

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Karen dos Santos Honório

O SIGNIFICADO DA INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA
REGIONAL SUL-AMERICANA (IIRSA) NO REGIONALISMO SUL-AMERICANO
(2000-2012): UM ESTUDO SOBRE A INICIATIVA E A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL

MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO SAN TIAGO DANTAS
(UNESP-UNICAMP-PUC-SP)

SÃO PAULO
2013

Karen dos Santos Honório

O SIGNIFICADO DA INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA
REGIONAL SUL-AMERICANA (IIRSA) NO REGIONALISMO SUL-AMERICANO
(2000-2012): UM ESTUDO SOBRE A INICIATIVA E A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL

MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO SAN TIAGO DANTAS
(UNESP-UNICAMP-PUC-SP)

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Relações Internacionais, pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp-Unicamp-Puc-SP), sob a orientação da Prof.^a Dra. Flavia de Campos Mello.

SÃO PAULO

2013

Honório, Karen dos Santos.

H774 O significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) no regionalismo sul-americano (2000-2012) : um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil / Karen dos Santos Honório. – São Paulo, 2013.

135 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2013.

Orientador: Flavia de Campos Mello.

1. América do Sul – Relações econômicas exteriores. 2. Brasil – Relações econômicas exteriores. 3. Desenvolvimento econômico. 4. Bancos de desenvolvimento. 5. Assistência ao desenvolvimento. 6. Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). I. Autor. II. Título.

CDD 338.98

BANCA EXAMINADORA

*Aos meus amados pais e a minha avó Luzia,
porque certos clichês são necessários e
essenciais à vida.*

AGRADECIMENTOS

À professora Flavia de Campos Mello pela orientação, conversas e auxílio durante o processo desse trabalho. Mais do que o resultado de uma dissertação de mestrado sua ajuda foi essencial para os meus primeiros passos como pesquisadora.

Aos meus pais Ana e Dionísio, minha avó Luzia, meu namorado Ian e ao meu irmão Guilherme por todo o apoio, compreensão e carinho durante esses dois anos de trabalho.

Agradeço aos meus queridos amigos Camila Breitenvieser, Camila Bartelega e Vitor Cassio Franceschini pelas horas de diversão, conversas e abstração, necessárias a minha saúde mental durante todo o processo.

Ao Ítalo Beltrão Sposito e Tatiana Berringer pela amizade, companheirismo e ajuda essenciais para meu ingresso no mestrado. De alguma forma além de amigos, vocês se tornaram referências para mim.

Ao meu amigo Helder Profeta pela paciência, bom humor, revisão e formatação do trabalho.

Aos meus colegas do Programa San Tiago Dantas. Especialmente aos queridos amigos Camila Braga, Gabriela Amaral, Leandro Bessa, Lucas Leite, Lincoln Andrade, Laura Gonzales, Tainá Vicente e Tamiris Burin pelos ótimos momentos acadêmicos e étlicos compartilhados.

Aos professores Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho e Ricardo Ubiraci Sennes pela disponibilidade, propostas e ideias compartilhadas na qualificação.

Ao sr. Ernesto Carrara, do Ministério do Planejamento, por me receber e conceder a entrevista essencial para a pesquisa e compreensão da IIRSA. Ao Terceiro-secretário Daniel Magrini, do Ministério das Relações Exteriores.

Às funcionárias do San Tiago Dantas Isabela e Giovana pelo auxílio sempre que necessário.

A Graziela, bibliotecária do San Tiago Dantas, cuja doçura e competência vão além de qualquer padrão estabelecido para a função. Muito obrigada por toda a ajuda.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoa de Nível Superior (CAPES) pelo auxílio recebido.

Ao Chet Baker, Cartola, Muddy Waters, John Coltrane, Neil Young, Ramones, Charles Mingus, Ottis Redding, Dave Brubeck e todos os bambas da música que foram trilha sonora das madrugadas, manhãs e tardes nesses dois anos de trabalho solitário.

RESUMO

Este trabalho busca entender o significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) no cenário do regionalismo sul-americano do século 21, bem como avaliar a participação brasileira nessa iniciativa. Nosso objetivo é o entendimento desse objeto por meio de uma descrição analítica desde seu surgimento até sua incorporação ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) em 2009, procurando entender como a IIRSA funcionou e como os países e órgãos financiadores participaram, focando nosso trabalho no Brasil. Nossa intenção é ir além da análise do “projeto” proposto no começo do ano 2000 (período em que reside grande parte das análises) e avaliar em perspectiva, qual o presente estágio desse processo e o que ele nos indica sobre o atual momento da integração regional na América do Sul. Apontamos que a IIRSA não forjou nenhum arranjo inovador de integração na região e que a iniciativa reforça a tendência de um regionalismo pautado em relações bilaterais sem carga de institucionalidade supranacional, no qual o protagonismo das decisões fica por conta de cada país através de seu corpo técnico participante das reuniões. Dentro dessa lógica cada país agiu conforme seus interesses/capacidades políticas e econômicas, sem coordenação conjunta que efetivasse avanços em termos de implementação do que foi proposto.

Palavras-chave: América do Sul – Relações econômicas exteriores, Brasil – Relações econômicas exteriores, Desenvolvimento econômico, Bancos de desenvolvimento, Assistência ao desenvolvimento e Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

ABSTRACT

This work aims to understand the meaning of the South America Initiative for Integration of Regional Infrastructure (IIRSA), in the 21st regionalism in South America and also evaluate Brazil's participation on it. Our goal is the comprehension of this object through a analytical description since its origins until the incorporation at the Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) in 2009, seeking to understand how IIRSA worked and how countries and banks participated, focusing our analysis in Brazil. It was also our intention to go beyond the analysis of the IIRSA's project in 2000 and evaluate what this process can tell us about the regional integration in South America. We point that IIRSA did not forge any new arrangement regarding to the regional integration and instead, re-forced the tendency of a bilateral regionalism without supra-national charge. Each country participated and acted according to their own capacity, without a concerted action that could achieve, in terms of implementation, what were proposed.

Key-words: South America – Economic International Relations, Brazil – Economic International Relations, Economic Development, Banks of Development. Development Assistance and South America Initiative for Integration of Regional Infrastructure (IIRSA).

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa dos eixos do Programa Avança Brasil	42
Figura 2 – Mapa dos eixos de desenvolvimento da IIRSA 2003-2004	47
Figura 3 – Projetos da agenda de implementação Consensuada 2005-2010	51
Figura 4 – Estrutura Institucional da IIRSA a partir de 2005	53
Figura 5 – Quadro de órgãos da Unasul	60
Figura 6 – Mapa dos projetos da Agenda Prioritária de Implementação (API)	66

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Investimentos estimados da Carteira de Projetos IIRSA 2008	56
Tabela 2 – Fontes de Financiamento dos projetos concluídos – em execução – em dezembro de 2008	56
Tabela 3 – Fontes de Financiamentos dos projetos concluídos em dezembro de 2012	57
Tabela 4 – Evolução da Carteira da IIRSA (2004-2012)	66
Tabela 5 – Evolução dos investimentos dos países na CAF (2003-2009)	82
Tabela 6 – Carteira AEX/Decex 5 – Operações Contratadas	84
Tabela 7 – Projetos da carteira IIRSA financiados pelo BNDES	85
Tabela 8 – Projetos brasileiros concluídos na carteira da IIRSA	103

LISTA DE ABREVIATURAS

AIC	Agenda de Implementação Consensuada
ALADI	Associação Latino-americana de Integração
ALBA	Alternativa Bolivariana para as Américas
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre-comércio da América do Sul
API	Agenda de Projetos Prioritários
BCSD-LA	Bussiness Council for Sustainable Development- Latin America
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BLADEX	Conselho Latino-americano de Exportações
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
CAN	Comunidade Andina de Nações
CAN	Corporação Andina de Fomento
CASA	Comunidade Sul-americana de Nações
CCS	Conselho Sul-americano de Saúde
CCT	Comitê de Coordenação Técnica
CDE	Comitê de Direção Executiva
CDS	Conselho de Defesa Sul-americano
CEBRI	Centro Brasileiro de Relações Internacionais
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CNs	Coordenadorias Nacionais
COSECCTI	Conselho Sul-americano de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação
COSIPLAN	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
CSDS	Conselho Sul-americano de Desenvolvimento Social
CSEF	Conselho Sul-americano de Economia e Finanças CSEF
EASE	Avaliação Ambiental e Social com Enfoque Estratégico
EIDS	Eixos de Integração e Desenvolvimento
Fiesp	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FONPLATA	Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GEOSUR	Sistema de Informação Georeferenciada

GTE	Grupos Técnicos Executivos
IIRSA	Iniciativa para Integração da Infraestrutura Sul-Americana
INTAL	Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe
IprLg	Metodologia de Integração Produtiva e Logística
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MP	Ministério do Planejamento
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAFTA	North America Free Trade Area
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial de Comércio
PAC	Programa de Aceleração de Crescimento
PAE	Plano Estratégico para a Infraestrutura
PARLATINO	Parlamento Latino-americano
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
PPA	Planos Plurianuais
PSIs	Processos Setoriais de Integração
SELA	Sistema Econômico Latino-americano
SIGE	Sistema de Informação para Gestão Estratégica
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
TCA	Tratado de Cooperação Amazônica
TLC	Tratado de Livre Comércio
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 O LANÇAMENTO DA INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA SUL-AMERICANA (IIRSA)	15
1.1 A América do Sul no início do século 21, conjuntura política e econômica da região	15
1.1.1 As principais ideias do regionalismo na América do Sul 1990-2002: o Regionalismo Aberto da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Novo Regionalismo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)	17
1.1.2 Leituras do regionalismo da década de 2000 no Brasil: o regionalismo estrutural e o regionalismo pós-liberal	25
1.2 I Reunião de Presidentes da América do Sul	28
1.2.1 Nova Agenda de Integração regional: democracia, comércio, conhecimento e tecnologia, drogas ilícitas e delitos conexos e infraestrutura de integração	30
1.2.1.1 Democracia	31
1.2.1.2 Comércio	32
1.2.1.3 Drogas ilícitas e delitos conexos	33
1.2.1.4 Informação, conhecimento e tecnologia	33
1.2.1.5 Infraestrutura de integração	34
1.2.2 Antecedentes da IIRSA: o Plano de Ação para Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul e a Ata de Reunião de Ministros de Transporte, Telecomunicação e Energia, em Montevideu-Uruguai	36
1.2.3 IIRSA: uma proposta brasileira	40
1.3 Fase de planejamento da IIRSA (2001-2004)	43
1.3.1 A estrutura institucional e os princípios básicos da IIRSA	43
1.3.2 A formação da Primeira Carteira de Projetos 2003-2004	45
1.3.3 A III Reunião de Presidentes da América do Sul em 2004: inflexão no regionalismo sul-americano	48
2 DA AGENDA DE IMPLEMENTAÇÃO CONSENSUADA (AIC) À INCORPORAÇÃO AO CONSELHO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO (COSIPLAN) – (2005-2009)	50
2.1 A Agenda de implantação consensuada	50
2.1.1 As coordenações nacionais	52
2.1.2 O avanço da metodologia na IIRSA (2006-2009)	54
2.1.3 O financiamento dos projetos na IIRSA	57
2.2 A IIRSA no Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) da Unasul	59
2.2.1 A IIRSA no Cosiplan	61
2.2.2 A Agenda de Projetos Prioritários (API) e o Plano de Estratégico de Infraestrutura (PAE)	63
2.3. Os logros da IIRSA	66
3 A IIRSA E O BRASIL	70
3.1 A política externa brasileira para América do Sul na década de 2000	70
3.1.1 A IIRSA nos discursos brasileiros	76
3.1.2 O BNDES e o financiamento de obras de infraestrutura na América do Sul	80
3.1.3 A retórica da integração regional e os interesses brasileiros na América do Sul	85
3.2 A IIRSA desde o Brasil	88

3.2.1 A IIRSA na literatura: visões e análises	90
3.2.2 A IIRSA desde o governo: visão do MRE e do Ministério do Planejamento	95
3.2.2.1 O papel da IIRSA na integração sul-americana	95
3.2.2.2 Como o governo brasileiro participou na IIRSA	96
3.2.2.3 Como os países participavam da IIRSA, a formação das carteiras e o papel do BID	97
3.2.2.4 A implementação dos projetos, o financiamento das obras e a participação do BNDES	98
3.2.2.5 Os benefícios alcançados pela IIRSA	99
3.2.2.6 A incorporação da IIRSA ao Cosiplan	100
3.2.3 Características do regionalismo à brasileira: a participação brasileira na IIRSA	101
3.2.3.1 O relançamento da IIRSA: Cosiplan na Fiesp, maio 2012	105
CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
REFERÊNCIAS	111
APÊNDICE I	119
APÊNDICE II	130

INTRODUÇÃO

A IIRSA foi a primeira iniciativa de integração regional no subcontinente que contou com a participação dos 12 países sul-americanos. Ela foi lançada na I Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília em setembro de 2000, sob organização do governo brasileiro.

Essa reunião representou uma inflexão no regionalismo sul-americano por incorporar novos temas à agenda da integração regional e revisar os objetivos do regionalismo da década anterior. A IIRSA, como proposta inicial desse novo momento do regionalismo sul-americano, pode ser entendida como resultado do processo de transição entre os objetivos do regionalismo da década de 1990, marcado por temas comerciais, a necessidade de adequação/compromisso com os ajustes de abertura das economias e a volta do tema do desenvolvimento nas arenas de integração regional sul-americana.

Ao longo dos dez anos de existência, a Iniciativa representou a convergência política dos países da região em torno do tema da infraestrutura, no entanto, não houve movimento efetivo por parte dos países para que fosse criado na IIRSA um órgão com poderes deliberativos. Isso acarretou em baixos resultados materiais em termos da implementação das obras e na dificuldade em se resolver a questão dos financiamentos.

A IIRSA recebeu muitas críticas de alguns setores da sociedade sul-americana, principalmente dos movimentos sociais em defesa do meio ambiente e de analistas críticos ao neoliberalismo (e a partir de 2005 dos governos bolivarianos) por priorizar uma integração regional voltada para os mercados externos. Grande parte das análises que encontramos se baseou na crítica ao projeto da IIRSA. O ponto de partida de nossa pesquisa foi entender o motivo dessas críticas e se elas faziam sentido frente ao que foi efetivamente a IIRSA. Dessa forma, tentamos construir nossa análise colocando em debate os estudos existentes sobre nosso objeto com material empírico de pesquisa e entrevistas, a ideia aqui foi questionar essas leituras por meio da observação de documentos e transformações da IIRSA.

O objetivo deste trabalho é entender a iniciativa além do projeto proposto na I Reunião de Presidentes da América do Sul. Buscamos compreender como a iniciativa surgiu, como ela se desenvolveu ao longo dos dez anos e porque ela foi incorporada ao Cosiplan. Por meio da análise da evolução institucional da iniciativa, procuramos entender os movimentos do regionalismo sul-americano na primeira década de 2000 e, principalmente, como os atores, países e bancos multilaterais de financiamento participaram da IIRSA.

Além disso, buscamos verificar qual o papel brasileiro na IIRSA e o que ele pode nos indicar sobre o perfil de atuação do governo brasileiro na integração regional da década de 2000 e a política externa brasileira para a região.

No primeiro capítulo, apresentamos o ambiente político e econômico anterior ao lançamento da iniciativa na região, a I Reunião dos Presidentes da América do Sul e os primeiros anos da iniciativa, destacando o papel brasileiro no lançamento da IIRSA e quais eram o ambiente regional e internacional no começo da década que possibilitou o aparecimento da iniciativa.

No segundo capítulo, traçamos a evolução dos trabalhos desenvolvidos na IIRSA, as transformações ocorridas no regionalismo sul-americano a partir de 2004 com a III Reunião dos presidentes em Cusco, as críticas e a sua incorporação ao Cosiplan em 2009.

No terceiro capítulo, o foco é a participação brasileira na iniciativa, o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) no financiamento das obras da IIRSA, a política externa brasileira para a região e como o governo brasileiro avaliou a iniciativa por meio de entrevistas com representantes do governo.

Não foi nossa intenção neste trabalho avaliar a iniciativa por meio de uma análise sistematizada dos resultados dos projetos, dos processos setoriais ou sobre as questões econômicas e de financiamento envolvidas na IIRSA. Essas questões, que foram importantes para a iniciativa, aparecem em nosso trabalho de maneira a auxiliar nossa análise por meio de avaliações de analistas que as trabalharam, não iremos nos debruçar sobre elas.

O trabalho busca entender o que foi a IIRSA, analisando sua criação, desenvolvimento e incorporação a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), dentro de uma visão geral do regionalismo sul-americano na década de 2000. A ideia foi avançar com relação aos poucos estudos existentes sobre a Iniciativa e como ela funcionou, entendendo por que as análises não foram além da avaliação do projeto.

A IIRSA representou um momento importante do regionalismo sul-americano não apenas por ser uma novidade quanto ao tema de sua proposta mas porque a partir dela, questões presentes hoje no regionalismo sul-americano, como a necessidade de redução de assimetrias, as diferenças ideológicas entre os países em relação aos rumos da integração, a busca por maior participação política dos países nos esquemas regionais e a convergência dos governos em temas de segurança e energia, vieram à tona nos foros regionais.

Da parte brasileira, a IIRSA também se tornou um objeto interessante na medida em que ilustrou como o Brasil participou desse processo maior do regionalismo sul-americano no início da década de 2000.

1 O LANÇAMENTO DA INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA SUL-AMERICANA (IIRSA)

1.1 A América do Sul no início do século 21, conjuntura política e econômica da região

No início dos anos 2000, a América do Sul apresentava um quadro de heterogeneidade em relação às estratégias de inserção internacional de seus países. Não houve uma homogeneização das instituições nacionais no sentido de seguir um único modelo de “democracias de mercado” (LIMA; COUTINHO, 2007).

Os países da América do Sul compartilhavam um cenário anterior em que tiveram de ajustar suas economias e calibrar o peso dos Estados na economia, de acordo com o que ficou conhecido como Consenso de Washington¹. Isso significou, em muitos casos, como o do Brasil, ondas de privatizações em setores estratégicos antes controlados pelo Estado, como as telecomunicações e a abertura das economias aos investimentos internacionais.

A adesão aos novos padrões de globalização financeira e de abertura econômica na década de 1990 fez-se necessária devido à condição de vulnerabilidade econômica em que os países da região se encontravam ao fim da década de 1980, com a crise dos modelos de desenvolvimento baseados no nacional-desenvolvimentismo e a baixa adaptabilidade de suas economias ao cenário liberal da economia internacional decorrente do fim da Guerra Fria. Assim, os países chegaram ao começo dos anos 1990 com altos índices de inflação, estagnação econômica e dívidas externas altas. (VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2010, p. 65).

O ambiente internacional de multilateralismo era reforçado por meio das negociações econômicas que visavam a liberalização do comércio internacional, ocorridas em arenas como a Organização Mundial do Comércio (OMC), antigo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), mudança essa que refletiu bem as transformações da ordem econômica mundial pós-Guerra Fria. O GATT foi o órgão responsável pelas negociações de tarifas alfandegárias do comércio internacional entre os países até 1995. A OMC vai além dessa função e passa a ditar as regras sob as quais a atividade econômica internacional vai se desenvolver, influenciando diretamente nas conformações dos projetos econômicos nacionais dos países, transformando a

¹ No âmbito externo, o fim do conflito entre Estados Unidos e União Soviética proporciona um novo reordenamento das dinâmicas de poder mundial, no qual a conjuntura internacional é marcada pela expansão do capitalismo financeiro e a necessidade imposta pelos Estados Unidos por meio de instituições internacionais financeiras, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), da abertura das economias nacionais e da adoção de medidas liberalizantes, que, na América Latina, foi representada pela conformação às políticas do receituário neoliberal conhecido como Consenso de Washington.

OMC no locus da regulação econômica nos marcos da integração da economia internacional. (MELLO, 2011).

O caráter liberal da economia internacional no fim dos anos 1980 fez com que os países da região revisassem suas estratégias de desenvolvimento econômico e de participação no sistema internacional, marcado pela vitória político-ideológica do capitalismo estadunidense. A adoção das políticas neoliberais foi encarada por muitos analistas, e pelos governantes da época, como “o caminho único” a ser seguido. De fato, os países sul-americanos estavam com suas economias extremamente fragilizadas, como resultado da estratégia de substituição de importações aplicado nas décadas de 1970 e 1980, tentando negociar suas dívidas externas com órgãos de financiamento internacional.

Apesar do diagnóstico da necessidade de mudanças nos rumos econômicos serem compartilhados por todos os países, as estratégias para a adoção das políticas de abertura econômica não seguiram os mesmos padrões.

Durante os anos 90 os diferentes países sul-americanos evoluíram ao longo de uma trajetória de liberalização. É bem verdade que as estratégias nacionais não eram idênticas, algumas privilegiando a abertura unilateral e complementar (caso do Chile), outras concentrando esforços de abertura em acordos preferenciais com países desenvolvidos ou com países vizinhos (Brasil). (VEIGA; RÍOS, 2008, p. 3).

A ideia que vigorou foi a de que o desenvolvimento só viria com a abertura econômica e a adoção de medidas liberalizantes. No plano dos valores, podemos dizer que o projeto neoliberal conteve em sua gênese o paradigma da “modernização via internacionalização” (LIMA, 1994, p. 41). Para alcançá-lo era necessário também que os países revissem o papel do Estado na economia, conforme a doutrina neoliberal em voga naquele momento: ele deveria ser mínimo, e o livre-comércio deveria guiar por si mesmo os desenlaces econômicos. Setores importantes da economia, como as telecomunicações, energia e outros, foram privatizados baseados no argumento liberal de que a concorrência pudesse garantir sua modernização.

Esse foi o cenário político e econômico que influenciou o regionalismo sul-americano nos anos 1990, foi sobre esse modelo de funcionamento da ordem político-econômica internacional e a necessidade em adequar-se a ela que os países da região levaram em conta ao pensar suas estratégias de integração regional.

1.1.1 As principais ideias do regionalismo na América do Sul 1990-2002: o Regionalismo Aberto da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Novo Regionalismo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

A conjuntura de instabilidade econômica dos países e a necessidade em integrar-se nos fluxos da economia liberal na década de 1990 trouxeram um novo arcabouço de ideias sobre as quais deveriam ser baseados os objetivos da integração regional.

O regionalismo sul-americano da década de 1990 foi influenciado no âmbito das ideias, consonantes com as ideias liberalizantes do período, por um estudo elaborado pela Cepal, em 1994, denominado *El regionalismo abierto en America Latina y Caribe*.

A Cepal, órgão criado em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, tem, entre os seus objetivos, contribuir para o desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas a sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as demais nações do mundo.²

A Cepal é um dos mais importantes *think tanks* latino-americanos na questão do desenvolvimento econômico na região. Ao longo de sua existência, as ideias desenvolvidas pela instituição, por meio de teóricos como Raúl Prebisch e Celso Furtado nas décadas de 1950 a 1970, influenciaram os governos latino-americanos na definição de suas políticas econômicas e de integração regional.

Até a década de 1980, de maneira geral, podemos dizer que o pensamento desenvolvido ali prezou por ideias de caráter desenvolvimentistas como solução para que os países da região melhorassem sua posição na economia mundial, partindo de uma visão centro-periferia do sistema internacional. Uma proposta que coordenasse as matrizes industriais dos países de forma complementar, contribuísse para o desenvolvimento industrial dos mesmos e criasse um mercado consumidor intrarregional, diminuindo a dependência do comércio internacional, foi a ideia-chave que guiou os principais movimentos de integração na região.

No estudo lançado em 1994, a Cepal fez o diagnóstico de que a integração na América Latina na década de 1990 implicava a interação de dois fenômenos: primeiro, a abertura comercial e as políticas de desregulamentação que os países estavam empreendendo a nível nacional, que mostravam a importância do comércio exterior para as economias desses

² Conforme informações no site da Cepal. Disponível em: <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/noticias/paginas/3/43023/P43023.xml&xsl=/tpl/p18f-st.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>>. Acesso em: 24 maio 2011.

países. E, segundo, a tendência de uma integração impulsionada por acordos ou políticas explícitas de preferências a determinados países, especialmente países vizinhos.

A forma como esses dois processos interagiam entre si era decisiva para que os países da América Latina alcançassem uma melhor inserção na economia internacional, segundo a Cepal. A resposta da instituição para tal desafio foi o regionalismo aberto, segundo o estudo:

Um processo de crescente interdependência econômica a nível regional, impulsionado tanto por acordos preferencias de integração como por outras políticas num contexto de abertura e desregulamentação, com o objetivo de aumentar a competitividade dos países da região e constituir, dentro do possível, cimento para uma economia internacional mais aberta e transparente (CEPAL, 1994, tradução nossa).

O estudo, além de conceituar e mostrar os objetivos e bases do regionalismo aberto, explorava as relações entre o multilateralismo e o regionalismo e analisava também os mecanismos, instrumentos, políticas e esquemas institucionais que, no julgamento do organismo, possibilitariam o avanço dos compromissos de integração regional. O propósito do estudo era estimular o debate da integração latino-americana num contexto qualitativamente distinto das décadas anteriores, o contexto de liberalização da economia.

A ideia principal contida no conceito de regionalismo aberto era de que os países deveriam enxergar a integração como mecanismo de defesa para se proteger de um eventual aumento do protecionismo por parte dos países desenvolvidos. O caminho indicado pela Cepal para tal, no entanto, não era a formação de blocos, mas, sim, a assinatura de Tratados de Livre-Comércio (TLCs) entre os países.

Isso fica claro quando o estudo cita o Tratado de Livre-comércio da América do Norte (Nafta, sigla em inglês)³ e o papel do México, como um exemplo a ser seguido pelos países da América Latina, por tratar-se do primeiro acordo recíproco de livre-comércio países desenvolvidos e outro em desenvolvimento. O estudo considerava que esses TLCs possibilitariam acesso mais estável aos principais mercados do mundo, reforçariam a credibilidade das políticas dos países da região e garantiria a incorporação dos últimos ao processo de globalização.

Outro ponto que explicitou o caráter essencialmente liberal do regionalismo aberto foi a indicação de que os tratados de integração deveriam buscar alcançar os objetivos da Rodada Uruguai e fossem compatíveis com as políticas de elevação da competitividade internacional. Isso implicava uma liberalização ampla dos mercados e redução das tarifas alfandegárias no comércio entre os países por meio desses acordos.

³ *North American Free Trade Area*, tratado de livre-comércio entre Estados Unidos, México e Canadá assinado em 1994.

Lima e Coutinho (2007) chamam atenção para a contradição do termo regionalismo aberto, no qual o primeiro termo sinaliza uma preferência pela região e, o segundo, nega ou qualifica essa mesma orientação. Podemos dizer que a contradição explícita no termo representa a necessidade de inter-relacionar dois movimentos, aparentemente com resultados opostos, políticas de integração regional e políticas de abertura comercial a terceiros. Até a década de 1990, a integração regional era compreendida dentro dos limites do protecionismo comercial, com o regionalismo aberto foi possível estabelecer uma ligação entre a liberalização da economia e abertura dos mercados com tratados comerciais.

Cabe apontar também que, dentro da lógica do regionalismo aberto, o papel do Estado muda se comparado com o estruturalismo cepalino das décadas de 1970 e 1980. Dentro da lógica do Consenso de Washington, o Estado ficaria reduzido à promoção mais eficiente da competição internacional, realizando políticas de desregulamentação financeira e abertura comercial (LIMA e COUTINHO, 2007).

A tentativa de negociação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca)⁴ por parte dos Estados Unidos com os países da América Latina na década de 1990 pode ser entendida como um dos grandes movimentos do regionalismo aberto na região. Com um horizonte de fim das negociações previsto para 2005, as negociações foram minando tanto por parte dos governos latino-americanos – principalmente na América do Sul, que foram ocupados majoritariamente por presidentes com discursos antineoliberais a partir de 2003 – quanto por setores internos norte-americanos, que perderiam mercado e poder de competitividade caso a Alca se concretizasse.

De todo modo, apesar da não efetivação da proposta a Alca foi importante na medida em que mobilizou os países da região a pensarem os custos que a inserção internacional na economia mundial cobrava e quais modelos de integração garantiriam um posicionamento mais assertivo nos fluxos de comércio mundiais.

Pelo menos em tese, a oferta representada pela Alca aos países da América do Sul, que estavam envolvidos no projeto do regionalismo aberto, não deveria amedrontá-los, mas atraí-los, uma vez que o aumento da pressão competitiva era mesmo um dos objetivos do regionalismo aberto [...] o fato que os Estados Unidos não pareciam dispostos a abandonar o protecionismo seletivo em torno a vários produtos de interesse sul-americano (como açúcar, soja, algodão, etanol, milho, carnes, suco de laranja, têxteis, calçados, aço, fumo, laticínios, derivados de cacau etc.) tornava a Alca ainda menos atraente para os países que não competiram para fechar acordos bilaterais com os Estados Unidos (BASTOS, 2012, p. 28-29).

⁴ Proposta dos Estados Unidos lançada na Iniciativa para as Américas pelo governo George Bush, em 1990, e, concretamente articulada, a partir da I Cúpula das Américas, em 1994, realizada em Miami, durante o governo Clinton (BASTOS, 2012).

O Mercado Comum do Sul (Mercosul), criado em 1991 por meio da assinatura do Tratado de Assunção pelo Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai pode ser entendido como uma iniciativa ancorada nos ideais do regionalismo aberto, pois buscou criar uma zona de livre-comércio entre os países e a redução das tarifas alfandegárias com o estabelecimento da Tarifa Externa Comum (TEC). O Mercosul tem como principal antecedente a Declaração de Iguaçu, assinada pelos presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney em novembro de 1985, no qual Brasil e Argentina manifestaram a intenção de uma integração econômica e comercial no Cone Sul.

O tratado ganha forma em 1986, quando os presidentes assinam o Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice), que teve como objetivo propiciar a modernização tecnológica dos países por meio de protocolos de cooperação industrial em setores complementares de suas economias.⁵ A principal transformação entre o PICE e o Mercosul é que primeiro se baseava numa estratégia de regionalismo desenvolvimentista por meio da oferta de cooperação estatal para um programa regional de industrialização, já o último continha a ideia de que a formação de um mercado maior na região poderia atrair parceiros comerciais da região e extrarregionais.

Dessa forma, o Mercosul apesar de conter um teor essencialmente comercialista e de redução das barreiras alfandegárias, princípios do regionalismo aberto, também representou de certa maneira, uma resistência ao processo de expansão dos TLCs norte-americanos na região, criando um ambiente de *lock-in* no Cone Sul (CEBRI, 2007). Alguns analistas (LIMA; COUTINHO, 2007) avaliaram que o Mercosul foi uma proposta contrária ao regionalismo aberto, mas que surgiu justamente quando este era mais forte na região.

A inspiração do Mercosul é a União Europeia, assim, além da criação de uma área de livre-comércio entre os países-membros o bloco visava o estabelecimento de um mercado comum, com a existência de uma tarifa comum, harmonização de políticas comerciais e coordenação econômica (BANDEIRA, 2010; BASTOS, 2012). O Mercosul, portanto, pode ser enxergado como resposta e resistência ao ambiente de liberalização econômica mundial, ele foi importante especialmente nas negociações da Alca, nas quais os países do bloco negociavam em conjunto, e também em foros multilaterais como a OMC.

Essa perspectiva de afirmação de uma identidade sul-americana através do Mercosul nos fóruns internacionais provocou reações nos Estados Unidos, conforme Bandeira:

⁵ Informação disponível em: <<http://www.camaramercosul.org/historico-do-mercopol.html>>. Acesso em: 05 maio 2012.

A afirmação de uma “identidade própria” diferenciada da América do Norte preocupou Washington. E o presidente Fernando Henrique Cardoso explicitou ainda mais o objetivo político prioritário, e estratégico da integração da América do Sul, como espaço econômico, ao declarar em 2001, que o “Mercosul é mais que um mercado, o Mercosul é, para o Brasil, um destino”, enquanto a Área de Livre Comércio das Américas (Alca), proposta pelos Estados Unidos, era “uma opção”, à qual poderia aderir ou não. Essa declaração repercutiu e Henry Kissinger, em sua obra *Does America Need a Foreign Policy?* (de 2001) observou que o Mercosul tendia a apresentar a mesma tendência da União Europeia, que buscava definir uma identidade política europeia, não apenas distinta dos Estados Unidos, mas em manifesta oposição aos Estados Unidos (BANDEIRA, 2010, p. 134).

O Mercosul dinamizou o comércio entre os países-membros até 1998, quando as crises cambiais internacionais atingiram o Brasil e a Argentina, o que dificultou o cumprimento dos objetivos econômicos do bloco e fez sobressair a necessidade do fortalecimento político e da redução das assimetrias comerciais e de desenvolvimento entre os países-membros. Esse movimento fez com que os países voltassem suas preocupações para suas políticas domésticas (LIMA; COUTINHO, 2007).

Outra iniciativa do governo brasileiro que marcou o período do regionalismo aberto da região foi a proposta da Área de Livre-Comércio da América do Sul (ALCSA), em 1992, no governo Itamar Franco (1992-1995). Essa proposta, liderada então pelo chanceler brasileiro Celso Amorim, pretendia estabelecer uma área de livre-comércio entre os países do Mercosul e da Comunidade Andina de Nações (CAN) num horizonte de dez anos. Durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, sucessor de Itamar, conforme aponta Bandeira (2010), não se falou mais em ALCSA, porém os acordos de livre-comércio entre os países da região continuaram a ser negociados.⁶

O regionalismo aberto também significou a transformação do Pacto Andino, iniciativa oficializada através do Acordo de Cartagena, em 1969, entre Bolívia, Colômbia, Equador, Venezuela e Chile (que participou até 1976) em Comunidade Andina de Nações em 1996. O Pacto Andino nasceu, segundo Bandeira (2010), baseado no receio por parte dos países andinos de que Brasil e Argentina, sob ditaduras militares, formassem um eixo de supremacia econômica e político-militar na América do Sul. O Pacto Andino visava criar um ambiente de cooperação econômica entre os países da região andina por meio do aprofundamento da integração sub-regional promovendo sua projeção internacional.

⁶ Em nota de rodapé, Bandeira (2010) aponta que, em abril de 1998, os quatro Estados do Mercosul celebraram com os Estados da CAN um acordo-quadro que previa a criação de uma zona de livre-comércio entre os dois blocos a partir de janeiro de 2000. Nesse ano, o montante de intercâmbio comercial entre os países alcançou 5,5 milhões de dólares, 29% a mais do que em 1999.

Em 1996, o Pacto Andino é reformulado através da alcunha Comunidade Andina de Nações, buscando, por meio da adoção de um programa de redução de tarifas e liberalização, o estabelecimento de uma moeda comum e a formação gradual de um mercado comum andino. A CAN é composta atualmente por Bolívia, Peru, Equador e Colômbia. A Venezuela deixou o bloco em 2006 sob o argumento de que os TLCs assinados pelo Peru e Colômbia prejudicavam os ideais da comunidade. O Chile, também em 2006, foi reincorporado como membro associado (BANDEIRA, 2010, p. 146).

Por meio da CAN, os países andinos firmaram uma série de acordos possibilitando maior comércio entre seus países e, desde 2005, foi efetivada a livre circulação entre os cinco países do bloco. Uma das contribuições mais importantes a respeito da CAN foi a criação da iniciativa da Corporação Andina de Fomento (CAF)⁷, antecedente importante da comunidade andina de nações.

A interação comercial iniciada no começo da década de 1990, por meio da proposta da ALCSA e a formação de uma área de livre-comércio entre os países da CAN e Mercosul, representou bem como o regionalismo aberto foi incorporado pelos países em relação à integração regional. Buscou-se alcançar os objetivos do regionalismo aberto por meio da abertura comercial entre os países, no entanto, isso ocorreu por meio de iniciativas que também podem ser entendidas como manobras de defesa à proposta de integração hemisférica dos Estados Unidos.

Outro organismo importante na América Latina é o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), criado em 1959, como uma representação do Banco Mundial para a região. A principal fonte de atuação do BID é o fornecimento de empréstimos aos países (esferas nacionais, subnacionais, bem como à instituições públicas autônomas) para a realização de projetos de desenvolvimento. Esses projetos devem estar alinhados às diretrizes⁸

⁷ A CAF começou a ser pensada em 1966, com a aspiração dos países andinos em criar um organismo financeiro para fomentar a integração andina. Em 1967, foi designada uma comissão mista entre os países que concebeu a entidade como um banco múltiplo e uma agência de promoção de desenvolvimento e integração andinas. Em 1970, a CAF iniciou formalmente suas operações, os países andinos participam do banco multilateral através de cotas de participação e puderam realizar empréstimos equivalentes a essas cotas. Em 2007, países como Argentina, Brasil, Panamá, Paraguai e Uruguai são aceitos como países-membros da CAF. A importância da CAF, além do pioneirismo de ser o primeiro banco de financiamento regional, é de ter se tornado, ao longo da década de 2000, um dos maiores financiadores da infraestrutura regional na América do Sul compondo o Comitê de Coordenação Técnica (CCT) da IIRSA. (Em: <<http://www.caf.com/view/index.asp?pageMS=61398&ms=19>>. Acesso em: 07 de outubro de 2012.

⁸ Reduzir a pobreza e as desigualdades sociais, suprir as necessidades dos países pequenos e vulneráveis, promover o desenvolvimento através do setor privado, enfrentar a mudança climática, energia renovável e sustentabilidade ambiental e promover a cooperação e integração regionais são as diretrizes do BID, conforme seu site institucional. Disponível em: <<http://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/nossas-metas-e-prioridades,6007.html>>. Acesso em: 04 fev. 2013.

de desenvolvimento do BID. Cumprindo esse requisito, os países têm acesso a financiamentos de acordo com suas cotas de participação no organismo.

Cada país-membro nomeia um governador, cujo poder de voto é proporcional ao capital do Banco subscrito por seu país. Os 26 países da América Latina e do Caribe que são membros do banco detêm 50,02% do poder de voto. O maior acionista é os Estados Unidos, com 30,01% (Em: <http://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/como-estamos-organizados,5998.html>. Acesso em: 12 nov. 2012).

Em relação à integração regional, o BID apoia iniciativas regionais mediante a produção e divulgação de informações e do financiamento de programas de cooperação técnica. O banco oferece apoio técnico a governos sobre questões de comércio exterior e integração, destinando fundos às iniciativas. Como a CAF, citada acima, o BID também foi importante para a IIRSA, conforme abordaremos mais à frente. Ele também faz parte do CCT. O BID também lança um estudo sobre o regionalismo sul-americano da década de 1990 indicando alternativas para a integração regional na América Latina na década de 2000.

Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America, foi o título do estudo lançado pelo BID em 2002, relatório que avaliava as principais iniciativas do regionalismo latino-americano na década de 1990. Partindo da mesma perspectiva de análise do estudo da Cepal, da necessidade em se levar em conta a interação entre a globalização e a regionalização pelos países ao formularem suas estratégias de integração regional, o estudo qualifica o regionalismo dos anos 1990 como novo regionalismo.

O termo “Novo Regionalismo” em oposição às estratégias de integração regional desenvolvidas até a década de 1980 e, em termos conceituais, compartilha os mesmos objetivos da integração regional colocadas pelo regionalismo aberto da Cepal. Conforme o prefácio do estudo apresentado pelo presidente do BID, Enrique Iglesias:

O regionalismo dos anos 1990 emergiu como um componente integral dos processos de reforma estrutural na América Latina, complementando e reforçando as políticas de modernização unilaterais e adotadas como sinal da participação dos países da região nas medidas de liberalização multilaterais provenientes da Rodada Uruguai. As reformas estruturais mudaram o perfil das políticas de desenvolvimento da região e as iniciativas regionais de apoio a elas. Assim, a integração regional dos anos 1990 rompeu com a experiência de regionalismo no pós-guerra e cunhou a expressão de “novo regionalismo” (BID, 2002, p. iii, tradução nossa).⁹

⁹ Tradução livre do trecho: “The regionalism of the 1990s emerged as an integral component of the structural reform process in Latin America, complementing and reinforcing the modernization policies pursued unilaterally and adopted as part of the region’s participation in the multilateral liberalization emerging from the Uruguay Round. The structural reforms have changed the face of development policy and the regional initiatives designed to support it. Indeed, the regional integration of the 1990’s so dramatically parted ways with the early post-war experience that it has been coined “the new regionalism”.

Ainda no ponto do novo termo, o estudo indicou que a diferença definitiva entre o regionalismo da década de 1990 com os processos de integração anteriores a ele foi o ambiente político mundial. O novo regionalismo se inseriu numa estrutura de reforma política que promoveu a competitividade entre economias de livre mercado sob a tutela de um modelo político de instituições democráticas.

Portanto, podemos dizer que o regionalismo aberto da Cepal e o novo regionalismo do BID partilharam do mesmo entendimento em relação aos objetivos da integração regional na década de 1990 e ao ambiente de liberalização das economias. No entanto, o estudo do BID ampliou esse entendimento do regionalismo latino-americano ao colocar que as iniciativas dos anos 1990 focadas apenas na abertura comercial e tarifária revelavam a necessidade de se ir além (*beyond borders*).

O estudo apontou que o novo regionalismo deveria implicar ações que ultrapassassem os temas comerciais e de inserção dos países da região na economia mundial. O novo regionalismo deveria abarcar temas como o desenvolvimento social, da infraestrutura física e redução das assimetrias sociais. A integração regional era vista pelo BID como um dos quatro pilares para o desenvolvimento da região e redução da pobreza, juntamente com aumento da competitividade, modernização do Estado e desenvolvimento social.

O tema do desenvolvimento volta à agenda do regionalismo latino-americano. E não podemos esquecer aqui que esse diagnóstico do BID era significativo na medida em que os próprios países avaliavam, no começo de 2000, como fracos os resultados de desenvolvimento econômico e social resultantes das iniciativas de integração constrangidas pela liberalização comercial na década de 1990. Cabe ainda lembrar que o estudo é lançado em 2002, dois anos depois da I Reunião dos Presidentes da América do Sul, na qual os presidentes do subcontinente já começam a indicar novos objetivos para a agenda de integração regional.¹⁰

É importante frisar que as ideias do regionalismo aberto e do novo regionalismo são chaves no entendimento dos movimentos do regionalismo sul-americano da década de 1990 e começo dos anos 2000, esse cenário ideacional também é importante para compreendermos em que contexto de integração regional a IIRSA surgiu e quais questões tentaram ser sanadas por meio da iniciativa.

¹⁰ Esse tema será desenvolvido na seção 1.2 logo a frente.

Antes de irmos em frente na análise da IIRSA, cabe apontar como os analistas brasileiros de integração regional categorizaram o regionalismo sul-americano no início dos anos 2000.

1.1.2 Leituras do regionalismo da década de 2000 no Brasil: o regionalismo estrutural e o regionalismo pós-liberal.

Dois textos brasileiros são importantes acerca das características do regionalismo sul-americano ao longo da década de 2000. O primeiro, elaborado por Maria Regina Soares Lima e Marcelo Coutinho (2007), *Uma versão Estrutural do regionalismo*, e o segundo, elaborado por Pedro da Motta Veiga e Sandra Ríos (2008), *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*.

Ambos partiram da avaliação dos resultados do regionalismo aberto na região na década de 1990 e compartilharam a análise de que as iniciativas de cunho essencialmente comerciais e tarifárias não foram suficientes para alavancar a integração regional e aprofundá-la na América do Sul.

Veiga e Ríos (2008) apontaram dois diagnósticos sobre as razões que impossibilitaram a evolução das iniciativas do regionalismo aberto: 1) as dificuldades na harmonização das assimetrias econômicas, produtivas, político-institucionais e no padrão de inserção internacional dos países da região. Essas divergências levaram os governos a tomarem posturas defensivas em relação a suas economias nacionais e, portanto, levou aos acordos baixo nível de institucionalização e escassa possibilidade para evoluir em direção a formas de integração mais profundas como uma união aduaneira; 2) uma visão crítica das reformas liberais e da integração regional baseada nesse modelo que negligenciou temas de desenvolvimento, culturais e sociais.

O regionalismo aberto, essencialmente comercial, funcionou como uma solda para assegurar a liberalização da economia dos países, mas não conseguiu estabelecer um comprometimento entre eles. A agenda do desenvolvimento, enterrada nos anos 1990, volta ao centro do debate (LIMA; COUTINHO, 2007).

A essa nova fase do regionalismo sul-americano, impulsionada pelos poucos resultados de desenvolvimento das reformas liberais e pela emergência de governos alinhados à esquerda a partir de 2002, Lima e Coutinho (2007) qualificam como “regionalismo estrutural”.

O regionalismo estrutural é centrado na cooperação entre os poderes públicos e os setores privados, fortemente ancorado na coordenação estatal. Configura-se uma modalidade de integração regional posterior à crise da hegemonia do neoliberalismo na região (LIMA; COUTINHO, 2007).

Se, nos anos 1990, o regionalismo expressava a ideia de região como um espaço fluido, nos anos 2000 a tônica parecia ser a demanda política por regiões que retornassem aos seus contornos geográficos tradicionais em função da confluência da valorização política e física das regiões (LIMA; COUTINHO, 2007).

Dentro dessa noção de regionalismo estrutural desenvolvida por esses dois autores, estava o retorno do papel do Estado como coordenador das ações de integração regional. Ele atuaria em conjunto com a iniciativa privada, no entanto, seria o coordenador das políticas regionais. A questão da segurança regional, como consequência da política externa dos Estados Unidos antiterrorista a partir de 2001, criou segundo eles, a necessidade de fortalecer as regiões no sentido de os países não representarem ameaças àquele país, o que implicaria numa possível intervenção do país norte-americano na região. Assim os mecanismos de integração precisavam também garantir o fortalecimento da democracia e das instituições.

O regionalismo estrutural era baseado no desenvolvimento de temas que não causassem desgaste político entre os países da região, como a necessidade de melhorar a infraestrutura regional. Ele seria capaz de vincular a região a um mesmo propósito independentemente das orientações políticas ou dos regimes comerciais dos países, justamente por focar questões estruturantes como infraestrutura, energia, desenvolvimento social etc. (LIMA; COUTINHO, 2007).

Já a ideia de regionalismo pós-liberal, de Veiga e Ríos, enfatiza a questão político-ideológica desse novo momento da região. O modelo de regionalismo dos anos 1990 era incompatível com a conjuntura regional no começo do século 21, pois o ressurgimento do nacionalismo econômico era resultado das críticas ao modelo neoliberal nas economias. A politização das agendas econômicas externas dos países da região expressou, no campo das relações intrarregionais, uma nova ordem de prioridade e uma agenda diretamente relacionada ao deslocamento para a esquerda do eixo de poder político da região. O regionalismo pós-liberal oscilava então: 1) a uma agenda integracionista de cunho desenvolvimentista, com dificuldades para lidar com a agenda da liberalização comercial e 2) a formação de coalizações de países ideologicamente afins (VEIGA; RÍOS, 2008).

A emergência do regionalismo pós-liberal foi resultado do momento pós-Consenso de Washington na região e no entendimento da necessidade de uma agenda de integração que

priorizasse os “espaços de política” e o tratamento dos impactos distributivos dos processos de liberalização (VEIGA; RÍOS, 2008). Os autores salientam que as experiências anteriores comprovaram o grau de dificuldade em se estabelecer instituições que garantissem que os novos temas da agenda fossem incorporados e implementados por meio de um mecanismo de integração regional, uma vez que os países possuíam divergências quanto ao projeto de integração regional. O baixo grau de confiança recíproca entre os governos levariam a busca de mínimos denominadores comuns, essas dificuldades, segundo os autores, reproduziriam ao nível regional as mesmas dificuldades na construção de consensos que levaram os esquemas sub-regionais da década de 1990 ao impasse.

Os textos indicaram, em boa medida, os rumos que tomaram o regionalismo sul-americano ao longo da década de 2000, principalmente no que tange aos deslocamento da agenda essencialmente comercialista da década anterior a questões de desenvolvimento e busca de mecanismos de redução de assimetrias entre os países. Escritos quase no final da década, ambos já contavam com alguns delineamentos dos processos que se desenvolveram na região, como a transformação progressiva da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa) para Unasul, o surgimento da Alternativa Bolivariana para as Américas (Alba) e a emergência da IIRSA como proposta de integração de infraestrutura.

Após colocada a perspectiva de análise sobre os cenários do regionalismo estrutural e pós-liberal na América do Sul, cabe agora retroceder, cronologicamente, para demonstrar como foi o período em que as diferenciações entre o regionalismo aberto e o regionalismo estrutural ou pós-liberal não eram tão claras. A IIRSA surgiu justamente num cenário de regionalismo marcado por características e demandas pertencentes aos dois movimentos do regionalismo na região.

O ano de 2000 é ponto de inflexão na integração regional também por ter representado uma revisão das estratégias de integração regional sob a liderança de presidentes alinhados, ou mais especificamente eleitos, com o discurso neoliberal na região.

A reconstrução analítica dos movimentos regionais que levaram a criação, desenvolvimento e anexação da IIRSA à Unasul nos fornece elementos para entender o regionalismo sul-americano na década de 2000. Dessa forma, começaremos a próxima seção com a análise da I Reunião dos Presidentes na América do Sul, realizada no Brasil, movimento inicial da transformação do regionalismo da região a partir de 2000.

1.2 I Reunião de Presidentes da América do Sul

Invitados por el Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, los Jefes de Estado de Argentina, Fernando De la Rúa; Bolivia, Hugo Bánzer Suárez; Chile, Ricardo Lagos Escobar; Colombia, Andrés Pastrana Arango; Ecuador, Gustavo Noboa; Guyana, Bharrat Jagdeo; Paraguay, Luis Angel González Macchi; Perú, Alberto Fujimori Fujimori; Surinam, Runaldo Ronald Venetiaan; Uruguay, Jorge Batlle Ibañez; y Venezuela, Hugo Chávez; participaron en la Reunión de Presidentes de América del Sur, los días 31 de agosto y 1º de septiembre de 2000. También estuvieron presentes los Presidentes del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, y de la Corporación Andina de Fomento, Enrique García. Evento de carácter histórico y pionero en la región, el encuentro representó un importante estímulo para la organización de nuestra convivencia en el espacio común suramericano y para seguir apoyando, en América del Sur, la configuración de un área singular de democracia, paz, cooperación solidaria, integración y desarrollo económico y social compartido. (Comunicado de Brasília, 2000)

A I Reunião de Presidentes da América do Sul, ocorrida em setembro de 2000 em Brasília, pode ser considerada um marco divisor no regionalismo sul-americano pois, pela primeira vez os 12 países do subcontinente se reuniram para discutir os rumos da região frente ao século 21.

A reunião foi organizada e convocada pelo governo brasileiro sob a Presidência de Fernando Henrique Cardoso. Cabe lembrar que todos os presidentes à época da reunião foram eleitos sob a égide do neoliberalismo como alternativa às crises econômicas nacionais e ainda representavam tal modelo de desenvolvimento que ganhou força na década de 1990.

Podemos considerar que apesar da reunião de 2000 representar uma mudança em relação ao temas que guiavam o regionalismo na década de 1990 (medidas tarifárias, facilitação do comércio entre os países e outras questões comerciais), os objetivos a serem alcançados com as novas estratégias propostas na reunião de Brasília ainda miravam resultados do regionalismo aberto, como a maior inserção econômica regional nos mercados mundiais.

Isso fica claro no documento produzido como resultado da reunião, o Comunicado de Brasília. Nele os países reforçam que a integração e a coesão da América do Sul são essenciais para a inserção do subcontinente na economia mundial. (Parágrafo 12, Comunicado de Brasília, 2000).

Outro aspecto que chama atenção ao analisarmos o comunicado é a participação dos presidentes do BID e da CAF. A presença do presidente do BID reforça a ideia de que essa instituição cumpria um papel importante na região influenciando os modelos de regionalismo adotado pelos países.

Participaram da reunião como observadores, Jorge Castañeda, representante do México, o secretário-geral da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), o

secretário-geral da CAN, o presidente do Parlamento Latino-americano (Parlatino), o secretário permanente do Sistema Econômico Latino-americano (Sela), o secretário executivo da Cepal, o presidente da Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata) e o presidente do Conselho Latino-americano de Exportações (Bladex).

Isso demonstra que além da busca do fortalecimento de uma identidade sul-americana, havia a intenção de demonstrar apoio aos mecanismos e processos regionais que já existiam. Foi citado no documento inclusive, o apoio dos chefes de Estado para as negociações de uma área de livre-comércio das Américas, a Alca. A concertação sul-americana em temas de interesse comum é colocada como prerrogativa para o fortalecimento dessa integração hemisférica.

Nesse encontro, os países afirmaram o interesse em criar também uma área de livre-comércio entre os países da CAN e do Mercosul juntamente com a participação do Chile, Guianas, Suriname e Bolívia.

A reunião apontou para objetivos influenciados pelo regionalismo aberto e o multilateralismo, conforme já apontamos, os países da região cobraram maior liberalização do comércio nas rodadas da OMC e a redução de medidas protecionistas pelos países desenvolvidos em relação aos produtos agrícolas, mas evidenciava uma preocupação dos chefes de Estado com uma questão que é chave para entender as iniciativas de integração que surgem ao longo da primeira década de 2000 no subcontinente: o desenvolvimento não apenas como variável econômica mas também social.

De acordo com os parágrafos 16 e 17 do Comunicado de Brasília, os esforços dos países em desenvolvimento em relação à estabilização econômica devem estimular a prioridade da comunidade internacional em identificar e corrigir os desequilíbrios financeiros. Essa agenda positiva das negociações internacionais devia levar em consideração a relação entre comércio e desenvolvimento e as necessidades específicas dos países da América do Sul altamente endividados, como as questões de cunho social e o combate a pobreza. Os países sul-americanos demonstravam preocupação em alcançar uma inserção internacional que levasse em conta as especificidades de países em desenvolvimento.

A I Reunião de Presidentes da América do Sul foi ponto de inflexão no regionalismo sul-americano a partir de 2000 porque ela lançou as gêneses de processos que se desenvolveram ao longo da década, como foi o caso da Comunidade Sul-Americana de Nações até a União Sul-Americana de Nações. Foi nesse encontro que os países começaram a levar para a arena da integração regional assuntos que, anteriormente, limitavam-se às fronteiras nacionais, como foi o caso da infraestrutura.

Além de representar o entendimento dos países da região em relação a temas como liberalização das economias, respeito ao direito internacional, abertura dos mercados nacionais, democracia, estabilidade políticas e multilateralismo, temas caros à época, a reunião teve sua importância porque representou a visão conjunta dos 12 países sobre as transformações necessárias para que eles alcançassem níveis sociais e econômicos superiores aos da década de 1990.

Esse novo momento do regionalismo na América do Sul foi traduzido no Comunicado de Brasília por meio da identificação de seis temas sobre os quais deveriam se basear os esforços de cooperação e interesses recíprocos dos países da região: democracia; comércio; infraestrutura de integração; drogas ilícitas e delitos conexos; informação, conhecimento e tecnologia.

1.2.1 Nova Agenda de Integração regional: democracia, comércio, conhecimento e tecnologia, drogas ilícitas e delitos conexos e infraestrutura de integração

Mais do que apenas mostrar as mudanças na agenda da integração regional, a análise dos temas elencados como mais importantes pelos presidentes da região durante a reunião de Brasília expressa como os países leram questões importantes para a região e o mundo num movimento dialético entre o externo e o interno naquele período. O que significa dizer que as definições desses conceitos (democracia, infraestrutura, comércio) no documento citado refletem determinantes globais influenciando nos contextos nacionais e sendo replicados à lógica regional.

Portanto, é importante a descrição desses pontos não apenas para entender o que eles significaram na integração regional em 2000 mas também para entender como eles foram desenvolvidos ao longo dos anos pelos países na América do Sul.

1.2.1.1 Democracia

Os parágrafos que versaram sobre democracia no documento de Brasília apontam dois pontos principais acerca desse conceito: 1) a plena vigência de instituições democráticas como condição essencial para o fortalecimento dos processos de integração regional; 2) a

democracia como um conceito expandido, que engloba não apenas a tipologia de sistema político mas também sua relação com o desenvolvimento econômico e social.

A democracia na região foi apontada como fator essencial para a manutenção da paz e o avanço da integração regional, essa premissa não encontra sua origem na reunião de 2000. Em 1998, os países do Mercosul, Bolívia e Chile formalizaram o “compromisso democrático” por meio do Protocolo de Ushuaia^{11, 12}. Os países da Comunidade Andina assinaram o Protocolo Adicional ao Acordo de Cartagena “Compromisso da Comunidade Andina com a Democracia” no mesmo ano. Durante a reunião de Brasília, esses acordos são ampliados para todos os países da América do Sul e a democracia se torna, desde 2000, condição para a participação em futuros fóruns e encontros sul-americanos. No parágrafo 23 do Comunicado de Brasília, os países acordaram que haveria consultas políticas em caso de ameaça de ruptura da ordem democrática na América do Sul.

Conforme o documento, nas últimas duas décadas precedentes (1980 e 1990) a vulnerabilidade de amplos setores sociais dos países não diminuiu, bem como houve piora de setores, como a saúde, educação, moradia e emprego. Os presidentes atestaram a necessidade de impulsionar ações que fortalecessem os direitos e deveres cidadãos por meio da cooperação entre os países. A ideia presente no comunicado foi de estabelecer um programa de ação pública regional, no qual seriam incorporados múltiplos atores sociais, econômicos e políticos com o objetivo de favorecer, no marco das regras democráticas, a adoção de políticas que contribuíssem para fazer frente aos desequilíbrios históricos na distribuição da riqueza. Houve inclusive, menção ao combate às violações de direitos humanos e a preocupação com o ressurgimento do racismo e de expressões discriminatórias (Parágrafos 26 e 28, Comunicado de Brasília, 2000).

Partindo da ideia que colocamos acima acerca dos reflexos de temas globais internalizados e refletidos nos objetivos da integração regional e levando em conta que a democracia e a defesa dos direitos humanos são barreiras não tarifárias impostas pelos países desenvolvidos para a inserção dos países sul-americanos no sistema internacional, é interessante notar que os temas de cunho social e de combate às desigualdades internas já aparecem nesse momento atrelados à integração regional.

¹¹ Disponível em:

<http://www.mercosur.int/msweb/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/1998_PROTOCOLO%20DE%20USHUAIA-Compromiso%20democr%C3%A1tico_port.pdf>. Acesso em: 16 de abril de 2012.

¹² O Tratado de Ushuaia, por sua vez, tem como precedente a Declaração de Las Leñas de 1992, assinado pelos países do Mercosul e que diz respeito a plena vigência de instituições democráticas para a existência do bloco.

Esses temas apareceram de maneira combativa no regionalismo sul-americano a partir da III Reunião dos Presidentes da América do Sul em 2003, em Cusco-Peru, e foram identificados nos estudos de integração regional como principal característica da subida ao poder de governos de esquerda na região. No entanto, conforme podemos perceber na análise do Comunicado de Brasília, eles já apareciam como uma preocupação dos presidentes no começo do século 21. Certamente eles se tornaram mais “fortes” em termos de discurso de integração com os governos populares a partir de 2003, mas é um erro considerar que eles só se tornam relevantes a partir da emergência desses presidentes, pois, conforme atestamos aqui eles já estavam presentes na pauta de discussão em 2000.¹³

1.2.1.2 Comércio

O comércio foi a principal variável que mostrou como os objetivos da integração regional durante a reunião de Brasília ainda eram pensados sob os auspícios do regionalismo aberto. Esse aspecto foi expresso no parágrafo 33 do Comunicado de Brasília, os presidentes dos países sul-americanos reafirmaram o entendimento de que o processo de formação de um espaço econômico ampliado na região obedeceria os princípios do regionalismo aberto e reforçava a posição dos países da América do Sul em negociações importantes como a Alca¹⁴, uma maior articulação com a União Europeia ou no âmbito da OMC. As negociações comerciais extrarregionais eram vistas como necessárias para a plena integração dos países sul-americanos na economia internacional.

A formação de um espaço econômico-comercial no subcontinente devia ser impulsionado pela criação de uma área de livre-comércio entre o Mercosul e a CAN, somados ao Chile, Bolívia, Guianas e Suriname. O prazo que os presidentes colocaram para a realização desse projeto foi o ano de 2002. A intenção era a progressiva liberalização do

¹³ Outra ressalva interessante é a que, se externamente os presidentes dos países sul-americanos estavam valorizando os temas sociais e de distribuição de riqueza como essenciais para a nova fase da integração regional, em seus governos nacionais os mesmos temas eram deixados em segundo plano por causa das medidas restritivas de desregimentação das economias dos países da região. Esse tema não é objeto de nosso trabalho, mas é interessante pensar que talvez a imagem que temos da ascensão da pauta social na integração regional apenas a partir dos governos ditos de esquerda na América do Sul seja reflexo das mudanças sociais que ocorreram nos países internamente a partir da subida ao poder desses presidentes, na medida que as questões sociais domésticas foram o carro-chefe das mudanças propostas por esses políticos.

¹⁴ No que tange especificamente a Alca, nos artigos 34 e 35 do documento de Brasília é afirmado o apoio dos presidentes da América do Sul a respeito da expansão e aprofundamento da iniciativa inclusive ao compromisso de terminar as negociações em 2005. No entanto, é salientado que a intenção dos presidentes é de intensificar a coordenação das posições negociadoras dos países sul-americanos em torno de resultados que satisfaçam os interesses de todos os países envolvidos.

intercâmbio de mercadorias e serviços, a facilitação de investimentos entre os países e a criação de uma infraestrutura para tal.

1.2.1.3 Drogas ilícitas e delitos conexos

A iminência desse tema na região dá-se basicamente por dois motivos, a pressão internacional em relação ao tráfico de drogas, terrorismo, tráfico de armas e o fato de a região ser um dos maiores fornecedores de drogas no mercado internacional.

A adequação desses temas na agenda regional era necessária para que os países demonstrassem credibilidade para a inserção de suas economias e o amadurecimento de suas instituições políticas. Questões como contrabando e tráfico de drogas eram enxergadas como empecilhos e riscos para a integridade das estruturas econômicas, políticas e sociais dos países sul-americanos.

Dessa forma, os presidentes destacaram a importância da participação da Organização dos Estados Americanos (OEA) na luta contra esses delitos e assinalaram a importância de acordos como o a Estratégia Antidrogas do Hemisfério, de 1996, e o Mecanismo de Avaliação Multilateral, de 1999, o qual estabelecia parâmetros multilaterais para avaliar o avanço do combate às drogas nos países do hemisfério americano.

A intenção dos países em relação a esse tema era de garantir que a América do Sul estreitaria laços de cooperação nos campos de inteligência, operações policiais, controle do tráfico de drogas, de armas e no combate à lavagem de dinheiro.

1.2.1.4 Informação, conhecimento e tecnologia

Informação, conhecimento e tecnologia foram elencados pelos presidentes como temas que influenciariam diretamente a competitividade dos países da região na economia internacional. Há uma observação interessante de que, ao mesmo tempo em que ocorre uma intensificação do comércio mundial e a redução de barreiras alfandegárias, há o aumento progressivo dos obstáculos técnicos dos países da América do Sul. Para diminuir esse descompasso, os países se propõem a cooperar nas áreas de desenvolvimento de tecnologia, educação e inovação. Outro objetivo da época era empreender esforços para garantir a

implantação de uma estrutura básica de conexão entre a região e as centrais de internet do mundo.

1.2.1.5 Infraestrutura de integração

Para os fins da nossa pesquisa, esse é o tema de maior relevância surgido na I Reunião dos Presidentes da América do Sul. Nosso objeto de análise, a IIRSA, é lançado nessa reunião.

A avaliação no começo dos anos 2000 foi de que a infraestrutura era um dos aspectos mais custosos a uma inserção das economias sul-americanas no mercado internacional. A primeira observação a respeito desse tema no Comunicado de Brasília foi de que as fronteiras sul-americanas deveriam deixar de ser um elemento de afastamento e separação para se tornar um meio de união e circulação de bens e pessoas, conformando-se num espaço de cooperação.

A infraestrutura foi apontada como o elemento impulsionador de qualquer mecanismo ou iniciativa de integração regional, sendo condição premissa para as outras iniciativas de cunho político, social ou econômico que surgissem na região.

No documento da reunião, os presidentes assinalaram como prioritária a identificação de obras de interesse bilateral e sub-regional, não apenas nacional. O financiamento dos projetos de infraestrutura deveriam ser compartilhados pelos governos, pelo setor privado e pelas instituições financeiras multilaterais, entre as quais se destacavam o BID, a CAF, o Fonplata e o Banco Mundial. Os presidentes indicaram a necessidade de regras que favorecessem financiamentos de longo prazo por parte das instituições financeiras internacionais para os projetos de infraestrutura.

O Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul, documento embrionário da IIRSA, foi apresentado e, no parágrafo 39, explica-se que ali contêm sugestões e propostas num horizonte de dez anos, para a ampliação e modernização da América do Sul. As áreas abrangidas pelo plano eram: energia, transportes e comunicação. A finalidade era configurar eixos de integração e desenvolvimento econômico-social para o futuro espaço ampliado da região, privilegiando a situação dos países que enfrentam dificuldades geográficas no acesso via marítimo a mercados internacionais. O documento de Brasília afirmava que o Plano de Ação foi elaborado pelo BID contando com apoio de estudos da CAF, de outros organismos regionais relevantes e dos países da América do Sul.

A adoção de regimes normativos e administrativos que facilitassem a interconexão e operação dos sistemas de energia, de transportes e das comunicações foi considerada condição essencial para que os projetos de infraestrutura avançassem.

No campo dos transportes, a prioridade foi a conformação de redes multimodais (rodoviárias, ferroviárias, fluviais e marítimas), que facilitariam o trânsito fronteiriço de pessoas, veículos e cargas além de deixar mais dinâmico o comércio e os investimentos na região. No setor de energia, a integração e complemento dos recursos do continente sul-americano em áreas de combustíveis como petróleo e gás natural, além da interconexão elétrica e a eliminação de barreiras injustificáveis derivadas de restrições e regras do setor. Na área de telecomunicações, o objetivo era criar uma rede que possibilitasse iniciativas de cooperação para atender às demandas das sociedades da América do Sul nos sistemas de logística de informação.

Os presidentes se comprometeram a adotar todas as medidas necessárias para a execução de propostas contida no Plano de Ação anexo ao Comunicado de Brasília, por meio da formulação de estudos, prestação de serviços de consultoria e desembolso de financiamento para apoiar a aplicação prática das iniciativas para o desenvolvimento dos eixos de integração para o futuro espaço ampliado da América do Sul. Nesse sentido, no parágrafo 44, os presidentes destacaram a importância do trabalho futuro de coordenação com o BID, CAF e outros organismos internacionais e regionais relevantes.

Foi destacado, ainda, a instrução dos presidentes a seus representantes no BID e nos organismos de financiamento internacionais, que fossem expostas as restrições de endividamento externo dos países da região. O papel do setor privado também foi destacado como fundamental na realização dos projetos de infraestrutura.

Por fim, os países concordaram em consolidar uma visão regional integrada sobre as linhas de ação para a ampliação e modernização da infraestrutura na América do Sul, convocando suas chancelarias para uma reunião de nível ministerial marcada em dezembro de 2000 no Uruguai, para a aprovação do Plano de Ação. Em tal reunião, foram examinadas fórmulas que estimulassem e tornassem viável o pleno compromisso da iniciativa privada no processo de modernização da infraestrutura na região.

A nossa intenção em analisar atentamente todos os pontos do documento resultado da reunião foi construir um quadro analítico que nos possibilitasse entender qual foi o contexto regional em que a proposta da IIRSA tomou corpo, quais os conceitos/visões comerciais e econômicos que caminharam juntos com a emergência da iniciativa ao se pensar a integração regional de maneira geral.

Um fato interessante ao observarmos o documento é que, em nenhum momento, ficou explícito que a IIRSA era uma proposta do governo brasileiro e que o Plano de Ação e o estudo sobre a infraestrutura, ambos elaborados pelo BID e que serviram como documentos de apoio à reunião, foram elaborados também a pedido do Brasil.¹⁵

1.2.2 Antecedentes da IIRSA: o Plano de Ação para Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul e a Ata de Reunião de Ministros de Transporte, Telecomunicação e Energia, em Montevideu-Uruguai

O Plano de Ação para a integração da Infraestrutura Regional na América do Sul foi formado por dois componentes: 1) o marco programático do plano; e 2) os mecanismos para colocada em marcha do seguimento do plano.

Como marco programático, foram elencados dez princípios básicos nos quais deveriam se pautar o desenvolvimento da infraestrutura na região. Esses princípios presentes no Plano guiaram, posteriormente, as linhas de ação na IIRSA.

Eram eles: 1) Desenhar uma visão integral da infraestrutura que abarcasse todos seus componentes e sinergias; 2) Enquadrar os projetos dentro de uma planificação estratégica, organizada a partir da identificação dos eixos de integração e desenvolvimento regionais no continente sul-americano; 3) Reformar e atualizar os sistemas regulatórios e instituições que regulam o uso das infraestruturas nacionais; 4) Fortalecer as capacidades dos Estados na formulação de políticas e marcos regulatórios; 5) Harmonizar as políticas, planos e marcos regulatórios e institucionais entre os Estados; 6) Valorizar a dimensão ambiental e social dos projetos; 7) Garantir que os projetos de integração regional melhorem a qualidade de vida e as oportunidades das populações locais; 8) Incorporar mecanismos de participação e consenso; 9) Desenvolver novos mecanismos regionais para a programação, execução e gestão de projetos de integração física; e 10) Otimizar o uso das fontes de financiamento desenvolvendo estratégias comuns.

Esses dez itens seriam os marcos conceituais que deveriam reger os trabalhos desenvolvidos pelo novo mecanismo que estava sendo criado para coordenar o desenvolvimento da infraestrutura na América do Sul.

¹⁵ No prefácio do estudo do BID é mencionada a requisição do mesmo pelo governo brasileiro.

O documento também apontava cinco preceitos básicos no desenho institucional dessa nova iniciativa, salientando que ela deveria ter um perfil técnico e político. No documento, eles se referem a IIRSA como “mecanismo”: 1) Evitar a criação de novas instituições, aproveitando recursos humanos e financeiros de instituições nacionais, regionais e multilaterais já existentes; 2) Assegurar o compromisso máximo e contínuo político de alto nível no mecanismo, que promova presença próxima e permanente no processo decisório por parte das instituições de financiamento e que facilite a capacidade interna de gerenciamento por parte dos governos; 3) Assegurar a participação de todos os governos da América do Sul mediante um processo de interação ágil e flexível entre ditos governos e as entidades regionais e multilaterais que prestem assessoramento técnico e especializado; 4) Contar com um cronograma de trabalho preestabelecido com objetivos sequenciais e tarefas específicas para os diferentes núcleos que compõem a estrutura de funcionamento.

Tomando como base esses cinco preceitos, foi apresentado já no Plano, um esboço do que viria a ser a estrutura organizacional da IIRSA, conformada do seguinte modo:

- Um Comitê de Direção Executiva (CDE), integrado por representantes de alto nível designados pelos governos da América do Sul, pertencentes às entidades as quais eles consideravam pertinentes.
- Grupos Técnicos Executivos (GTE), integrado por funcionários e especialistas designados pelos governos da região. Cada eixo de desenvolvimento deveria englobar um grupo técnico que seria responsável por analisar temas específicos, como harmonização de marcos regulatórios, métodos de identificação integrada dos projetos, etc. Esses grupos seriam temporários e encerrariam suas atividades assim que os estudos fossem terminados.
- Um Comitê de Coordenação Técnica (CCT), integrado por representantes do BID, CAF e Fonplata. Esse comitê daria assistência aos governos na implementação e monitoramento do desenvolvimento do Plano de Ação em áreas como identificação e avaliação integrada dos projetos e mobilização dos recursos financeiros necessários para o desenvolvimento dos mesmos.

O Plano destacou ainda que as instituições que formavam o CCT apresentariam, antes do dia 31 de dezembro de 2000 e antes da reunião de Montevideu, propostas com os detalhes das áreas temáticas e os setores que formariam parte do mecanismo além de um desenho mais detalhado de sua estrutura organizacional.

Em dezembro de 2000, ocorreu então, a I Reunião de Ministros de Transporte, Telecomunicações e Energia em Montevideu, Uruguai. Nessa reunião foram aprovadas pelos ministros dos 12 países os primeiros marcos referenciais para o funcionamento da iniciativa.

Os órgãos multilaterais de financiamento que formavam o CCT apresentaram aos países uma versão mais detalhada do Plano de Ação exposto na I Reunião de Presidentes da América do Sul em Brasília. Nessa versão, a estrutura de funcionamento da IIRSA foi mais bem definida.¹⁶ Ao CCT, além da coordenação da esfera técnica, caberia também o papel de secretaria do CDE. São sugeridos alguns critérios para a seleção e priorização dos eixos e das propostas setoriais de integração e identificados doze eixos de integração e desenvolvimento, e quatro processos setoriais de integração.

Os doze eixos de desenvolvimento surgidos nessa primeira fase de planejamento da iniciativa eram: 1) Eixo Mercosul (São Paulo – Montevideu – Buenos Aires – Valparaíso); 2) Eixo Andino (Caracas – Bogotá – Quito – Lima – La Paz); 3) Eixo Interoceânico Brasil – Bolívia – Peru – Chile (São Paulo – Campo Grande – Santa Cruz – La Paz – Ilo – Matarani – Arica – Iquique); 4) Eixo Venezuela – Brasil – Guiana – Suriname; 5) Eixo Multimodal Orinoco – Amazonas – Prata; 6) Eixo Multimodal do Amazonas (Brasil – Colômbia – Equador – Peru); 7) Eixo Marítimo do Atlântico; 8) Eixo Marítimo do Pacífico; 9) Eixo Neuquén – Concepcion; 10) Eixo Porto Alegre – Jujuy – Antofagasta; 11) Eixo Bolívia – Paraguai – Brasil; e 12) Eixo Peru – Brasil (Acre – Rondônia).

Os eixos foram escolhidos pelo CCT de acordo com os seguintes critérios: cobertura geográfica de todos os países e regiões; os fluxos existentes; os fluxos potenciais; o volume de investimentos recentes, em execução ou projetadas em curto prazo nas áreas de influências dos eixos; nível de interesse e grau da participação privada e o grau de sustentabilidade ambiental e social dos projetos.

Nessa fase de pré-planejamento, os novos grupos de trabalho formados por técnicos dos países deveriam estudar projetos viáveis e importantes para a integração física da região a fim de apresentá-los na I Reunião do Comitê de Direção Executiva em abril de 2001, em Santa Cruz de La Sierra, Bolívia.

As propostas do CCT expressas no Plano de Ação foram ancoradas por uma série de estudos¹⁷ elaborada pelas instituições multilaterais de financiamento a respeito das condições

¹⁶ Posto que esses documentos são embrionários e para não tornar o texto repetitivo, trataremos mais detalhadamente as estruturas da IIRSA à frente.

¹⁷ “Un Nuevo impulso a la integración de la infraestructura en América del Sur”, do BID; “Vías para la integración”, da CAF; “Energía sin fronteras”, CAF/CIER; “Propuesta para la Integración de la Infraestructura

de infraestrutura na região e seus impactos negativos nos resultados comerciais da América do Sul. Os ministros aprovaram a estrutura organizacional proposta para a iniciativa e estabeleceram que a identificação e seleção dos eixos de desenvolvimento deveriam ser mais amplas e flexíveis, não se limitando exclusivamente a definir corredores e levando em conta aspectos alternativos que dizem respeito ao comércio da região.

Foram definidos pelos ministros seis eixos, os quais deveriam ser implementados primeiro: 1) Eixo Mercosul – Chile; 2) Eixo Andino; 3) Eixo Brasil – Bolívia – Peru – Chile; 4) Eixo Multimodal Orinoco – Amazonas – Prata; 5) Eixo Brasil – Guiana – Suriname – Venezuela; e 6) Eixo Multimodal do Amazonas.

Dessa forma ficaram estabelecidos os primeiros lineamentos de trabalho e funcionamento da iniciativa que se desenvolveram ao longo da década. Analisando esses documentos e as atas das primeiras reuniões que deram forma à IIRSA, notamos que houve protagonismo dos órgãos do CCT na condução dos trabalhos e na definição dos marcos conceituais para a escolha dos projetos conforme expusemos acima. Esse protagonismo foi respaldado pelos governos da época, até porque os custos das reuniões e as suas organizações cabiam, nos moldes do foro proposto, a essas instituições. Não há, dessa forma, desde sua gênese a intenção em se criar uma instância deliberativa de fortes moldes institucionais da parte dos países envolvidos na proposta.

Esse fator, no entanto, não pode ser entendido como desinteresse por parte dos países em relação à iniciativa mas, por estarem em situação de fortes restrições econômicas interna e externamente, a condução a cargo do CCT facilitava o avanço dos trabalhos.

A iniciativa foi apresentada pelos órgãos do CCT, no entanto, a IIRSA não deve ser entendida como ideia desses organismos. Conforme pesquisamos, a iniciativa nasceu no governo brasileiro no fim da década de 1990, e o Brasil, atuando em conjunto com o BID, lançou-a na I Reunião dos Presidentes da América do Sul.

Portanto, além de conter a visão sobre os rumos do regionalismo apoiada e disseminada por esses órgãos multilaterais, a IIRSA também partiu de um entendimento brasileiro¹⁸ sobre a organização e o desenvolvimento da infraestrutura aplicado a termos regionais. Antes de continuarmos com a evolução cronológica da iniciativa, iremos nos deter um pouco sobre essa questão na seção seguinte.

Energética de América del Sur, da OLADE e “La contribución de la Cepal a la integración física de los sistemas de transporte en Sudamérica: una reseña histórica”, da Cepal.

¹⁸ No capítulo 3, analisaremos com mais cuidado a participação brasileira na IIRSA ao longo de sua existência

1.2.3 IIRSA: uma proposta brasileira

A IIRSA foi resultado da aplicação da metodologia de planejamento da infraestrutura do governo brasileiro, na América do Sul. A necessidade de um planejamento sistemático da infraestrutura regional encontra suas raízes no modelo adotado pelo Ministério de Planejamento para a elaboração dos Planos Plurianuais (PPA), 1996-1999/2000-2003, baseados nos cinturões de desenvolvimento, renomeados eixos de integração e desenvolvimento pelo governo, pensados por Eliézer Batista da Silva.¹⁹

O estudo de Batista, Infraestrutura para desenvolvimento sustentado e integração da América do Sul, foi realizado entre 1995-96 e teve patrocínio do Bussiness Council for Sustainable Development – Latin America (BCSD-LA). Ele passou a ser o documento-base no governo Fernando Henrique para o planejamento da infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações. A ideia foi ter um plano de investimentos programados tendo como referência as linhas de articulação econômica e territorial dos mercados regionais com os mercados internacionais (ACSELRAD, 2001 p. 41).

Batista (1997) trabalhou com uma perspectiva geoeconômica, aplicada não apenas ao espaço territorial brasileiro mas também no Cone Sul. Assim, a integração regional e o benefício econômico deveriam prevalecer sobre os critérios do interesse nacional e a soberania na ocupação dos territórios (ACSELRAD, 2001). Para ele, o desenvolvimento territorial deveria implementar-se a partir da ideia de cinturões de desenvolvimento que contemplassem um “aglomerado” de projetos mais bem distribuídos (ACSELRAD, 2001, p. 45).

A visão de planejamento regional contida no trabalho atrela a necessidade de se modernizar a infraestrutura brasileira com o avanço na integração regional da América do Sul. Abaixo, seguem dois trechos do trabalho de Batista que nos indica a influência direta deste na concepção da IIRSA:

Este trabalho examina a necessidade da América do Sul de desenvolver uma infraestrutura eficiente e moderna a partir de uma nova perspectiva. Seu objetivo central é que os países da América do Sul se juntem na busca de um desenvolvimento econômico sustentado. A partir desta perspectiva, o trabalho propõe um novo caminho para o planejamento de projetos de infraestrutura na região [...] Isto implica a seleção de formas mais econômicas e eficientes dos sistemas de energia, logística e comunicações

¹⁹ Eliézer Batista(MG, 4 maio 1924) engenheiro civil,foi um dos maiores empresários brasileiros no setor de infraestrutura. Foi ministro de Minas e Energia no governo João Goulart (1961-1964), presidente da Companhia Vale do Rio Doce de 1979 a 1986 e atuou na Secretaria de Assuntos Estratégicos em 1992, deixando o cargo no início do processo de *impeachment* do governo Collor.

[...] o resultado será a promoção da integração regional, assim como um desenvolvimento econômico que seja, além de economicamente sadio, ambiental e socialmente apropriado (BATISTA, 1997, p.27)

E na concepção da metodologia dos eixos de desenvolvimento:

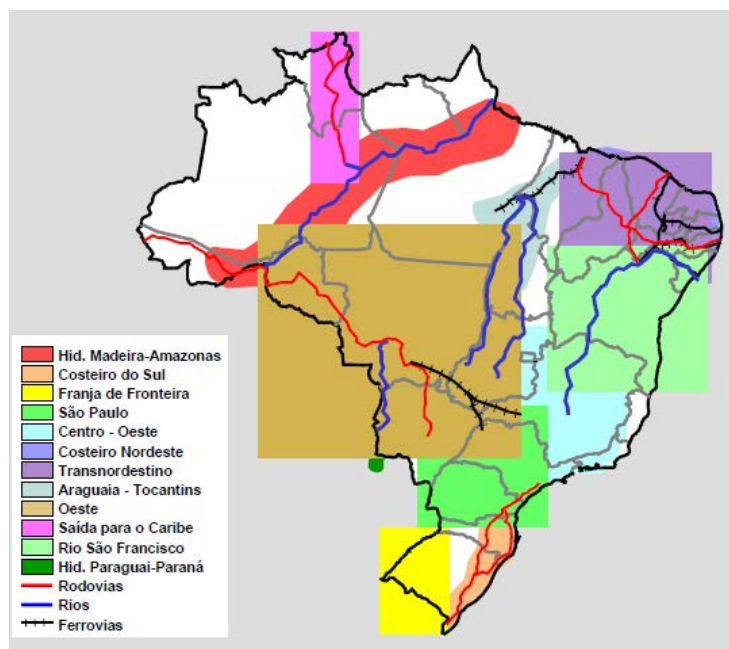
Cinturões de desenvolvimento econômico através do continente podem ser formados pela ligação de dois ou mais centros urbanos existentes e a atividade econômica a eles associada, a começar pelas redes de transporte e incluindo instalações de estocagem e manuseio, hidrovias, ferrovias e rodovias. A capacidade gerencial de administrar e manter todas essas instalações é também uma parte crucial do sistema (BATISTA, 1997, p.33-34).

Como se pode notar, a IIRSA é pensada nos moldes do estudo proposto por Eliézer Batista. Confirmamos essa hipótese após entrevista com o coordenador nacional do governo brasileiro na IIRSA. Nosso interlocutor afirmou que a proposta da iniciativa nasceu na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, alocada no Ministério do Planejamento, no fim da década de 1990 apoiada na metodologia dos planos plurianuais aplicados no âmbito regional.

Ao analisarmos a definição dos eixos nacionais de desenvolvimento dos PPAs de 1996-1998, conhecido como Brasil em Ação, e de 2000-2003, Avança Brasil, fica claro a sul-americanização de uma estratégia brasileira. “Ao esquadrinhar o território nacional, tornou possível compreender melhor o Brasil e definir caminhos para o desenvolvimento econômico e social”.²⁰ Ao trocarmos “nacional” por “regional” e “Brasil” por “América do Sul”, essa afirmação caberia, perfeitamente, no Plano de Ação para a IIRSA apresentado em 2000.

²⁰ Disponível no site: <http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/fr_eixos.htm>. Acesso em: 28 dez.2012.

Figura 1 – Mapa dos eixos no Programa Avança Brasil



Fonte: CASTILLO, 2003.

O mapa do programa Brasil em Ação, de 1996-1998, demonstra a visão geoeconômica da conformação dos eixos nacionais, ligando as infraestruturas regionais brasileiras com vistas à otimização dos fluxos econômicos.

A participação da iniciativa privada nos investimentos das obras do Avança Brasil foi outro ponto importante de congruência com a iniciativa sul-americana, o capital privado foi indicado como o ator de maior potencial para a execução dos projetos nos documentos de lançamento da IIRSA, sendo tarefa dos governos nacionais mobilizar esse setor internamente. Sabemos, no entanto, que essa participação não ocorreu de forma relevante no âmbito da IIRSA.

Couto (2010) considera que a IIRSA representou uma tentativa de resgatar investimentos em infraestrutura para região e associou esse raciocínio com a redução, no Brasil, da agenda privatizadora no fim dos anos 1990. Segundo o autor, grande parte dos investimentos do setor de infraestrutura foi direcionada à transferência de ativos, e não a novos investimentos. Assim, a IIRSA seria uma opção de atração desses investidores em escala regional, o que beneficiaria o Brasil.

A liderança brasileira na proposta da iniciativa, no entanto, não pode ser estendida ao campo do avanço institucional. O Brasil não atuou politicamente de maneira a buscar maior centralização das atividades ou mesmo a conformação de uma instância com poderes deliberativos. O país enxergou a IIRSA durante a década de 2000 como um órgão

técnico e de diálogo entre os 12 países, portanto, não há protagonismo brasileiro nesse aspecto. Isso não quer dizer que o país a desqualifique ou deixe de participar e colaborar com a iniciativa. A participação do Brasil na IIRSA é objeto de análise no capítulo 3.

1.3 Fase de planejamento da IIRSA (2001-2004)

Os primeiros anos da iniciativa podem ser classificados como sua fase de planejamento. Foi durante esse período que a IIRSA consolidou sua estrutura institucional, definiu uma metodologia comum para o planejamento territorial das obras e formou sua primeira carteira de projetos para a integração física da América do Sul.

Durante esse período, ocorreram seis²¹ reuniões do CDE, nas quais foram oficializados os princípios orientadores básicos da iniciativa. Tais princípios deviam guiar as ações dos governos e das instituições que formavam o CCT, estruturando as atividades da iniciativa e relacionando seus objetivos gerais com outros mecanismos de integração da região (PADULA, 2011).

Foi durante essa fase também que se definiu o perfil de “fórum de discussão regional”, bem como os moldes da atuação dos governos na iniciativa. O significado da IIRSA para o regionalismo sul-americano e o caráter flexível de sua estrutura institucional, sem buscar um órgão político e centralizado para garantir os resultados, encontra raízes nas decisões ocorridas nas reuniões dessa primeira fase.

1.3.1 A estrutura institucional e os princípios básicos da IIRSA

Na I Reunião do CDE, em Santa Cruz de La Sierra, em abril de 2001, os representantes dos países aprovaram os lineamentos apresentados pelo CCT sobre o papel das instâncias institucionais da IIRSA. A essa altura era formada, conforme estipulada pelo Plano de Ação de 2000, por três níveis de decisão: CDE, CCT e os GTEs (IIRSA, 2009).

Ao CDE coube o papel de instância diretiva da IIRSA, entre suas funções estava a definição dos alinhamentos estratégicos da iniciativa e o objetivo de fixar metas, prioridades e

²¹ I Reunião do Comitê de Direção Executiva, abril de 2001, em Santa Cruz de La Sierra, Bolívia; II Reunião do Comitê de Direção Executiva, dezembro de 2001, em Buenos Aires, Argentina; III Reunião do Comitê de Direção Executiva, maio de 2002, em Brasília, Brasil; IV Reunião do Comitê de Direção Executiva, julho de 2003, em Caracas, Venezuela; V Reunião do Comitê de Direção Executiva, dezembro de 2003, em Santiago, Chile; e VI Reunião do Comitê de Direção Executiva, novembro de 2004, em Lima, Peru.

procedimentos para a implementação dos planos de ação. Coube ao CDE também legitimar e aprovar as propostas surgidas nos GTEs e encaminhadas às reuniões pelo CCT. A secretaria técnica do CDE era exercida pelo CCT.

O CDE era integrado por representantes de alto nível designados pelos governos e, na maioria dos casos, constituído por ministros de Estado nos âmbitos de infraestrutura e planejamento. O CDE contava com um presidente e dois vice-presidentes *pro tempore*: o presidente era o representante do governo onde se realizaria a próxima reunião do órgão, e os dois vice-presidentes os representantes do local da última reunião e da subsequente, estas reuniões deveriam ocorrer duas vezes por ano. As decisões no CDE eram tomadas por consenso.

Os GTEs constituíram o nível de trabalho técnico dos governos e eram pautados pelas decisões surgidas no CDE. Coordenavam suas atividades com o CCT que por sua vez dava apoio para o gerenciamento de demandas técnicas e operacionais ligadas ao desenvolvimento dos trabalhos correspondentes a cada eixo ou processo setorial aprovado pelo CDE (IIRSA, 2009). As principais funções dos GTEs eram: analisar assuntos específicos de cada eixo ou processo, como harmonização e compatibilização de marcos normativos; coordenar com o CCT as propostas técnicas que são submetidas ao CDE; analisar e aprovar o Programa de Trabalho de cada GTE; compatibilizar critérios de preparação e análise dos projetos; analisar e propor alternativas de financiamento para os projetos e informar ao CCT sobre a evolução dos trabalhos executados no âmbito do grupo. Operacionalmente cada GTE contava com um gerente e um assistente técnico, o gerente era o representante do CCT no GTE e era designado pelas instituições que coordenavam o CCT.

O CCT era o órgão de coordenação interna da IIRSA e era formado, como já colocamos, pelo BID, CAF e Fonplata. Ele atuava no processo de organização dos trabalhos, definição de prioridades e identificação dos projetos e ações estruturantes. Esses trabalhos estavam centrados nas áreas prioritárias definidas pelo CDE e pelos GTEs. O CCT também financiava a produção de estudos para comprovar a viabilidade dos projetos, além de cumprir a função de secretaria da iniciativa. O CCT era a única instância da IIRSA que possuía endereço físico, localizada em Buenos Aires, na sede do Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe (BID-INTAL).

O fluxo de funcionamento institucional da IIRSA pode ser resumido da seguinte forma, conforme Padula (2011, p. 160), a partir do agrupamento de projetos elencados pelos GTEs, o CCT, baseado nos diagnósticos de identificação das principais atividades econômicas e fluxos de comércio existentes e potenciais, seguindo os princípios da

IIRSA, realizava um processo técnico de hierarquização dos projetos e encaminhava ao CDE para análise e votação, uma vez aprovados em consenso pelos representantes dos governos eles entravam para a carteira de projetos.

Alguns estudiosos da IIRSA, como Couto (2009), alegam que a participação excessiva dos organismos multilaterais via CCT na hierarquização dos projetos a serem apresentados ao CDE constitui um aspecto negativo do ponto de vista da soberania dos países nos rumos da formação da carteira de projetos. O mesmo autor, no entanto faz uma ressalva, a continuidade da iniciativa ao longo dos anos mesmo com a troca de governos nos países só foi possível justamente por essa característica da organização ser delegada ao CCT. De qualquer modo, embora esse modelo tenha permitido o avanço técnico da iniciativa não possibilitou resultados expressivos de implementação, pois não existia um acordo formal de integração entre os países que garantisse o cumprimento do que era aprovado por consenso.

A estrutura institucional só se alterou em 2005 com a institucionalização no âmbito da IIRSA das coordenações nacionais, fruto de uma nova perspectiva dos governos da região em relação à iniciativa, assunto que trataremos no capítulo 2.

Na III Reunião do CDE, realizada na cidade de Brasília em 2002, os países elegeram os princípios orientadores da iniciativa. Eles nortearam as ações e os objetivos gerais da integração física com as outras iniciativas de integração da região, além de servirem como referência para o desenvolvimento dos trabalhos da IIRSA. Eram eles: 1) Regionalismo aberto; 2) Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID); 3) Sustentabilidade Econômica, Social, Ambiental e Político-Institucional; 4) Aumento do valor Agregado da Produção; 5) Tecnologias da Informação; 6) Convergência Normativa; e 7) Coordenação Público-Privada. Partindo dessas ideias para a conformação da metodologia a ser aplicada nos projetos que integrariam os eixos, foi formada a primeira carteira de projetos da IIRSA.

1.3.2 A formação da Primeira Carteira de Projetos 2003-2004

A carteira de projetos da IIRSA foi formada sob a visão *geoeconômica* dos eixos de integração e desenvolvimento, isso significa dizer que a infraestrutura foi pensada a partir de sua importância econômica e comercial. Na reunião de dezembro de 2000, no Uruguai, foram identificados doze eixos de integração e desenvolvimento. Esses eixos foram reavaliados e reduzidos a dez na V Reunião do CDE realizada em Santiago, no Chile, em 2003.

A reavaliação dos eixos deu-se pelo refinamento da metodologia aplicada aos projetos, conforme a visão de negócios estipulada para cada um deles. Os grupos de projetos de cada eixo foram identificados segundo um procedimento de oito passos: 1) a visão de negócios, ou seja, a análise do território, atividades econômicas, aspectos sociais e ambientais e outras informações relevantes; 2) a definição dos grupos de projetos segundo um processo de identificação da sinergia horizontal e vertical entre os projetos; 3) a identificação de um projeto-âncora; 4) a função estratégica do grupo de projetos baseados em aspectos comerciais e econômicos; 5) a visão estratégica sul-americana; 6) a identificação de projetos faltantes; 7) a análise comparativa dos grupos em cada eixo de desenvolvimento buscando uma melhor funcionalidade e mudanças eventuais nos projetos entre os grupos; e 8) a identificação dos projetos setoriais, particulares de cada projeto tendo em conta o seu funcionamento.

Dessa forma, os países levavam às reuniões dos GTEs os projetos que consideravam importantes dentro de cada eixo e o CCT mediante as condições técnicas avaliava os mesmos e definia os que seriam apresentados para avaliação do CDE.

Uma vez aprovados em consenso pelo CDE, esses projetos entravam para a carteira da IIRSA. Isso significava dizer que esses projetos tinham passado pelo crivo técnico e de viabilidade de execução o que os tornavam mais atrativos do ponto de vista de financiamento e investimentos externos.

A primeira carteira da IIRSA era formada por aproximadamente 335 projetos, centrados principalmente nos setores de transportes e energia, agrupados em oito dos dez eixos de desenvolvimento identificados. Conjuntamente foram elencados sete PSIs²², eles abrangiam serviços-chaves e tinham como objetivo harmonizar marcos regulatórios para a implementação dos projetos da carteira.

Os eixos eram os seguintes: 1) Eixo Andino; 2) Eixo Andino do Sul; 3) Eixo da Hidrovia Paraguai – Paraná; 4) Eixo de Capricórnio; 5) Eixo do Amazonas; 6) Eixo do Escudo das Guianas; 7) Eixo do Sul; 8) Eixo Interoceânico central; 9) Eixo Mercosul – Chile; e 10) Eixo Peru – Brasil – Bolívia.

²² Os PSIs são: 1) Instrumentos de Financiamento de Projetos de Integração Física Regional; 2) Integração Energética; 3) Facilitação da passagem pela alfândega; 4) Tecnologias da Informação e Comunicação; 5) Sistemas Operativos de Transporte Aéreo; 6) Sistemas Operativos de Transporte Marítimo; e 7) Sistemas Operativos de Transporte Multimodal.

Figura 2 – Mapa dos eixos da IIRSA



Fonte: IIRSA (www.iirsa.org).

A composição dos eixos de integração é apontada por alguns analistas (VERDUM, 2007; PADULA, 2011; COUTO, 2009) como a legitimação de uma estratégia da integração regional voltada para fora. O estudo de Padula (2011) aponta que o fato da maior parte dos corredores estarem voltados para a costa e o predomínio de corredores bio-ocênicos leste-oeste, e não norte-sul, privilegia o acesso aos mercados internacionais e não busca o fortalecimento do comércio regional.

O que chama a atenção ao olharmos os projetos que compõem a carteira é a quantidade de projetos nacionais (240) em relação à de projetos transnacionais (95). Isso significa que, apesar de ser concebida sob a lógica do regionalismo aberto e privilegiar uma integração “voltada para fora”, a maior parte dos projetos busca, antes atender às necessidades de infraestrutura interna dos países, a primeira fase desse planejamento territorial e a formação da carteira de projetos 2003-2004 representa o primeiro logro de quatro anos dos trabalhos da IIRSA.

Não é objetivo de nosso trabalho avaliar o mérito técnico dos projetos escolhidos nem os resultados de suas implementação, mas observar em que medida os países participaram na estrutura institucional da IIRSA. Até esse ponto, o que notamos ao consultar os documentos das reuniões do CDE é que os países participaram através de suas delegações em consonância

com o CCT, não houve embate nas reuniões em relação ao projeto da IIRSA, as conformações dos eixos, ou até mesmo a estrutura institucional. Isso não significa que os países eram submissos aos que os bancos multilaterais propunham, até porque o que era proposto precisava da aprovação dos governos nas reuniões do CDE, mas que não houve entre os últimos nenhuma tentativa de conduzir os processos na IIRSA.

A visão dos países em relação à IIRSA começou a mudar a partir da III Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em 2004, em Cusco, no Peru. Nessa reunião os líderes dos países discutiram novos lineamentos para a integração regional como a redução das assimetrias entre os países, maior coordenação política e surgiu a proposta da Casa. Esse momento refletiu a eleição de presidentes nos países sul-americanos alinhados com o discurso antineoliberal.

A IIRSA e principalmente a necessidade do desenvolvimento da infraestrutura continuou sendo importante para esses governos, no entanto, eles passaram a cobrar uma planificação territorial que priorizasse os aspectos sociais e de desenvolvimento econômicos dentro dos EIDs. Isso implicou uma mudança e um aprimoramento da metodologia utilizada para a avaliação técnica dos projetos que iriam fazer parte da carteira, dessa forma não só a metodologia mas a própria carteira de projetos foi reavaliada e ocorreu também uma mudança na estrutura da IIRSA com a institucionalização das Coordenadorias Nacionais (CNs). O significado para a iniciativa dessas mudanças serão avaliadas no próximo capítulo, antes de chegarmos a ele é necessário tratar deste importante antecedente não só para a IIRSA mas para o regionalismo sul-americano a partir da metade da década de 2000, a reunião dos presidentes em Cusco em 2004.

1.3.3 A III Reunião de Presidentes da América do Sul em 2004: inflexão no regionalismo sul-americano

A inflexão a que nos referimos no título desta seção diz respeito ao surgimento da proposta da criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa). Diferentemente da IIRSA, essa proposta invoca um envolvimento político e a institucionalização de uma iniciativa liderada pelos países da América do Sul sem o envolvimento de bancos ou órgãos multilaterais de financiamento.

A Casa partiu da convicção dos governos da região de que o aumento do nível de vida dos povos sul-americanos não dependia apenas do desenvolvimento econômico dos países,

mas sim de políticas de crescimento sustentável que garantissem melhoras nos níveis sociais das populações além de levar em consideração as assimetrias de desenvolvimento entre os países (Declaração de Cusco sobre a Comunidade Sul-americana de Nações, 2004).

Temas como luta contra a pobreza, eliminação da fome, geração de emprego, acesso a saúde e a educação deram o tom desse novo momento do regionalismo da região. Se na reunião de 2000 a democracia e o multilateralismo eram relevantes para a integração do subcontinente na economia internacional, agora esses mesmos aspectos eram ligados ao desenvolvimento econômico e social na agenda mundial.

Esse movimento em direção a temas de cunho social refletiu o ambiente político interno dos países, os presidentes recém eleitos representavam a negativa das populações sul-americanas pelos resultados alcançados pela década de ajustes de cunho neoliberais nas economias.

No que diz respeito a IIRSA, os presidentes reforçaram a necessidade em se pensar novos mecanismos de financiamentos para a implementação dos projetos. A ampliação da metodologia, no sentido de englobar variáveis técnicas que priorizassem a redução das assimetrias de desenvolvimento na região e também a transparência das normas técnicas utilizadas pelo CCT a fim de facilitar o reconhecimento por parte dos governos dos projetos que poderiam fazer parte da carteira de projetos. Os países reafirmaram o respaldo à IIRSA na reunião de Cusco e acordaram que seus trabalhos deveriam continuar, no entanto, reiteraram na declaração resultante da reunião que os Estados sul-americanos eram soberanos na identificação de suas prioridades e planos para o setor da infraestrutura.

Dois pontos foram essenciais para a mudança ocorrida na IIRSA a partir de 2005: a) a necessidade em se avançar na questão da metodologia técnica aplicada aos projetos e b) uma maior envolvimento por parte dos governos dos países na iniciativa. Esses fatores ao longo do tempo vão culminar na incorporação da IIRSA a um organismo regional cujo embrião é a Casa, a saber, a Unasul surgida em 2008.

Porém, não podemos dar esse salto temporal sem antes indicar as mudanças ocorridas na IIRSA antes desse período. Dessa forma, no capítulo 2, continuaremos a descrever as transformações na iniciativa impulsionadas pelo novo momento de regionalismo inaugurado pela reunião de Cusco e o lançamento da Casa.

2 DA AGENDA DE IMPLEMENTAÇÃO CONSENSUADA (AIC) À INCORPORAÇÃO AO CONSELHO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO (COSIPLAN) – (2005-2009)

2.1 A Agenda de implantação consensuada

Os esforços dos primeiros anos da IIRSA pautaram-se na formulação da metodologia técnica para avaliação dos projetos e na utilização desta para a formação da primeira carteira de projetos consensuada 2003-2004. Como resultado desse trabalho foram apresentados aos países na VI Reunião do CDE em 2005, em Lima, no Peru os mais de 300 projetos mapeados.

Os novos lineamentos gerais do regionalismo sul-americano tomados na III Reunião dos Presidentes em Cusco, colocaram novos desafios a essa carteira e a necessidade de se buscar mecanismos que possibilitassem a implementação das obras. Somado a esse fato, os países assumiam uma postura mais ativa em relação às prioridades da IIRSA (VI Reunião do CDE- Anexo 3, 2004).

Dessa forma, conforme o documento que apresenta os objetivos da AIC no site da IIRSA, foi proposto o estabelecimento de uma agenda de projetos que além de converter-se em marco simbólico e político da nova etapa da iniciativa permitia acelerar a obtenção de resultados concretos. Os projetos escolhidos para fazer parte dessa nova agenda foram classificados como “projetos de alto-impacto para integração” e para sua implementação era vislumbrado um horizonte de 5 anos (2005-2010).

Esses projetos eram em sua maioria, os projetos-âncora dos eixos de desenvolvimento, a principal característica dos projetos da AIC era o potencial de integração física regional, a intenção em se colocar em destaque alguns projetos da carteira era de que os países priorizassem a execução dos mesmos.

Tem-se a partir da aprovação da AIC a conformação de duas carteiras de projetos que se desenvolveram de forma paralela na IIRSA, uma carteira geral que englobava todos os projetos apresentados pelos países e avaliados viáveis pelo CCT e CDE, e uma carteira com projetos prioritários.

A AIC era composta por 31 projetos selecionados dentro da agenda indicada em 2003-2004. A Agenda Consensuada surgiu como resultado de decisão interna de cada país submetida depois à negociação e consenso entre eles.

Todos os países possuíam pelo menos um projeto na carteira da AIC e estavam divididos da seguinte maneira: 28 na área de transportes, 1 na área de energia e 2 na área de comunicações. Com a seguinte distribuição geográfica: 16 projetos nacionais, 12 binacionais, 1 tri-nacional (PADULA, 2010, p. 191).

Figura 3 – Projetos da agenda de implementação consensuada 2005-2010



Fonte: IIRSA (www.iirsa.org)

A respeito da seleção dos projetos, os países seguiram o que ficou conhecido como *Orientaciones para la conformación de un primer conjunto de proyectos para la AIC*²³, eram eles: 1) Devem ser Projetos da Carteira da IIRSA com forte apoio político interno dos países e participação da área econômico-financeira dos governos que assegure prioridade estratégica para os mesmos; 2) De preferência projetos-âncora, associados a projetos âncora ou com grande impacto e visibilidade.

²³ Informação contida no *Informe de Evaluación- Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010*, de julho de 2010. Em: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/aic_2005_2010_informe_de_evaluacion.pdf. Acesso em: 25 out. 2012.

No processo de seleção os critérios técnicos e a prioridade política dos governos em implementar os projetos foram as principais medidas que guiaram o consenso entre os países. Conforme o informe de avaliação da AIC (IIRSA, 2010), nenhuma seleção de projetos estratégicos deveria ser completamente técnica sendo necessária também ter um conteúdo político. Foi permitida a inclusão de outros projetos cujo impacto não era tão elevado mas representavam benefícios internos aos países, a ideia era de que projetos historicamente importantes mas, parados por questões de financiamento, pudessem estar na “vitrine” da AIC e viessem a ser priorizados. É interessante notar que a IIRSA ganhou um tom político (da necessidade da participação política dos governos) em seus documentos a partir de 2005.

A conformação da AIC evidenciou uma importante mudança ocorrida na estrutura organizacional da IIRSA, a institucionalização das coordenadorias nacionais.

Esse fato representou um maior envolvimento dos governos, através de suas equipes interministeriais no andamento e nos processos ocorridos na iniciativa.

2.1.1 As coordenações nacionais

A institucionalização das coordenações nacionais (CNs) no âmbito da IIRSA ocorreu na VII Reunião do Comitê de Direção Executiva, em 2005, em Assunção no Paraguai. Essa mudança na estrutura institucional da iniciativa deve ser entendida dentro dos lineamentos propostos pelos países na reunião de Cusco, onde os países passaram a dar maior atenção aos desenvolvimentos da IIRSA. A maior participação dos governos através das comissões nacionais demonstrou o entendimento pelos países de que os bancos multilaterais tinham influência excessiva na iniciativa (COUTO, 2009)

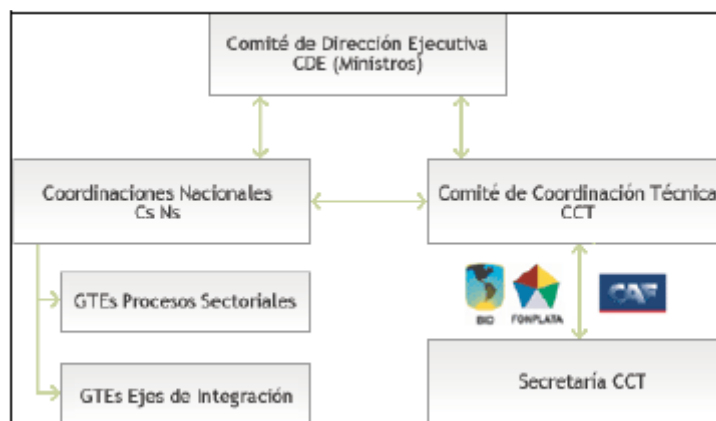
As coordenações nacionais já existiam na iniciativa desde 2002, no entanto, só a partir da reunião do CDE em 2005 que elas passaram a ter um espaço formal independente do CCT para discutir as linhas da IIRSA.

O documento que oficializou a institucionalização das coordenadorias definiu o lugar dessa instância dentro da estrutura organizacional da iniciativa: eram os mecanismos encarregados de coordenar a participação do país representando os setores nacionais e subnacionais, assim como outros setores relevantes da sociedade envolvidos nos diversos GTES; as CNs tinham relação direta com o representante nacional no CDE, de onde tiravam as estratégias de política na coordenação dos planos, investimentos, marcos regulatórios e institucionais; as CNs trabalharam de forma coordenada com o CCT de quem recebiam

assistência técnica para implementar as diversas linhas de ação definidas nos marcos da iniciativa.

A partir de 2005 temos a estrutura institucional da IIRSA representada conforme a figura abaixo.

Figura 4 – Estrutura institucional IIRSA a partir de 2005



Fonte: IIRSA (www.iirsa.org)

A principal função das CNs era representar a iniciativa no interior dos países e fazer o papel de articulação entre seus governos, setor privado e a iniciativa. Essa função pode ser mais bem exemplificada se tomarmos como base o papel das CNs na AIC.

De acordo com o documento (IIRSA, 2004) que versa sobre os lineamentos da AIC, cabiam as CNs: a) ser responsável pelo seguimento da agenda e na identificação, com o apoio do CCT, dos problemas que podem ocasionar a não-implementação dos projetos; b) articular todas as instâncias governamentais envolvidas nos processos de implantação dos projetos; c) produzir informes bimestrais de avanços dos projetos e d) ser o órgão responsável permanente pela evolução dos projetos.

Podemos considerar as CNs como os representantes diretos dos governos na IIRSA, a composição delas envolvia funcionários de áreas correlatas aos temas tratados na iniciativa, geralmente elas eram compostas por mais de um ministério dos países.

No caso do Brasil, o coordenador-nacional do governo brasileiro na IIRSA foi o secretário da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, alocada no Ministério do Planejamento. A coordenação nacional brasileira, era interministerial e envolvia também funcionários do Ministério das Relações Exteriores que atuavam especialmente quando eram discutidos temas pertinentes à Política Externa, no âmbito da iniciativa.

Apesar da institucionalização das CNs ter representado um avanço em termos do envolvimento dos governos na IIRSA, conforme viemos salientando ao longo do trabalho,

não houve por parte de nenhum país movimentos de se criar na IIRSA uma instância com poderes deliberativos capazes de garantir a implementação de seus objetivos.

2.1.2 O avanço da metodologia na IIRSA (2006-2009)

Um dos grandes logros da iniciativa ao longo dos anos, além do mapeamento dos principais gargalos e oportunidades em termos de infraestrutura dos países da região, foi o desenvolvimento de novas metodologias para o planejamento territorial e de ferramentas técnicas que pudessem auxiliar os governos sul-americanos no desenvolvimento de suas obras.

A primeira fase dessa Planificação Territorial Indicativa ocorreu de 2000-2004, e o resultado foi a formação da primeira carteira de projetos da iniciativa alocada nos EIDs. Na época, essa planificação era pensada no estabelecimento de projetos de longo prazo e perseguia dois objetivos²⁴ centrais: a compreensão mais ampla da contribuição de cada grupo de projetos ao desenvolvimento sustentável mediante a integração física e a factibilidade de sua implementação.

Por “desenvolvimento sustentável” podemos entender três dimensões de impactos nos projetos: dimensão econômica (comércio de bens e serviços, investimentos em unidades produtivas e competitividade); dimensão social (geração de empregos e inclusão social) e dimensão ambiental (conservação de recursos naturais, qualidade ambiental (poluição)).

A qualificação da factibilidade dos projetos baseava-se na análise de três variáveis: elementos de viabilidade (riscos, marco institucional e de regulação, consistência da demanda por infraestrutura, possibilidades de mitigação de riscos ambientais e condições de execução e de operação); o financiamento (público, privado e associações público-privado) e a convergência política.

Esses objetivos e critérios eram elaborados pelo CCT e apresentado aos países nos GTEs, a partir desses lineamentos as equipes nacionais apresentavam as obras que entrariam para a carteira. A carteira geral de projetos 2003-2004 foi resultado dessa primeira metodologia. A AIC também levou em conta esses critérios para ser formada.

²⁴ A Definição dos objetivos e processos de avaliação da I Planificação Territorial Indicativa da IIRSA pode ser encontrada no documento “Metodología para evaluación de proyectos”, o qual utilizamos para essa parte do trabalho. Disponível em: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/acp_presentacion_%20metodologia_evaluacion_grupo_s_%20proyectos.pdf

A segunda fase de planificação da iniciativa ocorreu principalmente pela cobranças dos países na III reunião dos presidentes da América do Sul em Cusco, de uma metodologia mais refinada no que tangia à correção das assimetrias econômicas e sociais entre as regiões sul-americanas. Dessa forma, em 2006, os países aprovaram um plano de ação orientado a promover um salto de qualidade no processo de planificação territorial e na revisão da carteira de projetos (IIRSA, 2006). O “salto de qualidade” dizia respeito ao aumento dos estudos de impactos sociais e ambientais dos projetos presentes em cada EID.

Outra reivindicação dos países dizia respeito ao acesso às ferramentas técnicas utilizadas/elaboradas pelo CCT, para isso foram disponibilizadas aos governos instrumentos técnicos que facilitariam a identificação por parte deles dos projetos com potencial de integração.

Foram desenvolvidas nesse âmbito seis ferramentas técnicas²⁵ às quais os países tinham acesso em sua escolha de projetos: 1) Avaliação Ambiental e Social com enfoque estratégico (EASE), 2) Metodologia de Integração Produtiva e Logística (IprLg), 3) Sistema de Informação para Gestão Estratégica (SIGE), 4) Base online de dados dos projetos, 5) Avaliação dos projetos transnacionais de infraestrutura e 6) Sistema de Informação Georeferenciada (Programa Geosur).

Toda essa metodologia foi colocada à disposição dos países e dos demais interessados possibilitando o acesso a dados que antes de 2006 eram exclusivos dos participantes das reuniões da IIRSA. O desenvolvimento dessas novas ferramentas foram importantes para o avanço da seleção dos projetos e no conhecimento acumulado sobre a infraestrutura da região.

Se por um lado podemos considerar o novo arcabouço técnico um avanço, por outro lado, conforme observa Padula (2011) com a disponibilização dessas ferramentas houve um “inchamento” da carteira da IIRSA, os países munidos dos critérios de seleção dos projetos apresentaram projetos nacionais sem nenhum cunho integracionista. A intenção desses governos era conseguir o “selo IIRSA” a fim de aumentar as chances de financiamento dos mesmos.

Esse movimento em torno da revisão da metodologia resultou na atualização da carteira de projetos a partir de 2007. A carteira da IIRSA de 2008 contava com 514 projetos, 179 a mais que a carteira de 2003-2004, a composição dos projetos deu-se da seguinte forma:

²⁵ O EASE, o IprLg e a Avaliação dos projetos transnacionais de infraestrutura são metodologias que servem como guias utilizados na escolha dos projetos. O SIGE, o GEOSUR e a Base de Dados dos projetos são plataformas online onde é possível checar o perfil, atualizações, informações e andamento dos projetos (SIGE e Base de Dados) e ter acesso a mapas e dados geoespaciais da América do Sul (GEOSUR).

87% na área de transporte, 11% na área de energia e 2% na área de comunicações. O montante total de investimentos estimados para esses projetos era de 69 bilhões de dólares.

Tabela 1 – Investimentos estimados carteira IIRSA 2008

EID	Número de projetos	Investimento estimado Bilhões de dólares
Andino	65	6.926,40
Capricórnio	69	7.759,90
Hidrovia Paraguai – Paraná	98	3.972,90
Amazonas	57	4.760,00
Escudo das Guianas	25	1.019,30
Do Sul	26	2.497,00
Interoceânico Central	49	4.213,80
Mercosul – Chile	102	25.022,60
Peru – Brasil – Bolívia	23	13.102,20
Total	514	69.274,10

Fonte: IIRSA (www.iirsa.org)

Em 2008, munidos das ferramentas de monitoramento dos projetos, a carteira de projetos foi pela primeira vez avaliada quanto aos resultados. Conforme o documento²⁶ que os apresentava, em dezembro de 2008, 68% dos projetos da carteira apresentou avanços concretos. 10% (51 projetos) haviam sido concluídos, 38% (196 projetos) estavam em fase de execução e 20% (103 projetos) estavam em fase de preparação. Esses projetos somados significaram um total de 54 milhões de dólares de investimentos estimados.

Ainda em relação aos resultados, os projetos concluídos e em fase de execução (247 projetos) somados representaram 38 milhões de dólares, nos foram apresentadas no mesmo documento as fontes de financiamento desse projetos compostas da seguinte forma:

Tabela 2 – Fonte de financiamento projetos concluídos/em execução – dezembro 2008

Quantidade de projetos	Valores em Bilhões de dólares	Fonte de financiamento
190	17.641	Tesouro público
29	13.408	Público-privado
28	7.185	Privado
247	38.234	

Fonte: Elaboração própria. Dados da IIRSA (www.iirsa.org).

Conforme podemos observar a maior parte dos gastos necessários para a execução dos projetos tiveram origem no investimento dos próprios países. A participação da iniciativa privada, um dos grandes objetivos desde o lançamento da iniciativa, não foi expressiva nos resultados avaliados em 2008. Dos projetos da AIC apenas dois foram concluídos.

²⁶ *Cartera IIRSA 2008*. Em: <http://www.iirsa.org/bancomedios/documentos%20PDF/doc_cartera_2008.pdf>.

Passadas as fases de planejamento da carteira e a primeira reavaliação da mesma, conforme vimos, a partir de 2006 o foco da iniciativa mirou a implementação dos projetos. A implementação dos projetos esbarrou numa questão chave, o financiamento das obras.

2.1.3 O financiamento dos projetos na IIRSA

O maior problema apontado por especialistas e presente nos relatórios de balanço²⁷ sobre a IIRSA para a implementação dos projetos de integração física diz respeito ao financiamento.

Desde de sua origem, um dos maiores objetivos da iniciativa foi atrair investimentos para os setores de infraestrutura na América do Sul, esses investidores podiam ser tanto de dentro quanto de fora da região. No banco de dados online dos projetos, temos no final de 2012, um total de 544 projetos na carteira sendo 74 concluídos, percebemos a seguinte configuração de financiamento:

Tabela 3 – Fonte financiamento projetos concluídos dezembro 2012

Quantidade de projetos	Valores em Bilhões de dólares	Fonte de financiamento
12	3.821.787.895,00	Privado
56	22.950.157.473,00	Público
6	1.833.409.767,00	Público-privado
74	28.605.355.135,00	

Fonte: Elaboração própria. Dados da IIRSA (www.iirsa.org)

A predominância do financiamento público revela a baixa participação da iniciativa privada nos investimentos na infraestrutura da região, além de mostrar um dado muito importante relativo a carteira de projetos da IIRSA. A maioria dos projetos concluídos ou em fase de execução são obras de caráter nacional, não tendo relação direta com a integração regional entre os países. Ao olharmos novamente os resultados dos projetos concluídos em dezembro de 2008, constavam 51 dentro da carteira geral e apenas 2 da AIC. Em dezembro de 2012, dos 74 projetos concluídos apenas 5 fazem parte da carteira prioritária.

Não faremos aqui uma análise mais sistematizada sobre o financiamento dos projetos da carteira, uma vez que não é o tema de nosso trabalho e nem temos condição para tal visto a quantidade de dados envolvido numa análise desse tipo. Nosso objetivo ao avaliar o número

²⁷ IIRSA *Diéz años después: sus logros y desafíos* e *Metodología de análisis del potencial de integración productiva y desarrollo de servicios logísticos de valor agregado. La experiencia IIRSA*, elaborados pelo BID, respectivamente, em 2011 e 2012.

de projetos que foram concluídos, um número consideravelmente baixo perto do universo total da carteira e apontar que a maioria deles foi de projetos nacionais, é indicar que a falta de um órgão que garantisse o financiamento efetivo dos projetos acabou impactando nos resultados de implementação alcançados pela IIRSA.

Esse foi o principal teor das críticas dos países da região em relação à iniciativa. A dificuldade dos financiamentos residia também na própria condição de restrição fiscal dos países e na capacidade de endividamento dos mesmos, as instituições de financiamento multilaterais que faziam parte da iniciativa participavam principalmente com investimentos para a fase de estudos dos projetos.

BID, CAF e Fonplata além de constituir o CCT e financiar o funcionamento da IIRSA, cumpriram o papel (principalmente os dois primeiros) como fonte de financiamento nos projetos de infraestrutura para os governos da região nas décadas passadas. Nos anos 80 e 90, o BID teve um papel muito atuante na região tornando os países, por meio de seus empréstimos, vulneráveis aos modelos político-ideológicos propostos por essa instituição (PADULA, 2011).

Uma questão muito importante em relação aos financiamentos na IIRSA diz respeito a própria vontade dos países em decidir aplicar as cotas de empréstimos que possuíam nessas instituições multilaterais em projetos nacionais, cujo impacto político é muito maior do que em obras da AIC. Projetos binacionais também encontraram dificuldades por questões de harmonização das regras e leis que vigoravam em cada país. Estas somadas à questão do financiamento tornaram-se verdadeiros empecilhos para a implementação dos projetos que vão além das fronteiras nacionais. Uma amostra desse problema nos foi apresentado pelo coordenador nacional do governo brasileiro na IIRSA.

Parte dos projetos da AIC, a ponte internacional sobre o Rio Tacutu²⁸ era um projeto binacional envolvendo Brasil e Guiana. O objetivo era ligar Bonfim, no estado de Roraima pelo lado brasileiro e Lethem, na Guiana. Para o Brasil o projeto era importante pois significava uma redução de quase 800 km no acesso ao mar caribenho, atualmente a saída é feita por Manaus via Caracas.

O projeto era composto por duas obras: 1) uma ponte que ligaria o território brasileiro ao território da Guiana e 2) uma estrada no território da Guiana, que complementaria a ligação até a saída para o mar caribenho. A ponte foi construída pelo governo brasileiro e inaugurada pelo presidente Lula em 2009, a pavimentação da estrada por parte do governo da Guiana não

²⁸ Projeto alocado no EID Escudos das Guianas, GUY11. Para mais informações, confira <http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=185>.

foi feita e não há previsão para tal. Isso porque para realizar a obra o governo guianense teria que gastar aproximadamente 250 milhões de dólares, o que representa quase 30% do PIB do país.

Dessa forma fica evidente que por mais haja interesse dos governos em concluir as obras da carteira da IIRSA e dos bancos de financiamento multilaterais em financiar, a capacidade de endividamento dos países acaba influenciando de maneira objetiva a implementação da carteira de projetos.

Alguns países com situação fiscal melhor na região, como o Brasil, não dependeram dos recursos financeiros dessas instituições para realizar as obras em seus territórios, no entanto, esse ainda não é o caso de grande parte dos 12 países da América do Sul.

Durante a década de 2000, especialmente a partir de 2003 surgiram outros atores no financiamento de infraestrutura na região, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), essa questão será trabalhada na seção 3.1.2 no terceiro capítulo desse trabalho.

O financiamento dos projetos de infraestrutura na região tornou-se, ironicamente, a razão de criação da iniciativa e o motivo pelo qual não houve resultados mais efetivos em termos de implementação dos projetos. Conforme podemos perceber em nossa pesquisa, só a partir da incorporação ao Cosiplan que se começou a pensar em mecanismos que garantissem o financiamento dos projetos prioritários.

2.2 A IIRSA no Conselho Sul-americana de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) da Unasul

A incorporação da IIRSA ao Cosiplan deve ser entendida dentro de um movimento do regionalismo sul-americano que começa no ano 2000 e tem em 2004, na reunião de Cusco, na proposta da Casa o *start* do processo que culminou com a criação da União Sul-Americana de Nações (Unasul) em 2008, em Brasília.

A Unasul foi resultado da evolução dos ideais de integração surgidos nas reuniões dos presidentes da América do Sul e da Casa ao longo da década de 2000, e adquiriu personalidade jurídica internacional através do tratado constitutivo ratificado pelos doze países da região em 23 de maio de 2008.

No artigo 2 do tratado definiu-se o objetivo geral da Unasul:

A União de Nações Sul-americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e da independência dos Estados (Tratado Constitutivo da Unasul, artigo 2, 2008).

O meio escolhido para alcançar esse objetivo foi o fortalecimento de diálogo político entre os Estados membros e a criação de um espaço de concertação para reforçar a integração sul-americana. A estrutura institucional da Unasul é composta por conselhos, segue abaixo quadro-explicativo sobre as principais atribuições de cada um deles.

Figura 5 – Quadro de órgãos da Unasul

Órgãos da Unasul	Principais Atividades
Conselho de Chefas e Chefes de Estado e Governo	a) Estabelecer os lineamentos políticos, planos de ação, programas e projetos de integração Sul-Americana e as prioridades para sua implementação. b) Convocar reuniões Ministeriais setoriais e criar Conselhos de nível ministerial. c) Decidir sobre as propostas apresentadas pelo Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores. d) Adotar as decisões políticas para as relações com terceiros.
Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores	a) Adotar resoluções para implementar as decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e Governo. b) Propor projetos de decisão e preparar as reuniões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e Governo. c) Coordenar as posições em temas centrais para a integração regional. d) Desenvolver e promover o diálogo político e a concertação sobre os temas de interesse regional e internacional. e) Realizar e avaliar o processo de integração em seu conjunto f) Aprovar o Programa Annual de atividades e o funcionamento da Unasul. g) Aprovar o financiamento das iniciativas comuns da Unasul h) Criar Grupos de Trabalho de acordo com as prioridades estipuladas pelo Conselho de Chefes e Chefas de Estado e Governo.
Conselho de Delegados	a) Implementar as decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e Governo e as resoluções do Conselho de Ministras e Ministros. b) Preparar as reuniões do Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores. c) Elaborar os projetos de decisão, resolução e regulamentos para a consideração do Conselho de Ministras e Ministros. d) Compatibilizar as iniciativas da Unasul com outros processos de integração regional e subregional vigentes. e) Conformar, coordenar e dar seguimento aos grupos de trabalho.

Secretaria Geral	a) Apoiar os Conselhos no cumprimento de suas funções. b) Propor iniciativas e efetuar o seguimento das diretrizes dos órgãos da Unasul. c) Participar com direito a voz e exercer a função de secretaria nas reuniões dos órgãos da Unasul. d) Servir como depositária dos acordos no âmbito da Unasul e disponibilizar suas publicações correspondentes. e) Coordenar com outras entidades de integração e cooperação da América Latina e Caribe o desenvolvimento das atividades que sejam encomendadas aos órgãos da Unasul..
------------------	---

Fonte: Unasul (<http://www.unasursg.org>). Elaboração própria.

A Unasul possui um caráter institucional intergovernamental e todas as decisões tomadas no âmbito do Conselho de Chefes e Chefas de Estado são adotadas por consenso (Artigo 12 do Tratado Constitutivo). O esquema de conselhos também foi aplicado para trabalhar com as diferentes frentes de temas e demandas as quais a instituição busca coordenação política na América do Sul.

A Unasul conta hoje com nove conselhos responsáveis por discutir soluções e buscar coordenação política entre os governos nas seguintes áreas: 1) Conselho Sul-americano de saúde (CSS); 2) Conselho Sul-americano de Desenvolvimento Social; 3) Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan); 4) Conselho Sul-americano de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação (COSECCTI); 5) Conselho Sul-americano sobre o problema mundial de drogas, 6) Conselho Sul-americano de Economia e Finanças (CSEF); 7) Conselho de Defesa Sul-americano (CDS); 8) Conselho Energético Sul-americano; e 9) Conselho Eleitoral da Unasul.

Os conselhos da Unasul foram criados ao longo da breve existência da organização e demonstram uma característica de descentralização institucional presente no modelo de integração proposto. De nossa parte, nos interessa analisar especialmente o Cosiplan, conselho responsável pelas questões de infraestrutura e órgão ao qual a IIRSA foi incorporada a partir de 2009.

2.2.1 A IIRSA no Cosiplan

A Unasul reafirmou a importância da infraestrutura regional como um dos pilares da unidade sul-americana, dessa forma foi criado o Cosiplan em 28 de janeiro de 2009, na III Reunião de Chefes e Chefas de Estados da Unasul, em Quito-Ecuador.

A criação do Cosiplan e a incorporação da IIRSA ao Conselho pode ser entendida como resultante da cobrança dos países da região em torno da necessidade de uma maior coordenação política no tema da infraestrutura, inclusive com o desenvolvimento de mecanismos que garantissem os financiamentos dos projetos. O principal antecedente para o estabelecimento do Cosiplan foi a II Reunião de Chefes de Estado da Casa, realizada em Cochabamba na Bolívia, em 2006.

Nessa reunião, por meio do documento intitulado *Integración Física Sudamericana* os países expressaram o entendimento de avançar com a iniciativa e encomendaram à Comissão de altos funcionários da Casa a articulação de ações a fim de desenvolver um grupo de trabalho sobre infraestrutura no âmbito da Casa que agregassem os representantes dos governos que participam das reuniões do CDE da IIRSA.

O estatuto do Cosiplan, aprovado em Quito em 2009, estabeleceu como objetivos gerais: desenvolver uma infraestrutura para a integração regional reconhecendo e dando continuidade aos logros e avanços da IIRSA, incorporando-os no seu marco de trabalho; fomentar a cooperação regional na planificação e infraestrutura mediante alianças estratégicas entre os Estados membros da Unasul; promover a compatibilização dos marcos normativos existentes entre os países membros da Unasul que regulam o desenvolvimento e operação da infraestrutura na região e identificar e impulsionar a execução dos projetos prioritários para a integração avaliando alternativas para seu funcionamento.

A estrutura de funcionamento do Cosiplan foi configurada da seguinte forma: o CDE foi transformado na instância executiva do conselho e a presidência deste será exercida pelo mesmo país que exercer a presidência pro tempore da Unasul, como instâncias de apoio estão o comitê coordenador integrado por delegados ministeriais dos Estados membros, esse comitê será presidido pelo delegado do país que presidir o conselho, a IIRSA como foro técnico para os temas relacionados com a planificação da integração física sul-americana e grupos de trabalho que serão criados nas áreas temáticas que forem necessárias. Os acordos estabelecidos no âmbito do Cosiplan serão adotados por consenso.

A incorporação da IIRSA ao Cosiplan buscou superar a falta de conexão da iniciativa com os esquemas de integração regional munidos de um guarda-chuva institucional. A gestão do BID durante os dez anos da iniciativa não era vista, principalmente a partir de 2005, de maneira positiva por alguns países da região, como a Bolívia, o Equador e a Venezuela.

O Cosiplan realizou até o final de 2012, três reuniões ministeriais²⁹ e seis reuniões do comitê de coordenadores do conselho³⁰. O principal tema tratado nas reuniões foi a revisão da carteira de projetos da AIC, na I Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan realizada em abril de 2011 no Brasil, foi apresentada a proposta para a conformação de uma agenda de projetos prioritários (API) e um plano estratégico para a infraestrutura (PAE) 2012-2022, novamente num marco temporal de dez anos.

Os dois documentos foram aprovados na II Reunião de Ministros do Cosiplan realizada em novembro de 2011, no Brasil. A aprovação desses documentos representou a continuação dos trabalhos da IIRSA agora dentro de um mecanismo de integração com personalidade jurídica. No entanto, apesar do curto período de existência, percebemos que ainda não houve a criação de um organismo munido de poder de deliberação capaz de garantir os resultados reclamados pelos governos desde 2005.

2.2.2 A Agenda de Projetos Prioritários (API) e o Plano de Estratégico de Infraestrutura (PAE)

A API e o PAE representaram a terceira fase de planejamento territorial e metodologia da IIRSA, agora incorporada ao Cosiplan. O PAE é um documento que contém todas as ações necessárias para os avanços da integração da infraestrutura regional num horizonte de dez anos (2012-2022). Conforme o documento:

A próxima década traz consigo uma variedade de desafios para o Cosiplan, dentro dos quais podemos incluir: conseguir um apoio político e condições de financiamento viáveis para os projetos de sua carteira, em particular para a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API); revisar e aplicar as metodologias de planejamento territorial; aprofundar e aperfeiçoar as redes de infraestrutura existentes entre os países; conseguir maior divulgação dos trabalhos relacionados à integração da infraestrutura sul-americana dentro do marco do Cosiplan nas sociedades dos países sul-americanos; aperfeiçoar o papel do Conselho no que diz respeito à execução de projetos; avançar nos processos territoriais e na implementação dos projetos prioritários (PAE, 2011)

²⁹ I Reunião Ministerial do Cosiplan, 18 de junho de 2010, Quito-Ecuador; II Reunião Ministerial do Cosiplan, 30 de novembro de 2011, Brasília-Brasil; III Reunião Ministerial do Cosiplan, 16 de novembro de 2012, Lima-Peru.

³⁰ I Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan, 28 de abril de 2011, Rio de Janeiro-Brasil; II Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan, 31 de agosto de 2011, Rio de Janeiro-Brasil; III Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan, 29 de novembro de 2011, Brasília-Brasil; IV Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan, 8 de março de 2012, Assunção-Paraguai; V Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan, 8 de agosto de 2012, Montevideu-Uruguai e VI Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan, 15 de novembro de 2012, Lima-Peru.

O PAE pode ser classificado como mais um plano de ação da IIRSA, em que os avanços e retrocessos da iniciativa são reavaliados e redimensionados. Para cada objetivo esperado com o plano foi indicada uma ação que deve ser tomada pelo Conselho e pelos países membros, estão presentes no plano a revisão de todas as ferramentas técnicas da IIRSA (EASE, GEOSUR, SIGE, IprlG), a atualização dos bancos de dados dos projetos e a criação de um site para o Cosiplan.

No capítulo 4 do plano, foram indicados instrumentos para a implementação das ações e dos empreendimentos, percebemos nesse ponto uma mudança em relação ao funcionamento original da IIRSA. Na parte que tratou do financiamento das ações do plano foi exposto que as ações levadas a cabo pelo Comitê Coordenador e pelos Grupos de Trabalho serão financiadas pelos países membros e, oportunamente, pela Unasul, as ações levadas a cabo pela IIRSA serão financiadas pelo órgãos que compõem o CCT.

Aqui percebemos uma tentativa de diminuir a participação dos bancos multilaterais regionais nas reuniões do Comitê de Coordenadores, uma vez que ao CCT só caberá financiar as ações que forem de caráter técnico no âmbito da IIRSA. Outro ponto que podemos indicar como um movimento no sentido de diminuir a importância dos bancos no Cosiplan, diz respeito à seção 4.2 do plano onde foi tratada a questão do apoio financeiro à elaboração de estudos de viabilidade e projetos relacionados com empreendimentos da Carteira Cosiplan:

Antes de sua incorporação ao Cosiplan, a IIRSA contava com o apoio financeiro do órgãos que constituem o CCT para a elaboração de estudos de pré-viabilidade e viabilidade relacionados aos empreendimentos da carteira da Iniciativa. No horizonte deste Plano de Ação Estratégico, o Cosiplan deverá ampliar a promoção dos empreendimentos de sua carteira, especialmente daqueles que integram a API, visando à obtenção de recursos de outras fontes além dos órgãos que constituem o CCT, para que os países possam avançar nas etapas preliminares desses projetos (PAE, 2011)

E:

Não temos, no entanto, indicados no PAE quais serão as outras fontes de financiamento dos estudos dos projetos. Ainda sobre o financiamento temos o que pode ser considerado um avanço em termos de propostas de financiamentos das obras, pela primeira vez nos planos da IIRSA/Cosiplan foi manifestada a intenção em se criar o desenho de uma engenharia financeira que possibilitasse a implementação dos projetos da API e da carteira geral da IIRSA (PAE, seção 4.3, 2011).

Os organismos que participarão dessa engenharia financeira também não são listados no plano, mas conforme informações que tivemos acesso em entrevista com o representante brasileiro no Cosiplan a ideia é envolver uma participação maior de instituições como o BNDES.

No que tange à formação da nova agenda de projetos podemos destacar as seguintes ações de acordo com o PAE: Ação 4.2- atualizar a carteira de projetos de infraestrutura do Cosiplan, a carteira de projetos será confeccionada a partir da carteira de projetos da IIRSA e envolverá tanto a inclusão de novos projetos como a exclusão de outros que se considerem inviáveis; Ação 4.3- Criar e revisar a API e elaborar um mecanismo permanente de monitoramento.

Para serem selecionados para a API os projetos cumpriram quatro critérios definidos pelos países : 1) pertencer à carteira de projetos da IIRSA e ser prioridade na ação de governo e compromisso de realização (evidenciada pela atribuição de fundos em planos plurianuais, legislação aprovada, orçamento, etc.); 2) dispor de estudos de viabilidade ou recursos no orçamento para dar início a sua execução; 3) consolidar as redes de conectividade com alcance regional e 4) gerar a oportunidade ou a necessidade de criação de um programa de ações complementares que se desenvolvam para a efetiva prestação de serviços e o desenvolvimento sustentável do território, de acordo com as características e modalidades de cada projeto. A AIC é substituída pela API, sendo os projetos em andamento na AIC somados a API.

A API é composta por 31 projetos prioritários com um valor estimado de investimentos de 13 bilhões de dólares, a principal diferença entre a AIC e a API está ligada a sua metodologia. Os projetos prioritários da API são vistos como um todo, na AIC os projetos prioritários eram “quebrados” em suas partes nacionais, o que dificultava a implementação completa das obras, como o exemplo da Ponte Internacional do Rio Tacutu, na API todas as etapas dos projetos são vistas em conjunto, o que força os países a buscarem alternativas no avanço de harmonização de normas e leis para a execução dos projetos. A questão do financiamento também estimula os países a buscarem negociações entre si para a viabilização financeira dos projetos.

Figura 6 – Mapa dos projetos da Agenda Prioritária de Implementação (API)



Fonte: IIRSA (www.iirsa.org)

Além da API, a carteira geral da IIRSA foi redimensionada em 2011 e o número de projetos subiu de 514 em 2008 para 531 em 2011, chegando a um total de 116 bilhões de dólares em investimentos. O banco de dados online da IIRSA constava em 544 o total de projetos em dezembro de 2012, o que demonstra o dinamismo da carteira ao longo dos anos, a tabela seguinte elaborada com dados da IIRSA mostra a evolução da carteira:

Tabela 4 – Evolução da carteira da IIRSA (2004-2012)

Ano	Número de Projetos	Investimento Estimado em Bilhões de Dólares
2004	335	37.424,80
2007	349	60.552,60
2008	514	69.000,00
2009	510	74.542,30
2010	524	96.119,20
2011	531	116.120,60
2012	544	153.434,27

Fonte: IIRSA (www.iirsa.org)

A incorporação ao Cosiplan representou a última fase de um processo que se iniciou em 2000 e ao longo dos anos foi responsável pelo maior projeto de mapeamento territorial já feito na América do Sul. Se por um lado podemos dizer que os parcos resultados em relação

ao número de projetos concluídos demonstraram a incapacidade da iniciativa em cumprir um de seus principais objetivos, por outro lado temos que reconhecer que a sobrevivência do mecanismo nos dez anos, em meio a mudanças de governos e reavaliação de modelos de desenvolvimento nacionais, significou avanço e reconheceu a importância dos trabalhos desenvolvidos nos âmbitos da iniciativa em termos de acumulação de conhecimento técnico.

2.3 Os logros da IIRSA

O maior logro da IIRSA no regionalismo sul-americano foi ser a primeira iniciativa regional envolvendo a participação dos doze países da América do Sul. A iniciativa ao longo da década não forjou nenhuma mudança em sua organização institucional que possibilitasse algum exercício de supranacionalidade na região, o que pode ser apontado como uma fraqueza do organismo na medida em que a iniciativa reforçou a característica bilateral da interação entre os países.

No entanto, se a IIRSA não conseguiu avançar na questão institucional, e essa característica de baixo comprometimento dos países na implementação dos projetos foi essencial para a incorporação da iniciativa ao Cosiplan, quais foram os logros da iniciativa para a América do Sul?

Politicamente a IIRSA significou a convergência dos doze países em torno de um assunto, a infraestrutura. Essa convergência demonstrou o entendimento dos governos de que a integração regional deveria almejar o desenvolvimento não apenas econômico-comercial, mas social e de infraestrutura. A partir desse momento o regionalismo sul-americano incorporou objetivos, como o planejamento territorial, que eram restritos às políticas nacionais dos países até o ano 2000.

A IIRSA pode ser entendida como o embrião do processo que culminou na criação da Unasul, as críticas endereçadas à iniciativa quanto à lacuna política em seu processo contribuíram para que os países avançassem em direção a um modelo mais político de integração. Não por acaso a infraestrutura foi um dos três pilares da Unasul.

Em relação aos resultados da IIRSA, a formação de uma carteira regional conhecida de obras de infraestrutura e o desenvolvimento de uma metodologia técnica pra análise dessas obras, podem ser considerados os principais logros da iniciativa.

O CCT, em virtude dos dez anos de existência, organizou um balanço sobre a iniciativa, intitulada “*IIRSA diez años despues: sus logros y desafios*”. Os resultados alcançados pela IIRSA nesse estudo foram divididos entre tangíveis e intangíveis.

Dentre os resultados tangíveis estão a formação da carteira de projetos geral e da AIC-API com os projetos prioritários de integração. O estabelecimento da AIC foi visto como um marco importante para a fase de implementação da iniciativa.

Os resultados intangíveis foram classificados em seis grupos: novos conhecimentos das oportunidades e obstáculos para a integração de infraestrutura regional, a cooperação entre os países sul-americanos, as metodologias desenvolvidas para a planificação territorial, a capacitação de funcionários governamentais, o capital institucional criado a partir da interação promovida pela IIRSA e a mobilização de recursos importantes para a cooperação técnica regional.

No balanço foi feita uma ressalva em relação ao resultados intangíveis, de que mesmo no caso em que eles não significaram avanços materiais significativos, os processos de aprendizagem associados a IIRSA produziram lições sobre os obstáculos e restrições que devem ser superados para que a infraestrutura regional avance. A IIRSA foi colocada no estudo como um modelo de “contrato incompleto”, devido à impossibilidade em se prever todos os cenários no qual a iniciativa poderia ter sido desenvolvida, os riscos envolvidos e os comportamentos de todos os atores. Nesse sentido, as instituições e os espaços de construção de consenso como a IIRSA, são essenciais para assegurar a sustentabilidade do processo e o aprofundamento dos resultados.

Em outro balanço elaborado por Mauro Marcondes Rodrigues, coordenador da IIRSA no BID entre 2003 e 2010, intitulado “*Diez años de IIRSA: lecciones apreendidas*”, e lançado em 2012 pelo CEBRI, a iniciativa foi avaliada como um importante mecanismo de acúmulo de conhecimento sobre as necessidades dos países sul-americanos na questão da infraestrutura.

Em relação aos resultados dos projetos implementados, de acordo com a base de dados de projetos da IIRSA, dos 544 projetos da carteira geral em dezembro de 2012, 74 foram concluídos. Desses, 58 são projetos de âmbito nacional (78%) e 16 projetos binacionais (22%), isso demonstra a tendência dos países em priorizarem obras de ganhos domésticos conforme já apontamos anteriormente. Ao deslocarmos os resultados da carteira geral para a carteira prioritária (AIC) temos apenas 5 obras finalizadas.

A principal importância da IIRSA se deu pelo acúmulo de conhecimento sobre a infraestrutura da região, que passou a ser compartilhado de maneira transparente entre os

países e por ter trazido à baía de discussão regional temas como redução de assimetrias entre os países e a necessidade em se desenvolver uma arquitetura financeira na América do Sul que possa propiciar o desenvolvimento. No entanto, os poucos resultados em relação à implementação das obras de integração devem ser também creditados aos países, e não somente à iniciativa. Não apenas por não priorizarem as obras da carteira prioritária mas também por não contarem com capacidade fiscal de endividamento que possibilitassem avançar na execução dos projetos.

Alguns analistas apontaram que a IIRSA entrou em desgraça³¹ entre os governos do continente por conta da ênfase em corredores de exportação, essa avaliação tem sentido na medida em que esse foi um dos principais argumentos utilizados pelos governos críticos à iniciativa para que houvesse uma mudança, que acabou ocorrendo com a incorporação ao Cosiplan. No entanto, ela é apenas parte do quadro analítico do porquê a iniciativa não alcançou seus objetivos de implementação.

Não se pode reduzir o fim da IIRSA a esse diagnóstico, uma vez que como já apontamos as obras eram incluídas por cada país e o elemento principal dessa crítica “um modelo de corredores de exportação” poderia ser mudado pelos países nas instâncias da IIRSA caso o quisessem. Aqui mais uma vez, o principal é entender que os resultados materiais da iniciativa em relação à implementação das obras estão relacionados diretamente com a capacidade/vontade os países, a IIRSA como instituição não pairou no ar. E, se a IIRSA, nos dez anos conseguiu organizar de maneira coordenada um mapa da infraestrutura regional podemos considerar que a iniciativa logrou seu objetivo principal.

³¹ Matéria do *Valor Econômico*, “Integração sul-americana volta à agenda”, do dia 16/5/2011, Sérgio Leo.

3 A IIRSA E O BRASIL

3.1 A política externa brasileira para América do Sul na década de 2000

Posto que a existência da IIRSA perpassou governos diferentes, e assim diferentes cenários políticos e econômicos, é necessário caracterizar o perfil e os objetivos da política externa brasileira para a América do Sul nesses períodos.

A América do Sul tornou-se um dos eixos centrais na Política Externa brasileira na primeira década de 2000. Alguns analistas atentam para o fato de que essa tendência não têm sua gênese nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (LIMA, 2007; VIGEVANI e CEPALUNI, 2007), vindo desde os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e impulsionada por mudanças de caráter externo e interno na economia. Feita essa observação, é preciso distinguir os momentos e os porquês da região tornar-se central no discurso diplomático brasileiro.³²

Ao analisarmos em perspectiva, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) a América do Sul representou o *lócus* onde o Brasil pôde “proteger-se” da tendência corrente, especialmente durante a década de 1990, do principal elemento do regionalismo aberto na região: a proliferação de tratados de livre-comércio assinados com os Estados Unidos. Nesse período, em que o liberalismo e a abertura das economias nacionais ditavam o mote da inserção dos países sul-americanos na economia internacional, o país conseguiu por meio da criação do Mercosul impedir, de certa forma, que a presença dos Estados Unidos fosse maior na região.

Por meio desse mecanismo o Brasil conseguiu fortalecer sua posição negociadora em fóruns multilaterais mundiais além de evitar a possibilidade de tratados de livre-comércio entre os Estados Unidos e os países membros do bloco. Podemos salientar novamente o papel da tarifa externa comum nesse processo, o que significou na prática a garantia de que as negociações internacionais se dariam no espaço do Mercosul (Força-tarefa CEBRI, 2007).

Outro aspecto muito relevante para a valorização do termo América do Sul na política externa brasileira é apontado em contraposição ao termo América Latina. Dois aspectos são indicados para tal: 1) no início dos anos 1990 os países da região estavam fortemente endividados e precisavam negociar suas dívidas externas com órgãos de financiamento como o Fundo Monetário Internacional (FMI). Esse organismo colocava todos países do subconti-

³² Cf. COUTO, 2010.

nente dentro de uma mesma categoria: “Latino-americanos”. Com a incapacidade do México em honrar seus empréstimos, países como o Brasil consideravam prejudicial serem associados a essa categoria. Ela reduzia o poder de barganha nas negociações de novos empréstimos porque remetia às características de mau pagador representado pelo México. Uma maneira de diferenciar-se do estereótipo de latino-americano mau pagador baseava-se na opção pela identidade Sul-americana. 2) Em 1994, o México ingressou no Nafta e optou pelo bloco regional formado por Estados Unidos e Canadá, esse bloco carregou uma proposta de integração marcada por extremas assimetrias comerciais e fortalecia a posição dos Estados Unidos nos esquemas regionais no hemisfério, aqui mais uma vez, o diagnóstico da necessidade em desvincular-se do termo América Latina a fim de buscar uma postura mais autonomista da parte brasileira (FIORI, 2010).

Dessa forma durante os anos do governo FHC, o Brasil buscou fortalecer sua posição de *global player* na arena internacional³³ e utilizava a América do Sul para fortalecer seu papel de liderança regional por meio do Mercosul (SARAIVA, 2010).

Saraiva (2010) salienta ainda que a percepção de que o Brasil precisaria do apoio dos países do seu entorno regional para fortalecer sua inserção internacional fez com que o Itamaraty adotasse novas posturas frente à região durante o governo FHC, tendo o Mercosul como canal central pelo qual se estabeleciam indiretamente as relações do Brasil com os demais países da região³⁴.

A região era prioridade para a política externa do período, no entanto, essa prioridade estava sempre vinculada com implicações regionais diretas, como o caso da criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) proposta pelos Estados Unidos. Isso resultou em escassos resultados em termos das iniciativas para a região (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Dessa forma podemos considerar que a relação do Brasil com a América do Sul nos governos de Fernando Henrique Cardoso se deu basicamente via Mercosul, que conseguiu aumentar os fluxos de comércio entre os países membros até 1998, mas que com a crise cambial asiática em 1999 e os reflexos nas economias brasileiras e argentinas, com a desvalorização das moedas desses países, enfraqueceu as possibilidades do aprofundamento institucional do bloco nos anos posteriores. A crise argentina de 2001 fez com que esse país

³³ MIYAMOTO (2010) afirma que projetar-se na arena internacional sempre foi objetivo da política externa brasileira não importando a época. Dessa forma deixamos claro aqui que essa característica não é exclusiva do governo FHC ou do governo Lula, o que muda são as estratégias para alcançar tal objetivo e o significado do que é esta projeção.

³⁴ SARAIVA (2010) cita como exemplo de tal relação o Acordo de Ushuaia, celebrado em 1998 entre os países do Mercosul, Chile e Bolívia. Nesse tratado é estabelecida a cláusula da plena vigência de instituições democráticas como prerrogativa para desenvolvimento dos processos de integração regional.

adotasse medidas restritivas em relação ao comércio com o Brasil, o que gerou certo mal-estar na defesa brasileira por um aprofundamento do Mercosul naquele momento.

O grande *turning-point* no regionalismo sul-americano e que irá influenciar a atuação da política externa brasileira durante a primeira década de 2000, aconteceu sob o último governo de Fernando Henrique Cardoso: a I Reunião de Presidentes da América do Sul, ocorrida em Brasília em Setembro de 2000 e organizada pelo Brasil.

Conforme já assinalamos no capítulo I, essa reunião foi emblemática não apenas porque reuniu pela primeira vez todos os 12 países da América do Sul mas também porque ali foram lançadas as diretrizes e os temas que guiaram as iniciativas de integração regional no início do século 21. Como exemplos maiores podemos citar a IIRSA e a União Sul-Americana de Nações (Unasul). Assim, o evento ocorrido ainda no governo FHC, se torna antecedente essencial para entender como os governos Lula olharam para a América do Sul (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

No primeiro governo Lula a dimensão da América do Sul foi dilatada, ela passou a não apenas ser tomada como lugar para o fortalecimento da posição internacional do país e a criação de um bloco que o legitimasse como líder regional, que já vinha desde seu antecessor, mas também foi a região na qual o país poderia colocar em prática suas políticas de desenvolvimento econômico e seus interesses domésticos (SARAIVA, 2010). Nas palavras do então presidente: “ Fizemos do entorno sul-americano o centro de nossa política externa. O Brasil associa seu destino econômico, político e social ao do continente, ao Mercosul e à Comunidade Sul-Americana de Nações ” (LULA DA SILVA, 2007 apud VIGEVANI; e CEPALUNI, 2007).

Nesse sentido o subcontinente foi visto como uma nova área em que a indústria brasileira poderia levar vantagem em decorrência das falhas dos sistemas produtivos dos países vizinhos (SARAIVA, 2010). O Brasil possuía parque industrial mais desenvolvido comparativamente ao seu entorno, o quê o colocava muito acima dos padrões competitivos dos países da região. Isso significa dizer que a expansão dos negócios para a América do Sul tornava-se muito vantajosa para as empresas brasileiras e que dessa forma era interessante a nossa diplomacia estabelecer uma relação que priorizasse a cooperação com os países da região. As propostas de integração para a América do Sul precisavam englobar as novas frentes em que o Brasil estava envolvido.

Essa demanda, vinda desde a I Reunião de Presidentes da América do Sul, por mecanismos de integração que envolvessem áreas ligadas diretamente ao desenvolvimento econômico dos países como a infraestrutura e a questão energética fez com que o Brasil

colocasse mais vigor em iniciativas que estavam surgindo como o caso da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa)³⁵ do que no Mercosul.

Por meio da Casa-Unasul a diplomacia de Lula, colocou em prática a institucionalização do diálogo multilateral na região iniciado por Cardoso, mas que só se efetivou no governo de seu sucessor (COUTO, 2010).

O Mercosul desde seu surgimento foi encarado como o principal programa do Brasil para a América do Sul, no entanto, durante os governos Lula ele passou a ser questionado pelos outros países membros que cobravam maiores resultados de comércio intrabloco e nas questões das assimetrias econômicas, enquanto a tônica do governo brasileiro na época foi a busca de um Mercosul mais político. Isso acabou criando divergências entre os países e colocando em dificuldade a consolidação dessa iniciativa, que foi também um projeto de Estado do governo Lula (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007)

Kfourir, Hoffman e Coutinho (2008) ao analisarem a evolução do Mercosul desde seu surgimento consideram que a partir de 2003 há uma retomada desse projeto que passava por uma crise desde 1998, a criação do Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem) em 2006 pode ser entendido como uma tentativa de dar mais vigor ao bloco e atender às demandas dos países membros acerca do combate às assimetrias.

Outro ponto importante a se levantar quando tratamos da política externa para a América do Sul, num período que envolve dois governos diferentes, é a divisão de correntes dentro do Itamaraty e como ela influenciou na formulação das políticas. São identificadas na literatura duas correntes principais dentro da instituição, e cada uma delas carrega uma visão própria do sistema internacional e do papel do Brasil no primeiro: autonomistas (que teriam uma visão da política externa ligada a matrizes desenvolvimentistas) e institucionalistas pragmáticos (os quais teriam uma visão mais liberal) (SARAIVA, 2010).

Durante os governos de FHC houve predominância das matrizes de pensamento dos institucionalistas pragmáticos enquanto no governo Lula houve predominância dos autonomistas. Cabe salientar também que ao assumir Lula convida Marco Aurélio Garcia (Secretário de Relações Internacionais do PT) para ser seu assessor em assuntos internacionais, quebrando em certa medida o monopólio do Itamaraty em relação à política externa (SARAIVA, 2010).

³⁵ Proposta surgida em 2003 na III Reunião de Presidentes da América do Sul, em Cusco, posteriormente transformada em União Sul-Americana de Nações (Unasul), em 2008.

A diferença das matizes de pensamento dessas correntes no interior do organismo vai influenciar nos modelos de inserção internacional que o país seguirá em cada momento, Vigevani e Cepaluni (2007) caracterizam o período de FHC como “autonomia pela integração”³⁶. No ambiente internacional, dominado por uma grande potência e no qual o poder do Estado brasileiro debilitou-se em termos relativos, a perspectiva institucionalista passou a ser vista como favorável aos interesses brasileiros, porque promovia o respeito às regras do jogo internacional, as quais uma vez estabelecidas, deveriam ser respeitadas por todos, inclusive pelos países mais poderosos. No contexto do Mercosul e, depois, da América do Sul, a perspectiva é diferente. Nesse caso, uma relação de poder mais favorável é vista como útil para impulsionar uma inserção universal do tipo de *global player* (CINTRA; OLIVEIRA; VIGEVANI, 2003, p. 2). Podemos então entender a autonomia pela integração como a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade da gestão da política externa.

Já a política externa de Lula corresponderia ao conceito de “autonomia pela diversificação” com a adesão aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, pois elas reduziriam as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).³⁷

Ao olharmos para os quadros que compunham o corpo técnico-executivo da política externa nos dois governos: 1) FHC: Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer; 2) Lula: Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia, podemos observar que essas clivagens apontadas por Saraiva e outros analistas correspondem ao foco que respectivamente esses governos deram a região dentro de uma perspectiva maior do que deveria ser o papel do Brasil nas relações internacionais.

Assim podemos dizer que conforme os anos 2000 foram avançando a América do Sul foi se tornando cada vez mais presente nos discursos diplomáticos brasileiros, movimento que se inicia no começo dos 1990 e ganha vigor renovado com a I Reunião dos Presidentes da América do Sul.

A literatura sobre política externa brasileira não chega a um consenso sobre se houve ou não mudanças significativas para a região dentro das políticas externas de FHC e Lula. De

³⁶ Os conceitos “autonomia pela participação” bem como “autonomia pela distância” são trabalhados por Gelson Fonseca Junior (1998) para caracterizar a postura do Brasil no sistema internacional antes de depois da Guerra Fria. Vigevani e Cepaluni utilizam-se do termo “autonomia pela integração” para caracterizar o governo FHC e a qualificam como “autonomia pela diversificação” para ilustrar o período Lula, Luiz Felipe Lampreia (1998) em texto próprio sobre a política externa de FHC também utiliza o termo “autonomia pela integração” para caracterizar o período que esteve à frente da diplomacia brasileira.

³⁷ Para esses autores os conceitos de “autonomia” e “universalismo” são os elementos constantes na formulação da política externa brasileira historicamente.

nossa parte consideramos que esses anos devem ser avaliados de maneira contínua e que não se pode deixar de lado as conjunturas externas e domésticas do país para entender o período de 10 anos.

Entramos em 2000 sob os auspícios de desenvolvimento do modelo neoliberal e o diagnóstico que ele não alcançou resultados sociais e econômicos favoráveis, o atentado às torres gêmeas em 2001 diminui a participação dos Estados Unidos na América do Sul que no período prioriza políticas para o Oriente Médio. Esse distanciamento dos Estados Unidos na região possibilitou um maior protagonismo brasileiro e ao mesmo tempo indica a necessidade de buscar outros parceiros comerciais uma vez que a grande potência vira às costas para a região (SARAIVA, 2010).

A América do Sul também se tornou mais complexa política e economicamente, isso explica em grande parte a necessidade de uma revisão dos rumos de integração regional que vinham se desenvolvendo ao longo dos anos 1990 e a ampliação dos temas e agenda regionais voltado para o desenvolvimento dos países. Outro fator que merece destaque foi o papel da China no comércio com a região, o comércio de commodities aumentou cerca de 150% com a América do Sul (DUPAS; OLIVEIRA, 2008).

Foi durante a primeira década de 2000 que o Brasil passou de devedor a credor no FMI, o país também aumentou os investimentos diretos externos em outros países, principalmente na América do Sul, todos esses fatores contribuíram para que o governo Lula considerasse o subcontinente uma extensão do *locus* de desenvolvimento do país, o que fica claro nos discursos do presidente e de seu chanceler para a região. Há portanto uma vertente desenvolvimentista na proposta de integração sul-americana conduzida durante o governo Lula.

A América do Sul adquiriu maior espaço como tema no discurso diplomático do governo Lula, no entanto, não houve aprofundamento institucional dos mecanismos de integração regional. O foco do governo Lula foi a busca de iniciativas que gerassem desenvolvimento e que cumprissem o papel de institucionalizar a região no seu sentido simbólico, em torno de uma identidade regional.

Apesar de manter uma política externa assertiva em relação à América do Sul, por meio de várias iniciativas e frentes de ação, o Brasil não forjou nos últimos 20 anos o papel de líder junto a seus vizinhos (SARAIVA, 2010).

Tendo em mente as observações que fizemos acerca da política externa brasileira para a América do Sul na primeira década de 2000, nos cabe analisar como a IIRSA foi vista pelos governos desse período. As duas perspectivas aqui trabalhadas (FHC e Lula) não se excluem

nem se apresentam com grandes rupturas em relação a IIRSA, mas carregam em si determinadas visões das funções e objetivos de integração regional que influenciaram como a iniciativa foi classificada pelos governos brasileiros ao longo dos dez anos.

3.1.1 A IIRSA nos discursos brasileiros

Conforme podemos observar nos documentos oficiais, a menção à necessidade da integração física na América do Sul começou aparecer nos discursos de FHC no começo do ano 2000 e foi ganhando vigor até culminar na I Reunião dos Presidentes da América do Sul com a proposta da IIRSA pelo governo brasileiro.

Em discurso de encerramento da IV Reunião de Chanceleres do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA)³⁸ o presidente atentou para o fato de que a integração não deveria preconizar apenas aspectos comerciais e dizia considerar mais importante as iniciativas de integração física, de energia, transportes e comunicação como caminho de desenvolvimento em longo prazo.

FHC citou o “Avança Brasil” como resultado de esforço e planejamento do governo brasileiro para sanar as questões de infraestrutura por meio de uma metodologia que envolveu eixos de integração e desenvolvimento.³⁹ E nas palavras do ex-presidente: “Estou convencido de que o desenho desses novos eixos de desenvolvimento e de integração, desses novos vetores de dinamismo econômico, deve ser necessariamente pensado em escala regional sul-americana e também amazônica- e não apenas nacional” (FHC, 2000).

Nesse ponto ainda não se falava diretamente da proposta da IIRSA, mas já podemos vislumbrar com base no distanciamento histórico, e conforme demonstramos no capítulo 1, a sul-americanização de um plano brasileiro em relação ao desenvolvimento da infraestrutura. O pano de fundo para a proposta brasileira encontrar adesão entre os países vizinhos era a integração regional como meio de desenvolvimento frente às novas condições da economia internacional, desenvolvimento que deveria ser pensado para além das fronteiras nacionais (FHC, 2000).

A infraestrutura, especificamente no que tange as fontes de energia, também foi apontada por FHC em discurso na Cerimônia de abertura da VI Cúpula do Mercosul⁴⁰ como

³⁸ Realizada em Caracas, Venezuela em 6 de abril de 2000.

³⁹ Essa metodologia de eixos de integração e desenvolvimento têm sua gênese na formulação de Eliézer Batista e foi aplicada nas regiões brasileiras vindo desde a década de 1990.

⁴⁰ Realizada em 7 de Maio de 2000, no Rio de Janeiro-Brasil.

um elemento historicamente indutor de homogeneização dos interesses dos países da América do Sul, e para ilustrar seu ponto ele mencionou exemplos como Itaipu, Salto Grande, Yaciretá, a Rodovia Panamericana e as pontes internacionais. Nesse discurso o ex-presidente brasileiro anunciou a I Reunião de Presidentes da América do Sul que aconteceu em Setembro do mesmo ano em Brasília.

É interessante notar ao olharmos em perspectiva os discursos do presidente no período, como o foco da abordagem brasileira para a América do Sul vai se distanciando do Mercosul e se aproximando da necessidade da integração baseada na infraestrutura, não dizemos aqui que o Mercosul foi posto de lado nos discursos brasileiros, mas que a infraestrutura passou a ter um peso maior quando se falava em integração no subcontinente.

Em discurso para os formandos do Instituto Rio Branco em maio de 2000, FHC salientou que o Brasil foi um dos poucos países da região que conseguiram continuar um esforço de planejamento de infraestrutura durante a década de 1990 e que com a retomada do crescimento doméstico o país podia reacender o esforço de planejamento na América do Sul.

Nesse mesmo discurso foi colocado que esse esforço não prescindia da iniciativa privada nem da sociedade civil, mas que necessitaria concomitantemente do planejamento e da coordenação dos Estados. Para avançar no redesenho da geografia econômica da América do Sul, conforme nos falava o ex-presidente, o Brasil contava com a ajuda do BID para identificar novos eixos de desenvolvimento, novas sinergias e infraestrutura (FHC maio 2000). Temos uma antecipação em maio de 2000, ou seja, 3 meses antes da reunião dos presidentes da América do Sul, da parceria entre o governo brasileiro e o BID no lançamento da IIRSA.

Podemos considerar que a IIRSA foi a principal iniciativa para a região⁴¹ na política externa brasileira no governo FHC e ela representou um entendimento de que a criação de uma instância para a identificação de projetos de infraestrutura nos países da América do Sul era necessária para atrair investimentos e criar uma espécie de convergência entre os governos regionais em torno da necessidade de se tornar a infraestrutura tema chave em seus planos de governo.

O estudo de Couto (2010) avalia que além do consenso político em torno da importância da carteira de projetos por parte dos países, o aval de instituições financeiras

⁴¹ A convocação da I Reunião dos Presidentes da América do Sul também é um marco importante na política externa de FHC para a região, representando uma inflexão no regionalismo sul-americano no início do século 21.

internacionais reconhecidas pelo mercado como o BID e a CAF⁴² reduziriam os riscos de investimento nos projetos e atrairia investimentos externos. Esse aspecto do estímulo à participação de capital privado no financiamento das obras marcou os princípios norteadores da IIRSA e incomodou a diplomacia brasileira nos primeiros anos do governo Lula.

A IIRSA sofreu uma revisão dentro da política externa brasileira, a respeito de seus princípios norteadores a partir do primeiro governo Lula, em 2003. A primeira crítica à iniciativa é o fato de que ela representaria um modelo de integração baseada em princípios de integração neoliberais e uma referência ao projeto brasileiro para a América do Sul do governo anterior (COUTO, 2010).

Lula foi eleito com um discurso ancorado na mudança, sua diplomacia vislumbrava uma política externa ligada a temas sociais, políticos e de desenvolvimento no que tangia as suas políticas integracionistas, na qual os Estados teriam papel fundamental na coordenação. Houve, dentro dessa lógica, uma discordância nos moldes como a iniciativa era conduzida e em como os temas eram tratados. Couto (2009) nos dá um exemplo empírico da reordenação conceitual dentro da estrutura dos grupos técnicos de trabalho da IIRSA durante os primeiros anos do governo de Lula:

[...] No caso do setor energético, o Grupo Técnico era denominado de Marcos Normativos em Mercados Energéticos Regionais, revelava uma posição privatista do setor, na mesma linha da lógica adotada pelo Brasil no governo Cardoso que culminou com o “apagão” elétrico de 2001. O novo governo não se sente confortável com essa visão, ainda mais por promover uma revisão, já em 2003, o modelo regulatório do setor elétrico brasileiro. A discussão em torno do novo modelo regulatório brasileiro contribuiu para estancar os trabalhos do GTE, que, na 6ª Reunião do CDE, realizada em 2004, a poucos dias da reunião presidencial que apresentaria a proposta de criação da Casa, muda a denominação para Integração Energética. Mais do que o nome, mudava a abordagem através da qual o tema seria tratado (COUTO, 2009).

O direcionamento da iniciativa ao setor privado foi revisado ao longo do governo Lula e o Estado foi eleito como o principal participante não só no apoio ao fortalecimento das políticas pró-infraestrutura mas também no direcionamento das forças de mercado para setores e investimentos em tais obras, sendo qualificado como o promotor do desenvolvimento (COUTO, 2010).

Esse aspecto é revelador no que tange à principal característica da atuação brasileira na América do Sul principalmente a partir de 2004, a participação do BNDES em

⁴² BID, CAF e Fonplata são originalmente os órgãos financiadores da IIRSA e compõem o Comitê de Coordenação Técnico (CCT). Conforme nossa pesquisa esses órgãos financiam principalmente a fase de estudos dos projetos e as reuniões da iniciativa.

financiamentos em obras de infraestrutura da região. No entanto, ao longo de nossa pesquisa observamos que essa atuação não aconteceu por meio da IIRSA.

A diplomacia brasileira no período Lula vai priorizando em seus discursos o tema (infraestrutura) sobre a iniciativa (IIRSA). Cabe ressaltar que o governo brasileiro continuava participando da iniciativa, mas conforme notamos nos discursos do presidente nas reuniões de chefes de Estado da América do Sul houve uma prevalência, principalmente a partir de 2006, em se referir indiretamente a ela através do termo “integração de infraestrutura”.

Na primeira participação de Lula na III Reunião dos Presidentes da América do Sul, realizada em 8 de dezembro de 2004 em Cusco-Peru⁴³, o presidente cobrou uma participação maior do BNDES e fez menção à necessidade do FMI excluir dos cálculos do superávit primário os investimentos em infraestrutura feitos pelos países da região.⁴⁴ O presidente avaliava que a Agenda de Implantação Consensuada (AIC) e o estabelecimento dos 31 projetos prioritários era um marco da evolução da iniciativa.

Durante discurso de abertura e encerramento na Primeira Reunião de Chefes de Estado da Casa em 2005, realizada em Brasília, o presidente Lula colocou a questão da infraestrutura e a própria IIRSA como alicerce da proposta desta instituição e ressaltou o papel que o BNDES vinha desempenhando na região através de financiamentos de empresas e serviços brasileiros para a realização de obras de infraestrutura na América do Sul. Segue:

Meus amigos, a casa que estamos construindo requer soluções inovadoras de financiamento e exige também o empenho do nosso empresariado. Por meio do BNDES e do Proex, o governo brasileiro tem financiado a exportação de bens e serviços para a realização de obras com interesse direto para a integração continental. Encontra-se em andamento, na região, 43 projetos de infraestrutura com financiamento brasileiro, num total de 4 bilhões e 300 milhões de dólares. Para alavancar ainda mais a nossa capacidade de financiamento, o Brasil tomou a iniciativa de incorporar-se como membro pleno da Corporação Andina de Fomento, aumentando significativamente nossa participação no capital da instituição. (LULA, 2005, no discurso de abertura da I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-americana de Nações).

Sobre a questão do BNDES e o financiamento de obras de infraestrutura na América do Sul iremos tratar na próxima seção, nossa intenção nessa parte do trabalho é indicar que a partir de 2006 nem o BNDES nem a IIRSA são citados nominalmente nos discursos do presidente por nós analisados em cúpulas sul-americanas.

⁴³ Durante essa reunião surge a proposta da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa) que já vinha sendo discutida desde a I Reunião dos presidentes em 2000, esse item é trabalhado na presente dissertação no capítulo 2, seção 2.2.3.

⁴⁴ Cabe lembrar que a situação fiscal dos países da região na época era de restrição e de fortes endividamentos junto ao FMI.

A partir de 2006 os discursos brasileiros evocavam a necessidade da implementação das obras de infraestrutura como condição primordial para avançar na integração regional e no comércio da América do Sul com o resto do mundo principalmente com a Ásia e outros países do Sul, isso não é novidade em termos do discurso brasileiro para a integração sul-americana, o interessante é notar que não houve mais referências a IIRSA ou mesmo ao BNDES para tal fim.

Nas reuniões de 2008⁴⁵, 2009⁴⁶ e 2010⁴⁷ não existiu, como já observamos, menção à iniciativa nem ao banco de fomento brasileiro, no entanto, os temas que ambos representam foram colocados como essenciais na nova proposta regional representada pela Unasul. O presidente Lula salientou que os países precisavam avançar nos projetos de integração de infraestrutura física e energética e no estabelecimento de uma nova arquitetura financeira regional que possibilite tal avanço. Ou seja, há outro tipo de enfoque para esses temas.

No documento intitulado “Balanço da Política Externa 2003/2010”, elaborado pelo Ministério das Relações Exteriores, na seção 1.1.6 “América do Sul- Infraestrutura” há uma avaliação pelo governo brasileiro acerca da proposta da IIRSA. Ela é apontada como uma iniciativa que obteve êxito no que diz respeito à implantação de metodologia e ao estabelecimento da carteira de projetos prioritários mas que não conseguiu avanços em termos de financiamento para as obras. É ressaltado que com a incorporação da IIRSA ao Cosiplan nas instâncias da Unasul será possível buscar em nível político e não apenas técnico apoio para a implementação dos projetos.

Há portanto uma menção estritamente técnica a IIRSA no final do governo Lula, a iniciativa não gozou de status dentro da estratégia brasileira para a América do Sul durante esse período, no entanto, é interessante observar que a questão da infraestrutura foi um dos grandes “assuntos” e áreas em que o Brasil atuou na América do Sul principalmente depois de 2005 por meio dos financiamentos via BNDES.

3.1.2 O BNDES e o financiamento de obras de infraestrutura na América do Sul

⁴⁵ Reunião extraordinária de chefes de Estado e de Governo da União Sul-Americana de Nações (Unasul). Brasília-DF, 23 de maio de 2008

⁴⁶ Reunião extraordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Bariloche-Argentina, 28 de agosto de 2009

⁴⁷ IV Reunião ordinária de chefes de Estado e de governo da Unasul Georgetown. Guiana, 26 de novembro de 2010.

O BNDES tornou-se um dos grandes personagens da política externa brasileira na América do Sul nos últimos dez anos através do financiamento de empresas brasileiras em obras de infraestrutura. Isso se torna possível basicamente por dois motivos: 1) não há na região bancos particulares ou público-nacionais com capacidade de financiamento de obras de longo prazo, 2) a maturação da capacidade de financiamento dessa instituição devido às condições financeiras positivas em que o Brasil se encontra a partir de 2004 (ALVES, 2008).

As mudanças do foco de atuação do BNDES na primeira década de 2000 referem-se principalmente ao apoio à internacionalização das empresas brasileiras e ao financiamento de obras de infraestrutura, cujo destino principal foi a América do Sul. O fortalecimento da integração regional passa a fazer parte da missão do BNDES a partir de 2003, tendo como objetivos principais a expansão do comércio entre os países; a atração de investimentos, sobretudo em infraestrutura; o ganho na produção; capacitação tecnológica e humana mediante cooperação e o fortalecimento do poder de negociação dos países (BNDES, 2004, grifo nosso).

Os desembolsos do banco para o subcontinente passaram de US\$ 550 milhões bianuais até 2004 para US\$ 1,74 bilhão em 2007/2008 (CARVALHO, 2011). Em 2009 o montante que o banco disponibilizou para o financiamento de obras de infraestrutura na América do Sul chegou a US\$ 8 bilhões.⁴⁸ O perfil de atuação do BNDES na região engloba também a estratégia de ação conjunta com a Corporação Andina de Fomento (CAF).

Em 2005 é organizada no Brasil a Primeira Rodada de Consultas para Construção da Visão da Estratégia Sul-Americana⁴⁹, na apresentação preparada para a reunião o presidente do BNDES à época Guido Mantega reforça que a instituição incorporou à sua missão o objetivo estratégico de atuar como órgão financiador da integração da América do Sul. A IIRSA e o Programa de financiamento de exportação de bens e serviços e de equalização de taxa de juros (PROEX) foram elencados nesse documento como os principais mecanismos do banco para a integração do Brasil com a América do Sul.

A estruturação de formas de cooperação entre o BNDES e a CAF tornou-se uma das medidas institucionais com vistas a dinamizar os financiamentos em infraestrutura na região, para tal o BNDES coloca as condições do acordo de cooperação: a ampliação de garantias e o aumento do capital do Brasil na CAF (BNDES, 2005). Com esse aumento dos aportes brasileiros na CAF o país buscou elevar sua condição acionária e tornar sua carteira de

⁴⁸ Artigo do diplomata Antonio José Ferreira Simões intitulado “Quem descobriu a América (do Sul)?” na versão on-line do jornal *Valor Econômico*, em 10/8/2010. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/840643/quem-descobriu-america-do-sul>>. Acesso em 23 de abril de 2011.

⁴⁹ A parceria com a CAF para financiar obras na América do Sul teve início em 2003, com a realização do Primeiro Seminário Internacional de Cofinanciamento BNDES/CAF (CARVALHO, 2011)

empréstimos mais robusta passando de acionista tipo „C” para membro pleno ou especial tipo „A”, o que acontece de fato só em 2007 (CARVALHO, 2011).

O aumento das cotas brasileiras na CAF foi benéfico para os interesses econômicos dos empresários brasileiros de engenharia e construção civil, pois o objetivo principal dessa instituição era financiar serviços dessa natureza. A partir de 2005 o Brasil triplicou seu valor de contribuição na CAF e os recursos disponíveis para o Brasil, em 2009, somente foram menores em relação aos membros fundadores da Corporação e à Argentina (ALVES, 2011 p. 10).

Tabela 5 – Evolução dos investimentos dos países na CAF (2003-2009)

País	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	-	-	34	98	421	693	1.157
Bolívia	862	936	989	1.031	1.048	1.110	1.166
Brasil	368	297	245	323	807	825	1.034
Colômbia	1.547	1.701	1.901	1.620	1.633	1.707	1.695
Costa Rica	2	1	11	25	38	107	126
Equador	1.207	1.225	1.231	1.371	2.150	2.018	2.052
Panamá	37	33	25	38	88	72	76
Paraguai	42	53	48	41	39	37	28
República Dominicana	-	-	-	-	-	1.774	1.869
Peru	1.398	1.661	1.722	1.806	1.809	55	75
Uruguai	15	20	24	31	62	232	582
Venezuela	1.145	1.197	1.135	1.724	1.470	1.535	1.765
Outros países	91	92	96	84	57	94	148
Total	6.712	7.216	7.462	8.191	9.622	10.259	11.772

Fonte: ALVES, 2011.

A participação do Brasil na CAF foi um dos dinamizadores da presença do país nos investimentos de infraestrutura na América e Sul e também pode ser indicada como uma ação do país no sentido de fortalecer a arquitetura financeira da região por caminhos que não sejam diretamente através do BNDES, mas em parceria com outros órgãos multilaterais.

Isso é interessante na medida em que, conforme observamos na seção anterior, o BNDES foi eleito nos primeiros anos do governo Lula como um dos principais órgãos com potencial de financiamento dos projetos da IIRSA, sendo esse fato percebido nos discursos do presidente nas primeiras cúpulas sul-americanas em que participou. No entanto, essa “responsabilidade” do banco vai perdendo força na fala presidencial nos anos seguintes. Um dos principais motivos para a diminuição do discurso brasileiro nesse sentido, baseia-se na constatação de que a participação do BNDES é condicionada por regras e normas nacionais

com marcos de restrição dos créditos nacionais além das fronteiras brasileiras (ALVES, 2008).

O banco emprega um viés técnico e pragmático bastante rígido para concessão de suas linhas de crédito, em que as condições fiscais do país onde a obra será desenvolvida e as garantias dos pagamentos são consideradas elementos importantes. Assim, Lula a partir de 2006 percebeu que o BNDES era muito mais rígido em termos de condições para o financiamento da integração regional e passou a usar a retórica do banco financiar a região de modo mais cuidadoso. O tratamento diferenciado que o Brasil deu para cada país estava ligado aos interesses dos setores econômicos brasileiros nos primeiros (ALVES, 2008).

Outra questão importante em relação ao BNDES na concessão de financiamentos a obras de infraestrutura na região está na restrição de que o banco só financia diretamente empresas e serviços brasileiros, ou seja, as empresas brasileiras precisam ganhar as licitações das obras e apresentar os projetos ao BNDES e é o banco baseado nas garantias e interesses financeiros que decide qual empresa/obra financiar.

Nesse ponto podemos sugerir que por mais que o discurso que apoiava a ação fosse a integração regional, ao fim eram os serviços e empresas brasileiras que estavam sendo financiados de acordo com os interesses dessa instituição brasileira. Partem desse ponto as principais críticas à participação do BNDES na América do Sul, estudos como os de Novoa (2009), Ceceña (2010), Luce (2007) atestam que o Brasil se utiliza do discurso da integração regional para adotar um postura “imperialista” na região através da internacionalização de suas empresas.

Outros estudos como os de Sennes (2010), Couto (2010), Iglesias (2008) e Carvalho (2011) amenizam essa leitura de “imperialismo” mas defendem que a atuação do BNDES pode ser entendida como um projeto brasileiro que não guarda relações diretas com algum aprofundamento integracionista - apesar do discurso diplomático- residindo nessa estratégia para a América do Sul interesses de desenvolvimento econômico internos e de projeção internacional da economia brasileira.⁵⁰

No que concerne diretamente à participação do BNDES na IIRSA não há consenso nos poucos estudos encontrados⁵¹, e isso pode ser explicado pela dificuldade em se rastrear os financiamentos do banco pela ausência de uma base pública sobre todos os investimentos do

⁵⁰ Esse aspecto será mais bem trabalhado na próxima seção.

⁵¹ Para um debate mais detalhado acerca da participação da do BNDES na América do Sul ver CARVALHO, 2011 e ALVES, 2008.

banco na América do Sul, a principal razão para a não-existência desta é o argumento do sigilo bancário das empresas (CARVALHO, 2011).

Mesmo a utilização de dados iguais geraram análises opostas entre os estudiosos (CARVALHO, 2011). A amostragem em questão é a apresentação feita por Guido Mantega no seminário da CAF e do BNDES em 2005 tratado no começo dessa seção. Segue a relação de obras abaixo.

Tabela 6 – Carteira AEX/Decex5 – Operações contratadas

País/Projeto	Financiamento em Bilhões de Dólares
ARGENTINA	237.000.000
TGS- Gasoduto San Mastín	200.000.000
TGN-Gasoduto Norte	37.000.000
CHILE	153.222.000
Ampliação Metrô de Santiago	153.222.000
EQUADOR	304.565.000
Aviões Embraer para TAME	61.600.000
UHE San Francisco	242.965.000
PARAGUAI	77.000.000
Ruta 10	77.000.000
VENEZUELA	326.400.000
UHE La Vueltoza	121.000.000
Linha 4 Metro Caracas	107.500.000
Linha 3 Metro Caracas	78.000.000
Moderniz. Prod. Maiz y Ganado/Fondafa II	19.900.000
Total Integração América do Sul	1.098.187.000

Fonte: BNDES (www.bndes.gov.br)

Essa lista é apontada por Borges (2008) como obras da carteira da IIRSA, enquanto Couto (2008), Deos (2009) e Iglesias (2008) em suas análises indicaram que essas obras estavam fora da carteira da IIRSA e da CAF. A participação do BNDES nas obras da iniciativa varia na literatura de acordo com a crítica que os analistas fazem aos projetos da IIRSA, de nossa parte ao procurarmos no banco de projetos online da IIRSA localizamos apenas quatro projetos em que o BNDES aparece como financiador, somando investimentos em torno de 643 milhões de dólares no total (Ibidem, 2011).

Tabela 7 – Projetos da IIRSA financiados pelo BNDES

Eixo	Nome do Projeto	Montante em Bilhões de dólares
Eixo Andino	Conclusão da pavimentação Potosí – Tarija	238.200.000,00
Eixo de Capricórnio	Pavimentação Potosí – Tupiza – Villazón	180.400.000,00
Eixo Interoceânico Central	Pavimentação Potosí – Tupiza – Villazón	180.400.000,00
Peru-Brasil-Bolívia	Rodovia Cobija – El Choro – Riberalta	44.200.000,00
Total		\$ 643.200.000,00

Fonte: Elaboração própria. Dados IIRSA (<http://www.iirsa.org/proyectos/Proyectos.aspx>).

A dificuldade em apontar o que de fato foi financiado pelo Brasil na iniciativa reside também na participação indireta do país por meio dos financiamentos da CAF.

Ao colocarmos em perspectiva o que o BNDES financiou diretamente na IIRSA, através dos dados do site oficial, cerca de 640 milhões, somados ao que o Brasil financiou através da CAF, 1,6 bilhões, temos um total de 2,2 bilhões financiados pelo Brasil nos projetos da IIRSA até dezembro de 2012.

Em documento elaborado pelo Ministério das Relações Exteriores, balanço da política externa brasileira de 2003 a 2010, foi indicado que o governo brasileiro estava financiando cerca de 80 projetos de infraestrutura na América do Sul via BNDES, um total em 2010 de cerca de 10 bilhões de dólares cujas principais empresas executoras das obras eram a Odebrecht, OAS e a Queiroz Galvão.

Nota-se dessa forma que grande parte dos investimentos do BNDES em infraestrutura na América do Sul ocorreu fora da agenda de projetos da IIRSA, o argumento do fortalecimento da integração regional estava, no entanto, presente em qualquer um dos casos onde o Brasil (e mesmo empresas brasileiras) participou de obras na região. A separação entre o discurso diplomático brasileiro em favor da integração da infraestrutura, e as ações tomadas pelo país no sentido do fortalecimento institucional do projeto integracionista, deve ser feita para melhor compreendermos o papel brasileiro na IIRSA.

3.1.3 A retórica da integração regional e os interesses brasileiros na América do Sul

Uma constante observada entre os analistas de política externa brasileira é a de que em termos de políticas para a América do Sul o discurso diplomático brasileiro a favor da integração regional deve ser considerado mais como um recurso retórico com objetivos de

convergência política na região do que em termos de realizações efetivas (MIYAMOTO, 2008; SPEKTOR, 2010; SENNES, 2010; MALAMUD, 2012, VEIGAS e RÍOS, 2006).

Miyamoto (2008) aponta que a integração regional na América do Sul não avança pois os países buscam fundamentalmente lucros individuais utilizando-se de instituições multilaterais como instrumentos de suas políticas, o Brasil não destoa e age primeiramente de acordo com seus próprios interesses implementando as políticas que lhe são mais convenientes. Para o autor prova disso seriam as oscilações dos objetivos das intenções brasileiras no subcontinente ao longo do tempo de acordo com as necessidades domésticas e externas do país.

Spektor (2010) ressalta que o ativismo brasileiro na região é renovado a partir de 2000, nas bases colocadas por Miyamoto quanto ao seu uso instrumental, e a intenção de tal estratégia tem fins calcados no aumento de *policy space*. Para esse autor a prevalência da América do Sul nos discursos diplomáticos brasileiros tem menos a ver com novas ideias sobre governança coletiva ou identidade regional comum e encontra mais sentido em considerações de poder e autonomia.

Três proposições, portanto, marcam o pensamento brasileiro a respeito do ambiente regional: o Brasil pode gozar de poder, prestígio e influência nas relações internacionais sem que isso implique assumir o papel de potência regional; a região pode funcionar como um escudo protetor da “autonomia” nacional na era da globalização; e a região pode funcionar como uma plataforma de lançamento para o acréscimo de poder, prestígio e influência nacional. Apontando em direções distintas, as três convivem de modo flutuante e pouco confortável, ajudando a explicar, ao menos em parte, as ambiguidades da atitude brasileira em relação à América do Sul (SPEKTOR, 2010, grifo nosso).

Sennes (2010), também qualifica como ambígua e pouco evidente a estratégia regional brasileira. O autor enfatiza que ela não corresponde ao discurso diplomático e este último deve ser considerado apenas como um dos vetores relevantes do processo. Segundo ele, a crescente presença regional do país observada nas últimas duas décadas nas esferas política ou econômica não guarda relação causal direta com projetos de cunho integracionista, o autor ressalta que não quer dizer que o Brasil não disponha de uma agenda regional positiva, mas que há um transbordamento de ações derivadas de decisões governamentais ou privadas negociadas com atores públicos e privados de países vizinhos em bases bilaterais.

Nesse ponto nos é útil a análise desenvolvida por Malamud (2012) acerca da característica da integração regional na América do Sul. Para ele não se pode usar o termo “integração regional” para classificar os processos regionalistas no subcontinente uma vez que eles fogem da concepção clássica desenvolvida por Haas, na qual necessariamente os estados

nacionais perdem atributos factuais de soberania, Malamud soma a essa definição o fato de que essa perda de soberania ocorre em detrimento da criação de instituições permanentes e comuns capazes de tomar decisões pelos membros. O autor coloca que nada menos do que isso - aumento dos níveis de comércio, encorajamento do aumento de contato entre as elites, facilitação da comunicação entre pessoas nas fronteiras nacionais - pode ser chamado de integração regional.

A integração regional é evocada usualmente nos discursos de política externa a partir dos anos 1990, no entanto, o que observamos é que, conforme coloca Malamud, a soberania nacional tem sido sempre mais valorizada do que os ganhos vindos de uma integração regional nos moldes de Haas. Fazemos essa observação nessa altura do texto porque consideramos essencial a desvinculação do uso indiscriminado de “integração regional” ao analisar qualquer dinâmica da ação brasileira na América do Sul, por mais que o discurso diplomático nos leve a pensar em tais moldes.

Com a complexificação do cenário comercial e econômico regional a partir de 2000, não é tarefa fácil rastrear todas as frentes e atores brasileiros envolvidos em ações na região. O aumento dos fluxos de comércio entre o Brasil e seus vizinhos, principalmente de manufaturados, quesito no qual o país é superavitário com qualquer outro na América do Sul, somados aos aumentos dos investimentos externos brasileiros (IEDBs) e a participação cada vez mais frequente de empresas e serviços nacionais provocaram impactos que independem das intenções oficiais brasileiras. Os movimentos brasileiros têm repercussões na região, mesmo que não estejam incorporados em políticas e iniciativas explícitas (Força Tarefa América do Sul – CEBRI, 2007).

A raiz dessa ambivalência brasileira – e o distanciamento entre seu discurso diplomático regionalista e posturas efetivas reticentes a ele – está na ausência de consenso doméstico sobre os benefícios do projeto regional para o Brasil (SENNES, 2010).

Além da falta do consenso doméstico e até mesmo do desconhecimento por parte de setores chave da sociedade sobre questões relacionadas à integração sul-americana, não se conhece também de forma sistematizada os interesses desses próprios setores em relação à América do Sul. Conforme nos aponta o relatório produzido pelo CEBRI em 2007, essas dúvidas permeiam diversos setores da sociedade e da burocracia estatal.

Dessa forma não há dúvida de que a América do Sul é vista desde o Brasil sob várias óticas, arriscamos colocar algumas aqui: 1) uma ótica ligada mais às questões políticas e de governança regional, tendo a diplomacia como maior interlocutor. O principal objetivo desse discurso é buscar a convergência político-ideológica na região ; 2) uma ótica da América do

Sul como extensão do *locus* de expansão e desenvolvimento da economia brasileira tendo o BNDES e as empresas brasileiras que atuam na região como principais atores e 3) a ótica do discurso da necessidade da integração regional como forma de desenvolvimento da região, ancorada pelo governo e diplomacia e que funciona como elemento legitimador da atuação brasileira em qualquer esfera que o país participe na América do Sul.

Conforme tentamos demonstrar na seção anterior, os movimentos brasileiros na região não podem ser interpretados como resultado direto de estratégias de aprofundamento da integração regional. E sim dentro da lógica da busca dos interesses brasileiros na região, como o aumento de seu espaço econômico e a dinamização de negócios das empresas brasileiras, sempre tendo como pano de fundo um discurso em torno da convergência entre os países sobre os temas de integração.

3.2 A IIRSA desde o Brasil

Apesar de ser uma proposta capitaneada pelo governo brasileiro em 2000, observamos que a IIRSA não se tornou tema relevante da política externa brasileira para a América do Sul ao longo dos governos Lula, conforme podemos verificar anteriormente na análise dos discursos do presidente e também no balanço preparado pelo MRE sobre os dez anos de sua política externa. Ao deslocarmos o foco para a sociedade brasileira a constatação foi de que não houve conhecimento sobre a iniciativa, nem mesmo por setores que teriam interesse em participar da mesma.⁵²

A iniciativa, na maioria dos casos foi tratada de forma superficial também na mídia ou em estudos sobre integração regional da América do Sul no Brasil, o interessante foi observar que o tema sobre o qual a IIRSA se baseia, a infraestrutura, pode ser considerado um “tema quente” nos últimos anos. Fato que se comprovou com a incorporação da mesma como um dos três pilares constitutivos do principal produto do regionalismo sul-americano nos anos 2000, a Unasul.

Dessa forma o que notamos foi que a IIRSA apareceu nas abordagens brasileiras sobre a questão da infraestrutura como coadjuvante, mesmo sendo ela o símbolo primeiro da convergência dos 12 governos da região em torno do tema da infraestrutura. Podemos sugerir que a razão pela qual a IIRSA foi tratada desta forma nas análises resida no fato de que ela

⁵² Conforme relatório elaborado pela Prospectiva Consultoria em 2008, baseado em entrevistas com empresários sul-americanos o conhecimento sobre a IIRSA é baixo ou nenhum.

não avançou em busca de uma institucionalidade que garantisse a implementação de seus projetos ou mesmo na criação de um órgão com capacidade deliberativa para tal.

Ao levantarmos material midiático sobre a iniciativa observamos que ela aparece em mídias brasileiras e internacionais basicamente atrelada a três contextos:

1. Inserida na discussão do papel da região na economia internacional e no diagnóstico da necessidade de tornar os produtos sul-americanos mais baratos por meio da diminuição dos custos de produção, impactados pela precária condição da infraestrutura da América do Sul; via de regra o foco dessas análises é o comércio com a Ásia e a otimização dos meios de se chegar até esse continente.
2. A IIRSA também aparece ligada à discussão da expansão das empresas brasileiras de construção civil na região através do BNDES, e na maioria dos casos como sendo o meio pelo qual esse movimento se dá. Conforme já observamos anteriormente essa visão parte de uma interpretação que não corresponde ao que de fato aconteceu.
3. Uma última visão, está relacionada com o papel do Brasil na América do Sul. Ligado também à questão do aumento da presença brasileira nos países da região através de produtos e de empresas, essa visão é a de que houve um perfil hegemônico na atuação brasileira que estaria gerando uma imagem negativa junto as sociedades nacionais sul-americanas e cujo projetos da IIRSA seriam a expressão dessa forma de atuar classificada como “imperialista”. Nessas análises soma-se o fato de que o país não estaria disposto, em contraponto, a se tornar o *paymaster* da integração regional, agindo de maneira individualista.

Em termos gerais não houve uma abordagem mais criteriosa sobre o que foi a iniciativa e o que se pode colocar em sua conta, isso gerou algumas análises distorcidas para mais e para menos acerca do peso da IIRSA na América do Sul. O fato é que não se tem um debate no Brasil de vigor sobre o que foi a iniciativa e como ela se desenvolveu.

Na literatura brasileira sobre integração regional não encontramos um número grande de analistas que trataram especificamente sobre a IIRSA, sendo ela na maioria dos casos colocada em evidência apenas no que se refere ao momento de sua criação na I Reunião dos Presidentes da América do Sul. Aqui também podemos salientar que o tema sobressai à iniciativa, dentro dos conceitos de regionalismo estrutural e regionalismo pós-liberal conceituados no capítulo 1.

Na próxima seção iremos trabalhar as visões e análises encontradas nos poucos estudos acerca da IIRSA, como escolha metodológica além de fazer o levantamento

bibliográfico sobre o tema e observar a iniciativa no discursos, para melhor caracterizar a participação brasileira na IIRSA, decidimos realizar entrevistas com funcionários de setores do governo que foram envolvidos na iniciativa: o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério do Planejamento.

3.2.1 A IIRSA na literatura: visões e análises

Um dos primeiros estudos que analisaram a IIRSA data de 2003, e tem como autores Silvia Quintanar e Rodolfo López, a análise se voltou para o embrião da iniciativa que foi o “Plano de Ação para a Integração de infraestrutura na América do Sul”, esse documento foi acordado pelos 12 países e marcou a convergência acerca da criação da IIRSA.

No texto os autores trabalharam as potencialidades do projeto que, em dado momento histórico, ainda estava em sua fase de planejamento. Foram salientados os princípios norteadores da iniciativa: a) coordenação público-privada, b) regionalismo aberto e convergência normativa, c) eixos de integração e desenvolvimento, d) sustentabilidade econômica, social e ambiental, e) aumento do valor agregado da produção, f) tecnologias de informação. Esses princípios foram as bases sobre as quais a IIRSA foi apresentada aos países, neles podemos observar que a iniciativa propunha forte participação do setor privado no que tangia a dividir os custos da implementação dos projetos e também a visão de regionalismo aberto presente ainda no início do ano 2000.

Quintanar e López indicaram em sua análise uma característica que só vem a ser desenvolvida anos mais tarde por Lima e Coutinho (2007), na qual a IIRSA representaria um mudança de foco no regionalismo sul-americano do começo do século 21.

Os primeiros atestaram que o projeto da IIRSA poderia representar a oportunidade de conformar um neodesenvolvimentismo em escala sul-americana, pois um grupo regional de Estados com políticas ativas realizaria os requisitos para o desenvolvimento com foco nos setores básicos e estratégicos a fim de reduzir a vulnerabilidade externa da região, sem deixar à margem a economia de mercado e a participação privada (QUINTANAR; LOPEZ, 2003).

Os autores salientaram também nessa etapa da iniciativa a participação de órgãos como o BID na elaboração das carteiras de projetos. Ao elencar os mecanismos de funcionamento do Plano de Ação, eles os colocaram conformados dentro de um plano político e outro técnico.

O plano político estaria no Comitê de Direção Executiva (CDE) e seria integrado por representantes de alto nível designados pelos governos. O plano técnico estaria no Comitê de Coordenação Técnica (CCT) e seria formado por funcionários do BID, da CAF e da Fonplata, na opinião dos autores essa característica seria prejudicial aos países pois retirariam deles a autonomia em propor quais projetos iriam entrar na carteira.

Outro ponto de preocupação dos autores nos marcos do projeto da IIRSA era o fato de que as possibilidades de acesso ao financiamento pudessem ser utilizadas como uma estrutura de incentivo para a liberalização dos regimes de investimento e privatização de empresas públicas ou como instrumento para criar um espaço comum para o investimento do capital privado (QUINTANAR; LOPEZ, 2003).

Grande parte da literatura crítica à iniciativa da IIRSA parte da constatação desses dois pontos, a influência dos bancos de financiamento e a facilitação do acesso do capital privado às obras estratégicas na América do Sul, como elementos negativos ao avaliar o projeto da IIRSA.

Para essa corrente de estudiosos (PADULA, 2008; CECENA, 2009; NOVOA, 2009; VERDUM, 2008; ZIBECCHI, 2012; LUCE, 2007) a iniciativa correspondeu a um modelo de integração – corredores de exportação para fora- que tornaria os países da região mais dependentes dos fluxos econômicos globais e não favoreceria o desenvolvimento dos mesmos, sendo indicadas também as questões dos impactos prejudiciais de cunho ambiental e social dos projetos.

A participação do BID foi entendida por Padula (2008) como prejudicial uma vez que essa instituição teria interesses próprios na região e os projetos não corresponderiam às vontades soberanas dos Estados.

Ceceña (2009) é uma das vozes mais críticas a IIRSA, ela qualificou o projeto como parte de uma estratégia muito maior capitaneada pelo capital norte-americano representada pelo BID, de reordenamento territorial do capital internacional no século 21. Segundo ela, a IIRSA foi pensada para que as grandes multinacionais fossem beneficiadas com provimento de infraestrutura em regiões ricas em matérias-primas.

Novoa (2009) também parte do argumento de que a iniciativa não deve ser vista como um pacote de projetos físicos e sim como uma política do imperialismo que, por dentro dos Estados nacionais sul-americanos, de forma coordenada impulsiona acordos econômicos-políticos para aumentar os corredores de exportação. O autor caracterizou a iniciativa como “arma imperialista/subimperialista com embalagem de desenvolvimento e integração”.

Subimperialismo foi o conceito que Luce (2007) utilizou para classificar a IIRSA no projeto brasileiro para a América do Sul durante os governos Lula. Utilizando-se desse conceito desenvolvido por Ruy Mauro Marini na década de 1970, o autor indicou que o papel do Estado brasileiro na IIRSA foi o de buscar atender aos interesses da burguesia brasileira integrada ao imperialismo dominante, representado pelos Estados Unidos.

Zibechi (2012) e Verdum (2008) atentaram para as questões de fundo socioambiental dos projetos, qualificando sua metodologia como responsável por colocar em risco riquezas naturais e comunidades tradicionais em nome de um desenvolvimento cuja prioridade são criar corredores de exportação para o escoamento de produção de multinacionais. Essa situação configuraria a geração de assimetrias cada vez maiores entre as regiões da América do Sul. O Brasil seria o país que mais ganharia com a configuração territorial proposta pelas obras da IIRSA uma vez que é a maior economia da região.

Esses autores focaram suas críticas principalmente nas orientações contidas no projeto inicial da IIRSA, nossa percepção é de que essas colocações, apesar de guardarem relevância no que tange ao questionamento do que foi proposto e levantarem questões importantes referentes a grandes projetos de infraestrutura como os impactos socioambientais, não encontram sustentação ao avaliarmos no que de fato se transformou a IIRSA ao longo desses dez anos. Ao fazer uma relação causal direta da IIRSA com dinâmicas regionais que aconteceram independentes a ela, os autores negligenciaram as transformações que ocorreram nas estruturas de funcionamento da iniciativa e acabaram por analisá-la de maneira imprecisa.

Como exemplo a esse fato podemos rebater a crítica feita em relação a participação do BID na formulação da carteira de projetos. Se no lançamento da iniciativa essa instituição através do CCT, tem uma participação qualificada como excessiva, isso vai se perdendo ao longo do tempo. Couto (2010) indica que a partir de 2006, e conforme demonstramos no capítulo 2, houve uma mudança na estrutura interna da IIRSA. As coordenações nacionais assumiram um papel maior na iniciativa e passaram a discutir as linhas dos projetos sem a presença do CCT, e, portanto do BID. Ou seja, esse quadro foi alterado conforme a evolução da iniciativa não cabendo falar que a presença desse organismo foi de caráter impositivo ao longo de todo o processo.

O financiamento das obras foi o foco das análises daqueles autores que olharam a iniciativa a partir dos resultados. Para esses autores (NYKO, 2011; ARAÚJO JR., 2009; DEOS, 2010) o ponto nevrálgico da IIRSA foi a questão do financiamento. A ação dos bancos regionais de fomento não foi suficiente para garantir a implementação dos projetos.

Nyko (2011) apontou que pelo menos 74% dos projetos da IIRSA receberam financiamento público e apenas 9,7% foram financiados pelas instituições financeiras multilaterais. Araújo Jr (2012) avaliou que essa dependência do financiamento estatal das obras as deixavam à margem das vontades dos governantes e se eles deram ou não prioridades a elas. A condição para a superação das dificuldades da implementação segundo este autor residia na superação de desafios no âmbito das negociações internacionais, das finanças públicas e do desenvolvimento institucional.

Deos e Wegner (2010) fizeram uma comparação entre as participações do Fonplata, CAF e também do BNDES nas obras da IIRSA. O estudo apontou que em 2009 o Fonplata financiou um montante de 600 mil dólares em projetos, a CAF participou de 2003 até julho de 2010 com um montante total de 1,9 bilhão de dólares enquanto o BNDES no mesmo período teria investido 300 milhões nos projetos da iniciativa.⁵³

A questão do financiamento dos projetos revelou uma característica que muitas vezes não apareceu em grande parte das análises sobre a iniciativa, a de que mais de 60% dos projetos de sua carteira foram obras de caráter nacional. Houve duas carteiras de projetos que correram paralelamente, uma carteira composta basicamente de obras nacionais que tinham algum impacto para a integração regional e a carteira de projetos da agenda consensuada⁵⁴.

Tomando por base a análise dos projetos inseridos na Agenda de Implementação Consensuada (AIC) 2005-2010, com 31 projetos, apenas 2 tiveram sua implementação concluída até julho de 2010. No entanto, se a agenda consensual do período era composta por 31 projetos, a carteira total do portfólio da IIRSA contava com aproximadamente 524, o que significa dizer que o número de projetos que estavam em execução ou foram implementados aumentaria substancialmente em uma avaliação mais abrangente da carteira.

Essa dimensão nacional dos projetos da IIRSA não pode ser desconsiderada nas análises dos resultados, Araújo Jr. (2009) fez uma observação acerca desse ponto ao apontar que dos 31 projetos da AIC o Brasil participava diretamente de apenas 6, no entanto, estava executando em 2009 através do *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)* 35 projetos.

⁵³ Dados retirados do site www.iirsa.org em 2010.

⁵⁴ Ao longo da iniciativa os projetos da agenda consensuada sofreram uma revisão em sua metodologia e também em sua designação. Em 2005 os 31 projetos considerados prioridade para a integração regional receberam o nome de Agenda de Implementação Consensuada (AIC-2005/2010), em 2009, com a incorporação da IIRSA pelo Cosiplan sofreram outra revisão de sua metodologia e receberam o nome de Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) em 2011. As diferenças e razões dessas mudanças na agenda de projetos foram trabalhadas sistematicamente no capítulo 2.

O financiamento das obras nacionais em sua maioria utilizaram recursos dos próprios tesouros nacionais dos países, e por terem impactos domésticos maiores do que as obras extrafronteiras foram priorizadas pelos governos da região. O alcance dos projetos da IIRSA devem ser mensurados não apenas no que tange às obras entre dois ou mais países mas também àquelas que ocorreram no interior destes.

Alguns estudos, como o relatório elaborado pelo BID em 2011⁵⁵, apontaram que o financiamento das obras não iria avançar enquanto não houvesse uma instância centralizadora com poderes deliberativos na iniciativa. Conforme podemos observar não houve uma “cobrança” efetiva pela realização dos projetos nas reuniões das Comissões Nacionais da IIRSA, isso porque o próprio modelo de funcionamento da iniciativa se caracterizou muito mais como um foro de discussão e planejamento do que uma instância com poderes deliberativos. Os países eram soberanos nas decisões no interior da iniciativa.

Um último enfoque da IIRSA nas análises diz respeito ao papel do Brasil e principalmente do BNDES. Podemos dizer que essa discussão perpassou em algum momento todos os trabalhos até aqui citados. Conforme já apontamos na seção acerca da participação do banco brasileiro no financiamento das obras da IIRSA, não há consenso nos estudos sobre tal e ela varia de acordo com a crítica ao teor ideológico do modelo de integração que os projetos representam segundo cada analista.

A visão estritamente técnica da iniciativa por parte do governo brasileiro e a baixa participação do BNDES no financiamento das obras foram elencadas como sinais de que a IIRSA não possui lugar de peso na estratégia política do Brasil para a América do Sul (PADULA, 2008; NYKO, 2011; ARAÚJO JR., 2012). Essa corrente de autores defende uma participação maior do BNDES nos financiamentos e do governo brasileiro como propulsor da integração regional.

A corrente crítica foi em direção contrária aos primeiros e levanta o papel instrumental da IIRSA na atuação brasileira na América do Sul nos anos 2000, cujo maior interesse seria a expansão dos serviços e empresas de construção civil (CECENA, 2009; NOVOA, 2009; VERDUM, 2008; ZIBECHI, 2012; LUCE, 2007; BIAZZI, 2010). O “imperialismo” denunciado por esses autores no que tange a IIRSA como proposta de integração, caberia à atuação do Brasil.

A ambiguidade do papel do Brasil nas análises, ora acusado de imperialista, ora cobrado como *paymaster* da integração, foi o principal problema ao nos debruçarmos sobre a

⁵⁵ “IIRSA. Diéz años después: sus logros y desafíos.” Buenos Aires, 2011.

análise do objeto nesses termos. De nossa parte entendemos que uma forma de tentar tornar a questão da participação brasileira mais clara seria por meio do levantamento de informações com setores do governo brasileiro que participaram da iniciativa.

Para tal decidimos focar nossos esforços nas duas esferas em que a IIRSA foi colocada dentro das análises dos especialistas: 1) a esfera do discurso diplomático, e o papel da iniciativa na política externa brasileira para a região nos anos 2000, representada pelo Ministério das Relações Exteriores e 2) a esfera técnica, representada pela participação do Ministério do Planejamento.

Com isso pretendemos montar um quadro analítico mais claro de como esses órgãos oficiais participaram e enxergaram a iniciativa, nosso objetivo foi tentar lançar luz sobre a interpretação ambígua do papel do governo brasileiro na IIRSA.

3.2.2 A IIRSA desde o governo: visão do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério do Planejamento

A escolha pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) e pelo Ministério do Planejamento (MP), justifica-se pelas áreas do governo que foram envolvidas na iniciativa da IIRSA. Por ter sido um mecanismo de cunho integracionista ela deve ser analisada dentro da política externa brasileira, ao Ministério do Planejamento coube a elaboração da metodologia aplicada na iniciativa e a coordenação da participação brasileira ao longo dos dez anos de existência da IIRSA.

A análise das visões desses órgãos em relação ao que significou a IIRSA para o governo brasileiro nos permite avançar na compreensão dos rumos que a iniciativa tomou durante a sua existência até a incorporação ao Cosiplan. A avaliação dos representantes do governo também nos ajuda entender melhor os temas abordados nos estudos sobre a IIRSA- como a questão da participação dos países, dos bancos multilaterais de financiamento, dos resultados e outras questões que não foram tratadas de forma clara. Sobrepor as duas visões, do MRE e do MP, é importante ainda para podermos avaliar se houve convergência em termos do discurso diplomático e a atuação do governo brasileiro no âmbito da iniciativa.

Dessa forma, o conteúdo que segue é baseado nas entrevistas realizadas com o coordenador nacional do governo brasileiro na IIRSA, Sr. Ernesto Carrara Júnior e o funcionário da Coordenação Geral de Assuntos Econômicos para a América do Sul, Central e Caribe do MRE, Daniel Ferreira Magrini. As avaliações dos representantes do governo sobre

os principais temas da iniciativa são apresentadas em forma de tópicos a seguir, a íntegra das entrevistas estão anexadas ao final da dissertação nos apêndices I e II.

3.2.2.1 O papel da IIRSA na integração sul-americana

A avaliação do representante do MRE foi de que a IIRSA foi importante para a integração sul-americana basicamente por dois motivos: 1) a proposta representou um alargamento na agenda de integração, ultrapassando temas de liberalização comercial típicos da década de 1990; 2) na ocasião de seu surgimento, não havia nenhum espaço institucional de diálogo exclusivo dos países da América do Sul.

No entanto, foi sublinhado que o caráter estritamente técnico gerou certo distanciamento das diretrizes políticas dos países, o que impossibilitou que a iniciativa avançasse na implementação dos projetos. A avaliação geral foi que a IIRSA foi importante na medida em que avançou no estabelecimento de uma metodologia e de uma carteira de projetos de infraestrutura para a região, mas que ela não logrou um envolvimento político de alto nível dos governos da região.

A visão do coordenador nacional da IIRSA, funcionário do MP, vai ao encontro dessa perspectiva e sua avaliação é que a incorporação ao Cosiplan possibilitará uma maior institucionalidade política para a integração de infraestrutura.

3.2.2.2 Como o governo brasileiro participou na IIRSA

A participação do governo brasileiro na IIRSA deu-se por meio de uma comissão interministerial formada pelo MRE e pelo MP. A presidência da comissão - o coordenador nacional - era exercida pelo secretário da SPI, órgão alocado no MP, e a vice-presidência cabia ao MRE.

Nas reuniões da IIRSA, o MRE dava a linha geral da política externa brasileira, de apoio ao processo de integração regional e conduzia as questões de natureza político-institucional, como a eleição da presidência pro-tempore e outros assuntos que envolviam política externa. Ao MP cabiam as questões técnicas, a escolha dos projetos que seriam incluídos na carteira, a avaliação dos benefícios econômicos e sociais das obras e a interação direta com o CCT. A avaliação do coordenador nacional é de que nunca houve

desentendimentos entre os dois órgãos sobre os andamentos da IIRSA, a relação sempre foi estreita e inclusive os ministros de ambos faziam seus discursos sobre a iniciativa em conjunto.

No entanto, a visão do coordenador foi de que antes de ser incorporada ao Cosiplan, a IIRSA foi vista pelo Itamaraty como um ente fora de contexto. Como a iniciativa não tinha vínculo com nenhuma instituição de integração regional (OEA, ALADI), era um órgão *ad hoc*, não era vista pela cultura do MRE como uma coisa significativa, segundo ele a IIRSA era vista como um projeto dos bancos (CAF, BID, Fonplata) e cuja coordenação cabia a eles.

O coordenador ponderou que não houve um maior engajamento do governo brasileiro no sentido de liderar a iniciativa ao longo de sua existência, apesar de ter sido o país quem a lançou, ou mesmo propor mudanças no desenho institucional da IIRSA. Segundo ele, as acusações de que o Brasil exerceu algum tipo de imperialismo na América do Sul por meio da IIRSA não fazem sentido na medida em que o país exerceu a presidência pro-tempore apenas duas vezes, em 2002 e em 2011.

3.2.2.3 Como os países participavam da IIRSA, a formação das carteiras e o papel do BID

Por não ter caráter deliberativo, as decisões na IIRSA eram tomadas por consenso. A avaliação do coordenador nacional foi que os países tinham autonomia para indicar os projetos que queriam incluir na carteira de projetos. Eles indicavam os projetos isolados e estes eram incorporados dentro da metodologia, num eixo de desenvolvimento. A decisão se um projeto apresentado por qualquer país entraria ou não na carteira levava em conta o impacto do projeto na integração regional e também no país vizinho. Caso a obra envolvesse investimentos num terceiro país e esse se opusesse a sua inclusão, a decisão de praxe segundo o coordenador, era limitar a obra até a fronteira do país que a propunha.

Assim, o coordenador observou que projetos de obras nacionais não eram questionados pelos demais países em relação aos benefícios para a integração, o país tinha respeitada sua soberania ao escolher, por conta disso ele avalia que a carteira cresceu de forma imprevista e de maneira não-administrável. Foi a partir desse diagnóstico de impossibilidade em se trabalhar com uma carteira imensa, que foi criada a primeira carteira de projetos prioritários, a AIC.

Ainda em relação a inclusão dos projetos, o coordenador colocou que muitos países, principalmente os países bolivarianos, sentiam-se desconfortáveis com a coordenação da IIRSA pelos bancos multilaterais da região, principalmente o BID. Especialmente por ser essa instituição quem bancava financeiramente os estudos de viabilidade dos projetos. A crítica por parte desses países em relação ao banco era de que os projetos eram inclusos de acordo com os interesses dessa instituição, críticas com esse caráter político-ideológico surgem principalmente na segunda metade da década com a predominância de presidentes alinhados ao discurso antineoliberal na região.

Exemplo que o coordenador nos dá é o da Venezuela de Hugo Chávez, se a IIRSA era o BID então a Venezuela não queria saber da IIRSA.

A avaliação do coordenador nacional foi de que essa crítica em grande parte não teria fundamento exatamente pela soberania dos países na tomada de decisão nas reuniões. O que acontecia, segundo ele, era uma falta de coordenação das equipes desses países nas reuniões da IIRSA. Essas comissões nacionais por vezes não contavam com funcionários que tinham o acumulado do processo da IIRSA e aprovavam projetos que depois eram questionados pelos próprios governos nacionais. Nesses casos o BID era acusado de incluir tais projetos.

Na medida em que os países pouco agiam ou participavam de maneira ativa, no caso dos países que contavam com um efetivo participante pequeno, o coordenador tenciona que a leitura da interferência do BID na escolha dos projetos pode fazer algum sentido. Pois, mediante uma baixa participação quem coordena também impõe sua forma de ver as coisas, segundo ele: *“É obvio, você (país) vai numa reunião e manda alguém sem o acúmulo do processo, o CCT apresenta uma proposta, ninguém fala nada, o banco foi que conduziu. Isso pode ter ocorrido mas não é uma percepção correta.”*

Segundo ele, no caso brasileiro isso nunca aconteceu. A leitura do coordenador é de que a incorporação da IIRSA ao Cosiplan fez com que esses países que estavam afastados da iniciativa voltassem a participar de forma mais efetiva na integração de infraestrutura, por considerarem que os governos têm papel mais importante que o banco nessa nova fase.

3.2.2.4 A implementação dos projetos, o financiamento das obras e a participação do BNDES

A avaliação do coordenador sobre os interesses dos bancos (CAF, BID) em financiar uma proposta como a IIRSA estava ancorada na ideia de que para eles seria interessante os

países terem uma agenda de projetos conhecida e avaliadas anteriormente, aos quais eles poderiam ser os financiadores. No entanto, devido às restrições fiscais dos países e a baixa capacidade de endividamento dos mesmos, isso não aconteceu. Ou seja, cabia aos países recorrerem a esses organismos para buscar financiamentos. Isso indica uma visão de ordem mais pragmática do que ideológica no diagnóstico apontado em muitas análises da insuficiência da participação dos bancos regionais nos projetos.

Ele ponderou que mesmo quando a situação econômica desses países melhoraram a partir de 2005, os países preferiram aplicar suas cotas de financiamento nessas instituições financeiras para a execução de obras de caráter nacional em detrimento a obras de impacto na integração regional.

O Brasil a partir de 2006, por consequência de resultados de superávits seguidos em nossa economia, não precisou tomar empréstimos nesses organismos para realizar suas obras, recorrendo diretamente ao seu tesouro nacional. Conforme ele nos fala essa condição é essencial para que o país cumpra boa parte de sua agenda de projetos nacionais inseridos na IIRSA, a CAF e o BID desde esse período atuam no Brasil financiando basicamente estados mas não mais a União.

Sobre o papel do BNDES nos projetos da IIRSA ele nos colocou a mesma perspectiva utilizada para os bancos regionais. Segundo ele, não é que o BNDES não queira financiar as obras da IIRSA, o que acontece é que devem haver as condições do país prover as garantias ao banco brasileiro e além disso a restrição de que uma empresa brasileira ganhe a licitação desse projeto.

A avaliação geral do coordenador foi que o financiamento da obras foi o ponto principal para uma não-implementação maior da carteira de projetos, no entanto, isso foi resultado direto da incapacidade em se endividar dos países.

Ainda sobre as dificuldades da implementação, o representante do MRE ressalta que além do impeditivo do financiamento existiram as questões de engenharia financeira e jurídica específica, apoio político ao longo da execução e disponibilidade de recursos. Os desafios tornaram-se mais complexos quando o projeto envolvia dois ou mais países: eram sistemas jurídicos, prioridades políticas e situações orçamentárias diferentes, que exigiam grande coordenação entre os dois ou mais lados para garantir a unicidade e a viabilidade do projeto. A IIRSA não conseguiu dar conta dessa harmonização necessária à execução das obras.

3.2.2.5 Os benefícios alcançados pela IIRSA

A avaliação dos dois representantes do governo, de maneira geral, foi de que o maior benefício da iniciativa no regionalismo sul-americano, foi a criação de uma convergência política dos países em torno da necessidade em se avançar na integração de infraestrutura.

O coordenador avaliou que outro grande benefício foi ter a infraestrutura de cada um dos países conhecidas de forma organizada, aquela infraestrutura estruturante que permitiria dentro de um planejamento de longo prazo estabelecer a integração. Nesses dez anos tivemos a América do Sul mapeada, hoje se sabe quais são as possibilidades daquilo que não foi feito e do que se pode fazer. A visibilidade dos projetos de infraestrutura e a consolidação de uma carteira de projetos com um “selo” de viabilidade, foram considerado os grandes ganhos da iniciativa ao longo dos dez anos.

3.2.2.6 A incorporação da IIRSA ao Cosiplan

A incorporação ao Cosiplan foi vista como uma medida positiva em direção à concretização dos objetivos da IIRSA. A avaliação do coordenador nacional é de que o Cosiplan foi essencial pra os países que reagiram contrariamente a IIRSA pelo fato da não-institucionalidade, inclusive alguns deles, durante o processo de incorporação queriam extinguir a IIRSA.

Não havia no âmbito da IIRSA um espaço institucional para serem discutidas as questões de cunho político levantadas por cada país, a incorporação a Unasul possibilita que isso aconteça através de um fórum político e que as decisões sejam internalizadas pelos países através da assinatura dos acordos no âmbito de um organismo de integração regional com personalidade jurídica internacional.

Além disso, existe a percepção do governo brasileiro de que no Cosiplan será possível criar mecanismos que avancem nas formas de financiamento. O Brasil tem mostrado seu comprometimento em trazer soluções a esses desafios: propôs a criação do Grupo de Trabalho sobre Mecanismos de Financiamento e Garantias no âmbito do Cosiplan e tem incentivado a articulação desse Grupo com o BNDES, as agências regionais de fomento (BID, CAF, Fonplata) e a iniciativa privada para envolvê-los na implementação dos projetos.

A intenção da criação de grupos de trabalho é evitar que a execução dos projetos fique a cargo dos países individualmente, estabelecendo iniciativas que possibilitem a gestão das

obras de maneira coordenada. O objetivo é ter uma espécie de gerente para cada projeto, tornando-o responsável pela implementação e avançando nas negociações entre os países.

A reavaliação da carteira de projetos e a metodologia utilizada na formação da API, também é colocada como um sinal de amadurecimento no processo de integração. A principal diferença entre a AIC para a API é que os projetos contidos nessa última carteira não são projetos individuais e envolvem todos os elos da cadeia de integração. Para cada um dos 31 projetos elencados existem projetos complementares que obrigatoriamente devem trazer benefícios econômicos e sociais às populações, o coordenador aponta que isso foi uma resposta às críticas dos países bolivarianos ao caráter “corredor de exportação” dos projetos da IIRSA.

Para o coordenador geral, a incorporação da IIRSA ao Cosiplan, mesmo como instância de apoio técnico, representou a constatação de que a iniciativa foi importante para a região, além disso, ele ressalta que a participação dos bancos no CCT, permite ao Cosiplan autofinanciar suas reuniões e desenvolver seus trabalhos.

3.2.3 Características do regionalismo à brasileira: a participação brasileira na IIRSA

Sennes (2010) coloca que nos últimos anos a atuação brasileira na integração regional sul-americana se caracterizou por um modelo baseado em cúpulas e espaços de coordenação, mesmo com o esforço diplomático no sentido contrário. A IIRSA poderia ilustrar essa colocação de forma acabada segundo este autor.

A participação brasileira na IIRSA, conforme nossa pesquisa apurou e a entrevista feita com os membros do governo confirmou, nos aponta que a colocação acima está correta.

Como já foi colocado, a IIRSA foi uma iniciativa do governo brasileiro com apoio do BID. Carrara nos confirmou que ela surge de um entendimento doméstico de organização e planejamento da infraestrutura nacional aplicada ao território sul-americano, a parte esse protagonismo da sugestão da criação o Brasil não tentou nenhum tipo de aprofundamento desse foro coordenado de discussão no sentido de avançar em sua institucionalização em busca da resolução dos entraves (falta de harmonização jurídica entre os países, questões de ordem de financiamento) diagnosticados como impedimento para a efetivação de avanços.

Esse ponto fica claro na resposta do funcionário do Itamaraty sobre o motivo do distanciamento do país ao longo do processo, segundo ele o caráter estritamente técnico da

IIRSA corroborou com a carência de suporte político e engajamento de autoridades de alto nível dos países e a busca de coordenação para a resolução dos entraves das obras.

No entanto, nos cabe observar que a escolha por uma característica mais técnica da iniciativa foi opção do próprio governo brasileiro ao eleger o Ministério do Planejamento como principal órgão brasileiro atuante no processo da IIRSA. O secretário da SPI é automaticamente detentor do cargo de coordenador nacional brasileiro na iniciativa, cabendo ao MRE a vice-presidência. Carrara nos apontou que apesar de cumprir funções diferentes MRE e MP sempre atuaram conjuntamente e que houve uma boa comunicação entre esses dois órgãos ao longo do processo da IIRSA, o que nos leva a sugerir que o MRE tinha condições de propor maior engajamento político na iniciativa caso esse fosse um dos objetivos.

Assim, por parte da participação oficial do governo brasileiro na IIRSA podemos deslocar o foco de atenções do MRE e do discurso de promover a integração regional para uma participação burocrática e estritamente técnica pelo MP. Esse perfil de atuação deve ser levado em conta como uma escolha brasileira, inclusive quando lançou os moldes de funcionamento da iniciativa, e não resultado independente de uma não-evolução das iniciativas que cria.

Aqui fazemos menção a um apontamento que já colocamos nas seções anteriores, sugerindo que o regionalismo “à brasileira” presente na proposta da IIRSA buscou a convergência política entre os países a respeito do tema da infraestrutura mas não pretendeu criar uma instituição regional dotada de caráter deliberativo com poderes para suplantiar as ações dos países bilateralmente. Esse traço marcante do regionalismo brasileiro pode ser notado em fala do presidente Lula na I Reunião de Chefes de Estado da Casa, em 2005: “Não queremos duplicar esforços nem estruturas institucionais. Desejamos a articulação das várias instâncias de diálogo, coordenação e integração que já possuímos” (LULA, 2005).

Carrara corroborou dessa visão ao levantar que as negociações entre os países para realização das obras aconteceu fora das mesas da IIRSA, mas apoiada em um conhecimento dos projetos emanados durante essas reuniões. As visões de que o Brasil exerceria uma postura “imperialista” através da IIRSA não se sustenta conforme podemos indicar na prevalência de ação bilateral do país e do baixo número de projetos que o Brasil financiou via BNDES dentro do escopo da IIRSA.

O Brasil tem um total de 86 projetos na carteira da iniciativa conforme informação do banco de dados da IIRSA em Dezembro de 2012. Desses, 69 estão na carteira geral e 17 estão na carteira da API. O BNDES aparece como financiador direto de 3 projetos.

Contam 17, os projetos concluídos pelo Brasil na IIRSA.

Tabela 8 – Projetos brasileiros concluídos na carteira da IIRSA

Eixo	Projeto	Montante em Bilhões de Dólares	Natureza do Financiamento	Cárater do Projeto
Amazonas	Programa de manejo ambiental e territorial (Rodovia Cuiabá-Santarém) (BR-163/MT/PA)	12.000.000,00	Tesouro Nacional	Nacional
Escudo das Guianas	Linhas de fibras ótica ou outra tecnologia apropriada que interconectem Caracas ao norte do Brasil			
Escudo das Guianas	Ponte sobre o Rio Arraya	1.500.000,00	Tesouro Nacional	Nacional
Escudo das Guianas	Ponte sobre o Rio Takutu	10.000.000,00	Tesouro Nacional	Brasil-Guiana
Escudo das Guianas	Ponte Internacional sobre o Rio Oiapoque	60.000.000,00	Binacional (Brasil-França)	Brasil-Guiana
Interoceânico Central	Contorno ferroviário de Campo Grande	31.000.000,00	Tesouro Nacional	Nacional
Interoceânico Central	Anel Rodoviário de Corumbá	8.000.000,00	Tesouro Nacional	Nacional
Interoceânico Central	Pavimentação Porto Limão- fronteira com a Bolívia (San Matías)	3.000.000,00	Tesouro Nacional	Nacional
Mercosul-Chile	Conclusão da duplicação do trecho viário Belo Horizonte-São Paulo (BR-381/SP/MG)	1.300.000.000,00	Tesouro Nacional	Nacional
Mercosul-Chile	Construção do anel viário de São Paulo (Trecho Sul)	2.700.000.000,00	Tesouro Nacional e Tesouro Municipal	Nacional
Mercosul-Chile	Construção e pavimentação da Rodovia BR-282/SC Florianópolis-fronteira com a Argentina	100.000.000,00	Tesouro Nacional	Nacional
Mercosul-Chile	Construção do trecho Santa Maris-Rosário do Sul (BR-158/RS)	30.000.000,00	Tesouro Nacional	Nacional
Mercosul-Chile	Sistema de Itaipu (existente)	16.000.000.000,00	Tesouro Nacional	Brasil-Paraguai
Mercosul-Chile	Linha de transmissão Itaipu-Londrina-Araraquara	149.144.214,00	Tesouro Nacional	Nacional
Mercosul-Chile	Adequação Ferroviária da bitola brasileira Rivera-Santana do Livramento-Cacequi	5.000.000,00	Privado	Brasil-Uruguaí
Peru-Brasil-Bolívia	Ponte sobre o Rio Acre	12.000.000,00	Tesouro Nacional	Brasil-Peru
Total		20.431.644.214,00		

Fonte: Elaboração própria. Dados IIRSA (<http://www.iirsa.org/proyectos/Principal.aspx>).

A análise dos projetos nos confirma a tendência da predominância de projetos de cunho nacional e do financiamento do tesouro nacional conforme nos apontou o coordenador nacional.

Sabemos que a escolha das obras que vão entrar na IIRSA pelo Brasil foi feita baseada nos planejamentos setoriais anteriores do Ministério do Planejamento, Carrara nos disse que basicamente todos esses projetos estão na carteira da IIRSA. Ele salientou que não há necessidade em termos de execução dos projetos estarem aí mas que isso foi feito por uma questão de visibilidade dessas obras aos outros países. No entanto, a IIRSA não foi incorporada como algo do planejamento interno, segundo as palavras dele: “[...] Você não vai ver no Brasil uma obra da IIRSA, nos outros países como o Peru e o Equador isso é uma coisa institucionalizada internamente.” Não veremos uma obra, por mais que ela esteja no escopo da IIRSA, com uma placa escrito “Rodovia parte do Eixo-Mercosul Chile da IIRSA”, segundo ele isso é feito nesses países que citou como exemplo.

Essa colocação é interessante pois nos leva a entender o tom mais crítico que a IIRSA foi analisada em trabalhos acadêmicos com origem nesses países. Ao contrário, no Brasil, não se há ao menos conhecimento difundido entre boa parte da sociedade do que é a iniciativa nem que todos os projetos do PAC, por exemplo, são elencados dentro de um processo de integração regional.

Em relação ao BNDES, podemos dizer que a IIRSA entrou como um dos principais meios de ação, no discurso político, para o banco promover a integração regional sul-americana. No entanto, não houve participação massiva do BNDES nos financiamentos das obras da IIRSA, além disso conforme apontou o coordenador nacional o BNDES financia os projetos que lhe são apresentados por empresas brasileiras estando essas na linha de frente de ação. Não existiu, portanto, um papel de protagonismo ou antagonismo do banco nos projetos da iniciativa, ocorreu uma participação essencialmente pragmática e ancorada nas restrições normativas dessa instituição.

No que tangia à participação das empresas brasileiras de construção civil e engenharia na IIRSA podemos apontar que o governo brasileiro reconhece a superioridade em termos de competitividade das mesmas na América do Sul, e que suas ações na região corroboram para que elas sejam beneficiadas devido a essa condição primeira. Sugerimos conforme resposta dada pelo membro do MRE e ao presenciarmos discurso do Ministro João Mendes Pereira em maio de 2012 na Federação de Empresas do Estado de São Paulo (Fiesp), que a expansão dos negócios das empresas brasileiras são pensadas dentro das propostas de integração regional,

apesar disso não podemos dizer que houve uma participação de peso das empresas brasileiras nas obras da IIRSA e nem participação direta nas escolhas dentro da iniciativa.

3.2.3.1 O relançamento da IIRSA- Cosiplan na Fiesp, maio 2012

Em Maio de 2012, ocorreu uma série de eventos sobre a questão da infraestrutura da América do Sul, organizada pela Fiesp.

A razão de tal evento era tornar pública a carteira de projetos da API através de um estudo⁵⁶ preparado pela Fiesp com o apoio do Cosiplan e do governo brasileiro a empresários da região e, principalmente aos empresários brasileiros a fim de que eles se interessassem em participar dessas obras. Desse evento participaram a secretária geral da Unasul no período, María Emma Mejía, o Ministro João Mendes Pereira⁵⁷, responsável por representar o governo brasileiro e o General Brigadeiro Cecílio Perez de Bordón, presidente pro tempore do Cosiplan e Ministro de Obras públicas e Comunicações do Paraguai.

Durante as falas dos participantes foi interessante notar que não houve referência nenhuma ao fato de que os projetos da API fazem parte de uma carteira que já existe há dez anos ou mesmo de que foi a IIRSA. O ministro brasileiro apontou em seu discurso que a API é uma oportunidade para a iniciativa privada e de que a estratégia do Brasil na América do Sul leva em conta a participação dos empresários e seus interesses.

Ao analisarmos o estudo feito pela Fiesp foi salientada a combinação da participação entre a iniciativa privada e os governos junto a Cosiplan. Paulo Skaf, presidente da Fiesp, colocou que a Fiesp estaria fazendo a parte dela no que cabe ao estímulo na busca da integração regional ao organizar esse estudo. O Ministro Antônio Patriota também reconheceu essa importância e qualificou como indispensável o envolvimento privado na implementação das iniciativas de integração física.

O discurso em torno da integração regional costura todas as razões pelas quais os empresários deveriam participar ativamente das obras. As questões de regulação e normas jurídicas foram vistas como responsabilidade de harmonização por parte do Cosiplan e os governos comprometidos com essa instância.

Observamos que em nenhum dos dias do evento estiveram presentes membros do governo que participaram ativamente do processo da IIRSA. Podemos dizer que a

⁵⁶ O nome desse trabalho é “ 8 eixos de Integração da Infraestrutura da América do Sul”.

⁵⁷ Coordenador-geral Econômico para a América do Sul no MRE.

necessidade em dar uma nova roupagem a um processo que vem caminhando lentamente no que tange à sua implementação, pode ser vista como mais um traço da linha de ação brasileira em relação às suas propostas para o subcontinente onde a retórica da integração regional serve mais como legitimadora das dinâmicas brasileiras do que ação efetiva para criação de órgãos regionais supranacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A IIRSA pode ser considerada o primeiro movimento no regionalismo sul-americano em direção à consolidação de iniciativas envolvendo os doze países da região, cuja maior expressão, foi a criação da Unasul em 2008.

O nascimento da iniciativa em 2000, encabeçado pelo governo brasileiro de FHC, representou um novo entendimento da abrangência dos temas de integração regional indo além da agenda comercial-tarifária dos anos 1990, no entanto, a proposta deve ser entendida nos marcos da predominância do discurso político e econômico neoliberal dos governos da região. Os princípios orientadores da IIRSA deixaram claro que a proposta se inseria na concepção do regionalismo aberto num sentido mais amplo e na visão desenvolvimentista do governo brasileiro. Além disso, o protagonismo do BID na coordenação dos trabalhos pode ser entendido de duas maneiras: 1) a incapacidade orçamentária dos países em financiar o funcionamento da iniciativa e 2) a legitimação de uma proposta de integração apoiada nas diretrizes de um órgão multilateral de financiamento da região.

Ao analisarmos a iniciativa ao longo de seus dez anos de existência notamos que não houve propostas efetivas dos governos participantes em desenvolver uma estrutura institucional com caráter deliberativo na IIRSA. As críticas que a iniciativa sofreu, principalmente a partir de 2003 com a emergência de governos alinhados ao discurso antineoliberal na região, residiram na confrontação dos princípios orientadores da iniciativa, como o entendimento de que ela preconizava um modelo de integração voltado a atender os mercados internacionais e não ao desenvolvimento regional.

Em nenhum momento houve uma proposta para que o desenho institucional da iniciativa se alterasse de modo que permitisse uma maior coordenação política na IIRSA. Apesar de ser o alvo das críticas ao modelo neoliberal de integração pelos países bolivarianos, principalmente a Venezuela, a superação de tal modelo segundo eles viria com a criação de novos organismos à parte da IIRSA. Nesse ponto, podemos salientar que a iniciativa propiciou um debate na região por meio das reuniões dos presidentes da América do Sul que trouxe temas como: o desenvolvimento econômico, social, a redução das assimetrias entre os países para o arcabouço da integração regional na primeira década de 2000. Conforme já colocamos, esse processo culminou no surgimento da Unasul.

O caráter descentralizado das decisões no âmbito da IIRSA revela uma característica recorrente nos mecanismos de integração da América do Sul olhando-os em perspectiva

histórica, a criação de iniciativas de integração regional que não demandaram compartilhamento de soberania por parte dos países-membros.

Os países não forjaram nenhum novo arranjo institucional que garantisse que o que era aprovado por consenso fosse executado. Nesse ponto, o fracasso da iniciativa conforme apontam os relatórios do BID, CAF e as análises dos estudiosos do tema não devem ser colocados na conta da iniciativa, e sim na falta de comprometimento e capacidade fiscal-política dos países em colocar em prática o que era acordado nas reuniões.

Os poucos estudos encontrados sobre a iniciativa revelam duas características importantes acerca desse objeto: 1) o tom crítico das análises no começo da década, em relação ao projeto da IIRSA não conseguiu se comprovar ao longo do processo porque a IIRSA não obteve sucesso na implementação das obras e 2) os governos da região conferiram à iniciativa um caráter estritamente técnico reduzindo a importância do mecanismo ao longo de sua existência para a integração regional.

O desenvolvimento de uma metodologia para a classificação dos projetos, a formação da carteira de obras, de ferramentas de mapeamento da região e o conhecimento dos principais entraves da infraestrutura da América do Sul foram os pontos positivos da iniciativa. Além desses fatores, o debate recente na região sobre a necessidade do desenvolvimento de uma arquitetura financeira, por meio de órgãos de financiamento regional, pode ser entendido como resultado da dificuldade em solucionar a questão dos financiamentos dos projetos da IIRSA. Outro ponto positivo resultante da iniciativa foi a convergência política dos países em torno do tema da infraestrutura.

Em relação à participação brasileira, podemos considerar que a IIRSA representou a sul-americanização da estratégia de planejamento de infraestrutura interna do país. Fato esse comprovado pela utilização da metodologia desenvolvida por Eliézer Bastista na concepção dos eixos de desenvolvimento.

A IIRSA foi a proposta de maior expressão para a América do Sul na política externa no governo FHC, ela sofreu uma reavaliação nos governos Lula e por ser considerada um projeto ligado às diretrizes do governo antecessor não adquiriu relevância na política externa a partir de 2003. Isso não significa dizer que ela foi abandonada, mas que o enfoque da política externa do período Lula foi de buscar a convergência político-ideológica dos governos de esquerda da região na conformação de propostas para a integração regional priorizando questões políticas e sociais, conforme podemos observar os discursos dos países na III Reunião de Presidentes da América do Sul em Cusco.

No entanto, se no discurso diplomático de Lula a IIRSA vai desaparecendo ao longo dos anos, como já colocamos, a participação do governo brasileiro por meio da coordenação do Ministério do Planejamento continuava efetiva. Daí vem a análise do Ministério de Relações Exteriores de que a iniciativa não representou avanços na integração regional por ser estritamente técnica, isso deve ser entendido como uma escolha do próprio governo brasileiro em conferir esse caráter a IIRSA.

Como apontamos por meio das análises de discurso de Lula, o tema da infraestrutura ganhou relevância em detrimento do avanço institucional da iniciativa, nesse ponto podemos dizer que o discurso diplomático brasileiro em torno da necessidade da integração de infraestrutura se descolou da IIRSA e ganhou autonomia na estratégia do país para a América do Sul, servindo como legitimação para o financiamento do BNDES às empresas de construção civil brasileiras realizarem obras nos países da região.

A presença das empresas brasileiras nos países vizinhos foi o principal argumento utilizado pelos analistas para qualificar o governo brasileiro como imperialista, agindo através da IIRSA. Nossa análise atesta que isso não encontra fundamento, na medida em que as obras financiadas pelo BNDES não estiveram no escopo da iniciativa. Outro ponto relevante em relação a atuação do banco foi de que os países que receberam as obras foram os responsáveis por decidir realizar o financiamento via BNDES.

De todo modo, é interessante notar que a participação do banco brasileiro no financiamento das obras de infraestrutura adquiriu certa ambiguidade na avaliação dos estudiosos do tema e mesmo dos governos da região. Ora cobrou-se uma postura de *paymaster* do governo brasileiro no financiamento das obras, ora acusou-se o uso do banco como indicativo das intenções hegemônicas do país na América do Sul. De nossa parte salientamos, mais uma vez, que a escolha pelo financiamento via BNDES envolveu análises pragmáticas tanto do lado brasileiro quanto do lado dos governos nacionais.

A IIRSA representou um modelo de integração regional que serve para ilustrar o perfil brasileiro no regionalismo sul-americano da década de 2000. O país liderou o lançamento da iniciativa, não tomou medidas efetivas para garantir aprofundamento institucional que envolvesse alguma carga de supranacionalidade, ao longo dos anos avaliou que a iniciativa não correspondeu aos objetivos da sua política externa e relançou a proposta sob nova roupagem através do Cosiplan.

Esse regionalismo à brasileira pode ser avaliado por algumas características principais: fortalecimento do caráter de negociação bilateral, baixo compromisso institucional e a

afirmação da importância da integração regional nos discursos diplomáticos buscando convergência política dos países vizinhos em temas de seus interesses na política externa.

Os resultados da IIRSA, e a prevalência de execução das obras de caráter nacional, mostraram que os países da região utilizaram a iniciativa para concretizar políticas domésticas e não necessariamente buscou-se avançar na integração física entre os países. A inclusão de projetos na carteira da IIRSA significou visibilidade para esses projetos nacionais e a possibilidade de serem realizados por contarem com o “selo IIRSA” de viabilidade.

Podemos dizer que de modo geral a iniciativa “não vingou” na região por conta de uma escolha dos próprios países. A IIRSA surgiu em 2000, foi reavaliada na metade da década e os países chegaram a conclusão de que ela não foi a melhor estratégia para garantir avanços na integração de infraestrutura, resguardando da iniciativa apenas os logros técnicos.

O intuito desse trabalho, a princípio, era dialogar com visões muito críticas surgidas no começo da década acerca da iniciativa que ainda estava em curso. A escolha de avaliar a evolução da iniciativa, tanto institucional quanto dos resultados para a integração regional, foi ir além do que estava proposto no projeto de lançamento e verificar onde ela chegou, em 2012. Ao nos debruçarmos sobre o objeto percebemos que o envolvimento dos países na iniciativa teve um caráter técnico-burocrático e autônomo, autonomia aqui entendida dentro dos constrangimentos econômicos e políticos de cada país. Mesmo o papel brasileiro na iniciativa não foi representativo no que tange ao fortalecimento do mecanismo, esse *gap* político por parte dos países foi fator-chave para que a iniciativa não avançasse.

A incorporação da IIRSA ao Cosiplan em 2009, representou um novo fôlego à integração da infraestrutura, no entanto, é cedo para avaliarmos quais serão os resultados desse processo. O que podemos indicar dessa fase é que a IIRSA foi relegada à categoria de órgão de apoio técnico do Comitê, o que representa de fato o fim da iniciativa como proposta principal para a integração física da América do Sul.

REFERÊNCIAS

- ACSERALD, H. *Eixos de Articulação Territorial e Sustentabilidade do Desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro: Projeto Brasil Sustentável e Democrático: Fase, 2001. (Série Cadernos Temáticos, n. 10)
- ALVES, R. M. *A temática financeira na agenda da política externa do governo Lula: o BNDES e o modelo de participação e exposição financeira do Brasil na América do Sul*. Dissertação defendida no PPGRI-San Tiago Dantas. 2008.
- _____. *Corporação Andina de Fomento: o financiamento da infraestrutura integradora sul-americana e a participação do Brasil*. Meridiano 47, v. 12. n. 123. Jan-Fev 2011.
- ARAÚJO JR., J. T. *Infraestrutura e integração regional: o papel da IIRSA*. Rio de Janeiro, 2009. Breves CINDES.
- _____. *Os atuais estilos de inserção internacional do Brasil e da China*. Rio de Janeiro, 2012. Breves Cindes.
- CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. Cidade: Editora, 1994. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>>. Acesso em: 14 fev. 2013.
- BASTOS, P.Z. *A economia Política da integração da América do Sul no mundo pós-crise*. Observatório da economia global. Textos avulsos, n.10. Abril de 2012, p. 28-29
- BATISTA, E. *Infraestrutura para desenvolvimento sustentado e integração da América do Sul*. Editora: Expressão e Cultura, 1997. Rio de Janeiro.
- BANDEIRA, L. A. M. A integração da América do Sul como espaço geopolítico. In: *Integração na América do Sul*. Brasília: Funag, 2010.
- BNDES. *Integração da América do Sul: o BNDES como agente de política externa*. Informe BNDES, Rio de Janeiro, n. 187, nov. 2004. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Informe_BNDES/>. Acesso em: 05 out. 2012.
- _____. *Temas para a promoção comercial brasileira 2001-2004*. Publicações BNDES 2004.
- BID. *Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America*. IDB 2002 Report. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1638661>>. Acesso em: 10 maio 2012.
- BID INTAL. *IIRSA Diés años después: sus logros y desafíos*. 1ª edición. Buenos Aires, 2011.
- CARVALHO, C.R.P. *O Protagonismo do BNDES no financiamento da infraestrutura sul-americana durante o governo Lula: interface entre interesses domésticos e a Política Externa*. Brasília, 2012. Artigo apresentado no I Seminário Nacional de Pós-Graduação de Relações Internacionais (ABRI).

_____. *A Atuação do BNDES na Integração da América do Sul*. Recife, 2011. Dissertação de Mestrado defendida no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

CASTILLO, R. *Transporte e logística de grãos sólidos agrícolas: componentes estruturais do novo sistema de movimentos do território brasileiro*. Anais do IX Encontro de Geógrafos da América Latina. México: 2003.

CEBRI-CINDES Força Tarefa. *O Brasil na América do Sul*. Relatório Final. Mimeo. Rio de Janeiro, 2007.

CECENA, A. E. *Os caminhos e os agentes do saqueio da América Latina*. In: Empresas Transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário. São Paulo, 2009. 1ª ed. Editora Expressão Popular.

COUTO, L. F. *Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula*. Revista Civitas, v. 10, n. 1. Porto Alegre, 2010.

_____. *A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana-IIRSA como instrumento da política exterior do Brasil para a América do Sul*. Oikos n. 5. 2009.

DEOS, S. D.; WEGNER, R. *Cooperação financeira e o financiamento da infraestrutura na América do Sul*. OIKOS. Rio de Janeiro, outubro de 2010. v. 9, n. 2. Disponível em: <www.revistaioikos.org>. Acessado out. 2012.

DUPAS, G.; OLIVEIRA, M. F. *A União Sul-americana de nações: oportunidades econômicas e entraves políticos*. In: Novas lideranças Políticas e alternativas de governo na América do Sul- Luis Fernando Ayerbe (org.). São Paulo: Editora Unesp, 2008.

FIESP. *8 eixos de Integração da Infraestrutura da América do Sul*. São Paulo, 2012. Fiesp.

FIORI, J.L. *Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana*. Textos para discussão Cepal. Ipea n. 42. 2011.

GOMES, K.R. *Unasul: mais do mesmo? As dimensões do processo de integração sul-americano*. Dissertação defendida na PPGRI-San Tiago Dantas. 2012.

HOFMANN, A. R.; COUTINHO, M.; KFURI, R. *Indicadores e análise multidimensional do processo de integração do Cone Sul*. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 51, n. 2, p. 98-116, 2008.

IIRSA. *Evolução da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana: aspectos gerais*. 2009. Disponível em: <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb09_seccion1_por.pdf>. Acesso em: 15 set. 2012.

_____. Sección V. *Cartera de projetos IIRSA 2004*. Disponível em: <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb04_14_seccion_v.pdf>. Acesso: 7 abr. 2011.

LIMA, M.R.S. *Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña*. America Latina/Internacional, v.1, n.2, outono-inverno 1994.

LIMA, M.R.S.; COUTINHO, M.V. Uma versão estrutural do regionalismo. In: DINIZ, Eli (org.). *Globalização, Estado e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

LUCE, M.S. *O subimperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do governo Lula (2003-2007)*. Dissertação de mestrado defendida no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFRGS. 2007.

MALAMUD, A. *Sovereignty is back, integration is out: latin american travails with regionalism*. In: The State of the Union(s): The Eurozone Crisis, Comparative Regional Integration and the EU Model. Joaquín Roy (coord.) Miami, 2012.

MANTEGA, G. *Integração da Infraestrutura de América do Sul*. Anais. Foz do Iguaçu: Primeira Rodada de Consultas para Construção da Visão Estratégica Sul-Americana no Brasil, 2005. 16 slides. Disponível em: <http://www.bnades.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/apresentacoes/mantega_IIRSA.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2011.

MELLO, F.C. *O Brasil e o multilateralismo contemporâneo*. Rio de Janeiro: IPEA, 2011.

MIYAMOTO, S. *As grandes linhas da política externa brasileira*. Textos para discussão CEPAL-IPEA, n.45. 2011.

_____. *O Brasil e a América Latina: opções políticas e Integração Regional*. Texto apresentado no IV Congresso da Associação Latino-Americana da Ciência Política (ALACIP) realizado na Universidade da Costa Rica, Agosto de 2008

NYKO, D. *Integração Regional, Cooperação Financeira e a Atuação do BNDES na América do Sul no período recente*. Dissertação de Mestrado apresentada no Instituto de Economia da Unicamp. Campinas, 2011.

NOVOA, L.F. *O Brasil e seu 'desbordamento': o papel central do BNDES na expansão das empresas transnacionais brasileiras na América do Sul*. In: Empresas Transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário. São Paulo, 2009. 1ª ed. Editora Expressão Popular.

PADULA, R. *Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica*. Tese de doutorado defendida no Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFRJ. Setembro, 2010.

QUINTANAR, S. e LOPEZ, R. *O plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA): oportunidades e riscos. Seu significado para Argentina e Brasil*. Boletim OPSA, 2003.

SARAIVA, M.G. *Política Externa Brasileira para os países sul-americanos e os processos de integração na região: crenças na formulação e pragmatismo na prática*. In: Anuario de la Integración Regional da America Latina y el Gran Caribe, 2010. CRIES.

_____. *A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas*. Mural Internacional, vol.1. Ano I. Jan-Jun, 2010.

SENNES, R. Brasil na América do Sul: internacionalização da economia, acordos seletivos e estratégia hub-and-spokes. IPEA. Revista Tempo do Mundo, vol.2, n.3.2010.

SENNES, Ricardo e MENDES, Ricardo. *Projeto América do Sul: serviços de logística, IIRSA e Integração regional*. Relatório Final. São Paulo, Junho de 2008. CINDES. Disponível em: <http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=7&view=finish&cid=239&catid=23> Acesso: 13 maio 2012.

SOUZA, A.M. *IIRSA e a liderança regional brasileira*. Artigo apresentado no XVIII Congresso Internacional da ALAS. Recife, 2011.

_____. *O expansionismo nos governos Lula e o BNDES*. Meridiano 47 vol.11, n.120. Jul-Ago, 2010.

SPEKTOR, M. *Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região*. Revista Brasileira de Política Internacional. vol 53, n.1.2010

VEIGA, P. M.; RÍOS, S.P. *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Breves CINDES, n. 10, agosto de 2008.

VERDUM, R. *Financiamento e megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana*. Brasília: Inesc, 2008.

VIGEVANI, T. e CEPALUNI, G. *A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação*. Contexto Internacional, vol.29, n.2, julho/dezembro 2007.

VIGEVANI, T; OLIVEIRA, M.F. de; CINTRA, R. *Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração*. Tempo soc., São Paulo, v. 15, n. 2, Nov. 2003 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200003&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: 02 dez. 2012.

VIGEVANI; RAMANZINI JR. *Pensamento Brasileiro e Integração Regional*. Revista Contexto Internacional. Vol.32, n.2, julho-dezembro 2010.

ZIBECHI, R. *Brasil potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*. Bogotá, 2012. 1ª ed. Ediciones Desde Abajo.

Documentos

1ª Rodada de Consultas para Construção da Visão Estratégica Sul-Americana no Brasil 23 de Novembro de 2005. Disponível em:

<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empr esa/download/apresentacoes/mantega_IIRSA.pdf>. Acesso em: 13 out. de 2012.

Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010, Informe de Evaluación. Disponível em:
<http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/aic_2005_2010_informe_de_evaluacion.pdf>. Acesso em: 24 jan 2012.

Agenda de Projetos Prioritários de Integração-Cosiplan. Disponível em:
<http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/api_agenda_proyectos.pdf>. Acesso em: 05 maio 2012

Ata da Reunião de Ministros de Transporte, Telecomunicações e Energia- Montevidéu-Uruguaí, 2000. Disponível em:
<<http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/Reuni%C3%B3n%20de%20Ministros%20Uruguay%20diciembre%20de%202000.pdf>> Acesso em: 24 jan de 2012.

Comunicado de Brasília. Disponível em:
<http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/comunicado_brasilia_esp.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2012.

Cosiplan-Plano de Ação estratégico 2012-2022. Disponível em:
<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/spi/111130_Cosiplan_PAE_Plano_de_%20acao_estrategico.pdf> Acesso em: 09 jan. 2013.

Declaração de Cusco sobre a Comunidade Sul-Americana de Nações, III Reunião dos Presidentes da América do Sul, Cusco, Peru, dezembro de 2004. Disponível em:
<http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/oe_cusco04_declaracion_del_cusco.pdf> Acesso em: 24 jan. 2012.

Declaração dos Ministros da Unasul sobre a Cosiplan (29/11/2011). Disponível em:
<http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=462:declaracion-ministros-de-comunicaciones-de-unasur-brasilia-noviembre-2011&catid=95:consejo-suramericano-de-infraestructura-y-planeami> . Acesso em: 13 out.2012.

Declaração dos Ministros da Unasul sobre a Cosiplan (09/03/2012). Disponível em:
<http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=557:declaracion-de-los-ministros-de-comunicacion-de-unasur&catid=95:consejo-suramericano-de-infraestructura-y-planeami>. Acesso em: 05 maio 2012.

Declaração sobre Integração na área de Infraestrutura. Disponível em:
<http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/cde7_anexo8_declaracion_infraestructura_port.pdf> Acesso em: 05 maio 2012.

Declaração sobre Infraestrutura na II Reunião de Chefes de Estado da CASA , realizada em Cochabamba,Bolívia, em 2006. Disponível em:<
http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/rp_cochabamba06_csn_integracion_fisica_sudamericana.pdf> . Acesso em: 05 maio 2012.

Declaração sobre Integração Física Sul-americana na 2ª Reuniao da Casa-Cochabamba,Bolívia-2006. Disponível em:
<http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/rp_cochabamba06_csn_integracion_fisica_sudamericana.pdf> Acesso em: 10 de ago. 2012.

Dez anos de Política Externa Brasileira- América do Sul.Relações com países sul-americanos.infraestrutura. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.1.6-america-do-sul-infraestrutura>>. Acesso em: 24 jan 2012.

Discurso Carlos Lessa Seminário BNDES-CAF. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/caf_abertura1.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2012.

Documentos de apoio a I Reuniao de Presidentes da América do Sul. Disponível em: <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/rp_brasilia2000_documentos_de_a_poyo.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2012.

Estatuto do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento-COSIPLAN.Disponível em: <http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&catid=95:consejo-suramericano-de-infraestructura-y-planeami&id=335:estatutos-del-consejo-de-infraestructura-y-planeamiento>. Acesso em: 05 maio 2012.

Metodología para evaluación de proyectos- IIRSA. Disponível em: <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/acp_presentacion_%20metodologia_evaluacion_grupos_%20proyectos.pdf>. Acesso em: 15 out 2012.

Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur.Una Propuesta. Disponível em: <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/plan_de_accion_para_integracion_infraestructura_regional%20en%20am%C3%A9rica%20del%20sur.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2012.

Primera Reunión de Presidentes de America Del Sur, Brasilia, Septiembre de 2000-Declaracion de los Presidentes. Disponível em: <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/rp_brasilia2000_declaracion_de_los_presidentes.pdf> Acesso em: 24 jan. 2012.

Planejamento Territorial Indicativo-carteira de projetos IIRSA 2009.Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/04494pt.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2012.

Plano de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur-Montevidео, República Oriental del Uruguay-2000. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Montevideo%20final.pdf>> . Acesso em: 5 maio 2012.

Tratado Constitutivo da Unasul.Disponível em: <<http://unasursg.org/PDFs/unasur/tratado-constitutivo/Tratado-Constitutivo-version-portugues.pdf>> Acesso em: 24 set. de 2012.

Discursos

Discurso do Presidente Fernando Henrique Cardoso no encerramento da 1ª Reunião de Presidentes da América do Sul (Brasília, 2000). Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique->

cardoso/discursos-1/2o-mandato/2000-2-semester/23.pdf/at_download/file>. Acesso em: 05 maio 2012.

Discurso do Presidente Fernando Henrique Cardoso no encerramento da 2ª Reunião de Presidentes da América do Sul (Guayaquil-Ecuador, 2002). Disponível em:

<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos-1/2o-mandato/2002-2-semester/26-e-27-de-julho-de-2002-discurso-por-ocasio-da-ii-reuniao-de-presidentes-da-america-do-sul/view>>. Acesso em: 05 maio 2012.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na 3ª Reunião de Presidentes da América do Sul por ocasião do anúncio da Rodovia Interoceânica (Cusco-Peru 2004). Disponível em:

<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/2o-semester/08-12-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-3a-reuniao-de-presidentes-da-america-do-sul-por-ocasio-do-anuncio-da-rodovia-interoceanica/view>>. Acesso em: 23 out. 2012.

Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva no encerramento da 3ª Reunião de Presidentes da América do Sul (Cusco-Peru, 2004). Disponível em:

<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/2o-semester/08-12-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-do-encerramento-da-3a-reuniao-de-presidentes-da-america-do-sul/view>> Acesso em: 01 abr. 2012.

Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na abertura da 1ª Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-americana de Nações (Brasília-Brasil, 2005). Disponível em:

<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/2o-semester/30-09-2005-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-primeira-reuniao-de-chefes-de-estado-da-comunidade-sul-americana-de-nacoes-casa/view>> Acesso em: 05 jul. 2012.

Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva no encerramento da 1ª Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-americana de Nações (Brasília-Brasil, 2005). Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/2o-semester/30-09-2005-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-no-encerramento-da-reuniao-de-chefes-de-estado-da-comunidade-sul-americana-de-nacoes-casa/view> >. Acesso em: 08 set. 2012.

Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na 2ª Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-americana de Nações (Cochabamba-Bolívia, 2006). Disponível em:

<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2006/2o-semester/09-12-2006-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-reuniao-dos-chefes-de-estado-e-de-governo-dos-paises-da-comunidade-sul-americana-de-nacoes-casa/view>>. Acesso em: 05 maio 2012.

Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva no encerramento da 2ª Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-americana de Nações (Cochabamba-Bolívia, 2006). Disponível em:

<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2006/2o-semester/09-12-2006-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-no-encerramento-da-reuniao-dos-chefes-de-estado-e-de-governo-dos-paises-da-comunidade-sul-americana-de-nacoes-casa/view>> Acesso em: 05 maio 2012.

republica-luiz-inacio-lula-da-silva-no-encerramento-da-reuniao-dos-chefes-de-estado-e-de-governo-dos-paises-da-comunidade-sul-americana-de-nacoes-casa/view >. Acesso em: 23 jul. 2012.

Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante Reunião extraordinária de chefes de Estado e Governo da 1ª Reunião da Unasul (Brasília-Brasil, 2008). Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/1o-semester/23-05-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-reuniao-extraordinario-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-uniao-sul-americana-de-nacoes-unasul/view>>. Acesso em: 08 ago. 2012.

Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante 3ª Reunião da Unasul (Quito-Ecuador, 2009). Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/2o-semester/10-08-2009-intervencao-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-cerimonia-de-abertura-da-3a-reuniao-ordinaria-do-conselho-de-chefes-de-estado/view>>. Acesso em: 30 maio 2012.

Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante Reunião Extraordinária da Unasul (Bariloche-Argentina, 2009). Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/2o-semester/28-08-2009-intervencao-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-reuniao-extraordinaria-do-conselho-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-unasul/view>> Acesso em: 12 maio 2012.

Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante Reunião Extraordinária da Unasul (Los Cardales-Argentina, 2010). Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/1o-semester/04-05-2010-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-reuniao-do-conselho-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-unasul/view>>. Acesso em: 02 out. 2012.

Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante 4ª Reunião da Unasul (Georgetown,-Guiana, 2010). Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/2o-semester/26-11-2010-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-4a-reuniao-ordinaria-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-unasul/view>> Acesso em: 12 abr.2012.

APÊNDICE I - ENTREVISTA COM O COORDENADOR NACIONAL DA IIRSA NO BRASIL SR. ERNESTO CARRARA JUNIOR, FUNCIONÁRIO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO.

A entrevista foi realizada em Brasília, em outubro de 2012. Abaixo, apresentamos as perguntas que serviram de base para a conversa.

1. Há quanto tempo você participa dos trabalhos da IIRSA e qual sua função ?
2. Qual a importância da iniciativa dentro do escopo de trabalho do Ministério de Planejamento e qual o papel do mesmo dentro da comissão interministerial que participa das reuniões?
3. Como você avalia , partindo de uma visão brasileira , a iniciativa e os resultados alcançados até agora pelo país? Como o Brasil participa nas reuniões?
4. Um dos pontos mais levantados quando falamos de IIRSA é a dificuldade dos financiamentos para as obras. No balanço de 10 anos da iniciativa foi apontado que o convênio CAF-BID-Fonplata não foi suficiente para garantir que os projetos avançassem. A participação do BNDES , conforme o site de acompanhamento dos projetos da IIRSA , é de apenas 3 projetos.⁵⁸ No entanto, só em 2011 o BNDES desembolsou 12 bilhões em financiamentos para projetos de infraestrutura na América do Sul , porque a participação do BNDES é pequena dentro dos projetos da iniciativa e substancialmente bilateralmente?
5. Qual o formato dos projetos que entram para a carteira da IIRSA, qual a avaliação que o governo brasileiro faz para definir quais projetos entram e quais não?
6. Qual a interação entre o Ministério do Planejamento e o Ministério das Relações Exteriores em relação às decisões da IIRSA? Qual o grau de autonomia do Ministério do Planejamento?
7. Ao analisar os projetos os quais o Brasil participa vemos que muitos deles são em âmbito nacional, inclusive do PAC, qual o motivo dessas obras estarem incluídas na carteira de projetos?
8. Qual sua avaliação sobre a IIRSA ser incorporada ao Cosiplan, isso altera em alguma medida o funcionamento institucional da iniciativa?
9. Qual a relação entre o Ministério do Planejamento e o empresariado brasileiro? há um canal de comunicação?

ENTREVISTA

Na transcrição da entrevista, EC é a abreviação que indica as falas do coordenador nacional e KS nossas intervenções.

⁵⁸ 1-Eixo Andino-Conclusão da Pavimentação Potosi-Tarija ; 2-Eixo de Capricórnio-Pavimentação Tupiza Villazón e 3-Eixo Peru-Brasil-Bolívia-Rodovia Cobija-El Choro-Riberalta.

EC: A primeira questão que você levanta é há quanto tempo eu trabalho com a IIRSA. A IIRSA foi gestada aqui na SPI (Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos). Eu trabalho desde 1996 na SPI, no início dos trabalhos em 2000 quando ainda estavam no processo das negociações eu não participava diretamente desse projeto. Eu passei a participar representando a SPI a partir de 2004. Antes estava em outra área aqui na SPI. Porque, na realidade a coordenação nacional da IIRSA é da instituição, da SPI, então o secretário é o coordenador nacional. Por isso que falo que quando passei a participar eu passei a participar na linguagem da IIRSA como “alterno”, ou seja, substituto. Porque normalmente o secretário que entra, ele não tem o histórico do assunto e passa a participar das reuniões mas não tem o acúmulo. Nós fazemos toda a parte da tarefa vamos dizer assim, executiva, operacional da IIRSA desde 2004.

KS: Mas o projeto nasce aqui na SPI mesmo? Ou é uma proposta que o MRE traz para cá e de alguma forma vocês levam para frente?

EC: Nasce, ele nasce. Ele nasceu aqui no planejamento, não sei te dizer em termos de negociação política como surgiu, do ponto de vista metodológico, nós em 1999 estávamos fazendo nosso plano plurianual (PPA) de 2000-2003. A metodologia territorial do plano, utilizou algo que vinha do Eliézer Batista ainda na secretaria de assuntos estratégicos da presidência quando ele concebeu corredores de exportação que no caso do PPA teve também essa conotação de corredores, vê-se a parte toda de infraestrutura desse PPA, e os programas chamam corredor nordeste, etc e outras denominações dos corredores do PPA. Essa metodologia de planejamento territorial na condução do processo IIRSA, em 2000 na I Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, aliás a I primeira reunião que houve dos presidentes da América do Sul, nessa reunião é que foi criada a IIRSA e nos seus trabalhos de planejamento territorial utilizou essa metodologia do Brasil. A metodologia que o Brasil tinha adotado no seu planejamento de médio prazo e assim foi e, a América do Sul foi dividida na época em nove eixos de integração e desenvolvimento. O pano de fundo geral é esse. O PPA é feito aqui e nas negociações, o Brasil exerceu a primeira presidência pro-tempore da IIRSA, período curto, e depois só veio a ser de novo agora em 2011. Nesse período todo foram outros países, nesse período inicial o coordenador nacional do Brasil é que conduziu esse processo de usar o planejamento territorial do modelo brasileiro no âmbito da IIRSA.

KS: Quando o Brasil leva a proposta da IIRSA nessa primeira reunião há uma interlocução com o Ministério das Relações Exteriores? Isso vai fazer parte de um projeto regional do Brasil para América do Sul? Houve uma interlocução com o MRE para levar esses projetos aos países ou é o Ministério do Planejamento que levou na reunião em Brasília?

EC: O Itamaraty está conosco desde o início inclusive quando se cria a comissão interministerial que tenta organizar a participação brasileira no âmbito da IIRSA. O planejamento fica com a presidência dessa comissão e o Itamaraty como vice, então já no início, desde o início nós sempre estivemos juntos. Obviamente que a gente exerce atividades distintas no âmbito da IIRSA, embora estivemos presentes em todas as reuniões quando o assunto é de natureza mais político-institucional, vamos chamar assim, nós deixamos que o Itamaraty conduza as questões de política externa. Nas questões técnicas somos nós quem coordenamos os setoriais no sentido de incluir projetos na carteira, discutir quais projetos são prioritários, essa parte técnica é feita por nós, conduzida por nós. Quando trata, vamos dizer, de eleger a nova presidência pro-tempore ou algo do gênero, essa articulação entre os países é feita pelo Itamaraty.

KS: A parte da concepção da proposta da IIRSA, quando pegamos a primeira carta de princípios e intenções da iniciativa, como o regionalismo aberto e outros fundamentos. Houve participação do Itamaraty na elaboração?

EC: Eu não posso te garantir isso porque eu não participei desde o início. O que eu posso te dizer é que os outros documentos que foram feitos ao longo do tempo em que o Brasil participou, porque as vezes é muito difícil separar o que nós estamos falando entre o que é política externa e o que não é, em geral, o quando a gente faz pronunciamento dos nossos ministros, a gente faz em conjunto. Porque quem faz o nosso pronunciamento é nossa ministra, nas reuniões que os nossos ministros estão envolvidos eles são feitos em conjunto. O Itamaraty dá a linha de fundo geral da política externa, de apoio ao processo de integração e nós tratamos de como o Brasil vê o processo de integração física, quais são os benefícios econômicos e sociais decorrentes desse processo. Em geral nós temos, nunca tivemos nenhum tipo de conflito nessa relação, embora seja meio atípico, a IIRSA era um órgão meio ad-hoc dentro da estrutura. Era, porque no contexto do Cosiplan mudou a situação, porque ela não estava debaixo de nenhum organismo internacional então ela era em si um órgão em que os coordenadores nacionais se reuniam, reuniões organizadas pelo CCT, que organizava e viabilizava até do ponto de vista financeiro a realização das reuniões e dos eventos para a constituição de carteiras, foi um processo que teve custo. Esse custo foi um custo assumido pelos bancos (BID, CAF, FONPLATA). Vem daí as críticas, vamos dizer assim, seja da própria sociedade, e um certo desconforto dos governos, de alguns governos. Mas isso é mais na segunda metade da década, quando as questões político-ideológicas vão interferir no processo, que no início, a impressão que eu tenho é de que sempre foi muito técnico. Embora com pouco resultado na parte inicial.

EC: Dentro da segunda questão que você levanta, a IIRSA dentro do escopo do MP. Nós coordenamos a comissão, isso tá mudando com a incorporação da IIRSA na Cosiplan, e há dois decretos, um que organiza a participação do Brasil na UNASUL e um que organiza a participação do COSIPLAN.

Karen: Já que estamos falando do funcionamento, então no caso as comissões nacionais de cada país traziam pro âmbito doméstico o que era discutido nas reuniões anuais?

EC: No âmbito da IIRSA as reuniões eram mais frequentes. Aproveitavam-se as reuniões dos grupos técnicos executivos para ter as reuniões dos coordenadores nacionais da IIRSA. Hoje em dia com a incorporação ao COSIPLAN, há reuniões do comitê coordenador do COSIPLAN, que se reúne necessariamente uma vez por ano porque ele tem que preparar a reunião do conselho. Mas ele tem se reunido pelo menos duas por ano ou às vezes três. No nosso caso tivemos três reuniões em 2011, do comitê coordenador que é o coordenador político, que decide o que vai ser encaminhado para aprovação no âmbito dos conselhos dos ministros. Mas essa é uma reunião prévia para acordar os documentos que vão ser levados para a reunião dos ministros. Alguns são obrigatórios a aprovação, como o plano de trabalho de cada ano, nós na nossa presidência aprovamos o Plano de Ação Estratégica (PAE) de 2012-2022, aprovamos também a API, os 31 projetos estruturados, isso tudo são decisões que ocorrem no âmbito desse comitê e que são elevadas ao conselho. Mas em geral, há uma reunião formal obrigatória que antecede a reunião do conselho, essa é anual. E tem uma no início do primeiro semestre para organizar as reuniões do ano ou discutir algo que surja nesse período.

EC: Agora os resultados né. O grande benefício que a IIRSA trouxe desde o início, é primeiro conhecer, vamos dizer assim, a infraestrutura de cada um dos países de forma organizada. Aquela infraestrutura estruturante que permitiria dentro de um planejamento de

longo prazo estabelecer a integração, então, esse foi um processo dinâmico mas que também uma vez feito, não muda a cada momento. Porque estamos falando de grandes interconexões e isso foi possível ao longo do período de plano inicial nesses dez anos, ter a América do Sul toda mapeada. Hoje a gente sabe quais são as possibilidades, aquilo que não foi feito hoje, pelo menos, se sabe o que se pode fazer. Antes não se tinha isso definido. A IIRSA enfrentou na primeira década de 2000 uma dificuldade financeira, todos os países da América do Sul tinham problemas de restrições fiscais. O Brasil só começa a sair, a melhorar sua situação fiscal a partir de 2005-2006 quando já se negociava no FMI, o Plano Piloto de Investimentos (PPI) que era justamente para retirar do cálculo do superávit primário os investimentos feitos em infraestrutura, essa era uma negociação anterior mas que se realiza, se concretiza nesse PPI. Que era um projeto piloto em que cinco países participavam, em que uma porcentagem determinada do PIB em três anos não era contada como despesa, ou seja, ela não iria afetar o cálculo, isso veio a se tornar o PAC, o PPI é um piloto do PAC.

EC: E, nesse período que o Brasil a maior parte dos projetos do Brasil que integrava a IIRSA começa a deslançar. Nós, praticamente dos grandes projetos estruturantes, nós chegamos quase todos às fronteiras, ou chegamos ou estamos chegando. Alguns foram já concluídos, por força da situação fiscal ter melhorado na segunda metade dos anos 2000. E porque, no período anterior isso não foi possível? Inclusive porque os bancos estavam envolvidos, quer dizer vamos dizer assim, qual o interesse dos bancos em participar de uma iniciativa dessa? Eu imagino retrospectivamente, que eles tinham a intenção de construir uma carteira de projetos que eles fossem financiar, o interesse primeiro deles certamente era esse. O negócio deles é financiar projetos. Ter uma carteira organizada que pudesse ser conhecida de antemão, avaliada, seria interessante pros bancos, só que os próprios países não tinham capacidade de endividamento para tomar recursos, por essa situação fiscal difícil. O Brasil deixa de ter necessidade dos empréstimos, ele começa a gerar tanto superávit, tanta reserva que ele deixa de ser tomador de empréstimo dos bancos. O tesouro faz isso, o Brasil se financia diretamente através do tesouro nacional sem ter que tomar empréstimo nessas entidades. Só quando a taxa de juros é mais interessante que o tesouro toma no mercado.

EC: Então, o Brasil deixa a partir de 2006 de depender desses bancos, pode ter algum projeto isolado vinculado a alguma doação para fazer estudo, mais institucional que o Brasil receba dinheiro desses bancos mas não para grandes projetos. Esses bancos, BID e CAF atuam no Brasil hoje basicamente financiando os estados, eventualmente algum grande município. Mas não a União. Por falta de necessidade, a situação dos nossos vizinhos melhorou mas não é a mesma do Brasil, a crítica que sempre se fez “ah mas os bancos não atuaram financiando os projetos”, a razão primeira é a própria incapacidade dos países se financiarem externamente pelos bancos. E a segunda é que os países têm dois tipos de projetos de infraestrutura, um são os projetos para atender as suas prioridades e o outro são os projetos de integração. A avaliação da Comissão de Assuntos Internacionais (CAIN), do Ministério de planejamento que fez estudou a relação dos países com os bancos é de que os projetos de integração não foram financiados quando a situação melhorou porque os países priorizaram os seus projetos de infraestrutura nacionais. Não quer dizer que os bancos não tenham financiado infraestrutura nesse período, to falando nessa primeira metade no Brasil (2000-2005) e nos outros países a segunda também, eles financiaram, é só olhar as carteiras de infraestrutura da CAF. Eles financiaram várias obras de infraestrutura de vários países da América do Sul. Agora, quem decide quais processos vão submeter, os países têm cotas nesses bancos, eles pegam financiamento proporcional as suas cotas de participação nos bancos, eles preferem utilizar os recursos que são disponíveis para financiar projetos de infraestrutura nacionais do que os de infraestrutura regional, então é uma constatação factual. Não é que prefere por isso ou por aquilo, É porque de fato assim ocorreu.

KS: E esses projetos fora do âmbito da IIRSA?

EC: Fora do âmbito da IIRSA. Você faz uma observação sobre o BNDES. Por que o BNDES não financia projeto de infraestrutura na IIRSA, e ele financia bem mais que o BID fora dela. Não é que o BNDES não queira financiar os projetos da IIRSA é que quem decide/toma esses recursos são os países, não é o BNDES. Visto de uma maneira geral o BNDES está na mesma situação de BID e CAF, ele financia os projetos que lhe são apresentados. Ele não tem como decidir porque faz um e não o outro, o BNDES tem uma característica, embora seja o principal financiador de infraestrutura na região, maior que o BID, ele tem uma restrição, de que só pode financiar empresas nacionais e isso implica que na realidade o BNDES está financiando a exportação de serviços brasileiros. Uma empreiteira ganha uma licitação no país vizinho e pega financiamento do BNDES para se financiar na obra, isso envolve uma negociação entre o governo porque envolve garantias, o COFIG que avalia esses projetos e envolve a relação governo-governo para as garantias. É o seguinte, nós em determinados casos, há projetos dos nossos vizinhos que são de grande interesse para o Brasil, mesmo que não esteja no território brasileiro. (Exemplo da ponte de Georgetown-Rio Takutu). Não tem como viabilizar, já se tentou várias formas de se viabilizar esse investimento, a pavimentação dessa rodovia, custa cerca de 250 milhões de dólares 20% do PIB da Guiana, e ela não tem capacidade de viabilizar isso como uma obra pública, por outro lado como uma concessão rodoviária privada, ela também não tem tráfego que justifique isso. Seria uma rodovia de integração que do ponto de vista brasileiro é muito importante, porque seria uma nova chegada ao Caribe. Nossa saída atualmente sai de Boa Vista, Manaus e Caracas, comparando de Manaus a Caracas e Manaus-Georgetown são 800 km a favor da Guiana. Tem interesse econômico forte nosso, se nós tivéssemos uma forma do BNDES financiar esta rodovia seria do interesse brasileiro mas o BNDES só pode financiar se for uma empreiteira brasileira, mas como o governo vai pagar a empreiteira brasileira, vai se endividar? Tem que ter uma engenharia financeira aí complexa para viabilizar um projeto desses.

KS: Então apesar da identificação na carteira da IIRSA, da viabilização através dos estudos. No fim, a implementação acaba dependendo da negociação entre os países. O financiamento de um projeto via BNDES ou via CAF acaba sendo uma negociação bilateral entre os países?

EC: Sim, com certeza. De uma maneira geral é isso. Os projetos embora a gente fale de uma carteira de integração regional, são nacionais porque estão no território do país. Usando o mesmo exemplo da Guiana, a pavimentação de Boa Vista até a fronteira e a ponte que eu falei, a ponte está no território dos dois países, mas a rodovia para chegar aqui é nacional. É recurso do país, é obra pública, não dependemos de nenhuma negociação para fazer a rodovia, a ponte precisa. Toda ponte tem um adicional porque envolve dois países, é um projeto binacional necessariamente. Em geral todos os projetos da IIRSA são nacionais porque as partes estão nos territórios respectivos, os 31 projetos que foram agora eles tem uma característica diferente, os chamados projetos estruturados porque ele coloca num único projeto estruturado a parte da rodovia do país A, do país B e a ponte. Os três projetos constituem um só no projeto. O que se quer é fazer a conexão. A parte nacional é importante porque em muitas vezes é um elo faltante na integração, um gargalo. Não dependendo de nenhuma negociação bilateral.

KS: Então para fechar a questão do BNDES, o que interfere na atuação do banco é o quanto os países podem se endividar através dele?

EC: E tem que ser uma empresa brasileira que ganhe a licitação. Porque esse é um impedimento institucional do BNDES.

KS: Uma das críticas que foram feitas em relação a participação do BNDES na América do Sul, é que as obras que o banco financia são fora do escopo da IIRSA. O BNDES financia por exemplo, o metrô de Caracas mas não financia projetos da carteira. Se entrarmos no banco de dados da IIRSA o que aparece financiado pelo BNDES são três. Por que o BNDES financia então, o metro de Caracas e não financia a IIRSA?

EC: Além disso os críticos não discutem os projetos em si, o valor econômico dos mesmo. Falam sempre do problema ambiental. Na verdade, é preciso que os governos elejam os projetos. Não é nem os governos, é o governo querer financiar no BNDES um projeto de integração, ou seja, abrir uma licitação e uma empresa brasileira ganhar. Enquanto ele não fizer isso, o BNDES não pode atuar. Quem está na linha de frente são as empresas brasileiras. Se os governos não lançarem a licitação não tem como as empresas brasileiras ganharem a o projeto. Mas a nossa expectativa, com a API, é que como os países definiram os projetos como prioridade (por consenso) eles priorizem isso. Mas sabemos que não é a primeira prioridade deles num contexto global, o Brasil tem interesse nos projetos de integração mas os outros países não. Os problemas da diferença de regulações, a parte de harmonização regulatória deve ser equacionada porque também não adianta a parte da infraestrutura estar pronta. Essa regulação envolve os acordos bilaterais e foge da questão técnica da iniciativa.

EC: Sobre o formato dos projetos IIRSA. O formato tem toda uma metodologia baseada na definição dos espaços, a América do Sul foi dividida em espaços geográficos, de uma forma simplificada você tem uma infraestrutura que é eleita como projeto âncora, que dá sentido ao processos de integração naquele agrupamento. E cada país identifica os projetos, no caso Brasileiro são os projetos que estão no planejamento setorial governamental, os projetos estão no planejamento do Ministerio dos Transportes, que possam promover a integração. Os gargalos. Hoje em dia do lado brasileiro não existem projetos novos, todos eles foram definidos na primeira década dos anos 2000. Dos nossos projetos individuais que estão nos 31 projetos da API, 15 projetos, todos estão no PAC, tem recursos garantidos e serão concluídos. Não podemos garantir que do outro lado as coisas irão acontecer. Alguns não andarão do nosso lado por força de não acontecer do outro lado. Vou dar um exemplo para você, tem um projeto que é uma conexão ferroviária entre o porto de Paranaguá no Paraná, atravessando todo o Paraná, entra no Paraguai, na Argentina e vai até o Chile. A parte do Chile já existe, conecta Argentina ao Chile, da Argentina são necessárias apenas obras de melhorias e no Brasil tem um trecho novo e outro que precisa de uma melhoria, no Paraguai é tudo novo. O que interessa do ponto de vista brasileira, a melhoria vai ser feita, porque para nós interessa chegarmos até Paranaguá porque se trata de trazer soja do Mato Grosso, agora fazer uma conexão entre Cascavel e Foz do Iguaçu que permitirá, quando houver do lado do Paraguai, uma ponte para atravessar o rio isso dependerá de equacionar a parte paraguaia, que é o maior investimento cerca de 1 bilhão. Então não adianta gastarmos dinheiro numa obra que do outro lado não tem continuidade, não teria sentido. Isso tem que acontecer de forma acordada. O Paraguai vai ter dificuldade para financiar esse projeto, enquanto isso não ficar equacionado nós não vamos investir numa obra dessas, a menos que seja do interesse nacional fazê-lo e tenha viabilidade independente da conexão com o Paraguai. Por isso esses projetos devem ser olhados a longo prazo, dez, quinze anos.

KS: Então os projetos que entram no escopo da IIRSA do lado brasileiro já existiam desde muito tempo?

EC: Sim, raramente são coisas novas. Ou são projetos que o Brasil viabiliza por questões de conjuntura, como o projeto de linhas de transmissão de energia para o Paraguai, porque o país

não tinha capacidade tecnológica de levar os 10% de energia de Itaipu que cabe ao país até Assunção, e por isso a cidade vivia tendo apagões, então o Brasil doou 300 milhões de dólares para o Paraguai via FOCEM para viabilizar o projeto. Então esse projeto entrou na API e está em execução.

KS: Se formos avaliar os projetos brasileiros, dessa forma, nem precisariam estar no âmbito da IIRSA para serem viabilizados?

EC: Não. Não. Não. A questão é a visibilidade e permitir que se visualize. Não ganhamos nada em fazer parte, na disputa por recursos os estados ou municípios de fronteira que ao se exergarem nesse processo representam uma motivação política pra busca de recursos internos, esse projeto é importante porque eu conecto com a Venezuela, com o Peru. Então na disputa por recursos em âmbito nacional é um apelo adicional. Mas na maioria das vezes nem é do interesse das comunidades locais a construção desses projetos. Um exemplo é a briga dos balseiros do Rio Madeira para que não se construam a ponte. Mas pode ser do interesse do governo local de brigar por orçamentos no DNIT, os governos apresentam como um projeto importante de integração. Esse aspecto é importante. Mas fora isso, não é que isso vai aumentar recursos externos de bancos multilaterais. Não afeta em nada.

KS: E mesmo se formos pensar nos outros países também?

EC: Sim a visibilidade para os países pequenos é importante porque eles não têm recursos para fazer os estudos dos projetos. Os bancos que financiaram esses recursos para os estudos estamos falando de quantias pequenas, cerca de 50 mil a 100 mil dólares. O Brasil quase não utilizou esse dinheiro dos bancos para os estudos, foram mais utilizados pelos países pequenos.

EC: Sobre a relação do MRE e do MP, na pergunta 7, nós sempre estamos juntos. Dentro da subsecretaria da América do Sul e Caribe, temos esta relação estreita praticamente conversamos toda semana. No passado, para ser bem honesto, existia no âmbito do Itamaraty, ele estava acostumado a ver essas organizações como parte de outras. A IIRSA era um ente meio fora do contexto, de um órgão internacional. Não era um órgão. Nunca foi. O que era a IIRSA? Tinha um comitê de direção executiva (CDE), que englobava os ministros de infraestrutura dos países, o comitê de coordenação técnica (CCT) que eram os representantes dos três bancos e uma secretaria, fisicamente uma secretaria do CCT (deve ter umas duas pessoas ou três em Buenos Aires Ricardo Carciofi, Carolina..). Esse comitê de direção executivo foi substituído pelo COSIPLAN, não existe mais, o que ficou? Ficou o CCT, a secretaria e aquela reunião dos coordenadores nacionais e os planos de trabalho. Não tinha vínculo com a ALADI, ou OEA, não tinha uma estrutura e ainda mais não era nem coordenado pelo Itamaraty, por isso não era visto pela cultura do Itamaraty como uma coisa significativa. Aquilo lá é coisa dos bancos, os bancos que coordenam aquilo e que definem os projetos, não é verdade quem incluiu os projetos eram os governos. Nunca vi aqui o BID ou a CAF falar “ah vamo incluir esses projetos”, não existia isso.

KS: Interessante sua fala porque uma das críticas mais fortes sobre a iniciativa foi a influência dos bancos na escolha dos projetos. Isso não acontecia então?

EC: Nada. Nunca. O que podia acontecer e o que aconteceu, é que as vezes quem ia nas reuniões (como eu disse vão os coordenadores nacionais mas podem ir também os técnicos executivos) não ter histórico do processo. Mandavam um funcionario não graduado, que não debatia como deveria e um projeto entrava na carteira, um projeto que não fazia sentido pelo governo do país, daí olhava na carteira e o projeto tava lá. Daí foi o BID que incluiu. Mas não

era o BID, era o país que estava meio descoordenado. Entra aí também a questão ambiental, vão dizer que os bancos, não estou defendendo os bancos não, mas na época não existia essa preocupação. Eles estavam coordenando os processos, não se discutia problemas de impactos ambientais no começo da década de 2000, as grandes questões ambientais que se discutiam eram a poluição do ar e da água. O próprio planejamento de infraestrutura do Brasil você vai ver coisas da época, que hoje não se colocaria nos projetos, mas isso tá lá no final do século passado. A IIRSA não inventou nada, pegou o que tava no planejamento setorial do Brasil e incorporou. Os bancos sofreram muito por serem considerados os donos do processo. De uns anos para cá começou a haver uma crítica ideológica por parte dos países, porque isso era conduzido pelos bancos, e por exemplo o Chávez não quer saber de BID, então se IIRSA é BID eu não quero saber de IIRSA, então esses países ficaram afastados e durante quatro ou cinco anos não participaram das reuniões. Quando veio o COSIPLAN que agora é algo integrado na UNASUL eles voltaram a participar, estão participando. Mas esses países bolivarianos, eles reagiram e reagem à presença da IIRSA. Inclusive não gostam se você coloca IIRSA ao invés de COSIPLAN. É um foro técnico hoje, mas ainda continua ocorrendo e tem auto-financiamento, é o único comitê da UNASUL que consegue se reunir. Porque ainda tem os bancos financiando a sua operação, as reuniões.

KS: Você que diz que a resistencia desses países no começo da IIRSA eram apenas por conta do BID?

EC: Era a percepção de que o processo era conduzido pelos bancos e não pelos governos.

KS: Era uma percepção errada?

EC: Errada é certa também, porque na medida em que os países pouco agiam ou participavam é obvio que quem coordena um processo introduz sua forma de ver as coisas. Do ponto de vista do Brasil nunca houve nenhuma interferência, mas eu não posso garantir que frente a um país pequeno, na ausência de um efetivo participante, pode ser que para eles tenham algum sentido esse tipo de leitura. Hoje essa coordenação dos bancos não ocorre mais, por isso eles retornaram. De maneira geral eu acho que é uma percepção errada pois no processo são os países quem conduzem, é e sempre por consenso, não tem votação. A reunião são os doze países que entram num acordo, é óbvio, você não vai numa reunião manda alguém que não tem acúmulo do processo, o CCT apresenta uma proposta e ninguém fala nada, o banco que foi que conduziu. Isso pode ter ocorrido mas não é uma percepção correta.

KS: Sobre os projetos de integração, quais são os fatores que importavam na definição dos mesmos?

EC: Tem dois instrumentos bases. Um é a carteira geral dos projetos e a outra é a API. Essa carteira geral quando foi construída dentro da metodologia do Eliézer, os países indicavam os projetos isolados e eles eram incorporados dentro da metodologia, dentro de um eixo maior no processo de integração que fosse trazer mais desenvolvimento econômico. Daí você vê, como a gente decide se o projeto entra na carteira ou não entra na carteira? Olha se a Bolívia apresenta um projeto no interior de seu território, nenhum outro país vai falar que o projeto não faz sentido, tá dentro da soberania dele, dentro do território dela. Se o país fala que aquele projeto traz benefício para integração isso não é discutido pelos outros países. Agora, se ele apresenta um projeto que implica num investimento de um terceiro país, no caso o Brasil, nós vamos falar com o Ministério de Transportes. Se ele não faz sentido pra gente falamos, olha se você quer incluir esse projeto até sua fronteira pode mas não entra no nosso território. Dado esse processo onde os países são soberanos em escolher os projetos que entram na carteira geral, ela foi crescendo de uma forma imprevista e indesejável, não é uma carteira

administrável, houve então a ideia de segregar dentro dessa carteira imensa os projetos prioritários.

EC: O resultado foi a AIC (2005-2010), uma coincidência de 31 projetos também, qual é a diferença da API? Na AIC você vê um conjunto de projetos individuais. Como foi construído? Perguntaram aos países quais são suas prioridades. Não foi uma coisa pensada, não estão ali todos os elos da cadeia de integração. Por isso que na presidência do Brasil ano passado para a conformação da API nós estruturamos de maneira diferente essa questão das prioridades, as prioridades foram estabelecidas de acordo com quatro critérios: 1) tinham que estar na carteira geral, 2) os países interessados concordarem, 3) tinham que estar previstos nos planos nacionais os investimentos, que iam ter recursos pelo menos para os estudos necessários e 4) uma coisa nova que estamos introduzindo, uma resposta às críticas dos corredores é constituir o programa territorial de integração. O que é isso? A ideia de que a integração não se justifica só por ela mesma, mas que tem que trazer benefício econômico e social às populações impactadas pela infraestrutura. Para cada desses 31 projetos, devem ter programas que identifiquem alguma forma de projetos complementares de desenvolvimento econômico até mesmo para mitigar os impactos causado pela infraestrutura. Esses eram os quatro fatores. Os 31 se desdobraram (são 80). Vai sair um balanço em novembro de 2012. Foram propostas feitas pelos países, o Brasil indicou três, existe a proposta da individualidade mas tinham que se estruturar num projeto maior, assim foi montada a carteira da API. Hoje a preocupação ambiental está presente na hora do planejamento, daí podemos não aceitar alguns projetos. Cada país fez sua proposta e os outros reagem.

KS: Os projetos da API são mais cobrados nas reuniões quanto à execução em relação aos outros projetos da carteira geral?

EC: Essa é uma questão que queremos incluir na carteira de 2013, porque esses projetos demandam uma gestão. Pelo menos binacional, se não houver uma gestão não funciona, porque você não cobra um país. Nossa proposta é que sejam criados mecanismos de gestão desses projetos da API que permitam pelo menos numa primeira fase, seja possível equacioná-los do ponto de vista financeiro. Criar grupos técnicos, para se ver formas de financiar os projetos. Para não ficar dentro dos países individualmente, porque ficam sempre nos acordos diplomáticos, nossa ideia é ter alguém que se interesse pelo projeto criando uma institucionalidade para isso acontecer.

KS: Quando o Brasil vê algum tipo de projeto que lhe interessa geoeconomicamente, ele propõe algum tipo de solução para que o projeto aconteça? Algum tipo de negociação?

EC: Não no âmbito do COSIPLAN. Isso ocorre no âmbito bilateral. Aí vem o embaixador, e negocia e fala das dificuldades. O que queremos é um pouco mais que isso. Queremos ter uma espécie de gerente de cada projeto para que ele toque essas questões, essas coisas não podem ficar numa mesa de diplomacia ou só que os presidentes declararem ser importantes. Tem que ter continuidades, que avance do ponto de vista gerencial que se equacione a parte financeira. Essa é uma questão importante a ser desenvolvida. O COSIPLAN foi essencial para aqueles países que reagiam contrariamente a IIRSA pelo fato da não-institucionalidade, alguns países no processo de incorporação à UNASUL queriam extinguir a IIRSA. Só que ele ia perder a vantagem de ser auto-financiado, é o único hoje que tem condição de se auto-financiar e desenvolver seus trabalhos. Antes você tinha as questões de cada governo da IIRSA mas elas não tinham onde ser canalizadas, porque o foro não decidia, decisões de governo porque ela não tava integrada em nenhum organismo internacional. Hoje sim, através dos acordos que se fazem, elas podem ser internalizadas pelos países. Segundo grande benefício da incorporação. O primeiro é a grana para se reunir. Venezuela e Bolívia participavam muito pouco. Agora

não, agora estão presentes pois vêm no COSIPLAN uma institucionalidade política, embora estejam tratando de assuntos técnicos. Para a questão do financiamento foi criado um grupo técnico de financiamento e garantias para discutir e estudar a fundo formas de viabilizar os projetos da API.

KS: Dentro desse contexto o BNDES pode ter um papel maior?

EC: Sim, sem dúvida. Ele participa desse GT de financiamento e garantias. É um processo meio lento mas é assim mesmo. Mas esse é um ponto central, o ponto financeiro. Porque um projeto de integração não tem a mesma atratividade de um projeto nacional qualquer. Integração em geral não é a primeira prioridade de cada país. A ideia do Banco do Sul era financiar esses projetos de integração, mas se for esse banco também pra financiar outras infraestruturas vai ser igualzinho aos outros bancos.

KS: Entrando na questão ainda da participação brasileira, quando vamos estudar a IIRSA nos deparamos com uma série de processos e dinâmicas que não são ligados à iniciativa, mas que são entendidos como parte dela. Ao olharmos com mais cuidado o objetos percebemos que essas ligações não se comprovam. No caso das propostas brasileiras na carteira da IIRSA ou mesmo um projeto fora dela, mas de caráter binacional, trinacional há algum tipo de comunicação com as empresas que teriam interesses em realizar essas obras, ou algum tipo de comunicação, interação entre vocês e esses setores?

EC: De partida não. O que foi feito recentemente uma tentativa de atrair o setor privado para esses projetos, e no caso, o setor privado brasileiro é a linha de frente nesses projetos, eles estão em contato direto com os governos dos países vizinhos no sentido de saber quais são as licitações, de ganhar obras etc. Nesse ano, nós fizemos um grande Evento da Fiesp. Aquilo foi um esforço de atrair o setor privado, a atenção deles nos projetos da API. A Fiesp foi aos países para elaborar o documento dos 8 Eixos de Integração e tiveram o apoio de nossas embaixadas, no sentido de ter contato com os outros países. Para obter mais informações sobre cada um dos projetos, para divulgar e teve grande aceitação. Me parece, pelo que estivemos especulando que já se teve alguns resultados desse evento em termos de avanço.

KS: Por que também havia um desconhecimento por parte de todos os setores do que era a IIRSA, certo?

EC: Sim, claro. Uma visão muito ruim. IIRSA? aquele negócio lá não avança. A mídia sempre se referia à IIRSA de forma negativa então foi preciso mudar a imagem, agora é COSIPLAN, dentro da UNASUL, os governos estão envolvidos, essa coisa toda. Agora, eu não sei te dizer como é a participação privada dos nossos vizinhos, em geral, a relação público-privada nesses países é sempre muito mais conflitiva do que no Brasil. Ou seja, o Brasil é muito mais flexível nessa relação, ele não vê isso como uma coisa negativa ou que não se possa misturar, o diálogo no setor público-privado no Brasil tem muito mais histórico do que nesses países, faz parte da nossa cultura. Estou falando de maneira geral é assim, percebemos isso, uma separação muito grande. Acho que a coisa é mais próxima de nós no Chile, Peru e Colômbia. Nossa relação é tão grande no Brasil que essa reunião da Fiesp nós queríamos colocar dentro do plano de trabalho da IIRSA, mas houve uma reação muito forte de parte dos países porque aquilo era um evento organizado por uma entidade privada do Brasil. Além de ser do Brasil, que eles já ficam com ciúme porque acham que a gente quer dominar tudo, era setor privado e eles não achavam isso compatível com o COSIPLAN. Eu sei que em alguns países, o Peru principalmente, IIRSA é uma coisa de altíssima importância institucional para o país. Eles chegam a ter no planejamento deles, o eixo IIRSA-Norte, o eixo IIRSA-Sul. Quer dizer, isso está incorporado no planejamento deles, isso nem nós fazemos.

Nós temos nossas denominações próprias, internas. IIRSA faz parte muito subsidiariamente do eixo de integração, mas você não vai ouvir falar aqui no Brasil que essa obra faz parte do “Eixo de integração Capricórnio”, enetendeu? Eles não, eles incorporam. É bem diferenciada a percepção de cada país do processo, uns incorporam mais outros menos. E essa questão do setor privado.

KS: No evento da Fiesp eu vi o Ministro João Mendes falando, visto que era uma platéia de empresários, ele falando que os projetos da COSIPLAN era muito interessante para o empresariado brasileiro porque o Brasil era um dos únicos países que tinham a expertise para realizar essas obras e que seria interessantíssimo o setor privado participar ainda mais porque temos o BNDES. Mas pra mim ficou o gap na fala dele, de que no fim isso é mais negociado bilateralmente do que no COSIPLAN.

EC: Não, nem na IIRSA nem no COSIPLAN. Você não trata lá da negociação específica daquele projeto. O máximo que você faz lá é criar um grupo de trabalho, que apresenta os trabalhos e daí os governos se reúnem. O que estamos tentando criar é um mecanismo gestor dos projetos envolvendo os governos sim e também o BNDES, colocando o BNDES na mesa para ajudar a equacionar financeiramente o projeto e aí nada impede que se façam consultas ao setor privado, para saber se os governos também querem fazer isso com o setor privado ou de forma pública. Os nossos em geral quase todos são públicos, todos do PAC de investimentos públicos. Quem paga a obra é o governo, tem poucos casos de concessão. Nós temos um ou outro, hoje as obras novas estão surgindo alguns pacotes de concessão, mas em geral são pagas pelo governo.

APÊNDICE II-QUESTÕES SOBRE A IIRSA RESPONDIDAS PELO MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES.⁵⁹

1-A IIRSA surge como iniciativa brasileira na I Reunião de Presidentes da América do Sul, ancorada por estudo elaborado pelo BID mostrando as deficiências da infra-estrutura sul-americana e, cujo diagnóstico de impeditivo para o desenvolvimento da região foi compartilhado pelos 12 países. Dez anos depois o Brasil avalia negativamente a IIRSA, qual a razão do protagonismo demonstrado no lançamento não ser suficiente para garantir, conforme sua fala, uma diretriz política de alto nível para seu funcionamento e sua institucionalidade?

O lançamento da IIRSA foi um passo necessário àquela altura do processo de integração sul-americana. A Iniciativa foi criada na primeira reunião entre todos os Chefes de Estado da América do Sul, em 2000, sem a presença de atores extrarregionais. Naquela ocasião, não havia um espaço institucional de diálogo exclusivo dos países sul-americanos, como é hoje o caso da UNASUL. Não havia tampouco qualquer experiência ou exercício prévio, técnico ou político, sobre a integração da infraestrutura física na América do Sul.

Em seus dez anos de mandato, a IIRSA logrou estabelecer, na América do Sul, um foro técnico coordenado de discussão sobre a integração da infraestrutura regional, apoiado numa metodologia de trabalho específica. Colaborou também para a elaboração de ampla carteira de projetos de integração (519 projetos), ao mesmo tempo em que fomentou maior participação das agências regionais de desenvolvimento nessa matéria.

Não obstante, a Iniciativa ateu-se aos aspectos técnicos, como a identificação de projetos e principais gargalos de infraestrutura da região. Essa abordagem essencialmente técnica da IIRSA gerou certo distanciamento das diretrizes políticas dos países sul-americanos. Com isso, o papel da IIRSA no que se refere ao financiamento e à execução das obras, que necessitam de forte suporte político dos países, acabou sendo limitado. Além disso, a IIRSA pouco avançou na avaliação dos aspectos sociais e ambientais inseridos em cada Eixo de Integração e Desenvolvimento (EID), restringindo-os a obras voltadas para a formação de corredores de exportação para fora do continente. Por último, a IIRSA carecia de suporte político e engajamento de autoridades de alto nível dos países.

2- Podemos avaliar que a IIRSA foi uma resposta do Brasil à proposta da ALCA que ainda estava em negociação no começo dos anos 2000?

O lançamento da IIRSA e a posição brasileira nas negociações da ALCA fizeram parte da estratégia de inserção brasileira no cenário geopolítico internacional, mas foram processos independentes que atendiam a desafios distintos. A IIRSA foi uma resposta a uma demanda específica: a carência de redes sul-americanas de transportes e logística. Já a posição brasileira sobre a proposta da ALCA dizia respeito a aspectos comerciais da inserção competitiva do Brasil dentro e fora do continente americano.

3- Ao analisar os projetos já concluídos no âmbito da IIRSA até o presente momento, o Brasil aparece com 16 projetos. Em sua maioria projetos de cunho nacional e com financiamento

⁵⁹ As respostas do funcionário do MRE encontram-se recuadas.

do tesouro nacional. Isso demonstra que a instituição da IIRSA não foi importante para que essas obras ocorressem e que a participação brasileira na iniciativa foi pequena. Houve um desinteresse por parte do Brasil em relação à iniciativa?

É preciso ter em mente que a realização dos projetos de integração da infraestrutura física é um processo complexo. Além das etapas de projeto e planejamento, depende de engenharia financeira e jurídica específica, apoio político ao longo da execução e disponibilidade de recursos. Os desafios tornam-se mais complexos quando o projeto envolve dois ou mais países: são sistemas jurídicos, prioridades políticas e situações orçamentárias diferentes, que exigem grande coordenação entre os dois ou mais lados para garantir a unicidade e a viabilidade do projeto.

Como já foi dito, a IIRSA não conseguiu proporcionar um espaço adequado para discutir todos esses desafios, em razão do perfil essencialmente técnico que assumiu. Na falta de capacidade de articular a concretização do projeto dentro da IIRSA, os países insistiram na execução em âmbito nacional e bilateral, demonstrando seu entendimento de que a integração das redes de infraestrutura com os países vizinhos é prioridade estratégica de suas políticas. Para tanto, contaram também com a recuperação da capacidade de investimento público e privado, a partir da década de 2000.

A realização dessas obras por conta própria ou por entendimentos bilaterais, pelo Brasil ou pelos outros países sul-americanos, não constituiu uma mostra de desinteresse pela IIRSA. Na verdade, demonstra que o compromisso sul-americano com a expansão das redes de infraestrutura sul-americanas não se deixa limitar por eventuais dificuldades enfrentadas no âmbito das instâncias regionais.

Dos 31 projetos da Agenda de Implementação Consensuada (AIC) da IIRSA, 15 envolviam a participação brasileira, direta ou indiretamente. Os 2 projetos concluídos até 2010 foram executados pelo Governo brasileiro.

4- Nessa nova fase da IIRSA, e a incorporação pelo Cosiplan, vê-se da parte brasileira grande incentivo a uma maior participação do empresariado nacional, inclusive este puxando a discussão sobre a importância das obras em âmbito regional. Esse forte envolvimento privado não pode causar reações negativas frente aos governos da região? Há uma proposta de regionalismo brasileiro cujo setores chave da economia nacional exercem papel estratégico?

No COSIPLAN, os Estados sul-americanos lograram definir uma agenda de projetos prioritários (API) e uma série de diretrizes estratégicas com o objetivo de integrar suas redes de infraestrutura. Do ponto de vista brasileiro, esse papel de planejamento e definição estratégica permanece nas mãos dos Governos. A maioria dos projetos da API são aspirações de longa data que não foram realizadas pela iniciativa privada por conta própria.

Por outro lado, a dimensão do esforço necessário para concluir esses projetos não permite que se exclua o potencial do diálogo com a iniciativa privada. Não basta que os Estados definam as condições e ofereçam financiamento, é necessário que o projeto seja atrativo para seus potenciais empreendedores e chegue ao conhecimento de seus beneficiários. Por um lado, as empresas sul-americanas poderão aproveitar a abertura de novos mercados, a redução de custos, os ganhos de escala, as oportunidades de negócio

e o potencial de desenvolvimento de cadeias produtivas internacionais; por outro lado, a interlocução com os potenciais executores dos projetos poderá indicar os principais entraves e as soluções disponíveis para sua realização.

Os Governos da América do Sul têm percepções diferentes a respeito do papel da iniciativa privada no processo. Essas perspectivas são levadas em conta nos trabalhos do COSIPLAN, respeitando-se os diferentes marcos regulatórios e sistemas de participação privada no setor de infraestrutura de cada país.

5- Muitos projetos de infra-estrutura encabeçados por empresas brasileiras com financiamento do BNDES ocorrem na América do Sul à margem da IIRSA, nesse ponto podemos avaliar que o Brasil nesse aspecto vê como mais produtivo realizar tais obras e investimentos em âmbito bilateral?

As carências de infraestrutura na América do Sul não se restringem à falta de conexão entre as diversas redes nacionais. A necessidade de melhorar e expandir as redes internas de infraestrutura é um consenso entre todos os países sul-americanos. Existem, dessa forma, projetos de integração da infraestrutura regional, articulados no âmbito do COSIPLAN, e diversos projetos nacionais ligados direta ou indiretamente aos projetos de conexão regional.

As empresas brasileiras do setor de construção têm sido reconhecidas pelo seu padrão de excelência internacional e foram pioneiras no processo de internacionalização das empresas brasileiras. Sua atuação na América do Sul já é tradicional. São assim, competidoras qualificadas nas licitações por projetos nacionais apresentados por países sul-americanos.

Como já foi dito, a implementação desses projetos nacionais é mais simples se comparada com projetos de integração regional que envolvem dois ou mais países. Os projetos de integração da infraestrutura regional geralmente demandam estruturas financeiras e jurídicas mais complexas e forte compromisso estatal; além disso, têm impactos sociais e ambientais mais extensos, que devem ser devidamente equacionados. O Brasil tem mostrado seu comprometimento em trazer soluções a esses desafios: propôs a criação do Grupo de Trabalho sobre Mecanismos de Financiamento e Garantias no âmbito do COSIPLAN e tem incentivado a articulação desse Grupo com o BNDES, as agências regionais de fomento (BID, CAF, FONPLATA) e a iniciativa privada para envolvê-los na implementação dos projetos.

6- De maneira geral como podemos classificar a IIRSA dentro da proposta de regionalismo brasileira na década de 2000? Colocando em suspenso, há diferenças entre a estratégia brasileira em termos de incentivar obras de infra-estrutura realizadas por nossas empresas na América do Sul e na África?

A IIRSA é parte de uma transformação no processo de integração regional sul-americana. Questões que ultrapassam a liberalização comercial da década de 90 passaram a ser incluídas na agenda da integração regional. Além disso, a IIRSA foi o primeiro projeto de integração genuinamente sul-americano, englobando Guiana e Suriname, o que marca um redimensionamento da extensão dos projetos de integração que o Brasil participa no continente.

Tanto a América do Sul quanto a África são vistos como mercados em expansão para as empresas brasileiras do setor de infraestrutura. No caso sul-americano, pode-se afirmar que o grau de entendimento político e de integração alcançado com os países vizinhos cria um ambiente positivo para o setor. As oportunidades e os desafios são diferentes nos dois continentes. Além disso, as empresas brasileiras interessadas em executar obras de infraestrutura na América do Sul podem contar com o Convênio de Créditos e Pagamentos Recíprocos da ALADI (CCR), que reduz os custos de seguro para os negócios celebrados com países signatários (membros da ALADI com a exceção de Cuba e a inclusão da República Dominicana). Não há mecanismo semelhante para os contratos de empresas