conectividade da região; o aumento das capacidades e potencialidades da população local e regional; o desenvolvimento de estratégias regionais de planejamento para o avanço da infraestrutura; a consolidação da carteira de projetos para a integração da infraestrutura; o fomento do uso intensivo de TICs; e o estímulo à

aplicação de metodologias e ao desenvolvimento de processos setoriais e ações complementares dos projetos para assegurar a execução e a operação dos empreendimentos de integração física.

Para os seis objetivos específicos são estabelecidas quinze ações que contemplam produtos metodológicos e programas a serem implementados. Finalmente, observemos que o PAE reconhece que a questão do financiamento é um dos principais entraves à execução dos projetos. Neste sentido, propõe-se que, aprendendo da experiência acumulada no marco da Iirsa, seja promovido o desenho de engenharias financeiras adaptadas aos projetos elencados na API e na carteira de projetos do Cosiplan. Igualmente, fixou-se um prazo de cinco anos para a revisão do PAE.

Quanto à API, trata-se, de acordo com o Cosiplan (2011, p. 17), de “um conjunto limitado de projetos estratégicos e de alto impacto para a integração física e o desenvolvimento socioeconômico da região”. Essa agenda está constituída por 31 projetos estruturados,³⁷ escolhidos por consenso entre os países, entendidos como aqueles que “consolidam redes de conectividade física com abrangência regional” (*idem, ibidem*) para potencializar sinergias existentes e resolver deficiências de infraestrutura. Esses projetos atingiram, na época, um valor de US\$ 13,7 bilhões.³⁸ Deste total, projetos pelo valor de US\$ 3,4 bilhões da AIC foram incorporados à carteira API, tendo em vista a complementaridade dessas operações com alguns projetos desta nova agenda.

O Cosiplan (2011, p. 18) definiu a carteira API no entendimento de que essa agenda consolida o objetivo da integração física da América do Sul e “reconhecendo e dando continuidade aos avanços realizados durante os dez anos da iniciativa Iirsa e incorporando-os ao novo contexto institucional provido pela Unasul/Cosiplan”. É mister ressaltar que essa carteira faz parte do portfólio de projetos do conselho, elaborado a partir da última carteira de projetos Iirsa de 2010, pelo valor de US\$ 96,0 bilhões, que nesta nova fase foi ampliado para 531 operações por um valor de US\$ 116,1 bilhões (quadro 3).³⁹

37. Os 31 projetos estruturados da API são constituídos por 101 projetos de responsabilidade individual ou compartilhada entre os países.

38. Em valores atualizados em agosto de 2014, a carteira API soma o montante equivalente a US\$ 20,9 bilhões em investimentos, dos quais 41,4% encontram-se em execução e 58,5% nas fases de pré-execução e perfil. Nenhum projeto foi ainda concluído (disponível em: <<http://www.iirsa.org/proyectos/>>).

39. Atualmente, a carteira total de projetos conta com 580 operações, equivalentes a US\$ 161,4 bilhões. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/proyectos/>>.

QUADRO 3
IIRSA: projetos estruturados da carteira API

Número do projeto	Nome do projeto	EID	Países	Valor (US\$ milhões)
1	Eixo viário Paíta - Tarapoto - Yurimaguas, Portos, Centros Logísticos e Hidrovias	Amazonas	Peru	568,9
2	Eixo viário Callao - La Oroya - Pucallpa, Portos, Centros Logísticos e Hidrovias	Amazonas	Peru	2.529,4
3	Acesso nororiental ao rio Amazonas	Amazonas	Brasil, Colômbia, Equador, Peru	105,5
4	Corredor rodoviário Caracas - Bogotá - Buenaventura / Quito	Andino	Colômbia, Equador, Venezuela	3.350,0
5	Interconexão fronteira Colômbia - Equador	Andino	Colômbia, Equador	223,6
6	Sistema de conectividade de passos de fronteira Colômbia - Venezuela	Andino	Colômbia, Venezuela	5,0
7	Centro Binacional de Atendimento de Fronteira (Cebaf) Desaguedero	Andino	Bolívia, Peru	4,0
8	Rodovia do Sol: Melhoria e recuperação do trecho Sullana - Águas Verdes (inclui via de desvio de Tumbes)	Andino	Peru	90,3
9	Construção da ponte binacional Salvador Mazza - Yacuiba e centro de fronteira	Capricórnio	Argentina, Bolívia	23,0
10	Conexão oeste Argentina - Bolívia	Capricórnio	Argentina, Bolívia	227,0
11	Corredor ferroviário bioceânico Paraguai - Antofagasta	Capricórnio	Argentina, Brasil, Chile, Paraguai	944,6
12	Conexão viária Foz - Ciudad del Este - Asunción - Clorinda	Capricórnio	Argentina, Brasil, Paraguai	316,0
13	Linha de transmissão 550 kV (Itaipu - Asunción - Yacreteta)	Capricórnio	Paraguai	255,0
14	Recuperação da rodovia Caracas - Manaus	Escudo Guianês	Brasil, Venezuela	480,0
15	Rodovia Boa Vista - Bonfim - Lethem - Georgetown	Escudo Guianês	Brasil, Guiana	250,0
16	Rodovias de conexão entre Venezuela (Cidade Guiana) - Guiana (Georgetown) - Suriname (South Drain - Apura - Zanderij - Moengo - Albina), incluindo a construção da ponte sobre o rio Corentine	Escudo Guianês	Guiana, Suriname, Venezuela	300,8
17	Melhoria da navegabilidade dos rios da Bacia do Prata	Hidrovia Paraguai - Paraná	Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai, Uruguai	854,8
18	Interconexão ferroviária Paraguai - Argentina - Uruguai	Hidrovia Paraguai - Paraná	Argentina, Paraguai, Uruguai	268,0
19	Recuperação do ramal ferroviário Chamberlain - Fray Bentos	Hidrovia Paraguai - Paraná	Uruguai	100,0
20	Circunvalação viária de Nueva Palmira e sistema de acessos terrestres ao porto	Hidrovia Paraguai - Paraná	Uruguai	8,0
21	Aeroporto distribuidor de carga e passageiros para América do Sul (hub aeroporto internacional Viru-Viru, Santa Cruz)	Interoceânico Central	Bolívia	20,0
22	Melhoria da conectividade viária no eixo interoceânico central	Interoceânico Central	Bolívia, Brasil	383,0
23	Passo de fronteira Infante Rivarola - Cañada Oruro	Interoceânico Central	Bolívia, Paraguai	2,0
24	Corredor ferroviário bioceânico central (trecho boliviano)	Interoceânico Central	Bolívia	6,7

(Continua)

(Continuação)

Número do projeto	Nome do projeto	EID	Países	Valor (US\$ milhões)
25	Gasoduto do nordeste argentino	Mercosul-Chile	Argentina, Bolívia	1.000,0
26	Construção da ponte internacional Jaguarão - Rio Branco	Mercosul-Chile	Brasil, Uruguai	65,0
27	Transporte multimodal no sistema Laguna Merín e Lagoa dos Patos	Mercosul-Chile	Brasil-Uruguai	100,0
28	Corredor ferroviário Montevideu - Cacequí	Mercosul-Chile	Brasil-Uruguai	196,0
29	Otimização do sistema do passo de fronteira Cristo Redentor	Mercosul-Chile	Argentina, Chile	7,0
30	Túnel binacional Água Negra	Mercosul-Chile	Argentina, Chile	850,0
31	Conexão Porto Velho - litoral peruano	Peru, Brasil, Bolívia	Brasil, Peru	119,0
Total				13.652,6

Fonte: API/Cosiplan.

A Terceira Reunião do Cosiplan foi realizada em novembro de 2012, em Lima, Peru. Da ata conclusiva, destaca-se a afirmação da necessidade de aumentar a infraestrutura física com padrões elevados para fortalecer a integração melhorando a “eficiência interna e a inserção na globalização”. Igualmente, dentro do espírito do tratado da Unasul, considera-se que a América do Sul deve ser vista como “uma zona de paz e cooperação”. A ata também destaca o estabelecimento dos planos anuais para a implementação do PAE 2012-2022 e designa o Brasil como coordenador do grupo de trabalho sobre mecanismos de financiamento e garantias e o Uruguai do grupo de trabalho sobre integração ferroviária.

A última reunião do Cosiplan foi realizada em novembro de 2013, em Santiago do Chile. Cabe destacar que a ata final da reunião, ademais de criar novos grupos de trabalho em diversas áreas e de encarregar vários países para a realização de oficinas de trabalho de acordo com os objetivos do PAE, destaca:

[a] importância do desenvolvimento de uma plataforma sul-americana de conectividade dos territórios, que contribua aos processos de integração social, cultural e produtiva que se impulsionam na região sul-americana na estratégia de fortalecer a Unasul como um projeto geopolítico no contexto mundial, frente aos desafios que apresentam as mudanças na economia e na política internacional e que apoie a redução das assimetrias entre os países.⁴⁰

Analisando a distribuição dos projetos da carteira API por país, de acordo com o detalhado na tabela 12, observa-se a preponderância de operações de caráter binacional e transnacional, em detrimento daquelas de abrangência nacional. Esse conjunto de projetos, com 22 operações que somam um montante de investimentos na ordem de US\$ 9,0 bilhões, corresponde a mais de 66% dessa carteira. Tal característica faz com que a API apresente um grau adicional de complexidade, em função, principalmente: *i)* dos desequilíbrios observados entre os países em termos de capacidades financeiras e institucionais no que diz respeito à concepção e execução dos projetos, fato que potencializa atrasos e dificulta acordos em torno das operações; e *ii)* da inexistência de estratégias e mecanismos de caráter supranacional, que proporcionem oferta adequada de recursos financeiros, bem como a mitigação de riscos existentes como resultado da falta de convergência de marcos regulatórios na região.

40. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rc_santiago13_declaracion_ministros.pdf>.

É importante mencionar que operações com características transnacionais tendem a dispersar a percepção dos benefícios econômicos entre seus participantes, o que gera potenciais dificuldades em termos da coordenação do processo de implementação dos projetos. Esse processo poderá ser agravado em um ambiente de escassez de recursos e de falta de priorização desses investimentos por parte dos países.

TABELA 12
IIRSA: distribuição dos projetos da API, por país

País	Número de projetos	Valor (US\$ milhões)
Argentina	1	1.000,00
Bolívia	2	26,70
Brasil	0	0,00
Chile	0	0,00
Colômbia	0	0,00
Equador	0	0,00
Guiana	0	0,00
Paraguai	1	255,00
Peru	3	3.188,61
Suriname	0	0,00
Uruguai	2	108,00
Venezuela	0	0,00
Binacionais	15	2.934,68
Transnacionais	7	6.139,68
Total	31	13.652,66

Fonte: Cosiplan (2011).
Elaboração dos autores.

Ao se avaliar a distribuição das operações da API por eixo de integração, de acordo com as informações contidas na tabela 13, observa-se uma alocação mais equilibrada de projetos em torno desses espaços de integração, muito embora com a prevalência de operações naqueles eixos mais consolidados economicamente, como é o caso do Mercosul-Chile, Capricórnio e Interoceânico Central. Juntos esses eixos correspondem a quase 50% do número de projetos e 32% em termos de valores de investimentos. Chama atenção, no entanto, o expressivo montante de investimentos previstos para os eixos Andino – com US\$ 3,7 bilhões – e Amazônico – com US\$ 3,2 bilhões –, resultado de dois programas de transporte: o primeiro, de caráter transacional, voltado à implementação de corredor viário interligando as cidades de Caracas, Bogotá e Quito, por um montante estimado em US\$ 3,3 bilhões; e o segundo, de responsabilidade do governo peruano, focado no

desenvolvimento de um programa multimodal, com ações de estrutura viária, portuária, de melhoria de navegabilidade e centros logísticos, vinculando as localidades de Callao, La Oroya e Pucallpa, na Amazônia peruana, previsão de investimentos na ordem de US\$ 2,5 bilhões.

TABELA 13
Irlsa: projetos da API, por EID

EID	Nro. de Projetos	(%)	US\$ milhões	(%)
Mercosul-Chile	6	19	2.218,00	16
Capricórnio	5	16	1.765,60	13
Interoceânico Central	4	13	411,70	3
Andino	5	16	3.672,98	27
Amazônico	3	10	3.203,78	23
Peru-Brasil-Bolívia	1	3	119,00	1
Guianês	3	10	1.030,80	8
Hidrovia Paraná-Paraguai	4	13	1.230,80	9
Total	31	100	13.652,66	100

Fonte: Cosiplan (2011).
Elaboração dos autores.

Com respeito ao perfil setorial da carteira API, a tabela 14 evidencia que os investimentos previstos limitam-se aos setores de transporte e energia, com forte concentração de projetos no primeiro, o qual corresponde a 94% do número de operações e 91% dos valores previstos de investimento. No âmbito deste setor, mais de 50% dos investimentos se localizam no modal rodoviário, sendo que os modais ferroviário e hidroviário participam com 12% e 9% da previsão de aportes financeiros, respectivamente. Os programas classificados como multimodais, por sua vez, correspondem a 27% dos investimentos da carteira. No caso dos projetos de energia, foram priorizadas duas operações, sendo a mais importante a que trata da construção de um gasoduto no nordeste da Argentina, cujo custo estimado alcança US\$ 1,0 bilhão.

Ainda que um pouco mais equilibrada que a carteira AIC, fortemente focada na execução de projetos do modal rodoviário, esse conjunto de projetos ainda reproduz o modelo de integração física baseado no transporte rodoviário. Como mencionado anteriormente, a despeito de apresentar custos de implementação mais baixos, este modal caracteriza-se como economicamente pouco eficiente, tendo em vista a magnitude do território e os custos ambientais envolvidos.

TABELA 14
Iirsa: perfil setorial da carteira API

Setores	Números de projetos	(%)	US\$ milhões	(%)
Transporte	29	94	12.397,66	91
Rodoviário	17	59	6.476,78	52
Ferroviário	5	17	1.515,30	12
Hidroviário	3	10	1.060,28	9
Aéreo	1	3	20,00	0
Multimodal	3	10	3.325,31	27
Energia	2	6	1.255,00	9
Total geral	31	100	13.652,66	100

Fonte: Cosiplan (2011).
Elaboração dos autores.

Comparativamente à carteira AIC, concebida em 2004, o portfólio atual de projetos da Iirsa apresenta-se mais complexo do ponto de vista de sua implementação. Essa complexidade decorre, principalmente, do número expressivo de projetos com características binacionais e transnacionais, fato que dificulta o processo de coordenação em torno da priorização de investimentos entre os países, além de aumentar os riscos inerentes à execução operacional e financeira dos projetos. Do ponto de vista da distribuição das operações por eixos de integração, observa-se que os projetos da API encontram-se localizados de forma mais equilibrada em torno desses espaços, embora ainda prevaleça um número maior de operações naqueles eixos mais consolidados economicamente, como o Mercosul-Chile, o Capricórnio e o Interoceânico Central. Em termos da alocação dos projetos por setor, fica evidenciada a reprodução do modelo de integração física baseado no modal rodoviário, todavia se observem projetos importantes em outros modais, como o ferroviário e o hidroviário.

Em resumo, ainda que a carteira API apresente um perfil mais equilibrado em relação à localização dos projetos concernentes aos eixos de integração, o que significa uma maior ênfase no desenvolvimento mais harmônico da região, esse conjunto de projetos apresenta um grau substantivo de complexidade na execução das operações. Os mesmos fatores levantados quando da avaliação da primeira fase da Iirsa concorrem para dificultar o processo de execução dessa carteira e, conseqüentemente, obstar os avanços no processo de integração física da região. Do ponto de vista da implementação efetiva da carteira, persistem: *i*) a ausência de mecanismos que propiciem uma oferta suficiente de recursos para o financiamento dos projetos, bem como a garantia dos investimentos;

e *ii*) a falta de convergência de marcos regulatórios na região, o que dificulta os aspectos técnicos e operacionais dos projetos, além de dificultar a atração do capital privado.

Por seu turno, do ponto de vista político/econômico, em que pesem as recorrentes manifestações depois de criado o Cosiplan, no sentido de que os avanços conseguidos pela Iirsa, absorvida na qualidade de fórum técnico, sejam incorporados e continuados, acredita-se que há uma descontinuidade no que se refere à ênfase que o discurso embute. Quando da criação da Iirsa, como foi registrado no início da terceira seção, havia um consenso a respeito da necessidade de se ampliar a dinâmica de crescimento do mercado intrarregional e de se criarem condições para melhorar o grau de competitividade no mercado global. No campo teórico, alguns de seus formuladores, como Moreira (2006), propugnaram a necessidade de que a infraestrutura constitua parte de um caso mais abrangente de integração sul-sul, no sentido de servir como um instrumento de promoção de maiores produtividade, equidade e crescimento. Para tal efeito, ou seja, para se atingirem maiores níveis de competitividade, o alargamento dos mercados viabilizados pela integração de infraestrutura possibilitaria redução de custo e ganhos de eficiência.⁴¹

A questão da competitividade, central na formulação inicial da Iirsa, não aparece explicitada de forma incontestada depois de criado o Cosiplan no âmbito da Unasul. Predomina o discurso de cooperação para o desenvolvimento e o “bom viver”, qualquer que seja o significado dessa expressão. Constitui fio condutor, de acordo com o espírito da Unasul, a necessidade de formar uma identidade sul-americana no contexto geopolítico mundial, para que a sub-região possa ser vista como uma “zona de paz e cooperação”.⁴² Não obstante, questões fundamentais como redução das assimetrias, compatibilizações normativas e institucionais, bem como estratégias de financiamento, abordadas pela Iirsa, prevalecem no discurso do Cosiplan/Unasul.

41. Autores como Barbosa (2014, p. 6) são mais enfáticos ao afirmar que “a integração física foi totalmente esquecida pelos governos nos últimos doze anos, arquivando-se a programação da Iirsa, substituída por órgão burocrático e inoperante, o Cosiplan. Nos últimos doze anos, os governos do Brasil deixaram completamente de lado as sementes que tinham sido plantadas pela diplomacia brasileira, no distante ano de 2000, quando se acordou um grande programa de integração física a ser desenvolvido em caráter prioritário”.

42. Uma avaliação do BID identifica que, desde a Segunda Reunião de Presidentes da Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN) – precursora da Unasul criada em 2004 na Terceira Cúpula Sul-Americana realizada em Cusco, Peru –, os documentos produzidos passaram a conceder um tratamento à infraestrutura que “não enfatiza como objetivo ganhar em competitividade e facilitar a reinserção internacional” (BID, 2008, p. 34), ficando mais longe do regionalismo aberto e das políticas de privatização e de liberalização dos anos 1990.

Numerosos críticos da Iirsa arguem que, da forma como ela foi formulada e implementada, favorecia, com o discurso de regionalismo aberto, as exportações do Brasil. Assim, por exemplo, Lopez (2012, p. 227) diz:

(...) a Iirsa, no lugar de ser um programa de desenvolvimento da infraestrutura regional, que impulse o crescimento e integração da região, os povos e os mercados, teve um objetivo oculto, que foi servir como plataforma das exportações do principal país da América do Sul, financiado pelo capital privado, a banca multilateral e o próprio Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) do Brasil.

Manifestações como essa, resumida no capítulo I, encontram sustentação conceitual na visão dos autores não convencionais, que ressaltam, com base nas formulações de Marini, as ideias de subimperialismo e de integração econômica neoliberal com critérios eminentemente economicistas, em que se prefere a competição à cooperação. Neste sentido, como formulado por Marini, os processos de integração deveriam estar centrados na criação de amplos espaços econômicos regionais, formando uma nova economia que incorpore populações à cultura, ao trabalho e ao consumo. A Unasul, como expressam alguns de seus seguidores, constitui um processo de integração próximo a isso, sendo ideal algo como a Alba. Neste sentido, pode-se constatar a grande semelhança entre os objetivos propugnados por Marini e seus seguidores para o processo de integração na América do Sul e o objetivo da Unasul, estabelecido no Artigo 2º do tratado constitutivo e referenciado no início da última seção deste trabalho.

Essa lógica de funcionamento do processo de integração física da região no marco da Unasul encontra diferentes atores que tomam posições divergentes, quando não opostas. De acordo com Padula (2014), se o Cosiplan incorporar o capital institucional da Iirsa, sob o regionalismo aberto e diferentes graus de compromisso com a proposta do conselho, isso limitaria o alcance dos resultados condizentes com seu discurso. Para ele, o Cosiplan pode representar “um processo lento e gradual de mudança” que corre também “o perigo de representar mais do mesmo que estava presente na Iirsa” (*op. cit.*, p. 54). O autor conclui que, no momento “não há a prevalência de uma visão estratégica e de integração intrarregional da infraestrutura sul-americana” (*idem, ibidem*).

A lentidão do processo de integração, seja no contexto exclusivo da Iirsa, seja no do Cosiplan/Unasul, é certamente um problema a ser enfrentado. Para isto, tem contribuído a ausência de uma visão estratégica de integração assumida de forma convergente por

todos os países da América do Sul. Como frisado anteriormente, carece-se de uma liderança regional que apare arestas e busque um mínimo consenso sobre a importância e necessidade da integração da infraestrutura física para alavancar a competitividade da região. Em termos dos fundamentos econômicos da Iirsa, que se acredita deveriam ser recuperados com maior ênfase, ganhos de produtividade e de eficiência obtidos com a integração física são necessários, principalmente em economias com crises recorrentes de balanço de pagamentos. A redução de assimetrias econômicas e institucionais entre os membros da Unasul, como claramente preconizado no seu estatuto e no do Cosiplan, é condição necessária, mas não suficiente, para se afetar positivamente o crescimento de forma sustentada. Deve-se ter em mente, também, a harmonização das políticas macroeconômicas e comerciais com uma visão estratégica, de longo prazo, de ser um ator global em termos de competição sistêmica.

Nesse intuito, embora possa ser desejável a integração produtiva de pequenas e médias empresas e das cooperativas, um dos objetivos preconizados pelo Cosiplan, deve-se pensar estrategicamente, também, em integração via cadeias produtivas com valor agregado. Evidentemente, grandes países como o Brasil podem ter vantagens nesse processo, mas isso não impede que o restante dos países se beneficie mediante a implementação de projetos conjuntos nessa estratégia maior, que procura incorporar a região como um ator global, não só cultural e institucionalmente coeso mas, em essência, economicamente relevante.

Trata-se de um jogo de soma positiva. Pensar o Cosiplan/Unasul com prevalência do objetivo do “bom viver” pode nos levar ao que na gíria futebolística se conhece como “morrermos abraçados”. Em outras palavras, constataremos a nossa “grande propensão ao fracasso”, para usar a expressão de Gerald Martin, biógrafo de Garcia Marques, referindo-se à América Latina.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este trabalho procurou avaliar a trajetória da Iirsa no marco de uma política pública, de caráter internacional, voltada para a integração da infraestrutura física da América do Sul. Lançada em setembro de 2000, a Iirsa foi concebida em um contexto de reconhecimento da importância de se desenvolver e fortalecer uma visão regional com

ênfase na complementaridade entre as ações de integração regional e desenvolvimento da infraestrutura física. Estruturou-se a partir de consensos entre os países da região sobre a existência de um *deficit* crescente de infraestrutura física, o reconhecimento deste *deficit* como uma barreira importante à integração comercial, além da importância de se manter e ampliar a dinâmica de crescimento do mercado inter-regional e criar condições para competir em melhores condições no mercado global.

Concebida a partir de uma estrutura institucional e organizativa que prescindiu de instâncias formais próprias, tendo em vista o apoio de organizações nacionais já existentes em um espaço de atuação *ad hoc*, a Iirsa fundamentou sua metodologia de trabalho em abordagem sistêmica e integrada do desenvolvimento da região, com base na definição de EID e PSIs. Esses dois conceitos constituíram elementos estratégicos para o enquadramento dos projetos de infraestrutura física.

A fase inicial de implantação da Iirsa 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 de diagnósticos sobre impactos normativos e regulatórios na integração física da região. Trabalhou-se, juntamente 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 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 Iirsa, nos dez primeiros anos de sua implementação, ter alcançado resultados importantes,⁴³ 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

43. Como mencionado anteriormente neste texto, entre os resultados conquistados pela Iirsa em sua primeira fase, citam-se: a identificação de uma carteira de projetos de infraestrutura; a geração de um estoque de conhecimento sobre os principais gargalos e potencialidades da região; e a mobilização de recursos técnicos e financeiros da cooperação regional.

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 Unasul, a Iirsa passa, a partir de 2011, a desempenhar função de fórum técnico de planejamento da integração física regional no âmbito do Cosiplan, um dos conselhos desse agrupamento de países. Nesse novo formato institucional, trabalha-se a concepção de uma carteira de projetos prioritários (a API), escolhida por consenso entre os países a partir do conjunto de operações prospectado no âmbito da Iirsa. 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 em termos da 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 Iirsa 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 Iirsa, 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 Iirsa, pouco se avançou para atender às necessidades identificadas de investimentos em infraestrutura física da região.

A absorção da lirsas pelo Cosiplan/Unasul 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 da avaliação precedente, três recomendações com o objetivo de se contribuir para a discussão em torno da implementação de uma política de integração física na região são apresentadas a seguir.

A primeira é no sentido de reconstruir o consenso em torno da importância dos investimentos em integração física na região como mecanismo de maior competitividade e desenvolvimento econômico. Sem que haja anuência entre os países da região em torno da importância da integração física regional como mecanismo de desenvolvimento econômico, muito dificilmente se conseguirá avançar de maneira efetiva nessa matéria. Investimentos em infraestrutura de integração, pelo valor e complexidade das intervenções, requerem, além de recursos financeiros e segurança jurídica, uma forte prioridade dos países em torno desses objetivos. Nessa perspectiva, seja por meio de organizações supranacionais, seja por meio de relações intergovernamentais, a existência de uma liderança nesse processo é condição necessária para o sucesso da iniciativa. Nesse caso, o Brasil, tendo em conta a sua representatividade territorial e econômica, deveria retomar a liderança desse processo de reconstrução de consensos em torno da importância da integração física para o subcontinente.

A segunda recomendação diz respeito à criação de mecanismos compensatórios que venham a equilibrar esforços daqueles países de menor desenvolvimento relativo. Além de trabalhar fortemente na formação de consensos sobre a importância dos investimentos em integração física, recomenda-se que sejam criados mecanismos compensatórios, com o propósito de equilibrar os esforços institucionais e de investimentos daqueles países com menor desenvolvimento relativo, bem como servir de mecanismo de indução a estes investimentos. Como exemplo, pode-se mencionar a criação de fundos fiduciários, de caráter supranacional e administrados pelos organismos multilaterais que atuem na região, como o BID, a CAF e o Fonplata, cujo objetivo seria o financiamento, a título de concessão, de atividades voltadas a concepção e preparação dos projetos de integração dos países menos desenvolvidos da região. Esses recursos deveriam ser aportados por todos os países, obedecendo a uma proporcionalidade relacionada ao porte de cada economia e ao potencial de benefícios com o processo de integração. Vale ressaltar que a existência de recursos para financiar a concepção de projetos tende a proporcionar uma melhor qualidade do desenho técnico dessas operações, mitigando riscos financeiros e de execução, causas principais dos atrasos e desequilíbrios financeiros das obras públicas dos países da região.

A terceira e última recomendação é que se viabilize um volume de financiamento compatível com a demanda de investimentos prioritários. A existência de recursos financeiros para atender de maneira adequada à demanda de investimentos em infraestrutura de integração, levando em consideração uma carteira de projetos prioritários e um cronograma de execução realista, constitui um fator fundamental. Considerando as fontes de financiamento tradicionais para estes tipos de projeto – públicas, privadas e providas de organismos internacionais de desenvolvimento –, é importante estabelecer uma estratégia de forma a compatibilizar a oferta desses recursos com a demanda de financiamentos dada pela carteira de projetos prioritários.

Com relação aos investimentos públicos, de origem fiscal, o consenso político sobre a importância dos investimentos em integração física para o desenvolvimento da região tende a exercer alguma influência em termos de alocação orçamentária para o financiamento de projetos prioritários no âmbito dos países. Entretanto, dado o caráter escasso desses recursos, tendo em vista possíveis restrições fiscais e a necessidade de atender a outras prioridades de investimentos, sua disponibilização de forma adequada é quase sempre incerta. Daí a importância da criação de mecanismos de compensação,

como forma de exercer um papel indutor à alocação desses recursos no financiamento dos projetos de integração.

Com respeito aos recursos provenientes dos bancos multilaterais de desenvolvimento, sugere-se que, diante da atual falta de capacidade de financiamento adicional desses organismos, seja realizado um acordo entre os países-membros, acionistas majoritários dessas instituições, por meio do qual uma porcentagem do total de recursos anualmente destinados a empréstimos fosse alocada especificamente no financiamento de projetos de integração física na região. Para que se tenha uma ideia da magnitude desses recursos, em 2013, o BID e a CAF aprovaram, conjuntamente, cerca de US\$ 25 bilhões em financiamentos aos países da região. Reservar, por exemplo, 20% desse valor, em termos anuais, para projetos de integração física significa dizer que em menos de três anos seria possível assegurar recursos suficientes para financiar integralmente a carteira API, que possui um custo estimado de US\$ 14 bilhões. A distribuição desses recursos aos países poderia levar em consideração alguns critérios, considerando, por exemplo, a eficiência na execução de projetos, as dificuldades na alavancagem de recursos e o impacto dos projetos na integração regional.

Quanto aos recursos de origem privada, seria importante avançar na criação de mecanismos que assegurassem a divisão de riscos e responsabilidades entre os entes públicos e privados, as garantias dos investimentos, bem como a harmonização de marcos regulatórios entre os países da região, como forma de reforçar o ambiente de segurança jurídica. Como os investimentos privados tendem a ser alocados naqueles projetos com perspectiva de retorno financeiro mais elevado, marcos regulatórios transparentes e compatíveis entre os países, bem como instrumentos de mitigação contra riscos contratuais, políticos e operacionais, configuram elementos importantes para ampliar a oferta de recursos privados.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. São Paulo: Campus, 2012.

ARAÚJO JUNIOR, I. Investimentos em infraestrutura e crescimento econômico no Brasil. **Economia e Desenvolvimento**, Recife, v. 5, n. 2, p. 161-188, 2006.

ASCHAUER, D. Is public expenditure productive? **Journal of Monetary Economics**, v. 23, p. 177- 200, 1989a.

_____. Does public capital crowd out private capital? **Journal of Monetary Economics**, v. 24, p. 171-188, 1989b.

_____. **Why is infrastructure important?** Federal Reserve Bank of Boston, 1990. (Research Conference Series, v. 34).

BARBOSA, R. Mercosul: retórica e realidade. **Revista Política Externa**, v. 22, n. 4, 2014.

BATISTA DA SILVA, E. **Infraestrutura para o desenvolvimento social e integração na América do Sul**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1997.

BAUMANN, R. **Integração regional**: teoria e experiência latino-americana. LTC, 2013.

BERTUSSI, G.; ELLERY, R. Infraestrutura de transporte e crescimento econômico no Brasil. **Journal of Transport Literature**, v. 6, n. 4, p. 101-132, 2012.

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur**. BID, 2000.

_____. **Evaluación de la acción del BID en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (Iirsa)**. Washington, D.C.: OVE, 2008.

CARLSON, K.; SPENCER, R. **Crowding out and its critics**. Federal Reserve Bank of St. Louis, 1975.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Fortalecer el desarrollo**: interacciones entre macro y microeconomía. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1996.

_____. **Unasur**: infraestrutura para la integración regional. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2011.

COSIPLAN – CONSEJO SURAMERICANO DE INFRAESTRUCTURA Y PLANEAMIENTO. **Agenda de proyectos prioritarios de integración**. nov. 2011.

COUTO, L. F. A iniciativa para a integração da infraestrutura regional sul-americana – Iirsa como instrumento da política exterior para a América do Sul. **Revista Oikos**, v. 5, n. 1, 2006.

D'EMURGER, S. **Infrastructure development and economic growth**: an explanation for regional disparities in China? France: Université d'Auvergne, 2000.

DEICHMANN, U. *et al.* **Economic structure, productivity, and infrastructure quality in Southern Mexico**. Washington, D.C.: The World Bank, 2002.

ESFAHANI, H. S.; RAMIREZ, M. T. Institutions, infrastructure, and economic growth. **Journal of Development Economics**, v. 70, p. 443-477, 2003.

HOLTZ-EAKIN, D. **Private output, government capital and the infrastructure 'crisis'**. New York: Columbia University, 1988. (Department of Economics Discussion Paper Series, n. 394).

HULTEN, C.; SCHWAB, R. **Is there too little capital? Infrastructure and economic growth**. University of Maryland; American Enterprise Institute, 1991.

IIRSA – INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA. **Plan de acción para la integración de la infraestructura regional en América del Sur**. Montevideo: Comité de Coordinación Técnica, dic. 2000.

_____. **Planejamento territorial indicativo**: carteira de projetos 2004. [s.l.]: BID; CAF; Fonplata, 2004a.

_____. **Agenda de implementação consensuada 2005-2010**. In: REUNIÃO DO COMITÊ DE DIREÇÃO EXECUTIVA, 6. Lima: CDE, 2004b. Anexo 3.

_____. **Planejamento territorial indicativo**: carteira de projetos 2009. Buenos Aires: BID; CAF; Fonplata, 2009. p. 248.

_____. Agenda de implementación consensuada 2005-2010. **Informe de Evaluación**, jul. 2010.

_____. **Iirsa 10 anos depois**: suas conquistas e desafios. Buenos Aires: BID/Intal, 2011. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb_iirsa_10_anos_sus_logros_y_desafios_port.pdf>.

LIU, Y. **Public infrastructure investment and economic growth in China**: an empirical analysis using VAR. Ontario: University of Ottawa, 2011.

LOPEZ, R. Nuevo instrumento de regionalismo sudamericano: resultados de la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (Iirsa). In: BERNAL-MEZA, R.; QUINTANAR, S. (Ed.). **Regionalismo y orden mundial**: Suramérica, Europa, China. Buenos Aires: Nuevo Hacer; Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2012.

MARINI, R. **Dialéctica de la dependência**. México: Ediciones Era, 1991. Disponível em: <<http://www.amauta.lahaine.org>>.

MARTINS, C. O pensamento social de Ruy Mauro Marini e sua atualidade: reflexões para o século XXI. **Revista Crítica Marxista**, n. 32, 2011.

MERA, K. Regional production functions and social overhead capital: an analysis of the Japanese case. **Regional and Urban Economics**, v. 3, n. 2, p. 157-186, 1973.

MOREIRA, M. M. **Iirsa economic fundamentals**. [s.l.]: ITD/INT; Inter-American Development Bank, 2006.

MUNNELL, A. Why has productivity growth declined? Productivity and public investment. **New England Economic Review**, p. 3-22, Jan./Feb. 1990.

_____. Policy watch: infrastructure investment and economic growth. **Journal of Economic Perspectives**, v. 6, n. 4, 1992.

PADULA, R. Da Iirsa ao Cosiplan da Unasul: a integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. In: DESIDERÁ, W. (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Brasília: Ipea, 2014. No prelo.

PEREIRA, J. M. **A iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul como instrumento da política brasileira para integração da América do Sul**. Brasília: Instituto Rio Branco; Ministério das Relações Exteriores, 2005.

REINECKEN, D. P. D. F.; NEVES, L. S. A dependência tecnológica segundo a dialética da dependência de Ruy Mauro Marini. In: MARINI, R. M. **Desenvolvimento e dependência: atualidade do pensamento**. Editora CRV, 2012.

ROJAS, L. **Iirsa y el proceso de integración en América del Sur**. BID, 2008.

ROSTOW, W. W. **The economics of take-off into sustained growth**. London: Macmillan, 1963.

ROZAS, P.; SÁNCHEZ, R. **Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual**. Santiago de Chile: Naciones Unidas; Cepal, 2004. (Recursos Naturales e Infraestructura, n. 75).

SOUZA, N. A. de; SILVA, L. M. N. Integração contemporânea da América Latina: teoria e prática. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 2, n. 3, jan./jun., 2013. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>.

TATOM, J. A. The spurious effect of public capital formation on private sector productivity. **Policy Studies Journal**, v. 21, n. 2, p. 391-395, June 1993.

TYSON, L. **Confusion about the deficit**. The New York Times, June, 2012.

WORLD BANK. **World development report: infrastructure for development**. New York: Oxford University Press, 1994.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALMEIDA, P. R. de. **A economia política da integração regional latino-americana**: uma visão ultrarrealista do estado da arte institucional. *In*: CONGRESSO DE CULTURA E EDUCAÇÃO PARA A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA, 3. Curitiba, jul. 2012. Disponível em: <www.pralmeida.org/05DocsPRA/2402EconPolitIntegrRegAL.pdf#sthash.oiHnFzxf.dpuf>.

ARAÚJO, N.; MOURA E SILVA, L. Integração contemporânea da América Latina: teoria e prática. **Monções**: Revista de Relações Internacionais da UFGD, v. 2, n. 3, 2013.

BAUMANN, R. **Integração regional e desenvolvimento econômico** – com referência a Celso Furtado. Cepal, ago. 2005.

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Os dez anos do BID na Iirsa 2000-2010**. BID, nov. 2010.

CANNING, D. **The contribution of infrastructure to aggregate output**. Belfast: The Queen's University at Belfast, Department of Economics, 1999. (Mimeografado).

CARCAMO-DIAZ, R.; GODDARD, J. G. **Coordination of public expenditure in transport infrastructure**: analysis and policy perspectives for Latin America. Chile: Cepal, Jan. 2007.

COUTO, L. F. O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 50, n. 1, 2007.

DIJCK P. Troublesome construction: the rationale and risks of Iirsa. **European Review of Latin American and Caribbean Studies**, n. 85, p. 101-120, Oct. 2008.

FLORÊNCIO, S. A. L. **Mercosul e NAFTA**: duas décadas de existência. Brasília: Ipea, 2014. Preliminar.

GONÇALVES, J. B. Vamos renegociar o Mercosul? **Revista de Política Externa**, v. 22, n. 2, out./dez. 2013.

GRATIUS, S.; SARAIVA, M. G. **Continental regionalism**: Brazil's prominent role in the Americas. CEPS, Feb. 2013. (CEPS Working Documents, n. 374).

HINOJOSA, S. A. **Un indicador de elegibilidad para seleccionar proyectos de asociaciones público-privadas en infraestructura y servicios**. BID, mayo 2010. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35823557>>.

IGLESIAS, R. Algunos elementos para caracterizar los intereses brasileños en la integración de la infraestructura en América del Sur. **Integración y Comercio**, n. 28, enero/jun. 2008.

IIRSA – INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA. **América del Sur 2020**: una visión estratégica de la integración física regional. [s.l.]: Iirsa/BID/CAF/Fonplata, jul. 2003.

JACOMO, J. C. P.; OLIVEIRA, A. C. V. **Política externa de Lula e a dinâmica sul-americana**: o caso da Iirsa. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 3. São Paulo: Abri, 2011.

MARIANO, M. P. O papel do Brasil na integração da infraestrutura da América do Sul: limites institucionais e possibilidades de mudança. *In*: DESIDERÁ, W. (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Brasília: Ipea, 2014.

MUNNELL, A. How does public infrastructure affect regional economic performance? **New England Economic Review**, Sept./Oct. 1990.

SARAIVA, M. G. **Integração regional na América do Sul**: processos em aberto. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 3. São Paulo: Abri, 2011. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000300028&lng=en&nrm=isso>.

VALLE, J. A. del. **Financiación de infraestructuras**: los riesgos y su mitigación. Washington, D.C.: BID, 2004. Disponível em: <<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5147/Financiaci%C3%B3n%20de%20infraestructuras%3a%20Los%20riesgos%20y%20su%20mitigaci%C3%B3n.pdf?sequence=1>>.

SITES CONSULTADOS

IIRSA – INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA. Disponível em: <<http://www.iirsa.org>>.

CATEDRA CHE GUEVARA-COLECTIVO AMAUTA. Disponível em: <<http://www.amauta.lahaine.org>>.

ANEXO

ANEXO A

QUADRO A.1

Estudos elaborados com o apoio do CCT referentes aos PSIs da IIRSA

PSI	Nome do estudo
Instrumentos para o financiamento de projetos de integração	● Avaliação de Projetos de Infraestrutura para a Integração Regional; ● Financiamento de Projetos Transnacionais de Infraestrutura na América do Sul; ● <i>Regional Clearance and Settlement Facility</i>.
Integração energética	● Integração Energética no Mercosul Ampliado; ● A Integração Energética no Pacto Andino; ● A Situação Energética na América Latina.
Facilitação de Passos de Fronteira	● Facilitação do Transporte nos Passos de Fronteira da América do Sul; ● Facilitação do Transporte nos Passos de Fronteira da América do Sul. Programa de Passos Piloto; ● Estudo para a Otimização do Funcionamento do Passo de Fronteira Sistema Cristo Redentor; ● Estudo de Conectividade entre Chile e Argentina; ● Passos de Fronteira Colômbia-Ecuador; ● Passos de Fronteira Bolívia; ● Passos de Fronteira Fluviais Equador-Peru; ● Nó Clorinda-Área Metropolitana de Assunção; ● Nó Ñeembucú-Rio Bermejo; ● Conectividade Argentina-Chile; ● Plano Desenvolvimento Fronteiriço Argentina-Bolívia; ● Estudo Binacional de Navegabilidade do Rio Napo (Peru-Ecuador); ● Diagnóstico Integral dos Passos de Fronteira no Peru.
TIC	● TICs a Serviço da Competitividade e da Integração Sul-Americana; ● Estudo Regional do Mercado Sul-Americano de Serviços de <i>Roaming</i>; ● Exportação por Remessas Postais para Médias, Pequenas e Microempresas.
Sistemas operativos de transporte aéreo	● Integração do Transporte Aéreo na América do Sul.
Sistemas operativos de transporte marítimo	● Avaliação dos Principais Portos da América do Sul; ● Proteção Marítima e Portuária na América do Sul.
Sistemas operativos de transporte multimodal	● Transporte Multimodal na América do Sul: para uma articulação normativa de caráter regional.

Fonte: IIRSA (2011, p. 110-111).

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Bastos Dias
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca
Thais da Conceição Santos (estagiária)
Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than
Portuguese published herein have not been proofread.*

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

