

INFRAESTRUTURA E INTEGRAÇÃO REGIONAL: A EXPERIÊNCIA DA IIRSA NA AMÉRICA DO SUL¹

Carlos Eduardo Lampert Costa²
Manuel José Forero Gonzalez³

RESUMO

Este artigo avalia a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA), lançada em setembro de 2000, durante a I Reunião dos Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília, capital do 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 trabalho se propõe a estudar a evolução desta iniciativa, procurando identificar os seus avanços e as principais dificuldades de implementação, no intuito de extrair lições sobre o desenho de políticas públicas em matéria de integração regional, considerando que a IIRSA representa um dos mais ambiciosos programas de integração física já concebidos na região.

Palavras-chave: infraestrutura e integração regional; integração econômica; IIRSA; competitividade na América do Sul.

INFRASTRUCTURE AND REGIONAL INTEGRATION: THE IIRSA EXPERIENCE IN SOUTH AMERICA

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 Brasília, 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: infrastructure and regional integration; economic integration; IIRSA; competitiveness in South America.

JEL: N76; F15.

1. Este artigo constitui uma versão reduzida do Texto para Discussão do Ipea intitulado *Infraestrutura física e integração regional na América do Sul: uma avaliação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA)*. No prelo.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

3. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dinte do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

A convergência de regimes políticos e política macroeconômica entre grande parte dos países da América do Sul, assim como a intensificação do fluxo de comércio intrarregional ao longo dos anos 1990, criaram um ambiente propício no final dessa década para a discussão em torno do estabelecimento de um processo de integração mais efetivo, centrado na superação dos entraves logísticos e de infraestrutura física da região. Os doze países da região, com a liderança do Brasil, consensuaram que a redução do *deficit* de infraestrutura permitiria ampliar a dinâmica da integração regional, possibilitando melhores condições de inserção da região no mercado global. Foi lançada, neste contexto, a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA), com o objetivo de fomentar o desenvolvimento destes países, por meio da superação dos entraves econômicos à integração econômica da região.

A despeito de ter produzido legados importantes, tais como a consolidação de uma visão geoeconômica baseada na divisão do território em eixos e processos setoriais de integração e a identificação de uma carteira de projetos com investimentos potenciais de mais de US\$ 100 bilhões, nos seus quatorze anos, a IIRSA pouco conseguiu avançar na resolução efetiva dos problemas de infraestrutura da região. Neste contexto, este artigo se propõe a estudar a evolução da iniciativa IIRSA até o presente, para identificar os seus avanços e as principais dificuldades, no intuito de extrair lições sobre o desenho de políticas públicas em matéria de integração regional, considerando que a IIRSA representa um dos mais ambiciosos programas de integração física já concebidos na região.

Este estudo está dividido em três seções, além desta introdução. A seção 2 examina a evolução da iniciativa durante a sua primeira fase (2000-2010), ao longo da qual foi capaz de coordenar e construir consensos em torno da importância da integração física sul-americana. A seção 3 analisa os efeitos da inserção da IIRSA no âmbito do Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) a partir de 2009, quando as iniciativas de integração física passam a se subordinar a uma estratégia política mais ampla de redução de assimetrias socioeconômicas regionais. Por fim, seção 4 conclui o trabalho, sintetizando os avanços e os obstáculos enfrentados pela IIRSA para atingir seu objetivo de integração regional, e apontando para a necessidade de se reconstruir o consenso em torno da iniciativa com vistas a fomentar o desenvolvimento por meio da ampliação da competitividade econômica do continente.

2 A INICIATIVA IIRSA

Criada em setembro de 2000, no âmbito da I Reunião de Presidentes da América do Sul, a iniciativa IIRSA foi idealizada 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. Sua concepção baseou-se em três consensos fundamentais à época: *i*) a necessidade de manter e ampliar a dinâmica de crescimento do mercado regional e criar condições para competir em melhores condições no mercado global; *ii*) a existência de um *deficit* crescente em termos de infraestrutura física na região e o reconhecimento deste 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).

A estratégia de intervenção da IIRSA, enquanto mecanismo indutor do processo de integração física regional, foi concebida levando em conta o enfoque de “eixos de integração e desenvolvimento” e

“processos setoriais de integração”, como meio de se identificar os requerimentos físicos, normativos e institucionais para o desenvolvimento da infraestrutura física na região.⁴

A lógica de atuação operacional da iniciativa levou em consideração a decisão tomada pelos países de não se criar novas instituições regionais, mas trabalhar com os recursos humanos e financeiros de instituições já existentes, procurando esquemas de cooperação e otimização de esforços e recursos entre elas. Além disso, 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, além de um ambiente de consensos entre os países, necessário para a manutenção dos compromissos e a sustentação das decisões das partes envolvidas na iniciativa (IIRSA, 2011, p. 50).

Sob esse conceito, foram propostos inicialmente doze Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) que, após processo de avaliação e discussão sobre a metodologia pelos governos, foram redefinidos para dez EIDs. O mapa 1 mostra a localização geográfica dos EIDs concebidos no âmbito da IIRSA.

MAPA 1

IIRSA: eixos de integração e desenvolvimento



Fonte: CMI Brasil. Disponível em: <<http://brasil.indymedia.org/ao/red/2009/05/447140.shtml>>.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

4. Cabe mencionar que esses 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. Sob sua ótica, 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.

A divisão do território sul-americano em EIDs significou criar áreas com características diversas e com etapas distintas de desenvolvimento, refletindo, portanto, estratégias de investimentos e integração também diversas. Como pode ser observado pela tabela 1, existe uma grande diversidade de situações, levando em conta as três dimensões apresentadas.

TABELA 1

IIRSA: dados básicos dos eixos de integração e desenvolvimento

EIDs	Superfície (milhões de km ²)	População (milhões de habitantes)	PIB (US\$ bilhões) ¹
Amazonas	5,7	61,5	150,5
Adino	2,6	103,5	361,8
Capricórnio	2,8	49,9	228,9
Escudo Guianês	4	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: IIRSA (2011, p. 76).

Elaboração dos autores.

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

Além da abordagem dos EIDs, a estratégia de atuação da IIRSA propunha dar ênfase aos aspectos regulatórios e institucionais que normatizam o uso da infraestrutura na região, identificando os obstáculos do desenvolvimento e a operacionalidade da infraestrutura, além de propor linhas de ações para superá-los. Esse enfoque seria instrumentado por intermédio do desenvolvimento dos Processos Setoriais de Integração (PSIs) que, juntamente com os EIDs, constituía o segundo pilar de atuação da IIRSA. Foram propostos seis PSIs, conforme detalhado.

- 1) Sistemas operativos de transporte multimodal.
- 2) Sistemas operativos de transporte aéreo.
- 3) Facilitação de passos de fronteira.
- 4) Tecnologia da informação e comunicações.
- 5) Instrumentos para o financiamento de projetos de integração.
- 6) Integração energética.

2.1 O processo de implementação da IIRSA (2000-2010)

Levando em consideração o horizonte temporal de dez anos, originalmente previsto para sua execução, 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 delas se estende do momento de seu lançamento, em setembro de 2000, até o final de 2004. Pode-se definir esta etapa como de planejamento. Neste 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. Foram contratados e elaborados 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. Iniciaram-se estudos com o propósito de ampliar a participação do setor privado na iniciativa, como um vetor adicional de recursos financeiros. Paralelamente, trabalhou-se, conjuntamente com os países, na prospecção e identificação de uma carteira de operações que somou 335 projetos de integração, totalizando investimentos na ordem de US\$ 37,0 bilhões.

A despeito de importantes avanços em termos de aspectos operacionais, como a consolidação de mecanismos institucionais, a estruturação de grande parte dos EIDs e dos PSIs, além da identificação de uma carteira consensuada de projetos de integração, a IIRSA passou a ser foco de uma série de críticas por parte dos países-membros. Notadamente, no que diz respeito à falta de clareza nos seus objetivos, bem como de dinamismo e rapidez na negociação e execução dos projetos (Pereira, 2005). Estas deficiências prejudicavam a obtenção de resultados palpáveis por parte da iniciativa – entendidos estes como a efetiva implementação dos projetos de integração. Neste contexto, as instâncias técnicas da IIRSA começaram a trabalhar na construção de uma carteira de projetos mais restrita e com maior impacto econômico. 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, no âmbito de uma das reuniões das instâncias dirigentes da iniciativa (VI Reunião do CDE realizada em Lima, Peru), foi apresentada a Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010 (AIC), documento que refletia o consenso dos doze países da região em torno de uma nova estratégia de execução da iniciativa. Foi aprovada uma carteira de projetos prioritários considerados como de alto impacto no processo de integração física, com 31 operações, totalizando investimentos de mais de US\$ 14 bilhões, cujo prazo de execução era 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), chegando a contemplar, ao final da primeira fase da IIRSA (2010), 524 projetos de infraestrutura, somando investimentos na ordem de US\$ 96 bilhões.

A tabela 2 apresenta a distribuição da carteira AIC entre os países da região. Muito embora uma quantidade representativa de projetos seja caracterizada como sendo binacionais – 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 alcançava mais de US\$ 5 bilhões, valor que representa quase a totalidade dos investimentos estimados para estas operações. Considerando o total do conjunto de projetos, observa-se que Argentina, Brasil, Chile e Peru absorvem 88% dos investimentos previstos na AIC.⁵

A concentração de investimentos observada na AIC reflete, de maneira clara, o pragmatismo imposto na concepção dessa carteira, em que se levou em consideração uma seleção de projetos com perspectivas claras de implementação, tendo em vista fatores como impacto do ponto de vista econômico, a prioridade política dada pelos países e o estágio em termos de preparação das operações.

5. 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.

Nesta perspectiva, foram beneficiados aqueles países de maior desenvolvimento relativo, bem como aqueles localizados em zonas geoeconômicas prioritárias em termos de comércio, com é o caso do Peru.

TABELA 2

IIRSA: distribuição dos projetos da AIC por países

País	Número de projetos	(%)	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
Guiana	0	0	-	0
Paraguai	0	0	-	0
Peru	4	13	3.522,10	25
Suriname	0	0	-	0
Uruguai	1	3	234,00	2
Venezuela	0	0	-	0
Binacionais	12	39	5.487,80	39
Regionais	3	10	7,10	0
Total	31	100	14.023,00	100

Fonte: IIRSA – Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010, Anexo 3, dez. 2004.

Elaboração dos autores.

Com relação à localização dos projetos por EID, observa-se, pela tabela 3, a predominância de operações nos eixos Mercosul-Chile e Interoceânico Central, áreas geoeconômicas já consolidadas e que apresentam grande potencial e atratividade em termos de integração regional. Neste caso particular, chama a atenção a participação do eixo Mercosul-Chile no total da carteira AIC, representando 58% dos investimentos previstos, ou US\$ 8,2 bilhões.

TABELA 3

IIRSA: projetos da AIC por EID

EID	Número de projetos	(%)	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
Amazônico	4	13	2.510,80	18
Peru-Brasil-Bolívia	2	6	1.396,30	10
Guianês	4	13	119,10	1
Hidrovia Paraná-Paraguai	0	0	-	0
Setoriais	2	6	6,30	0
Total	31	100	14.023,00	100

Fonte: IIRSA – Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010, Anexo 3, dez. 2004.

Elaboração dos autores.

A tabela 4 apresenta o perfil setorial da carteira AIC. Pode-se observar uma forte concentração em torno do setor de transportes, 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 comunicações. Ainda no âmbito deste setor, os projetos encontram-se fortemente concentrados no modal rodoviário, responsável por 84% do número de projetos e 53% dos valores de investimentos. Além disso, se observam três operações relacionadas aos processos setoriais de integração, todos eles voltados à construção de centros de fronteira (aduanas) e à 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 proposto, o sistema de transporte predominante na região, baseado no modal rodoviário, que a despeito de demandar investimentos de implementação menores, no curto prazo, apresenta-se como pouco adequado frente ao tamanho do território sul-americano, às longas distâncias a serem percorridas e aos custos ambientais, em geral mais elevados, frente a outros modais alternativos como as ferrovias e hidrovias, por exemplo.

TABELA 4

IIRSA: perfil setorial da carteira AIC

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

Fonte: IIRSA – Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010, Anexo 3, dez. 2004.

Elaboração dos autores.

A partir da aprovação da AIC, em dezembro de 2004, a IIRSA entra em uma nova etapa voltada à implementação da carteira de projetos consensuada. Nessa fase, houve um trabalho intenso no sentido de melhorar os processos de formulação, preparação e avaliação dos projetos,⁶ 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 de forma a apoiar a preparação e a implementação de projetos específicos de cada eixo, limitando, portanto, sua abrangência ao escopo dos problemas específicos relacionados à carteira de projetos no âmbito da área de influência dessas operações.

2.2 Principais produtos e resultados alcançados pela IIRSA (2000-2010)

Grande parte da literatura que trata da IIRSA destaca a importância desta iniciativa na criação e na consolidação de um ambiente propício para discussões em torno do papel da integração da

6. 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.

infraestrutura física como mecanismo de 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 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, pouco se avançou do ponto de vista da implementação efetiva dos projetos de integração e, conseqüentemente, 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 em um documento onde se detalhava os elementos estratégicos de sua implementação e organização (plano de ação da IIRSA), esse plano 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.

2.2.1 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 de eixos de integração e desenvolvimento. Esta carteira foi concebida ainda na fase de planejamento da iniciativa e apresentou sucessivas atualizações, resultado das discussões em torno do processo de planejamento territorial. Em 2004, a 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 bilhões.⁷

Muito embora essa carteira apresentasse um grau de heterogeneidade significativo em termos de formulação técnica dos projetos, o processo de identificação e a evolução desse portfólio refletiu 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 identificada, bem como iniciar uma fase de execução de projetos. Nesse aspecto, para fins de avaliar o desempenho da IIRSA em termos de implementação de projetos de integração regional, considerou-se a carteira AIC como uma amostragem de projetos representativa dos compromissos assumidos pela iniciativa.

Observa-se, por meio da tabela 5,⁸ 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

7. É importante mencionar que a carteira de projetos da Cosiplan, estruturada em 2011 já no âmbito da União das Nações Sul-americanas (Unasul), teve como base a atualização da carteira IIRSA.

8. Observa-se que muito embora o conjunto de projetos seja 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.

pré-execução ou perfil.⁹ Essa evidência leva à conclusão de que após dez anos de vigência da iniciativa, muito pouco se avançou em termos da resolução efetiva dos gargalos logísticos da região, tendo em vista que a quase totalidade dos projetos elencados como prioritários pelos países não foram implementados dentro do prazo previsto. Dos projetos concluídos, apenas um deles,¹⁰ 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. Esse projeto tinha como objetivo facilitar o fluxo de passageiros e as cargas em sua região de abrangência, além de viabilizar uma saída ao Pacífico da produção agrícola dos estados de Rondônia e Acre, no Brasil. Os outros dois projetos foram operações de solução pouco complexa, tanto do ponto de vista técnico quanto financeiro,¹¹ tendo sido ambos financiados integralmente com recursos orçamentários do governo brasileiro.

TABELA 5

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 – VI Informe da AIC, jul. 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.

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

A abordagem dos processos setoriais de integração 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. Foi proposta 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, gerando um volume importante de informações. Não obstante ter contribuído com um volume significativo de estudos e diagnósticos sobre os constrangimentos regulatórios e normativos na região, não foram observados avanços significativos em termos de harmonização desses processos. Com a aprovação da AIC, a partir do final de 2004, esses temas foram deslocados da agenda de discussões 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

9. Atualizando as etapas de execução desta carteira para julho de 2014, tem-se 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: <www.iirsa.org>).

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

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

dos passos de fronteira e do processo vinculado à tecnologia de informação e comunicações, ambos com projetos específicos na AIC.¹²

2.2.3 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 ampliasse 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.

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.

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 da iniciativa, não chegaram a ser formalizadas.

Não obstante 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 2010,¹³ observa-se, pela tabela 6, que a despeito de financiar apenas duas operações integralmente, os recursos de origem privada foram responsáveis por 22% do total dos recursos financeiros, sendo que as fontes de financiamento público e compartilhado representaram 20% e 58%, respectivamente. Ao se avaliar a origem dos financiamentos compartilhados – que nada mais são do que a divisão de fontes de financiamento distintas para um mesmo projeto, detalhado pela tabela 7 –, se observa que a maior parte dos recursos é de origem privada (51%), sendo que os bancos multilaterais e o setor público participam, respectivamente, com 27% e 22% do total dos recursos para essa modalidade de financiamento.

12. A AIC continha três projetos vinculados diretamente aos PSIs “facilitação de passos de fronteira” (Passo de Fronteira Infante Rivarola-Canada Oruro, Centro Binacional de Atenção de Fronteira Desaguadero e Passo de Fronteira Cúcuta-San Antonio del Táchira); e dois ao processo “tecnologia de informação e comunicações” (exportação por meio de envios postais para pequenas e médias empresas e implementação de acordo de *roaming* na América do Sul).

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

TABELA 6

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

Tipo de financiamento	Número de projetos	(%)	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 – VI Informe da AIC, jul. 2010.

Elaboração dos autores.

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. Observou-se que essa modalidade de financiamento atuou em projetos relativamente mais atrativos do ponto de vista financeiro, localizados no setor de transportes 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 no caso do Peru. Observou-se, também, que esses recursos foram aportados, na maioria dos casos, naqueles projetos onde já estavam previstos a alocação de recursos públicos e/ou de fontes multilaterais de financiamento.

TABELA 7

IIRSA: projetos AIC concluídos e em execução com tipo de financiamento compartilhado por fonte

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

Fonte: IIRSA – VI Informe da AIC, jul. 2010.

Elaboração dos autores.

2.2.4 Produção de conhecimento sobre a região

Os inúmeros estudos e diagnósticos realizados em torno dos eixos e processos setoriais de integração, 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-se um legado positivo importante da IIRSA.

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), foram realizadas mais de uma centena de reuniões técnicas em diversos países,¹⁴ todas vinculadas diretamente às discussões em torno de temas de integração regional ou aos processos de capacitação, as quais envolveram funcionários de governos, de organismos multilaterais

14. IIRSA (2011, p 116).

e consultores. Muito embora existam críticas quanto à internalização das metodologias concebidas no âmbito da IIRSA nos sistemas nacionais de planejamento,¹⁵ 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.

2.2.5 Mobilização de recursos da cooperação regional: a participação dos bancos multilaterais de desenvolvimento

A participação dos três bancos multilaterais de desenvolvimento com atuação regional – Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Corporação Andina de Fomento (CAF) e Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata) – foi aprovada pelo Comunicado de Brasília e fazia parte da estratégia de 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 de instâncias técnicas, 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.¹⁶

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, equivalentes a 15% do total previsto dessa amostra de projetos, conforme ilustra a tabela 8.

TABELA 8

IIRSA: 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: IIRSA – VI Informe da AIC, jul. 2010.

Elaboração dos autores.

Por último, vale mencionar que o trabalho desenvolvido no âmbito da IIRSA 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.

15. Ver BID (2008, p. 13 e 14).

16. A distribuição desses recursos, por banco, foi a seguinte, em 2010: BID – US\$ 12,6 milhões; CAF – US\$ 4,6 milhões; e Fonplata – US\$ 3,3 milhões (Relatórios anuais de 2010/BID, CAF e Fonplata).

3 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 União das Nações Sul-americanas (Unasul), como uma organização dotada de personalidade jurídica internacional. O tratado constitutivo do novo organismo estabelece a construção “participativa e consensuada” de um espaço de integração abrangendo, entre os vários setores, a integração energética e o desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão com a região.

Nesse marco global da Unasul, em 10 de agosto de 2009 foi criado o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), como órgão de coordenação e articulação de programas e projetos de integração da infraestrutura regional dos países.¹⁷ Entre seus objetivos gerais vale destacar 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. Neste contexto, a IIRSA passa a ser considerada como um fórum técnico de planejamento da integração física regional do subcontinente, com funções de planejamento, avaliação e monitoramento da execução dos projetos de integração física regional.

No âmbito do processo de institucionalização do Cosiplan, foi estabelecido o Plano de Ação Estratégica 2012-2022 (PAE) e a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API). Quanto ao PAE, constitui-se em um conjunto de objetivos e ações que resumem o encaminhamento estratégico do Cosiplan, o qual estabelece que o conceito de eixo de integração e desenvolvimento seja ampliado “de forma a privilegiar o desenvolvimento sustentável e agir na redução das assimetrias existentes na região” reconhecendo a importância de se replicar a experiência da IIRSA enquanto estratégia de integração física da região.

Quanto à API, trata-se de acordo com o Cosiplan, de “um conjunto limitado de projetos estratégicos e de alto impacto para a integração física e o desenvolvimento socioeconômico da região” (Cosiplan, 2011, p. 17). Esta agenda está constituída por 31 “projetos estruturados”,¹⁸ escolhidos por consenso entre os países, entendidos como aqueles que “consolidam redes de conectividade física com abrangência regional” para potencializar sinergias existentes e resolver deficiências de infraestrutura. Essa carteira de projetos somava, à época, um valor de US\$ 13,7 bilhões¹⁹ e foi derivada do conjunto de projetos da carteira IIRSA.

Analisando a distribuição dos projetos da carteira API por países, conforme o detalhado na tabela 9, observa-se a preponderância de operações de caráter binacional e transnacional. Este conjunto de projetos, com 22 operações que somam um montante de investimentos na ordem de US\$ 9 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 que proporcionem oferta adequada de recursos

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

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

19. 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. (IIRSA. Disponível em: <www.iirsa.org/proyectos/>).

financeiros, bem como a mitigação de riscos existentes como resultado da falta de convergência de marcos regulatórios e da insegurança jurídica na região. 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. Este processo poderá ser agravado em um ambiente de escassez de recursos e de falta de priorização desses investimentos por parte dos países.

TABELA 9

IIRSA: distribuição dos projetos da API por país

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

Fonte: Cosiplan – Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), nov. 2011.
Elaboração dos autores.

Ao se avaliar a distribuição das operações da API por eixo de integração, demonstrada pela tabela 10, 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, estes eixos correspondem a quase 50% do número de projetos e 32% em termos de valores de investimentos. Chama a atenção, por outro lado, 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 transnacional, 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, com previsão de investimentos da ordem de US\$ 2,5 bilhões.

TABELA 10

IIRSA: projetos da API por EID

EID	Número de projetos	(%)	US\$ milhões	(%)
Mercosul-Chile	6	19	2.218,00	16
Capricórnio	5	16	1.765,60	13

(Continua)

(Continuação)

EID	Número de projetos	(%)	US\$ milhões	(%)
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 – Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), nov. 2011.

Elaboração dos autores.

Com respeito ao perfil setorial da carteira API, a tabela 11 evidencia que os investimentos previstos limitam-se aos setores de transporte e energia, com forte concentração de projetos no setor transporte, o qual corresponde a 94% do número de operações e 91% dos valores previstos de investimentos. 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 que a mais importante trata da construção de um gasoduto no nordeste da Argentina, cujo custo estimado alcança US\$ 1,0 bilhão.

Ainda que um pouco mais equilibrada do 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, o qual, como mencionado, a despeito de apresentar custos de implementação mais baixos, caracteriza-se como economicamente pouco eficiente, tendo em vista a magnitude do território e os custos ambientais envolvidos.

TABELA 11

IIRSA: perfil setorial da carteira API

Setores	Número de projetos	(%)	US\$ milhões	(%)
Transporte	29	94	12.397,66	91
Rodoviário	17	59	6.476,78	52
Ferrovário	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	31	100	13.652,66	100

Fonte: Cosiplan – Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), nov. 2011.

Elaboração dos autores.

Do ponto de vista político e econômico, em que pese 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, havia um consenso a respeito da necessidade de ampliar a dinâmica de crescimento do mercado intrarregional e de criar condições para melhorar o grau de competitividade no mercado global. No campo teórico, alguns de seus formuladores, como Moreira (2006, p. 2, tradução dos autores), propugnaram que a necessidade

de que a infraestrutura constituía parte de “um caso mais amplo de integração Sul-Sul como um instrumento para promover maiores produtividade, equidade e crescimento”.²⁰ Para tal efeito, ou seja, para se atingir maiores níveis de competitividade, o alargamento dos mercados viabilizados pela integração de infraestrutura possibilitaria redução de custo e ganhos de eficiência.²¹

A questão da competitividade, central na formulação inicial da IIRSA, não aparece explicitada de forma incontestada depois de criado o Cosiplan. Predomina o discurso de cooperação para o desenvolvimento e 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”.²² 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.

A lentidão do processo de integração, seja no contexto exclusivo da IIRSA ou 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 a necessidade da integração da infraestrutura física para alavancar-se a competitividade da região. Em termos dos fundamentos econômicos da IIRSA, os quais acredita-se que 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 beneficiem por meio da implementação de projetos conjuntos dentro dessa estratégia maior, que procura incorporar a região como um ator global, não só cultural e institucionalmente coeso, mas, também, economicamente relevante.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não obstante a IIRSA tenha alcançado resultados importantes em termos da identificação de uma carteira de projetos e da geração de um estoque de conhecimento sobre os principais gargalos e potencialidades da América do Sul, além de mobilizar recursos técnicos e financeiros da cooperação

20. “(...) a broader case for South-South integration as a tool to promote higher productivity, equity and growth”.

21. 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”.

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

regional, pouco conseguiu avançar no que tange ao desenvolvimento e à integração efetiva da infraestrutura física da região. Durante os dez primeiros anos de sua implantação, apenas um projeto importante foi concluído e pouco se avançou em termos da compatibilização de marcos regulatórios visando fomentar outras iniciativas de integração da infraestrutura dos países da região.

Inúmeros fatores contribuíram para esse resultado pouco satisfatório, entre os quais se podem destacar: *i)* a falta de mecanismos para fazer frente a 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 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.

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 na concepção de uma carteira de projetos prioritários (API), escolhidos por consenso entre os países a partir do conjunto de operações prospectadas no âmbito da IIRSA. Esta carteira, a despeito de apresentar um perfil mais equilibrado em termos da 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, consequentemente, dificultar os avanços no processo de integração física da região.

Avaliando a implementação da carteira global identificada como necessidade potencial 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, verifica-se que apenas 17 % do número de projetos, equivalentes a 12% do valor dos investimentos, foram efetivamente concluídos. Ou seja, em quatorze anos da IIRSA, pouco se avançou para atender às necessidades identificadas de investimentos em infraestrutura física da região.

A absorção da IIRSA pelo Cosiplan/Unasul constituiu um movimento de caráter político, em respaldo à demanda de grande parte dos países por um maior grau de institucionalização da iniciativa. Observa-se, entretanto, a carência de uma visão objetiva e sistêmica do processo de integração física, alicerçado na procura de um maior grau de competitividade da região. 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 IIRSA: investimentos em infraestrutura física para a integração, de modo a ganhar competitividade e explorar cadeias produtivas de valor, algo que beneficiará a todos, muito embora não simetricamente. Para tanto, além da criação de mecanismos compensatórios que venham a equilibrar esforços daqueles países de menor desenvolvimento relativo, também é preciso viabilizar um volume de financiamento compatível com a demanda de investimentos prioritários. 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.

REFERÊNCIAS

- 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: Editora Expressão e Cultura, 1997.
- BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur**. [S.l.], 2000.
- _____. **Evaluación de la acción del BID en la iniciativa para la integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)**. Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE), 2008.
- _____. **Os dez anos do BID na IIRSA 2000-2010**. BID, nov. 2010.
- COSIPLAN – CONSELHO SUL-AMERICANO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO. **Agenda de projetos prioritários de integração**. Brasília, 30 nov. 2011. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_agenda_de_projetos_port.pdf>.
- IIRSA – INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA. **Plan de acción para la integración de la infraestructura regional en América del Sur**. Montevideo: Comité de Coordinación Técnica, dic. 2000.
- _____. **América del Sur 2020: una visión estratégica de la integración física regional**. Documento elaborado pelo BID/CAF/Fonplata para o Comitê de Direção Executiva da IIRSA. BID; CAF; Fonplata, jul. 2003.
- _____. **Agenda de implementación consensuada 2005-201**. Informe de Evaluación, jul. 2010.
- _____. **IIRSA 10 anos depois: seus logros e desafios**. Buenos Aires: BID/INTAL, 2011.
- MOREIRA, M. M. **IIRSA economic fundamentals**. ITD/INT, Inter-American Development Bank, Aug. 2006. Disponível em: <<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2415/IIRSA%20Economic%20Fundamentals.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 22 jan. 2014.
- 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.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- ALMEIDA, P. R. de. **A economia política da integração regional latino-americana: uma visão ultrarrealista do estado da arte institucional**. [S.l.], 2012. Mimeografado.
- BAUMANN, R. **Integração regional e desenvolvimento econômico – com referência a Celso Furtado**. Cepal, ago. 2005.
- _____. **Unasur: infraestructura para la integración regional**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 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.
- GRATIUS, S.; SARAIVA, M. G. **Continental regionalism: Brazil's prominent role in the Americas**. Feb. 2013. (CEPS Working Documents, n. 374).
- 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. No prelo.
- 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.