



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA

Simônia Aparecida de Oliveira

INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NA AMÉRICA DO SUL: O CASO DA
IIRSA

Rio de Janeiro

2022

Simônia Aparecida de Oliveira

INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NA AMÉRICA DO SUL: O CASO DA
IIRSA

Monografia apresentada ao Instituto de
Economia da Universidade Federal do Rio de
Janeiro como requisito para a obtenção do grau
de bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Bielschowsky

Rio de Janeiro

2022

CIP - Catalogação na Publicação

0048i Oliveira, Simônia Aparecida de
Investimentos em Infraestrutura na América do
Sul: o caso da IIRSA / Simônia Aparecida de
Oliveira. -- Rio de Janeiro, 2022.
48 f.

Orientador: Ricardo Bielschowsky.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto
de Economia, Bacharel em Ciências Econômicas, 2022.

1. Infraestrutura na América do Sul. 2. IIRSA.
I. Bielschowsky, Ricardo , orient. II. Título.

SIMÔNIA APARECIDA DE OLIVEIRA

INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NA AMÉRICA DO SUL: O CASO DA
IIRSA

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do título de Bacharela em Ciências Econômicas.

Rio de Janeiro, 5/3/2022.

RICARDO ALBERTO BIELSCHOWSKY - Presidente
Professor Dr. do Instituto de Economia da UFRJ

FABIO SÁ EARP
Professor Dr. do Instituto de Economia da UFRJ

NUMA MAZAT
Professor Dr. do Instituto de Economia da UFRJ

AGRADECIMENTOS

Ao professor Ricardo Bielschowsky pela valiosa orientação para a realização desse trabalho.

Aos professores e funcionários do Instituto de Economia pela dedicação e eficiência com as quais desempenham suas funções.

Aos meus pais, amigos e colegas de estudo pelo apoio, incentivo e paciência durante os estudos.

Aos contribuintes brasileiros que sustentam o ensino público gratuito.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo avaliar os efeitos da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) sobre o hiato de infraestrutura da região. A Iniciativa surgiu na Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, em agosto de 2000, na cidade de Brasília, com o objetivo de coordenar ações intergovernamentais para impulsionar projetos de integração da infraestrutura dos países da América do Sul. A partir de uma revisão bibliográfica de especialistas na temática, consulta a fontes primárias, como documentos e dados da IIRSA, avalia-se a evolução da Iniciativa, comparando suas realizações e seus resultados efetivos em relação às necessidades de investimentos em infraestrutura da região. Conclui-se que a Iniciativa logrou limitado alcance na superação da brecha de infraestrutura da região.

Palavras-chave: Infraestrutura; IIRSA; COSIPLAN; Integração, América do Sul

ABSTRACT

The present work aims to assess the effects of the Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA) on the infrastructure gap in South America. The Initiative emerged at the First Meeting of Presidents of South America, in August 2000, in Brasília, with the objective of coordinating intergovernmental efforts to promote projects for the integration of infrastructure in the countries of South America. Based on a bibliographic review of specialists on the subject, consultation of primary sources, such as documents and data from IIRSA, the evolution of the Initiative is assessed, comparing its accomplishments and effective results in relation to the region's infrastructure investment needs. It is concluded that the Initiative achieved limited reach in overcoming the region's infrastructure gap.

Keywords: IIRSA; COSIPLAN; Integration; Infrastructure; South America.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	06
2	CRIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DA IIRSA	08
2.1	FUNDAMENTOS ECONÔMICOS E POLÍTICOS	08
2.2	A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DA IIRSA	11
3	A EVOLUÇÃO E A IMPORTÂNCIA DA IIRSA NOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NOS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL	23
3.1	ALGUNS NÚMEROS RELEVANTES.....	23
3.2	CARACTERÍSTICAS DOS INVESTIMENTOS DA IIRSA EM QUATRO PAÍSES SUL-AMERICANOS	28
3.3	OS ESQUEMAS DE FINANCIAMENTO	30
3.4	A CARTEIRA DE PROJETOS TAL COMO APRESENTADA NO ÚLTIMO RELATÓRIO EM 2017	32
4	A IIRSA E O BRASIL	36
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	40
	REFERÊNCIAS	44

1 INTRODUÇÃO

A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA) nasceu de proposta brasileira, apresentada na I Reunião de Presidentes da América do Sul, em Brasília, no ano 2000. Concebida sob a lógica do “regionalismo aberto” que predominava na região (CEPAL, 1994), dentre os objetivos iniciais da Iniciativa estavam o aumento da produtividade e competitividade das economias regionais para promover uma melhor inserção no mercado internacional. Embasou essa concepção o diagnóstico de que havia um hiato de infraestrutura na região – correspondente à diferença entre o estoque existente de infraestrutura e um estoque mínimo desejável - e que sua superação permitiria aprofundar a integração comercial e, assim, obter maior desenvolvimento econômico. A partir do consenso político obtido com os doze países da América do Sul, a Iniciativa conseguiu conceber uma carteira de projetos baseada na divisão do território em Eixos de Integração e Desenvolvimento e em Processos Setoriais de Integração. O presente estudo propõe-se a avaliar o processo de evolução institucional da IIRSA e seus avanços para a superação desse hiato.

O trabalho está organizado em quatro capítulos, além desta introdução. O segundo capítulo, trata da criação e evolução institucional da IIRSA. Na primeira seção, abordam-se os aspectos econômicos e políticos que motivaram a criação da Iniciativa. O déficit em infraestrutura é apontado como característica comum a todos os países da região e como obstáculo a seu desenvolvimento. Apresenta-se uma visão geral desse déficit na América Latina e Caribe, considerando as características históricas da região e a importância da construção de uma infraestrutura para promover o desenvolvimento econômico. A segunda seção apresenta a evolução da estrutura institucional da IIRSA como uma proposta de integrar a infraestrutura física da América do Sul e como uma alternativa para superar o atraso e alcançar maior desenvolvimento econômico. São apresentadas as características da iniciativa desde seus primórdios até sua evolução mais recente, dos pontos de vista de sua institucionalidade e evolução da carteira de projetos.

No terceiro capítulo, abordam-se a evolução e a importância da IIRSA nos investimentos em infraestrutura nos países da América do Sul. A primeira seção desse capítulo destaca os investimentos da IIRSA como proporção do investimento público nacional dos países da Iniciativa. Argumenta-se que o volume de investimentos teve algum peso em países de menor PIB, mas pouco impacto nos investimentos em infraestrutura de outros países. A segunda seção analisa algumas características dos investimentos da IIRSA em quatro países sul-americanos, enquanto a terceira seção ocupa-se dos aspectos relacionados aos esquemas de

financiamento que podem gerar empecilhos para a integração da infraestrutura, considerando a atuação dos principais agentes e suas motivações. A última seção desse capítulo trata da carteira de projetos tal como apresentada em sua última atualização em 2017.

Por fim, o quarto capítulo é dedicado ao Brasil. Avalia-se o peso dos investimentos da carteira da IIRSA em relação aos investimentos em infraestrutura do país e sua atuação como principal agente da região na criação e impulsionamento dos projetos de integração da infraestrutura, bem como na formulação de consensos políticos.

À guisa de conclusão, a última seção apresenta as diversas visões críticas sobre a Iniciativa, considerando seus sucessos e fracassos duas décadas depois de seu lançamento.

2 CRIAÇÃO E EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DA IIRSA

2.1 FUNDAMENTOS ECONÔMICOS E POLÍTICOS

A infraestrutura tem sido objeto de expressivo número de estudos por parte de acadêmicos e formuladores de políticas públicas nas últimas décadas. Isso pode ser justificado pelo fato de que a provisão de serviços adequados de infraestrutura produz externalidades essenciais ao processo produtivo, elevando a produtividade e a competitividade da economia como um todo, ampliando investimentos produtivos em bens e serviços e, conforme observam Calderón e Servén (2010), promovendo o crescimento e a equidade, e contribuindo, assim, para a redução da pobreza.

A América Latina, em geral, e a América do Sul, em particular, possuem uma considerável brecha em infraestrutura que se manifesta na oferta de serviços deficientes em diversos setores da infraestrutura econômica (energia, telecomunicações e transportes). Perroti e Sánchez (2011) mediram essa brecha, comparando suas características em relação aos desenvolvimentos da infraestrutura dos países do leste asiático, dos países que fazem parte da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da média mundial. Seu trabalho demonstrou uma região relativamente atrasada, inclusive abaixo da média mundial, em alguns aspectos como: gastos em pesquisa e desenvolvimento, tecnologia da comunicação e informação, qualidade da infraestrutura e dos portos, carga e procedimentos aduaneiros, tráfego portuário e de contêineres, carga aérea, energia consumida no setor de transportes, uso de Internet, exportações de alta tecnologia, dentre outros. Essa brecha, caracterizada por uma demanda de infraestrutura, por parte de consumidores particulares e empresas, superior à oferta, teria como determinantes a volatilidade macroeconômica da região, a falta de políticas integrais e problemas regulatórios, fiscais e de financiamento, entre outros. Ainda segundo esses autores, para fazer frente às necessidades de empresas e particulares, seria necessário um investimento de cerca de 5,2% do produto bruto anual entre os anos de 2006 e 2020, assumindo um crescimento médio de 3,9% ao ano da região. Como se verá mais adiante, o que se observou, no entanto, foi um declínio nos investimentos públicos em infraestrutura como porcentagem do PIB.

Serebrisky (2018) observa que os investimentos em infraestrutura podem eliminar os gargalos que limitam o crescimento potencial dessas economias. Além disso, uma infraestrutura adequada pode elevar a produtividade, ao reduzir custos, facilitar a acumulação de capital

humano e favorecer a diversidade da estrutura produtiva, além de favorecer a geração de empregos.

Nesse sentido, a ausência de uma integração física eficiente entre os países da América do Sul é em geral apontada como um dos fatores que atravancam seu desenvolvimento socioeconômico. Fatores como a concentração populacional na faixa litorânea, conexões escassas ou ineficientes para o interior da região, opção preferencial pelo modal rodoviário e pouco estímulo para o desenvolvimento de modais ferroviário e hidroviário, mais eficientes e de menores custos para o transporte de cargas, comporiam, juntamente com outras características, um quadro desafiador para a superação do subdesenvolvimento. Essas características, dentre outras, se traduziriam em uma ineficiente integração produtiva e comercial devido aos custos mais elevados para o comércio.

Moreira (2006) observa que questões históricas e geográficas afetaram o desenvolvimento da infraestrutura na região. Durante o Período Colonial, as restrições ao comércio impostas pelas metrópoles europeias às suas colônias teriam se refletido na infraestrutura. Haveria uma rede articulada principalmente aos portos no litoral e pouco estímulo para ligações internas, uma vez que a atenção era voltada principalmente para articular a produção para os mercados europeus. No período que se seguiu após as Independências das ex-colônias, poucas mudanças foram feitas no sentido de transformar esse quadro. No aspecto geográfico, a Cordilheira dos Andes e a Amazônia funcionaram como barreiras naturais, dificultando a comunicação entre as áreas dos países vizinhos. Considerações de mesma ordem foram feitas por Padula (2014) que ainda classifica a região como um arquipélago de escassas conexões, realizadas principalmente por longas rodovias, o que se traduz em elevados custos para o comércio intrarregional. O resultado dessas escolhas seria uma imensa área no interior do continente ainda à espera de oportunidades para se desenvolver, o que poderia ser facilitado pela integração física.

Um panorama da situação geral da infraestrutura de transporte da América do Sul foi traçado por Virga e Marques (2020). Segundo esses autores, o modal ferroviário concentra-se no transporte de grandes volumes cargas voltadas para exportação em detrimento do transporte de passageiros que, por sua vez, concentra-se no modal rodoviário. Esses modais apresentam dificuldades de manutenção especialmente em zonas de selva e dos Andes onde frequentemente suas vias são danificadas e interrompidas. As ferrovias apresentam limitações operativas em suas redes devido à integração preexistente e ao seu estado de conservação, sem contar as dificuldades para interconectar redes com diferentes bitolas. Já as rodovias concentram problemas como má conservação e sinalização, com situações diversas de ausência de oferta,

pavimentação e integração. O modal hidroviário marítimo apresenta maior oferta nas zonas metropolitanas de capitais administrativas, enquanto o modal fluvial apresenta fragilidades que se relacionam à desorganização, falta de controle estatal, existência de embarcadores informais e expansão de negócios ilícitos (contrabando e tráfico). Quanto ao modal aeroviário, apesar de grande potencialidade, possui pouca conectividade, com oferta de assentos e capacidade de cargas concentradas em poucas empresas de transporte, além de reduzida oferta fora das capitais e regiões metropolitanas.

Às fragilidades dos modais associam-se as dificuldades de circulação da produção na região. Os custos de comércio na América Latina foram analisados por Moreira (op. cit.) e apontados como grandes barreiras para se obter um maior benefício da integração física. Para esse autor, duas lacunas impediriam o aprofundamento da integração: a primeira seria de ordem institucional, com o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e os blocos sub-regionais sendo ainda zonas de livre comércio imperfeitas; a segunda seria o déficit em infraestrutura que, em conjunto com tarifas e barreiras não tarifárias, conspirariam para limitar os fluxos de comércio cujos custos seriam maiores que as barreiras tarifárias e não tarifárias.

A busca de superação das debilidades que obstaculizam o crescimento fez surgir na América Latina e Caribe diferentes processos de integração regional. Osório (2020) observa que a região passou por várias ondas de regionalismo no Pós- Segunda Guerra Mundial. O “regionalismo aberto” foi a segunda dessas ondas. O conceito, criado pela CEPAL (1994), é definido como um processo de crescente interdependência no nível regional, promovida por acordos preferenciais de comércio, ao mesmo tempo em que se promovem políticas de liberalização em relação a terceiros países. A ideia era a de realizar uma interconexão eficiente da produção dos países aos mercados globais, reforçando suas vantagens comparativas na divisão internacional do trabalho. Segundo Bielschowsky (1998, p.28), a proposta foi formulada como parte do neoestruturalismo da CEPAL que “propõe-se a modificar o estilo de intervenção estatal sem que isso signifique aumentar ou diminuir o papel do Estado”.

Padula (op. cit.) destaca que há diferentes visões sobre integração regional e integração da infraestrutura. Esta pode ser difícil e complexa do ponto de vista de um projeto regional e harmônico pactuado entre os Estados, dadas as assimetrias que envolvem a dimensão da população, território, economia, recursos naturais, entre outros.

Nos anos 1990, surgiu a intenção de ampliar a integração regional com o aumento do número de países bem como a criação de novas estruturas de concertação política e articulação física sul-americana. Os formuladores da política externa brasileira adotaram a percepção de que a América do Sul seria o *locus* privilegiado de atuação do Brasil em sua estratégia de

inserção internacional, conforme argumentam Calixtre e Barros (2010). Embora tenha se iniciado no segundo governo Fernando Henrique Cardoso, foi no governo Lula da Silva que esse processo ganhou maior ímpeto. Moreira (2014) argumenta que a partir desse momento o Estado passou a ter um papel central na promoção do crescimento. Esse autor acrescenta ainda que todas essas mudanças colocam questões importantes, uma vez que os esforços de integração física envolvem equacionar aquelas assimetrias entre os países, além de pressupor a construção de grandes projetos que demandam grandes volumes de recursos financeiros. E tudo isso aponta para a necessidade de atuação do Estado como garantidor e facilitador desse processo.

Uma nova atitude do Brasil se daria a partir de 2003, quando o país passou a adotar uma postura mais propositiva, resultando na adoção de medidas que demonstraram aos parceiros o comprometimento com o processo de integração. O contexto regional que possibilitou essas modificações políticas se deu com o início do governo de Hugo Chávez, na Venezuela, em 1999; Néstor Kirchner, na Argentina e Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil, em 2003. A ascensão desses governos teria favorecido uma perspectiva integracionista com a inclusão de novos temas e atores para os quais a integração física tornou-se questão fundamental (MARIANO, 2014).

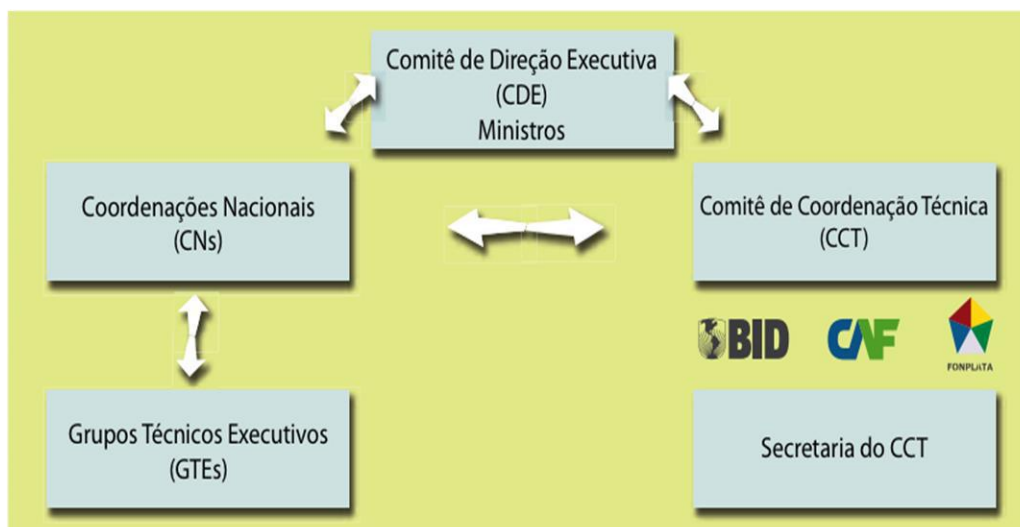
2.2 ESTRUTURA INSTITUCIONAL DA IIRSA

A tentativa de promover a integração sul-americana por meio de progressos na integração física recebeu grande impulso com a proposta de criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA).

A ideia de criação da IIRSA foi apresentada na I Reunião de Presidentes da América do Sul, em Brasília, no ano de 2000. Nessa ocasião, foi apresentado o Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional, contendo sugestões e propostas de ampliação e modernização da infraestrutura em um prazo de dez anos. O Plano foi resultado de trabalhos preparatórios elaborados pelo BID com apoio de outros organismos regionais. As áreas contempladas pelo Plano foram energia, transporte e comunicações. Na mesma data, definiu-se um cronograma de ações (IIRSA, 2011).

O Plano de Ação trazia um esboço do que viria a ser a estrutura institucional da Iniciativa. Definiu-se que a estrutura organizacional a ser utilizada nos dez anos teria dois âmbitos principais: o diretivo e o técnico, conforme indicado na FIG.1.

Figura 1- Estrutura institucional da IIRSA



Fonte: IIRSA (2011).

O Comitê de Direção Executiva (CDE) é a máxima instância da Iniciativa, integrado por representantes de alto nível dos governos e entendido como o espaço de concertação política. Esse Comitê define as estratégias e os planos de ação, levando em consideração as propostas das Coordenções Nacionais e do Comitê de Coordenação Técnica.

O Comitê de Coordenação Técnica (CCT) é constituído pela Corporação Andina de Fomento (CAF), o Fundo para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Sua função é a de dar assistência aos governos, oferecendo apoio técnico e financeiro na implementação do Plano de Ação.

As Coordenções Nacionais (CNs) têm a função de coordenar o intercâmbio com as outras coordenções nacionais, interagindo com ministérios setoriais e, segundo necessidades específicas, podem trabalhar ainda com relações exteriores, planejamento, economia e outras unidades subnacionais de governo. Elas lideram a execução do plano de trabalho e adotam a organização que consideram mais adequada, segundo suas necessidades específicas.

Os Grupos Técnicos Executivos (GTEs) constituem o nível técnico da Iniciativa, formado por representantes designados pelos governos dos países. Canaliza as informações sobre o desenvolvimento dos trabalhos da agenda aos governos, observa os passos a serem seguidos, analisa temas específicos, como a harmonização de marcos regulatórios.

A Secretaria do CCT é exercida pelo Instituto para a Integração da América Latina e o Caribe (BID/INTAL) e é responsável pelos trabalhos de coordenação e comunicação com outras órgãos da Iniciativa.

Durante os dez primeiros anos de existência da IIRSA, do ano 2000 a 2009, foram feitas reuniões anuais com a presença dos Presidentes de cada país, assim como também foram feitas

ininterruptamente reuniões do Comitê de Direção Executiva. Isso denota atenção dos governos aos elementos básicos da estratégia da IIRSA, prova de seu interesse político e compromisso com o desenvolvimento da Iniciativa (IIRSA, 2011).

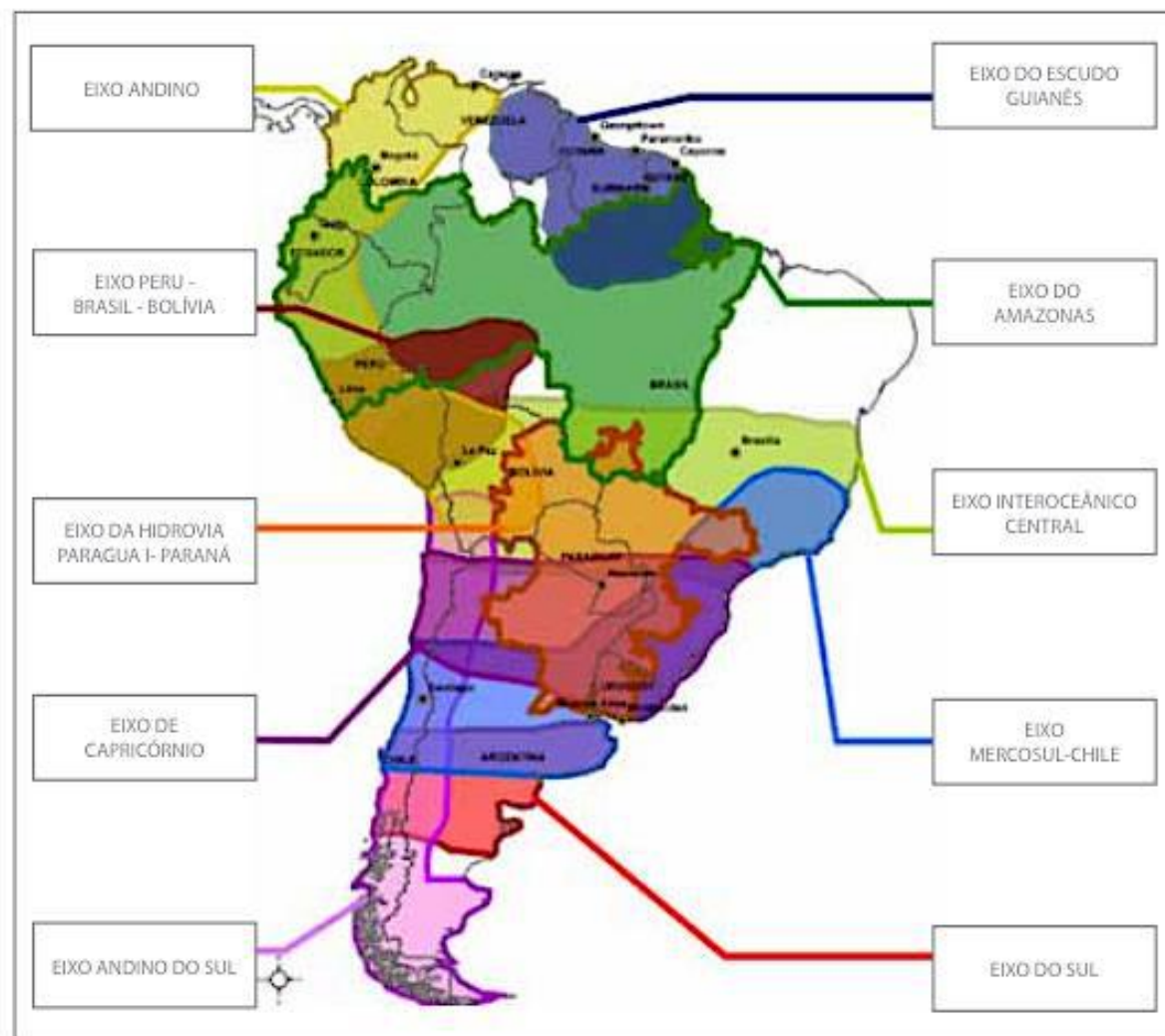
O Plano de Ação de Montevideu (2000-2010) previa a criação de doze Eixos de integração e Desenvolvimento (EIDs) e seis Processos Setoriais de Integração (PSIs) como seus dois pilares. Em 2003, os Eixos foram reavaliados e reduzidos a dez. Esses eixos são espaços que envolvem mais de uma nação, possuem certa dotação de recursos naturais, assentamentos humanos, áreas produtivas e de serviços logísticos. Os Eixos foram articulados conforme alguns critérios tais como abrangência geográfica de países e regiões (incluindo principais regiões com grande concentração de população); reconhecimento dos fluxos existentes (reunindo os principais fluxos comerciais inter-regionais, conforme os padrões históricos de comércio e levando em conta a infraestrutura existente); identificação dos fluxos potenciais; investimentos nas áreas de influência dos EIDs (levando em consideração os investimentos recentes); interesse e possível participação do setor privado; sustentabilidade social e ambiental. Os PSIs procuraram identificar “os obstáculos de tipo normativo e institucional que impediam o desenvolvimento e a operação da infraestrutura básica na região” e adotaram propostas para sua superação (IIRSA, 2011, p.64). Foram propostos seis PSIs: 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.

Costa e Gonzalez (2014) lembram que a concepção do Plano levou em consideração a decisão dos países de não se criarem novas instituições regionais, mas sim de trabalhar com os recursos humanos e financeiros já existentes.

Os EIDs apresentam características variadas e abrangem territórios em diferentes fases de desenvolvimento, sendo possível diferenciar os territórios consolidados, com alta densidade de comércio e estruturas de consumo e produção diversificadas, daqueles ainda emergentes com potencial de crescimento.

A FIG. 2 ilustra a divisão dos eixos e sua distribuição geográfica. Observa-se que um país pode pertencer a diferentes eixos, conforme as características consideradas.

Figura 2 – Eixos de Integração e Desenvolvimento



Fonte: IIRSA (2011).

O quadro a seguir apresenta um panorama geral com algumas características de cada um dos dez Eixos de Integração e Desenvolvimento divididos pela IIRSA.

Quadro 1 - Eixos de Integração e Desenvolvimento: panorama

<p>EIXO AMAZONAS</p> <p>Países: Brasil, Equador, Colômbia, Peru</p> <p>População: 132 628 257 (32% da população)</p> <p>Densidade: 16,5 hab./km²</p> <p>Superfície: 8 059 085 km² (45% da superfície)</p> <p>PIB: US\$ 844 689 milhões (19% da América do Sul)</p>	<p>Nesse eixo, o sistema multimodal de transportes liga portos do Pacífico como Buenaventura (Colômbia), Esmeraldas (Equador) e Paita (Peru) aos portos de Manaus, Belém e Macapá. É uma área que se caracteriza por baixa densidade populacional, diversidade topográfica e é cortada pelo rio Amazonas e seus afluentes. É um território sensível ao avanço da fronteira agrícola, conflitos no uso do solo e integração de comunidades isoladas. 30% da área estão sob algum tipo de proteção ambiental.</p>
--	---

Continua

Cont. Quadro1

<p>EIXO ANDINO Países: Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela População: 111 195 797 (28% da população) Densidade: 39,1 hab./ km² Superfície: 2 845 658 (16% da superfície total) PIB: US\$ 857 037 milhões (28% da região)</p>	<p>Incorpora dois grandes corredores rodoviários que ligam as grandes cidades desses países. O Eixo já pertence a um processo de integração da CAN. Possui redes horizontais de produção e comercialização de commodities tais como óleo cru, minério de cobre, derivados de petróleo e carvão.</p>
<p>EIXO DE CAPRICÓRNIO Países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai População: 53 509 280 (13% da população) Densidade: 19,7 hab./ km² Superfície: 2 680 308 km² (15% da superfície total) PIB: US\$ 575 422 milhões (13% da região)</p>	<p>Sua área se estende por cinco países e, em seus dois extremos (Brasil e Chile), há importantes portos que mostram seu caráter bioceânico. Esse Eixo se encontra no processo de integração do Mercosul, já possuindo um padrão de convergência normativa em infraestrutura de transportes, telecomunicações e energia.</p>
<p>EIXO DO ESCUDO GUIANÊS Países: Brasil, Guiana, Suriname, Venezuela População: 17 100 505 (4% da população) Densidade: 11 hab./ km² Superfície: 1 603 643 km² (9% da superfície total) PIB: US\$ 1 333 851 milhões (7% da região)</p>	<p>O eixo atravessa regiões com baixa densidade populacional e povoados indígenas. Sofre com ameaças de desastres naturais como vulcões, terremotos, tsunamis e enchentes. Com exceção do comércio do Brasil com a Venezuela, as possibilidades comerciais são pouco significativas, porém o eixo oferece boas perspectivas para o turismo e a pesca.</p>
<p>EIXO HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ Países: Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai, Uruguai População: 119 035 634 (29% do total) Densidade: 29,5 hab./ km² Superfície: 4 201 862 km² (20% da superfície total) PIB: US\$ 1 491 032 milhões (34% da região)</p>	<p>Todos os países desse eixo estão ligados aos rios Paraguai, Paraná, Tietê e Uruguai. É atravessado por diferentes corredores rodoviário e ferroviário que vinculam com os eixos Interoceânico Central, Capricórnio, Mercosul-Chile. Esse eixo já se encontra enquadrado no processo de integração do Mercosul e outros convênios para melhorar a navegabilidade da Hidrovia Paraguai-Paraná.</p>
<p>EIXO INTEROCEÂNICO CENTRAL Países: Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru População: 103 310 620 (25% do total) Densidade: 36 hab./ km² Superfície: 2 881 860 km² (15% da superfície total) PIB: US\$ 1 384 366 milhões (30% da região)</p>	<p>Nesse eixo desataca-se a presença de comunidades originais habitando a Bolívia, sul do Peru, Paraguai e Mato Grosso, no Brasil. Essas comunidades dedicam-se a atividades de subsistência ou trabalham como assalariados rurais e mineiros.</p>

Continua

Cont. Quadro 1

<p>EIXO MERCOSUL-CHILE Países: Argentina, Brasil, Chile, Paraguai, Uruguai População: 141 453 273 (35% do total) Densidade: 44 hab./km² Superfície: 3 216 623 km² (18% da superfície total) PIB: US\$ 1 973 411 milhões (48% da região)</p>	<p>Atravessa os principais centros econômicos, cidades e portos de Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. Possui uma malha densa e complexa de infraestrutura que segue da Bacia do Prata, até os Estados brasileiros das regiões Sul e Sudeste. Esse eixo também se encontra enquadrado no processo de integração do Mercosul.</p>
<p>EIXO PERU-BRASIL-BOLÍVIA Países: Bolívia, Brasil, peru População: 12 730 732 (3% do total) Densidade: 11,0 hab./ km² Superfície: 1 159 504 km² (7% da superfície total) PIB: US\$ 71 116 milhões (25% da região)</p>	<p>Representa pequena parte do território da América do Sul. A presença de comunidades indígenas no território do eixo é relevante, bem como a presença de áreas protegidas (cerca de 22% da área).</p>
<p>EIXO DO SUL Países: Argentina, Chile População: 21 673 742 (4% do total) Densidade: 9,4 hab./ km² Superfície: 686 527 km² (4% da superfície) PIB: US\$ 238 141 milhões (2% da região)</p>	<p>Esse eixo é também bioceânico, ligando importantes portos no Atlântico e Pacífico. Faz parte do processo de integração do Mercosul.</p>
<p>EIXO ANDINO DO SUL Países: Argentina, Chile População: 21 673 442 Densidade: 22,5 hab./ km² Superfície: 965 272 km² PIB: US\$ 238 141 milhões</p>	<p>Foi concebido como uma faixa de território que envolve principalmente a Argentina e o Chile. A fronteira entre os dois países é separada pela Cordilheira do Andes, com mais de 5000 km de extensão. Há um número muito limitado de conexões rodoviárias pavimentadas, portanto o objetivo do eixo seria melhorar a conexão entre os dois países, visando à promoção das articulações econômicas e comerciais.</p>

Fonte: IIRSA (2011).

Para efeito da presente monografia, a implementação e evolução institucional da IIRSA será dividida em dois momentos: o lançamento do Plano de Ação com as tratativas iniciais e a elaboração de estudos, projetos e formação de um portfólio, período que vai de 2000 a 2010. E um segundo período, a partir da criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e seu Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), no qual a IIRSA se tornou o órgão técnico, e que se estende até o esvaziamento da iniciativa em 2016.

Em um primeiro momento, a Iniciativa organizou um portfólio de projetos, entre os anos de 2003 e 2004, nos diversos Grupos Técnicos Executivos e com a participação de todos os países. Observou-se uma série de critérios nas dimensões social, econômica e ambiental e a factibilidade de financiamento e convergência política. Os trabalhos realizados nos GTEs

permitiram a formação de consensos de natureza técnica com relação à composição em cada um dos Eixos em termos de projetos, os quais foram agrupados em função de suas sinergias. Cada grupo era integrado em torno de um Projeto-Âncora, identificado como o gargalo ou o elo faltante da rede de infraestrutura que impede o aproveitamento ótimo dos efeitos combinados do Grupo. Ainda foi estabelecido um tipo de projeto que desempenha funções especiais nos grupos de cada EID, chamado projeto rótula, que articula dois ou mais grupos de projetos do mesmo ou de diferentes eixos IIRSA (2011).

A Metodologia de Planejamento Territorial Indicativo foi a ferramenta utilizada pela IIRSA para formar consensos em torno de uma carteira de projetos. Foi uma metodologia apoiada na opinião de especialistas conhecedores das realidades dos projetos, áreas e países envolvidos. O primeiro portfólio de projetos da IIRSA foi constituído em 2003-2004, conformando uma carteira de 336 projetos para a integração da infraestrutura com valor estimado de US\$ 32.759,43 milhões, principalmente nos setores de energia e transporte. A carteira inicial de projetos foi atravessando sucessivas atualizações como resultado do aprofundamento do processo de planificação territorial.

Como não era possível implementar simultaneamente a execução de tantos projetos, acordou-se em realizar um ordenamento da carteira e avaliação comparativa dos grupos de projetos que permitiram avançar em direção a uma priorização. Com essas mudanças, foi instituída uma Agenda de Implementação Consensuada – AIC - (2005-2010) com 31 projetos. Esses projetos foram considerados prioritários pelos governos por serem de alto impacto potencial em termos de provisão de infraestrutura. As escolhas basearam-se ademais nas seguintes orientações: os projetos deveriam ter forte apoio político interno e com participação da área econômico-financeira dos governos; deveriam representar preferência por projetos-âncora ou com grande impacto e visibilidade; deveriam ter nível avançado de preparação e com boa perspectiva de financiamento e execução no curto prazo e deveriam estar entre os projetos mais bem avaliados nos GTEs.

A FIG. 3 a seguir fornece uma visão da distribuição geográfica dos projetos da AIC no período de 2005 a 2010.

Figura 3 – Agenda de Implementação Consensuada - AIC (2005-2010)



Fonte: IIRSA (2011)

Uma avaliação preliminar da AIC indica que nenhum dos 31 projetos selecionados cumpriu os prazos previstos. Apenas 3 projetos haviam sido concluídos até 2010 e outros 15 estavam prosseguindo em forma mais lenta do que o esperado. Os demais não foram iniciados no prazo estipulado, ou foram interrompidos por apresentarem problemas de cunho burocrático ou financeiro.

Embora esses resultados possam parecer, à primeira vista, pouco expressivos, as considerações do Relatório de Avaliação da AIC (2010) destacam que ela foi um instrumento estratégico que permitiu conquistar a atenção dos atores envolvidos, em particular nos níveis de tomada de decisão para conseguir a execução da infraestrutura prioritária selecionada. A AIC se consolidou como um espaço de diálogo e consenso, o que permitiu que a Iniciativa entrasse em etapa de execução com visão de conjunto. Essa visão fica evidente na seleção de projetos e acompanhamento conjunto de sua evolução. Além disso, a AIC teria feito um posicionamento dos projetos, proporcionando-lhes visibilidade e contribuindo para aumentar o apoio político interno. Assim, a “AIC contribuiu para ‘selar’ compromissos internos em torno de projetos estratégicos, incluídos nela e respaldados pela cúpula presidencial” (Relatório de

Avaliação, julho 2010, p. 18). Outra consideração importante é que o Planejamento Territorial Indicativo foi uma ferramenta que permitiu gerar consensos em torno de uma carteira de projetos, constituindo-se em valor simbólico para o processo de integração. Ao analisar as sinergias e impactos esperados do portfólio de projetos, esse instrumento permitiu a ampliação da compreensão comum dos países de cada EID sobre a contribuição dos projetos ao desenvolvimento do território. Além disso, a AIC teria também contribuído para uma melhor percepção da sociedade a respeito da capacidade de integração regional de produzir resultados concretos. Uma maior ênfase na implementação dos projetos daria maior credibilidade ao processo de integração.

Como se verá mais adiante nesse trabalho, a AIC, e a IIRSA como um todo, não ficaram isentas de críticas. As mais contundentes referem-se ao grau de execução dos projetos e à dificuldade de alavancar recursos. Adiantando uma dessas críticas, Padula (op. cit., p.322) destaca, que as obras da IIRSA se mostraram dispersas e pontualmente importantes com muitos projetos de transportes voltados para a costa, favorecendo a exportação de commodities. Dessa forma, apesar de a Iniciativa promover de forma eficiente as exportações de países da região, favoreceria “principalmente os países desenvolvidos e as empresas transnacionais que teriam acesso às infraestruturas, criando renda, acumulação de riqueza, e empregos fora da região”.

Um segundo momento da Iniciativa inicia-se em 2008, com a reunião dos Presidentes dos doze países da América do Sul, em Brasília. O encontro deu origem à União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), uma organização dotada de personalidade jurídica internacional. Osório (2020) aponta que a organização é uma tentativa de agregar todas as outras iniciativas na América do Sul em torno de um mesmo centro gravitacional, estabelecendo um consenso político que rendeu frutos para a consecução de vários projetos. A UNASUL foi estruturada com um Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de governo, um Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores, um Conselho de Delegados e uma Secretaria Geral e ainda conselhos temáticos sobre diversas questões como energia, saúde, desenvolvimento social, drogas, educação, cultura, ciência, tecnologia, economia e finanças e infraestrutura e planejamento. Trata-se de uma arquitetura intergovernamental que se articula com outras experiências de integração da América do Sul como a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o MERCOSUL, mas constituindo-se em uma proposta que se distancia das meras trocas comerciais (Mariano, op. cit.).

O Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) foi criado na III Reunião Ordinária de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL, em 2009, e objetivava dar maior respaldo político ao tema da infraestrutura, além de adotar uma visão estratégica e

ter uma capacidade maior para alavancar recursos para os financiamentos. Na primeira reunião do COSIPLAN procurou-se acordar seu regulamento, estatuto e linhas de ação. Ficou então estabelecido que a IIRSA seria incorporada como órgão técnico desse Conselho. “Assim, a IIRSA seguiria diretrizes político-estratégicas dos governos dos países da UNASUL, e não mais das agências financeiras multilaterais (BID, CAF, FONPLATA)” (PADULA, op. cit., P. 325).

O Plano de Ação Estratégico - PAE (2012-2022) e a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) foram estabelecidos em 2011. O PAE foi produto de discussões e consensos no âmbito do COSIPLAN, integrado a partir de propostas dos funcionários dos Ministérios das áreas de infraestrutura e/ou planejamentos dos Estados-membros da UNASUL. É um documento que contém todas as ações necessárias para avançar no processo de integração. Para cada objetivo esperado, o plano indica uma ação, um produto esperado e o tempo estimado de execução. O PAE também previu as formas de financiamento que seriam adotadas, conforme as ações fossem levadas a cabo pela IIRSA ou pelos grupos de trabalho, mas não foram listados no plano os organismos que fariam parte dos esquemas de financiamento.

Entre as ações do PAE constavam a criação e revisão da API, bem como a criação de um mecanismo de monitoramento dos projetos. A API foi resultado do esforço e consenso dos 12 países da região, no âmbito do COSIPLAN, na formulação de uma carteira com 31 projetos de alto impacto para a infraestrutura física regional. O investimento estimado era de US\$ 13,65 bilhões (equivalente a 11,8% do valor do portfólio da IIRSA até o ano de 2011). Os componentes dessa agenda não são projetos isolados, mas projetos estruturados, ou seja, cada projeto comporta um ou mais projetos individuais do portfólio da IIRSA. Ao todo, a API comporta 31 projetos estruturados por 88 projetos individuais. Os países revisaram os projetos da carteira da IIRSA, dado que os projetos da API deveriam fazer parte desse portfólio. Assim, os projetos da AIC não concluídos e que atendiam aos critérios estabelecidos para a API foram incorporados nesta carteira. Cada um dos EIDs e cada um dos países incluía ao menos um projeto estruturado. O Eixo com mais projetos individuais foi o Amazonas (25), seguido pelo Eixo Capricórnio (18) e Hidrovia Paraguai-Paraná (15).

A FIG. 4 apresenta uma visão da distribuição dos projetos da carteira API. Observa-se que 16 desses projetos são binacionais e 7 deles envolvem 3 ou mais países, o que significa que exigem maior esforço de coordenação entre eles. O Brasil participa de 11 desses projetos. Outro ponto a se destacar é que alguns eixos concentram maior número de projetos, sendo o Eixo Mercosul-Chile (6 projetos), o Eixos Andino e o Eixo Capricórnio (5 projetos cada um), o Eixo Hidrovia Paraguai-Paraná e o Eixo Interoceânico Central (4 projetos cada). A seleção desses projetos reforçou críticas já realizadas à época no sentido de que os Eixos mais

consolidados e com maior potencial de atração de investimentos privados foram aqueles que receberam maior atenção da IIRSA.

Figura 4 – Agenda de Projetos Prioritários (2011)



Fonte: IIRSA

Assim como a AIC, a API teve avanços lentos, enfrentando os mesmos desafios e apresentando resultados pouco expressivos. Mesmo sendo prioritários, os projetos tiveram baixo grau de execução devido principalmente a questões relativas ao financiamento, como se verá em outra seção nesse trabalho. No último ano de atualização do portfólio, em 2017, a API se desdobrava em 77 projetos individuais com valor estimado de US\$ 23.097 milhões. Desse total, 16 projetos foram concluídos e 29 estavam em execução.

Os desafios para a execução das obras da IIRSA, no entanto, não inibiram o aumento do número de projetos ou seus desdobramentos. A carteira total de projetos da IIRSA (2017), que engloba a API, inclui 562 projetos de integração com um investimento estimado de US\$ 198.901 milhões distribuídos em todo o território da América do Sul. Em sua maioria, são projetos de transporte (90%). A carteira é financiada em grande parte pelo setor público (60%

do valor estimado). Um quarto da carteira depende de financiamento público-privado e somente 15% tem previsão de investimento privado (SIP/COSIPLAN).

Quadro 2 - IIRSA- COSIPLAN: etapas dos projetos (2017)

Etapa	Descrição	Número de Projetos	Âmbito Nacional	Investimento Estimado (US\$ milhões)
Perfil	Estudo de conveniência e de factibilidade técnico-econômica.	83	61	36.368,5
Pré-execução	<u>Pré-factibilidade</u> : exame detalhado das características apontadas em perfil. <u>Factibilidade</u> : exame detalhado e preciso da alternativa escolhida em 'perfil' que contemple factibilidade e rentabilidade. Investimento: (i) financiamento-acordos e trâmites destinados à obtenção de fundos e (ii) estudos de engenharia	154	122	52.788,0
Execução	Conjunto de atividades necessárias para execução da obra de infraestrutura	165	148	59.870,7
Concluído	Conclusão	160	137	49.893,1
Total de Projetos na Carteira		562	nacionais: 83,3% binacionais: 15,8% multinacionais: 0,9%	198.920,3

Fonte: Elaboração própria. Dados: SIP/IIRSA (2017).

Infelizmente, a base de dados da IIRSA (SIP/COSIPLAN) não dispõe de dados específicos que nos permitam acompanhar a dinâmica e evolução dos projetos ao longo do tempo. Assim, não é possível estabelecer com precisão, para a maior parte dos projetos, o ano de início ou previsão de sua conclusão.

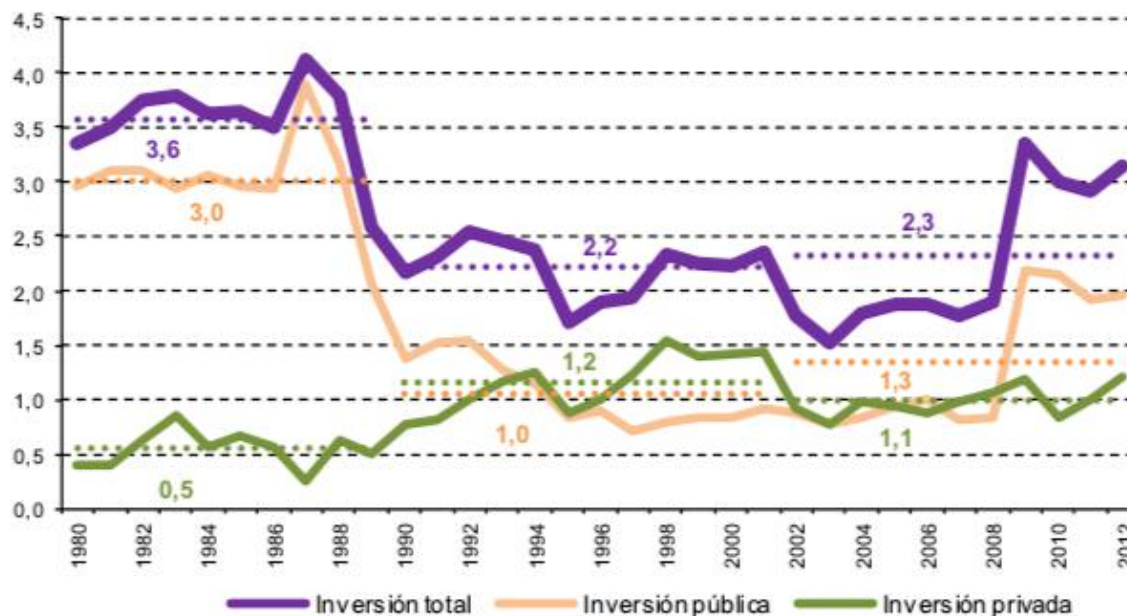
3 EVOLUÇÃO E IMPORTÂNCIA DA IIRSA NOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NOS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL

3.1 ALGUNS NÚMEROS RELEVANTES

As economias dos países da América Latina e Caribe, e em particular da América do Sul, ficaram sujeitas a um estresse econômico que, nas últimas décadas, se refletiu na volatilidade e declínio das taxas de investimento nesses países. Cipolleta (2015) destaca que a insuficiência de qualidade e quantidade dos investimentos tem ampliado o déficit de infraestrutura nesses países. A autora assinala que os investimentos totais em infraestrutura caíram de uma média anual de 3,5% do PIB, na década de 1980, até uma média de 2,2% do PIB nos anos 1990 – obtendo-se, contudo, algum crescimento entre os anos 2000 e 2012. Cipolleta argumenta, com dados da CEPAL, que a região necessita de um gasto anual médio da ordem de 6,2% do PIB para fazer frente aos investimentos necessários em infraestrutura no período 2012-2020. E, caso siga investindo em torno de 2,7% do PIB, a previsão é de que exista uma brecha de ao menos 3,5% em relação ao que deveria estar sendo concretizado.

Perroti e Sánchez (op. cit.) observam que os investimentos públicos e privados tiveram comportamento distinto. Na primeira parte dos anos 1980, os governos da região mantiveram nível elevado de investimento, cerca de 3% do PIB, apesar dos condicionamentos fiscais, de dificuldades de acesso ao financiamento externo e de processos inflacionários espiralados. Nos anos 1990, período das privatizações de empresas estatais e mudança nos marcos regulatórios correspondentes, houve contração dos investimentos públicos (0,8% do PIB até a segunda metade da década). Essa tendência se reverteu a partir de 2008 com a melhoria das contas públicas, o que teria habilitado vários países da região a impulsionar políticas fiscais ativas, levando a incremento também no gasto em infraestrutura. Já o investimento privado teve impulso importante em finais dos anos 1980. Alcançou 1,45% do PIB entre 1996 e 2001 (saindo de 0,6% na década anterior). Os autores destacam os benefícios que os investimentos privados trouxeram, ressaltando que a venda de estatais permitiu o ingresso de empresas estrangeiras e que, em muitos casos, eram portadoras de novas técnicas de produção, tecnologias e modalidades de organização empresarial. Apesar de seu impacto positivo, as magnitudes do investimento privado estiveram abaixo de compensar retração registrada no setor público na maioria dos setores, à exceção das telecomunicações, em que mostraram desempenho significativo.

Gráfico 1 - Maiores economias da América Latina e Caribe
Investimento em infraestrutura, 1980-2012
 (Em % do PIB)



Fonte: Infrastructure for 1980-2006 Calderón and Servén (2008) “A quarter century of infrastructure in Latin America”, Washington, DC: The World Bank. For 2007 and 2008: Daniel Perroti & Ricardo Sanchez (2011), “La brecha de infraestructura em ALC”, Serie Recursos Naturales 153, CEPAL, Santiago do Chile. GDP data from CEPALSTAT.

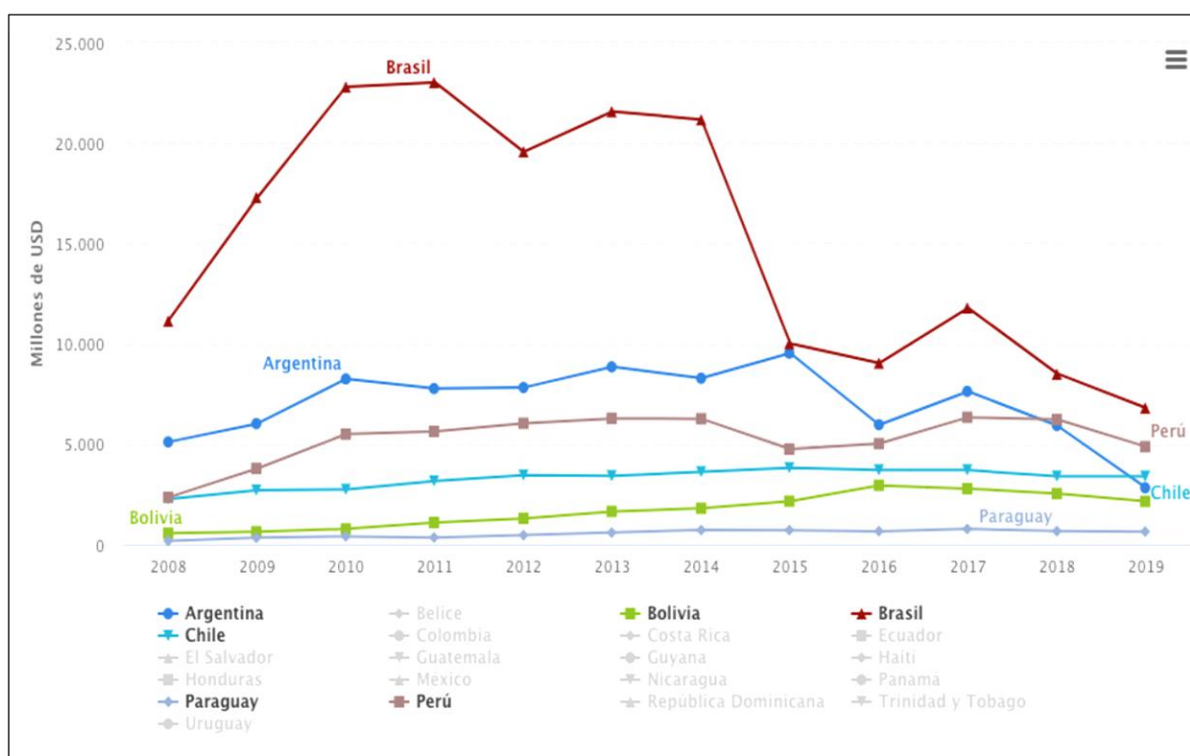
Apesar do quadro desalentador que caracterizou as economias da região no final do século XX, um sinal de mudança surgiu no primeiro decênio do século XXI. Os países da América do Sul experimentaram um significativo – embora relativamente curto - período de crescimento econômico. O ciclo expansivo se caracterizou, conforme aponta relatório IIRSA (2010), por condições macroeconômicas bastante favoráveis. Destacam-se características como a existência de excedente na conta corrente no balanço de pagamentos, uma política tributária visando um superávit primário, redução da dívida pública como porcentagem do PIB, queda da vulnerabilidade externa, aumento das reservas internacionais e redução do desemprego, dentre outras. As taxas de investimento em infraestrutura acompanharam o saldo positivo desse período de dinamismo econômico.

Dados de investimentos em infraestrutura econômica na América Latina e Caribe do portal (INFRALATAM), instituído pela CEPAL, juntamente com o BID e a CAF mostram a evolução dos investimentos públicos na região nos setores de água, energia, transporte e telecomunicações.

O GRAF. 2 apresenta o desempenho de alguns países da América do Sul. Para efeito desse estudo, como amostra das maiores economias da região, foram escolhidos o Brasil e a Argentina. E para caracterizar o desempenho das menores economias da região, foram escolhidos Peru, Bolívia e Paraguai, dentro da lógica que pretende demonstrar os efeitos da IIRSA sobre os investimentos em infraestrutura.

Em termos de valores investidos, os volumes do Brasil e Argentina são, como era de se esperar, por serem economias bem maiores, bem superiores aos dos demais países.

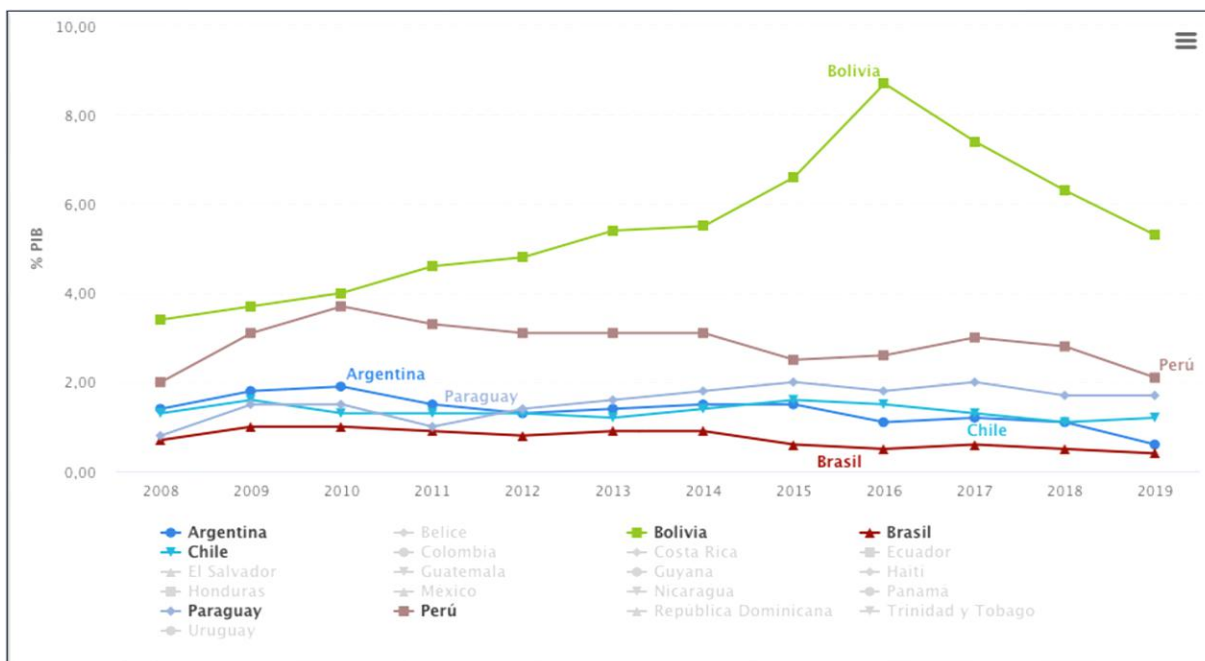
Gráfico 2 – Investimento público em infraestrutura econômica (US\$ milhões)



Fonte: INFRALATAM.

Porém, como proporção do PIB, ocorre o inverso no período analisado. As porcentagens dos investimentos são maiores para as menores economias da região. A Bolívia teve taxas de investimento crescentes continuamente de 2008 a 2016, superando as taxas médias de todos os outros países. Também o Peru e o Paraguai tiveram desempenho superior se comparados às maiores economias.

Gráfico 3 - Investimento público em infraestrutura econômica (% PIB)



Fonte: INFRALATAM

Tomando-se o conjunto de países, apesar de ocorrer entre 2008 e 2016 crescimento dos investimentos em termos absolutos, eles foram pouco significativos se comparados àqueles valores apontados por Perroti e Sánchez (op. cit.) como necessários para preencher a brecha, como se deduz dos dados apresentados nos gráficos.

Os parágrafos e tabelas precedentes nos permitem, finalmente, fazer uma tentativa de apreciação sobre o valor dos investimentos da IIRSA como proporção do total do investimento público em infraestrutura. Comparando-se a evolução total dos investimentos em infraestrutura com o volume dos investimentos da IIRSA, é possível traçar um quadro indicativo dos valores médios no período entre 2008 e 2016. Esse período marca, respectivamente, o início das atividades da UNASUL e atuação do COSIPLAN, bem como o início do declínio da concertação política em torno da integração da infraestrutura física dos países da América do Sul (2016). Apesar dessa inflexão, os projetos da carteira IIRSA/COSIPLAN continuam a ser realizados, mesmo que sem o ímpeto político e econômico inicial de seus idealizadores.

Para além de seus ganhos intangíveis, apontados em relatório IIRSA (2010) e que veremos adiante, pode-se considerar que a Iniciativa teve impactos diferentes em cada país.

Para a elaboração do quadro a seguir, foram utilizados dados do COSIPLAN e da INFRATLATAM. Alerta-se que esses dados podem estar subavaliados; no entanto, ajudam a fornecer uma visão do peso da IIRSA nos investimentos dos países da região.

Tabela 2 – Médias anuais dos investimentos públicos nacionais em infraestrutura - Projetos executados e em execução – Período 2008-2016

País	Invest. Público (US\$ milhões)	Invest. Público (% PIB)	Invest. Público Nacional IIRSA	Invest. IIRSA (% do Invest. Nacional)
Argentina	7.526,0	1,5	1.861,6	24
Bolívia	1.442,0	5,1	420,8	29
Brasil	17.299,4	0,8	2.315,6	13
Chile	3.218,1	1,4	224,0	7
Colômbia	7.158,4	2,3	331,5	5
Equador	2.457,3	2,8	136,3	6
Guiana	73,6	2,8	1,5	2
Paraguai	498,1	1,4	180,7	36
Peru	5.081,7	2,9	199,6	4
Suriname	-	-	12,2	-
Uruguai	1.051	2,2	86,0	8
Venezuela	-	-	66,7	-

Fonte: Elaboração própria. Dados: COSIPLAN/ INFRALATAM.

Notas:

1. Foram excluídos da análise os projetos em fase de perfil e pré-execução, uma vez que os critérios não são claros. Segundo relatório da IIRSA, os projetos em pré-execução são uma categoria bastante ampla no sentido de que inclui diversos níveis de estudo pré-factibilidade, factibilidade, engenharia) e não permite deduzir quão longe ou perto estavam na execução (IIRSA, 2011).
2. Apenas um projeto listado para a Guiana (dado como concluído no valor de US\$ 1 500 000).
3. A maior parte dos investimentos do Peru foi do tipo financiamento público/privado, ou privado, por essa razão seu impacto é mascarado quadro.

Quando se compara o esforço econômico dos projetos para cada país, ou seja, o valor médio dos investimentos da IIRSA como proporção do investimento público nacional, no período, nota-se que eles tiveram peso diferente para cada um deles. Em países cujas economias são menos dinâmicas e que historicamente têm menor taxa de investimento em infraestrutura, devido as suas restrições fiscais e dificuldades em alavancar recursos junto a organismos financeiros internacionais, o impacto da Iniciativa foi significativo.

3.2 CARACTERÍSTICAS DOS INVESTIMENTOS DA IIRSA EM QUATRO PAÍSES SUL-AMERICANOS

No que se segue, descrevemos, em ordem decrescente da relevância dos investimentos da IIRSA no total dos investimentos públicos em infraestrutura, os casos dos três países em que os investimentos da IIRSA foram relativamente elevados: Paraguai, Bolívia e Argentina. Incluímos, também, na descrição abaixo, o caso do Peru, porque o quadro acima não revela a importância da IIRSA, já que esta destinou um significativo volume de recursos na modalidade público-privada, ou apenas privada. O caso do Brasil será tratado mais adiante, no quarto capítulo da monografia.

Para o Paraguai, o valor dos investimentos da IIRSA como proporção dos investimentos públicos totais correspondeu a 36% no período. Os investimentos previstos para o país pela IIRSA/COSIPLAN foram da ordem de US\$ 18.380,2 milhões, sendo a maior parte deles públicos e nacionais.

O Paraguai faz parte de quatro eixos de integração: Capricórnio, Hidrovia Paraguai-Paraná, Interoceânico Central e Mercosul-Chile. Dessa forma, consegue colher grandes benefícios dos projetos conjuntos de integração. No Eixo de Capricórnio, por exemplo, os dois maiores projetos são do Paraguai. Destaca-se a Construção da Ferrovia Cidade do Leste-Neembucú, com investimento estimado em US\$ 2.800,0 milhões. Uma vez concluída, a obra pretende converter-se em uma importante alternativa ao transporte de cereais, seja para embarcar em portos da hidrovia Paraná-Paraguai, ou para serem transportados até portos do Pacífico. No Eixo Hidrovia Paraguai-Paraná, esse país possui uma carteira de 26 projetos, atrás apenas da Argentina. Toda a infraestrutura foi projetada em função desses rios e, em consequência, os projetos levam em conta a melhora na navegação ou acesso à hidrovia. O Paraguai se beneficia especialmente porque dentre os objetivos do conjunto de projetos desse Eixo está a intenção de fortalecer a competitividade dos países e regiões mediterrâneas mediante uma conexão eficiente com o Atlântico. No Eixo Interoceânico Central, o Paraguai participa do grupo de projetos de maior volume de investimento que é o de Conexão Chile-Bolívia-Paraguai-Brasil. O objetivo fundamental é desenvolver a conectividade via Pacífico-Atlântico por território paraguaio com os projetos de corredores de integração do ocidente. No Eixo Mercosul-Chile, o projeto de maior valor envolve o Paraguai e Argentina. Trata-se da Construção da Planta hidroelétrica de Corpus Christi, no valor estimado de US\$ 8.000 milhões. O projeto visa a aumentar a capacidade de geração de energia hidrelétrica de Paraguai e

Argentina. É um projeto de particular importância para a integração dos sistemas elétricos do Mercosul.

Para a Bolívia, os investimentos da IIRSA, como proporção do investimento nacional, atingem 29%. Este país faz parte de cinco EIDs com uma carteira de 52 projetos e investimento estimado de US\$ 19.611,5 milhões. A maior parte dos projetos (49) tem previsão de investimento público. Grande parte desses projetos ainda se encontra em fase de perfil (11) ou de pré-execução (18). Como o PIB da Bolívia é relativamente pequeno (US\$36,69 bilhões em 2020), os investimentos da carteira de projetos da IIRSA têm grande peso no investimento total. As obras concluídas ou em execução atingem a cifra de US\$ 4.453,8 milhões. Há dois grandes projetos de valor estimado mais elevado que são a Hidrelétrica Binacional Bolívia-Brasil, ainda em fase de perfil, com valor de US\$ 5.000 milhões e o Corredor ferroviário Bioceânico de Integração (trecho boliviano) em fase de pré-execução no valor de US\$ 7.000 milhões. Assim como o Paraguai, a Bolívia, por ser um país mediterrâneo, se beneficia grandemente de projetos que fazem interconexão com outras regiões de portos.

Como assinalado, embora o Peru tenha recebido grandes volumes de investimentos, sua performance não é demonstrada no quadro, porque grande parte dos projetos é do tipo público-privado, ou privado. Para o Peru, os investimentos estimados foram de US\$12.535,00 milhões, sendo distribuídos em 73 projetos. Dentre esses projetos, 33 são de financiamento público (US\$ 3.062,4 milhões), 29 privados (US\$ 6.752,7 milhões) e 11 público/privado (US\$ 2.719,9 milhões). Isso significa que os investimentos da Iniciativa também tiveram grande peso como parcela do investimento total. O PIB do Peru é da ordem de US\$ 202 bilhões. Seus maiores projetos na carteira da IIRSA são a Pavimentação Iñapari-Puerto Maldonado-Inambari, Inambari-Juliaca / Inambari-Cusco com investimento privado da ordem de US\$ 1.975,9 milhões, já concluído. Outro projeto de grande montante e que está em execução é a Modernização do Porto de El Callao com montante estimado de US\$ 704,8 milhões. Segundo Wegner (op. cit.), as empreiteiras brasileiras tiveram atuação importante no Peru, desembolsando volume expressivo de recursos na execução de obras de infraestrutura. A Odebrecht firmou parceira com a Graña Monteiro, formando a Concessionaria IIRSA Norte, executora de 11 projetos em parceria público-privada. O projeto Rodovia Tarapoto-Yurimaguas, no Eixo Amazonas, já concluído, teve financiamento 77% de seu financiamento feito por agentes privados/corporativos (US\$ 179 milhões).

Na Argentina, o peso da carteira de projetos da IIRSA também foi expressivo. Este foi o país com o maior número de projetos (162) e o que mais recebeu investimentos depois do Brasil (US\$ 48.545,9 milhões). O peso dos investimentos da IIRSA como proporção do PIB

chega a 24% no período analisado. A Argentina faz parte dos quatro principais EIDS, ou seja, aqueles que podem ser classificados como consolidados: Mercosul-Chile, Capricórnio, Hidrovia Paraná-Paraguai e Interoceânico Central. Entre seus principais projetos destacam-se a construção da Hidrelétrica de Corpus Christi (Argentina, Paraguai), no Eixo Mercosul-Chile, com montante estimado de US\$ 8.000 milhões, ainda em fase de pré-execução; a Planta Hidrelétrica de Garabí, com valor estimado de US\$ 2.728 milhões, também em fase de pré-execução. Além disso, dezenas de outros projetos importantes foram concluídos ou estão em execução, como o Gasoduto do Noroeste Argentino, a Represa Hidrelétrica de Yaciretá e a Duplicação da Rota Nacional n. 14 entre Paso de Los Libres e Gualeguaychú. Acrescente-se ainda que a Argentina possui 30 projetos binacionais na Carteira atual do COSIPLAN, mais do que qualquer outro país. Um território argentino mais conectado com áreas geoeconômicas mais dinâmicas potencializa seus ganhos com a integração física.

3.3 OS ESQUEMAS DE FINANCIAMENTO

O financiamento dos projetos de integração da infraestrutura na América do Sul, em geral, é apontado como principal desafio para a implementação das estratégias de integração. Costa e Gonzalez (op. cit.) relacionam a escassez de recursos dos países da região, em função de constrangimentos de caráter fiscal, como uma das principais razões dessa debilidade. Além disso, entram no rol de empecilhos a insuficiência de financiamento dos bancos multilaterais e a ausência de mecanismos para mitigar os riscos e responsabilidades entre os entes público e privado, que poderiam favorecer a atração do capital privado para a execução compartilhada de projetos.

Em sentido diverso, Mariano (op. cit.) destaca um importante aspecto a ser considerado, qual seja a viabilidade política de um projeto ambicioso; dentro dessa consideração, a escassez de recursos não ganha tanto destaque, mas sim a motivação para intensificar a integração e a cooperação entre os países. Na visão desse autor, a implementação de grandes projetos demanda grande volume de recursos cujo retorno se realiza no longo prazo, o que significa que se tornam empreendimentos de alto risco para o setor privado. Essa característica obriga a um maior envolvimento do Estado para desempenhar, entre outros, o papel de garantidor da estabilidade necessária para os investimentos; uma estabilização que envolve também preocupação com a continuidade dos projetos. Por fim, o autor acrescenta que as mudanças de governo podem afetar o desempenho do processo, uma vez que a integração se

fundamenta em uma institucionalidade intergovernamental, o que torna os processos sujeitos às instabilidades políticas.

O Plano de Ação de Montevideú, adotado em 2000, na Reunião dos Ministros do Transporte, Energia e Telecomunicações dos doze países que fazem parte da IIRSA, estabeleceu os objetivos, o quadro institucional e as ações básicas que inauguraram as discussões sobre o processo de desenvolvimento da infraestrutura. Dentre as ações propostas pelo Plano merecem destaque aquela que objetivava desenvolver novos mecanismos regionais para a gestão e financiamento de projetos compartilhados a partir da atuação do BID, CAF e Fonplata, e também aquela que visava a estruturar esquemas de financiamentos inovadores (IIRSA, 2010).

A questão relativa ao financiamento dos projetos da IIRSA foi objeto de intenso debate, especialmente sobre as tentativas de se criar um arranjo financeiro inovador. Conforme argumentam Castro e Cimini (2020), um estudo do BID de 2002 assinalava os desafios que deveriam ser enfrentados pelos países sul-americanos. O estudo recomendava a constituição de uma “Autoridade Concedente”, que atuaria como um consórcio público, uma agência executora de projetos. A ideia era a de superação da baixa cooperação entre os países da região e de reduzir os riscos políticos e legais associados a projetos transnacionais. Essa autoridade funcionaria como uma caixa para a captação de recursos para financiamento e execução dos projetos. Além disso, havia a proposta de monetizar as externalidades negativas e positivas dos projetos, com cada país aportando fundos proporcionalmente às externalidades. Outra inovação proposta seria a criação de uma “Sociedade de Veículo Especial”, cuja função seria captar fundos nos mercados financeiros por meio de empréstimos, bônus ou outros instrumentos. A ideia era a de que os bancos multilaterais de desenvolvimento como o BID e a CAF participariam da sociedade, garantido a qualificação creditícia dos projetos da IIRSA, realizando ainda acompanhamento técnico e a supervisão dos contratos. Subjacente a essa proposta estava o interesse de atrair o capital privado para os projetos transnacionais da Iniciativa. Ambas as propostas não foram formalizadas. A partir de 2005, passou-se a buscar soluções projeto a projeto (IIRSA, 2010).

Não obstante essas dificuldades, os montantes necessários aos investimentos evoluíram continuamente, passando de um valor acumulado de US\$ 4.316 milhões em 2004 para US\$ 14.023 milhões em 2010 e US\$ 198.920 milhões em 2017. Em parte, essa evolução de justifica porque os montantes iniciais estavam muito aquém das reais necessidades dos projetos. Além disso, alguns projetos tiveram revisão técnica e sua reavaliação implicou adição volumosa de recursos, como foi o caso do Projeto Ferroviário Los Andes-Mendoza que, saindo

de um investimento estimado de US\$ 251 milhões chegou a US\$ 5,10 bilhões. Segundo o Relatório de Avaliação de 2010 (op. cit.), à medida em que os estudos de implementação dos projetos avançavam da fase perfil e pré-execução para as fases mais avançadas, os valores eram ajustados conforme a realidade.

A passagem da IIRSA ao COSIPLAN, após a criação da UNASUL, e a criação da API não trouxeram inovações nas modalidades de financiamento da carteira de projetos. Observa-se, porém, maior peso dos investimentos públicos nos projetos concluídos e em execução.

3.4 A CARTEIRA DE PROJETOS TAL COMO APRESENTADA NO ÚLTIMO RELATÓRIO, EM 2017

A carteira ativa de projetos da IIRSA/COSIPLAN em 2017 confirmava a predominância do investimento público em todos os países da região. As modalidades de investimento público e público-privado ganharam algum relevo em países como o Chile, Brasil e muito em especial o Peru, conforme assinalado. Costa e Gonzalez (op. cit.) apontam algumas características que justificariam uma maior participação do setor privado no investimento dos projetos de infraestrutura desses países. Dentre eles, destacam o fato de que são países com marco regulatório favorável à participação do setor privado em obras públicas e preferência por modelo de concessão no setor de transportes.

Tabela 3 – Carteira de projetos IIRSA e tipo de financiamento (2017)

Projetos País	Carteira				Tipo de Financiamento		
	Custo do investimento				Público	Privado	Público/Privado
	Nº	%	US\$ milhões	%	Nº (%)	Nº (%)	Nº (%)
ARG	162	24%	48.523,6	22%	151 (93,2%)	1 (0,6%)	10 (6,2%)
BOL	52	8%	19.623,7	9 %	49 (94,2%)	1 (2%)	2 (3,8%)
BRA	89	13%	78.107,8	35%	70 (78,6%)	11 (12,4%)	8 (9%)
CHI	75	11%	12.589,9	6%	53 (70,7%)	21 (28%)	1 (1,3%)
COL	32	5%	4.641,7	2%	27 (84,3%)	-	5 (15,7%)
EQU	38	6%	19.603,1	9%	38 (100%)	-	-
GUI	8	1%	911,9	0,4%	6 (75%)	-	2 (25%)
PAR	64	10%	18.079,4	8%	57 (89%)	5 (8%)	2 (3%)
PER	73	11%	12.535,0	6%	33 (45%)	29 (40%)	11 (15%)
SUR	7	1%	3.831,9	2%	(71,4%)	-	2 (28,6%)
URU	42	6%	4.321,5	2%	34 (81%)	4 (9,5%)	4 (9,5%)
VEN	20	3%	2.122,6	0,9%	17 (85%)	1 (5%)	2 (10%)
TOT	662*	100%	224.892,1**	100%	540 (81,6%)	73 (11%)	49 (7,4%)

Fonte: SIP/COSIPLAN. Adaptado de Wegner (2018).

Notas:

* A Carteira de Projetos IIRSA/COSIPLAN (2017) é formada por 562 projetos com valor de investimentos estimados de US\$ 198.920.309.762.

**Os valores da tabela acima diferem, pois os projetos podem ser subdivididos em mais de uma obra.

Segundo o informe da Carteira de Projetos do COSIPLAN (2017), as fontes de financiamento dos projetos da carteira da IIRSA podem ser resumidas no quadro a seguir. Embora os dados sejam da própria Iniciativa, eles parecem apresentar imprecisão, ou mesmo pouco detalhamento quanto às fontes de financiamento.

Quadro 4 - Fontes de financiamento dos projetos (US\$ milhões)

Fontes de Financiamento	Número de projetos	Investimento Estimado	Investimento Executado
Tesouro Nacional	332	70.374,5	27.026,4
Privados	86	43.609,9	11.459,2
A definir	72	40.431,0	170,0
BID	36	5.716,6	1.211,0
CAF	32	4.265,1	1.154,8
Vários	20	13.159,4	2.748,0

Continua

Cont. Quadro 4

Tesouro provincial	17	1.875,0	200,0
Binacional	12	9.639,8	1.408,8
FOCEM	10	819,0	419,3
Vários-público	10	3.611,8	0,0
FONPLATA	6	298,9	0,0
A definir-público	6	328,0	0,0
A definir-privado	6	1.149,7	388,0
Bancos privados	4	108,0	0,0
União Europeia	4	179,5	75,3
Banco Mundial	3	172,5	68,5
JBIC	3	185,9	0,0
BNDES	2	157,1	67,2
Tesouro Municipal	2	2.100,0	2.100,0
Vários – privado	2	719,9	0,0
TOTAL		198.901,4	48.496,5

Fonte: Carteira de Projetos COSIPLAN (2017).

Os Tesouros Nacional, Estadual e Municipal são responsáveis pela maior parte dos investimentos. Só o Tesouro Nacional arca com mais de 55% do investimento executado, enquanto os bancos privados financiam menos de 1%. Instituições como BIB, CAF e Banco Mundial representam juntos cerca de 5%. No financiamento direto da infraestrutura, o BNDES participou como fonte de financiamento de 2 projetos de âmbito nacional na Bolívia, ambos no setor de transporte. Foi um financiamento público no qual o Banco atuou em parceria com a CAF junto ao Tesouro Nacional da Bolívia.

O Banco Chinês (JBIC) financia o Tesouro Nacional da Argentina com 3 projetos individuais do projeto estruturante “Corredor Ferroviário Bioceânico Paranaguá-Antofogasta” que visa renovar linhas férreas que fazem interconexão envolvendo Brasil, Paraguai, Argentina e Chile, ligando o Atlântico ao Pacífico. O governo chinês desembolsará US\$ 2,5 bilhões, financiando a empresa chinesa Cemec (China Machinery Engineering Wuxi Co. Ltda.).

A participação dos BMDs (BID, CAF e FONPLATA) foi importante no início das atividades da IIRSA. Por fazerem parte do CCT, essas instituições prestaram apoio logístico e administrativo e alocaram recursos para elaboração de estudos dos projetos. Houve a criação de fundos específicos com um total de US\$ 20 milhões alocados por esses três bancos. Como agentes financiadores da Iniciativa como um todo, pode-se considerar que a participação dessas instituições foi tímida, conforme resultado apresentado na tabela. Como resultado não

desprezível, destaca-se a troca de informações e capacitação de equipes técnicas, gerando difusão de conhecimentos sobre a região e o emprego de técnicas de preparação e acompanhamento dos projetos. Wegner (op. cit.) ressalta, adicionalmente, que esses BMDs tiveram um fortalecimento patrimonial graças à implementação da IIRSA, na medida em que coordenaram suas ações com o BID. Tratou-se de um fortalecimento que teve por objetivo reforçar as decisões privadas de investimento, ao balizar a confiança para investidores privados em relação à viabilidade de projetos.

Castro e Cimini (op. cit.) destacam que, no caso do BID, a explicação para baixa participação no financiamento da IIRSA/COSIPLAN ganha contornos políticos. O Banco financia um volume três vezes maior de recursos para projetos regionais. Entre 2005 e 2017, apesar de 28% da carteira desse banco ter sido dedicada ao financiamento de projetos regionais, em um valor de US\$ 3,9 bilhões, enquanto o volume aportado para a AIC e API chega a US\$ 1,2 bilhões, o que demonstraria a pouca importância relativamente pequena dessa Iniciativa para o Banco.

Os convênios constitutivos desses bancos destacam o objetivo de financiar projetos de infraestrutura para promover o desenvolvimento econômico e a integração regional. No entanto, essas instituições seguem a lógica de manter critérios rígidos de sustentabilidade financeira. Como resultado dessa política de fortalecer indicadores de sustentabilidade financeira, a capacidade de mobilizar recursos por parte dos países diminuiu, o que permite entender por que a atuação desses Bancos é relativamente marginal na IIRSA. Outro aspecto a se destacar é que, como a maior parte do financiamento dos projetos da IIRSA é de financiamento público, via Tesouros Nacionais com arrecadação tributária, é provável que esses países venham a encontrar no futuro desafios importantes à obtenção de financiamento por parte dessas entidades. Wegner (op. cit.) acrescenta ainda que os sistemas financeiros dos países da região são pouco integrados e não contam com mecanismos de financiamento de longo prazo.

Assim, o financiamento dos projetos de infraestrutura segue como o principal desafio a ser enfrentado pelos países da região. Aos obstáculos típicos de economias periféricas com restrições orçamentárias e baixa capacidade creditícia junto a organismos internacionais, junta-se a baixa participação do setor privado no financiamento da infraestrutura na maior parte desses países. A quantidade de projetos em fase de perfil ou pré-execução na carteira da IIRSA é um indicativo desses entraves. Os desafios são ainda potencializados pelas divergências políticas entre os governos, não raras na região.

4 A IIRSA E O BRASIL

Quando se avalia a integração física da América do Sul e, em particular a atuação brasileira na IIRSA e na subsequente IIRSA/COSIPLAN é preciso considerar que esta não foi um processo linear. Mariano (op. cit.) destaca que a percepção da integração sofreu modificações por parte do governo brasileiro. Deixou de ser um instrumento de adaptação a pressões do sistema internacional para se tornar um elemento propulsor de modificações estruturais nos países envolvidos.

No início do processo de criação da IIRSA, no segundo governo Fernando Henrique Cardoso, prevalecia uma visão de integração que se baseava no *regionalismo aberto*, conforme já apontado. A lógica do processo de integração estava voltada para os ganhos comerciais, privilegiando a integração da infraestrutura ligada aos corredores de exportação (PADULA, 2014). Na década de 2000, a América do Sul foi ganhando cada vez mais espaço nos discursos diplomáticos do Brasil. No governo FHC, a IIRSA já era apontada como necessária para criar uma espécie de convergência dos governos regionais a fim de tornar a infraestrutura tema chave em seus planos de governo. Ainda prevalecia a ideia de que o aval de instituições financeiras internacionais como o BID e a CAF reduziriam os riscos para os investimentos nos projetos e atrairia o capital privado.

No governo Lula da Silva, houve mudança na concepção de integração que deveria abarcar também temas ligados ao desenvolvimento socioeconômico, assim como se esperava maior atuação do Estado como coordenador e promotor do desenvolvimento. Na III Reunião de Presidentes da América do Sul, em 2004, o discurso do Brasil refletiu essa mudança ao cobrar maior participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento dos projetos da IIRSA. O Brasil também sugeriu que os investimentos públicos não deveriam fazer parte do cálculo do superávit primário, uma mudança na forma de seu cálculo junto ao FMI. Para Mariano (2014), o Brasil assumiu parcialmente o papel de “paymaster” do processo de integração ao aceitar o custo de elaborar políticas voltadas para o estabelecimento de uma base econômica da região. A postura que intensificou politicamente o comércio regional, com uma atuação mais propositiva do governo, utilizando o BNDES para financiar obras de infraestrutura, além de outras medidas para deixar claro aos países da região seu empenho com o processo de integração em curso.

O Brasil adotou outros mecanismos e programas para impulsionar o comércio com os países da América do Sul. O Convênio de Pagamentos à Créditos Recíprocos (CCR), que fora instituído no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), em 1982,

também foi acionado para facilitar o intercâmbio comercial. Os bancos centrais dos países da região são signatários desse convênio que mantém um sistema de pagamento coordenado, aumentando as garantias recíprocas entre os parceiros. Boa parte dos desembolsos do BNDES e do Proex para os projetos de infraestrutura passaram a ocorrer nesse âmbito.

Foi criado o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) e foi proposta a criação de um “Banco do Sul”, como parte de uma lógica que consistia em que o Brasil se apresentava disposto a fortalecer as relações econômicas com as economias menores na região, beneficiando-se na qualidade de país líder. O Focem foi constituído como um fundo de valor de US\$ 100 milhões anuais com duas fontes de financiamento: de terceiros (organismos internacionais ou governos) e de países-membros. As contribuições são distribuídas em um sistema de cotas entre a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Uma evidência de que o Brasil assumia o papel de *paymaster* do processo de integração foi o fato de que ele tinha participação no Fundo de forma significativa como contribuidor (70%) e restrita como receptor (10%).

No âmbito da UNASUL, foi constituído o Banco do Sul (2009), aprovado por Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Seu capital autorizado foi de US\$ 20 bilhões e subscrito de US\$ 7 bilhões. Foi pensado como um banco de desenvolvimento com objetivos ambiciosos de fomentar a integração da infraestrutura e cadeias produtivas da região, impulsionar um sistema monetário regional, além de criar um fundo para desastres naturais e projetos sociais. Assim como o Focem, a composição dos aportes varia para cada país, sendo Argentina, Brasil e Venezuela os principais contribuidores ao Banco do Sul. Calixtre e Barros (op. cit.) entendem que a constituição do Banco do Sul constitui importante avanço rumo a uma arquitetura financeira sul-americana que amenize a dependência dessa região de recursos internacionais para investimentos e comércio.

A atuação mais intensa do Brasil no aprofundamento da integração física correspondia, como é óbvio, à própria dimensão do país em relação aos seus parceiros de integração na América do Sul. O Brasil é o país de maior dimensão territorial, o mais populoso, o que concentra o maior parque industrial e tem o maior PIB. Devido a sua grande dimensão territorial, o país está alocado em sete dos dez em Eixos de Integração e Desenvolvimento da IIRSA. Participa dos maiores projetos da Carteira e tem projetos binacionais com outros 10 países da região. Todos esses aspectos fazem com que pareça natural que o Brasil seja o maior receptor do volume de investimentos da Carteira de Projetos da IIRSA, o que não necessariamente significa ser o maior beneficiário da integração da infraestrutura física da região.

O Brasil apresentou na IIRSA 89 projetos correspondentes a 13% da carteira do COSIPLAN, atrás apenas da Argentina com 162 projetos (24% do total). Em termos valores do financiamento (tabela 2), é de longe o maior beneficiário, em termos absolutos, recebendo 35% do investimento total. A maior parte dos projetos é de âmbito nacional (73%) com investimento público (78,6%), mas em termos de valores as parcerias público-privadas têm participação significativa em 8 projetos. Outro aspecto importante a se destacar é que a maior parte dos projetos (72%) havia sido concluída (32 projetos), conformando 78% do investimento previsto. Também em sua maioria são projetos pertencentes ao setor de transportes (37) destacadamente no setor rodoviário. A TAB. 4 apresenta os dez maiores projetos do Brasil na IIRSA.

Tabela 4 - Os dez maiores projetos do Brasil do Brasil na IIRSA

Código	Nome	Grupo	Etapa	Investimento Estimado (US\$ milhões)	Países
PBB16	Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira (Santo Antônio/Jirau)	G03	Concluído	18.209	Brasil
MCC61	Sistema de Itaipu (Existente)	G05	Concluído	16.000	Brasil Paraguai
AMA33	Rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163 MT/PA)	G05	Execução	6.500	Brasil
PBB17	Hidrelétrica Binacional Bolívia-Brasil	G03	Perfil	5.000	Brasil Bolívia
PBB18	Linha de Transmissão entre as Centrais Hidrelétricas do Rio Madeira e o Sistema Central	G03	Concluído	3.823	Brasil
IOC17	Melhoramento do Trecho Ferroviário Cuiabá-Santos	G02	Perfil	3.700	Brasil
MCC06	Ampliação do Aeroporto de Campinas	G01	Execução	3.550	Brasil
AMA73	Ferrovias Nova Transnordestina Fase I (Suape-Salgueiro/Pecém-Eliseu Martins)	G05	Execução	3.000	Brasil
MCC132	Construção do Anel Viário de São Paulo (Trecho Norte)	G01	Execução	2.810	Brasil
MCC63	Construção da Planta Hidrelétrica de Garabi	G05	Pré-Execução	2.728	Brasil

Fonte: Elaboração própria. SIP/COSIPLAN.

Em termos de volume de recursos, nota-se que os projetos do setor de energia receberam quantidade expressiva, como é natural para esse tipo de obra. Alguns desses projetos já estavam em andamento antes da criação da IIRSA, como é o caso do Sistema Itaipu. Os

investimentos da IIRSA visam atender às obras complementares faltantes, como a construção de uma eclusa ou linhas de transmissão.

É interessante observar que, no Brasil, algumas obras de infraestrutura tendem a se perpetuar no tempo, perpassando vários governos. O caso da BR-163 é emblemático. Iniciada ainda na década de 1970, a rodovia ainda se encontra em fase de construção com a pavimentação do trecho Guarantã do Norte (MT) - Santarém (PA), de 710 km. É uma rodovia estrutural na interconexão Norte/Sul do Brasil, sendo rota de escoamento da produção agropecuária do centro-oeste e de produtos da Zona Franca de Manaus.

Os ganhos com o processo de integração não são homogêneos. Alguns países podem se beneficiar mais intensamente em alguns setores do que outros. É possível que o Brasil tenha ganhos relativamente maiores ao integrar seu imenso território em conexões por corredores bioceânicos, ou com ampliação de fontes energéticas, tão necessárias para um país com um parque industrial mais complexo. Mas também não são desprezíveis os ganhos indiretos pelas interconexões dos territórios vizinhos com ampliação dos mercados e acesso mais barato a fontes de matérias primas. Isso ainda sem contar o aumento do nível de bem estar com os ganhos das melhorias na infraestrutura, conforme apontados no início desse estudo. Infelizmente, ainda não há estudos sobre as contribuições dos projetos da IIRSA para cada EID para que se possa estabelecer uma avaliação mais criteriosa da Iniciativa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho procurou mostrar a evolução institucional e a contribuição da IIRSA, uma proposta de integração da infraestrutura física da América do Sul. A Iniciativa foi lançada em um contexto em que havia um consenso entre os governos da região de que o déficit de infraestrutura é um obstáculo ao seu desenvolvimento econômico e sua superação seria essencial para dinamizar as economias e criar condições para que os países da América do Sul melhor competissem nos mercados internacionais. Em 2009, a IIRSA passou a representar o fórum técnico do COSIPLAN, conselho da UNASUL. A concepção da IIRSA baseou-se no conceito de Eixos de Desenvolvimento e Processos Setoriais de Integração. A Iniciativa teve sua fase inicial marcada por estudos e diagnósticos essenciais para a elaboração dos projetos, conformados em uma carteira, cuja elaboração contou com o envolvimento de todos os países da região. Apesar desse ímpeto inicial, e de haver participado da realização de um número razoável, a iniciativa ficou bem aquém do que fora pretendido no seu lançamento, eis que o déficit de infraestrutura persiste em toda a América do Sul. Um dos desafios permanentes residiu na execução dos projetos. Para tentar saná-lo, formaram-se agendas prioritárias (Agenda de Implementação Consensuada e Agenda de Projetos Prioritários de Integração). Os resultados também ficaram aquém do tamanho de sua ambição.

Diferentes visões sobre a IIRSA acompanharam sua evolução desde seus primórdios, do início dos anos 2000, até os dias de hoje. As expressões dessas críticas abrangem desde sua concepção ideológica até aspectos técnicos e metodológicos na elaboração, execução e acompanhamento dos projetos. Em comum a todas as análises, alguns aspectos considerados são a formação de um capital institucional como herança positiva da Iniciativa, e um maior conhecimento da região, além de maior aproximação entre os países da América do Sul. A autonomia com relação a potências externas é mencionada como um avanço na autodeterminação política e econômica da América do Sul. A Iniciativa também é louvada pela originalidade, consenso político e envolvimento de todos os países. Mas a escassez de recursos para o financiamento dos projetos é sempre lembrada como seu principal desafio.

O documento institucional comemorativo de dez anos de criação da IIRSA (2011) avalia suas conquistas e desafios, apontando seus ganhos tangíveis e intangíveis. Dentre os primeiros, ressaltam-se o Portfólio de Projetos IIRSA, as prioridades estabelecidas na AIC, as ações orientadas a facilitar a operação de cada um dos eixos e PSIs. Quanto aos resultados intangíveis, destacam-se o conhecimento acumulado sobre as restrições e oportunidades da região, a cooperação entre países, os desenvolvimentos metodológicos, o capital institucional

mobilizado e a considerável mobilização de recursos de cooperação técnica regional. No entanto, como argumentam Costa e Gonzalez (2014), embora a Iniciativa tenha alcançado esses resultados importantes, pouco se conseguiu avançar para uma integração física efetiva da infraestrutura. Já em seu início, houve notável lentidão na realização dos projetos. Nos primeiros dez anos da Iniciativa, apenas três projetos haviam sido concluídos. Além disso, pouco se havia avançado em termos de compatibilização de marcos regulatórios entre os países da região. Esses autores destacam que a complexidade da carteira de projetos, os desequilíbrios entre os países da região, em termos de capacidades institucionais, assim como a falta de mecanismos capazes de mitigar riscos financeiros e políticos inerentes aos projetos teriam contribuído para a falta de efetividade na execução dos projetos da Iniciativa.

Padula (2014) dá destaque ao fato de que o investimento em infraestrutura na região mostrou a dependência da participação majoritária dos Estados e de recursos fiscais. A IIRSA não teria conseguido mobilizar satisfatoriamente recursos privados e encontrar novas formas de financiamento. Outro ponto destacado é que os governos da região teriam financiado projetos eleitos pelas instituições financeiras que comandavam o CCT (BID, CAF, FONPLATA). Isto significa que ficaram à mercê de critérios eleitos por essas instituições, baseados nas restrições orçamentárias e capacidade de endividamento dos Estados. Além disso, o modelo IIRSA tenderia a aperfeiçoar uma especialização comercial baseada em commodities, dependente da demanda dos países centrais, aprofundando a vulnerabilidade externa e uma inserção política subordinada no sistema internacional. A incorporação da IIRSA ao COSIPLAN, em 2009, teria sido uma tentativa de ter maior controle político sobre o tema da infraestrutura e, a partir daí, avançar uma visão estratégica e ter maior capacidade de alavancar recursos para gerar diferentes formas de financiamento. Essa mesma visão é compartilhada por Mariano (2014), Senhoras (2008), Calixte e Barros (2010) que acrescentam que as agências financeiras multilaterais agem pautadas pelos próprios interesses na região, priorizando projetos com maior viabilidade financeira.

Vinte anos depois sua criação, a IIRSA perdeu o vigor de seus idealizadores. O ambiente político que dinamizou as relações entre os doze Estados da América do Sul mudou durante esse período. Conforme relatado no corpo desse estudo, a partir de 2003, governos progressistas criaram um ambiente político bastante favorável à evolução do diálogo, o que permitiu ampliar os esforços de integração física na região. O avanço do entendimento levou à formulação da UNASUL com seus conselhos temáticos, notadamente o COSIPLAN, do qual passou a fazer parte a IIRSA. No entanto, segundo Virga e Marques (2020), o ambiente político na região se deteriorou. Inicialmente, isso teria ocorrido com a deposição de Fernando Lugo, no Paraguai

em 2012 e, entre 2013 e 2015, com o surgimento de instabilidades no Brasil, na Venezuela e na Bolívia. Aliado a essas instabilidades, um forte conservadorismo na esfera política passou a se fazer presente na região com a chegada ao poder de Mauricio Macri na Argentina; Lenin Moreno no Equador; Sebastián Piñera no Chile e Jair Bolsonaro no Brasil. Essa conjuntura teria escanteado o processo de integração física e a própria integração regional porque os novos governos não concordaram com a forma na qual a integração era conduzida, ou tinham diferentes visões estratégicas. O esvaziamento da UNASUL foi resultado desse processo. Em 2018, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru suspenderam sua atuação nessa instituição.

Considerando esse cenário, alguns autores (Junqueira, Neves e Souza, 2020; Carvalho e Senhoras, 2020; Osório, 2020) apontam para uma crise no regionalismo sul-americano desse período. Em um contexto de relativa estagnação econômica após a crise de 2008, aspectos como a já apontada ascensão da direita, maior protecionismo e guerras comerciais favoreceriam a lógica de negociações bilaterais ou plurilaterais. Outro aspecto destacado seria a baixa institucionalidade da UNASUL, refletindo uma integração rasa e seu vínculo com instabilidades políticas, o que explicaria certa debilidade desse regionalismo pós-hegemônico. Mesmo com seu caráter inovador de amplitude temática, a UNASUL não conseguiu se manter no tempo.

As incertezas sobre a continuação da IIRSA, no entanto, não significam sua morte. A IIRSA ainda possui uma carteira ativa com cerca de 562 projetos, sendo a maior parte deles (83,3%) nacionais e de financiamento público (447). Do total de projetos da Iniciativa, 160 estão concluídos, o que equivale a menos de 30% do total, praticamente a mesma proporção dos projetos em execução. Importantes obras de sua carteira continuam em execução como o Túnel Transandino de Água negra que liga Argentina ao Chile e a rodovia BR-163, no Brasil. Nesse sentido, a Iniciativa ainda sobrevive, embalada por decisões de governos nacionais, ainda que essencialmente de acordo com as prioridades individuais de cada país, e com escassas articulações no sentido de uma integração efetiva da infraestrutura física regional.

Cabe destacar ainda que a presença de investimentos chineses em infraestrutura na região, em períodos recentes, tem o potencial de transformar esse cenário. As empresas desse país conseguiram concessões rodoviárias, portuárias e ferroviárias em trechos estratégicos da IIRSA, como a Rodovia Riberalta-Rurrenabaque, na Bolívia. Além disso, manifestaram interesse em participar de leilões no Brasil em diversos empreendimentos, como a construção da Ponte entre Salvador e Ilha de Itaparica, na Bahia, pelas gigantes China Communications Construction Company (CCCC) e China Railway 20 Bureau Group (CR20). Países da América

Latina e Caribe como Uruguai, Argentina, Venezuela, Equador, Chile, Bolívia e Peru, dentre outros, aderiram à iniciativa chinesa Cinturão e Rota e esperam receber aportes bilionários para construção da infraestrutura. Em fevereiro de 2022, China e Argentina anunciaram um megaprojeto de infraestrutura, o que inclui a construção pela China da Usina de Atucha III, com valor estimado de US\$ 8 bilhões. Assim, é possível que a IIRSA seja em parte absorvida pela força do gigante asiático.

Diante do que foi exposto, fica evidenciado que a IIRSA foi uma boa ideia, mas que padeceu dos males típicos da América Latina e não logrou atingir plenamente seus objetivos. A Iniciativa permanece à espera de cooperação política e planejamento estratégico para alavancar o desenvolvimento da infraestrutura para a integração física regional tão necessária para o desenvolvimento da região.

REFERÊNCIAS

BIESCHOWSKY, R. Evolución de las ideas de la Cepal. **Revista de la Cepal**, número extraordinário, p. 21-46, 1998.

CALDERÓN, César; SERVÉN, Luis. **Infrastructure in Latin America. 2010**. Disponível em <http://econ.worldbank.org>.

CALIXTRE, André Bojikian; BARROS, Pedro Silva. **O Banco do Sul e o Brasil na agenda da nova arquitetura financeira regional. 2010**.

CASTRO, Aline Contti; CÍMINI, Fernanda. El financiamiento de la integración infraestructural suramericana: las dificultades de constitución de un nuevo arreglo financiero regional. **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 123-148, 2020.

CEPAL, N. U. **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad**. Cepal, 1994.

CIPOLETTA, Georgina. Financiamiento de la infraestructura para la integración regional. Alternativas para América del Sur. **Series Financiamiento para el Desarrollo**, 2015.

COSTA, Carlos Eduardo Lampert; GONZALEZ, Manuel José Forero. **Infraestrutura e integração regional: a experiência da IIRSA na América do Sul. 2014**.

IIRSA. **IIRSA 10 anos depois: Suas conquistas e desafios**. BID/INTAL Buenos Aires, 2011.

MARIANO, Marcelo Passini. O Papel do Brasil na Integração da Infraestrutura da América do Sul: limites institucionais e possibilidades de mudança. **O Brasil e novas dimensões da integração regional. Rio de Janeiro: Ipea**, p. 229-290, 2014.

MOREIRA, Mauricio Mesquita et al. **IIRSA economic fundamentals. ITD/INT, Inter-American Development Bank**, Aug. 2006.

OSÓRIO, Luiz Felipe Brandão. Entre aproximações e rupturas: as guinadas na integração regional. **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 181-202, 2020.

PADULA, Raphael. Da IIRSA ao COSIPLAN da UNASUL: a integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. **O Brasil e novas dimensões da integração regional**, v. 1, p. 291-352, 2014.

PERROTTI, Daniel E.; SÁNCHEZ, Ricardo. La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe. 2011.

SEREBRISKY, Tomás et al. Lifting the veil on infrastructure investment data in Latin America and the Caribbean. **Nota técnica IDB-TN-1366 Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC**, 2018.

VIRGA, Thais; DE AZEVEDO MARQUES, Tomás Costa. A integração física sul-americana no período recente (2000–2020): situação, continuidade, inflexão e reversão. **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 149-180, 2020.

WEGNER, Rubia Cristina. Integração e desenvolvimento econômico: estratégias de financiamento do investimento de infraestrutura sul-americana. **Economia e Sociedade**, v. 27, p. 909-938, 2018.

DOCUMENTOS

Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010: Relatório de Avaliação – julho 2010

Agenda de Proyectos Prioritarios 2017

API - Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración 2011

Cartera de Proyectos 2017

Informe de Actividades del COSIPLAN 2017

Informe de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN 2011

Planificación Territorial Indicativa. Cartera de Proyectos IIRSA 2010

SITES CONSULTADOS

IIRSA – Disponível em www.iirsa.org

INFRALATAM – Disponível em www.infralatam.info