

Rubia Cristina Wegner |
Pedro Silva Barros |

Regionalismo sul-americano com base no investimento em infraestrutura: análise da integração na Ilha das Guianas

RESUMO

O objetivo do artigo é analisar a atuação das duas mais importantes instituições financeiras regionais, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), no financiamento dos investimentos em infraestrutura da integração entre Brasil, Guiana, Suriname e Venezuela, que configuram o eixo de integração e desenvolvimento, o Escudo Guianense. Essa análise é realizada sob a perspectiva do regionalismo desenvolvimentista ou no contexto dos objetivos estabelecidos pelos países sul-americanos na Unasul. É possível destacar que o papel de ambas as instituições em relação ao que se entende por desenvolvimentismo, e até mesmo dentro dos objetivos da Unasul, é difuso.

Palavras-chave

Cooperação financeira regional, integração sul-americana, Ilha das Guianas.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the activities of the two most important regional financial institutions, the BID (Inter-American Development Bank) and the CAF (Latin American Development Bank), in financing investments in infrastructure as part of the integration of Brazil, Guiana, Suriname and Venezuela, countries that make up the axis of integration and development known as the Guiana Shield. This analysis is done from the perspective of developmentalist regionalism, or from a context of the goals established by the South American members of Unasul (Union of South American Nations). One should stress that the role of both institutions in relation to what one understands as developmentalism, and even within the scope of Unasul's objectives, is diffuse.

Keywords

Regional financial cooperation, South American integration, the 'Island of Guiana'.

Introdução: A Guiana e o Suriname como parte da América do Sul

A República Cooperativista da Guiana e a República do Suriname correspondem hoje, desconsiderando-se os litígios territoriais, a 2,1% do território da América do Sul e a apenas 0,45% de sua população e IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) abaixo da média regional¹. Historicamente vinculados à Grã-Bretanha e à Holanda, formam a porção não latina do subcontinente. Ambos pertencem à Comunidade do Caribe (Caricom) e à Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)² e, no século 20, não participaram das principais iniciativas regionais de integração Sul-Americana, como a Comunidade Andina (CAN) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul). O marco da inflexão dos dois países rumo à América do Sul foi a participação na Cúpula de Brasília de 2000, a primeira ocasião que reuniu os 12 chefes de Estado da região sem participação de outros países. Na Cúpula de Cuzco, em 2004, a aproximação foi confirmada e vem sendo consolidada a partir da configuração da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), em 2008.

Ainda que as bases para a aproximação política estejam dadas, a precariedade da infraestrutura limita muito a integração econômica. Hoje inexistem cadeias produtivas articuladas e o comércio é de baixa intensidade. Os principais parceiros comerciais da Guiana são Canadá, Estados Unidos, China, Reino Unido e Trinidad e Tobago e do Suriname são Estados Unidos, Canadá, Holanda, China e Noruega. Diferentemente do que ocorre em relação a outros países da América do Sul, o Brasil é um parceiro comercial secundário para Guiana e Suriname, fornecendo apenas 4% das importações totais do Suriname e 2% das da Guiana; as exportações de ambos para o Brasil e o comércio de ambos com a Venezuela e os outros países da região são estatisticamente desprezíveis.

A dimensão desse território quanto à integração pode ser verificada como segue. A Ilha das Guianas constitui território único que conforma a maior ilha marítimo-fluvial do planeta. Localizada no extremo norte da América do Sul, é atlântica, caribenha e amazônica, tendo como principais demarcações os dois principais rios do subcontinente, Amazonas e Orinoco, e a interconexão natural entre eles pelo Cassiquiare e o rio Negro; sua parte setentrional é dividida ao meio pelo rio Essequibo. Além de Suriname e Guiana, esse território é compartilhado por Brasil – via os estados de Amapá, Roraima e a calha norte do Amazonas de todo o estado do Pará e do Amazonas até o rio Negro –, Venezuela – estados de Delta Amacuro, Bolívar e Amazonas – e a França – território ultramarino da Guiana. Conformam uma área de 1,7 milhão de km² e quase 7 milhões de habitantes com

1. A Guiana apresentou o mais baixo IDH da América do Sul em 2012, 0,636 (116º do mundo). O Suriname, com 0,684 (105º do mundo), ocupou posição ligeiramente acima da Bolívia e do Paraguai.

2. A OTCA, derivada do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), de 1978, é marcadamente defensiva e tem como principal finalidade política a oposição às teses e ações de internacionalização da Amazônia. Em oposição, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA), derivada da Cúpula de Brasília, de 2000, e o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) da Unasul, de 2010, tem características mais propositivas (ou ofensivas).

idades industriais como Manaus, Puerto Ordaz, Ciudad Guayana e Linden, além de polos regionais como Boa Vista, Macapá, Caiena, Puerto Ayacucho e São Gabriel da Cachoeira.

A integração da América do Sul tem se apresentado como prioridade dos governos da região. Brasil e Venezuela foram protagonistas da criação da Unasul e da Comunidade de Estados da América Latina e do Caribe (Celac). O presidente Ronald Ramotar, da Guiana, apresenta a pavimentação da estrada que liga o centro econômico do país ao Brasil (Linden-Lethem) como a prioridade de seu governo e o presidente Desiré Bouterse, do Suriname, tem procurado afastar-se da dependência política em relação à Holanda e se aproximar da América do Sul: em seu discurso de posse se referiu mais de 20 vezes ao Brasil.

Nesse contexto, o artigo apresenta e analisa as instituições regionais de financiamento da infraestrutura, com ênfase na Corporação Andina de Fomento (CAF) e no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e avalia os projetos do Escudo Guianense ou Ilha das Guianas (norte do Brasil, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa), buscando destacar a oportunidade para a integração dessa parte da América do Sul em uma conjuntura política favorável combinada com o aumento da presença de potências extrarregionais, notadamente a China.

Além da introdução e das considerações finais, o artigo conta com uma seção destinada a analisar a relação do aprofundamento da integração sul-americana com a atuação das instituições financeiras regionais, tendo como parâmetro o financiamento de investimentos no Escudo Guianense. Na segunda seção, discute-se a importância da CAF e do BID para a integração entre esses países.

3. O liberalismo construído por Adam Smith e David Ricardo.

4. A visão desenvolvimentista do processo econômico de integração tem base nos estudos de Frederick List (1841).

1. Periferia e integração econômica: aprofundamento do processo de integração sul-americana a partir do investimento em infraestrutura

Os processos de integração econômica estão associados a acordos preferenciais em torno de tarifas de comércio exterior dos países envolvidos. O regionalismo liberal em suas raízes teóricas³ não concebe os acordos regionais de comércio como algo positivo em termos de bem-estar, sendo um caso de *second best* em relação a uma abertura econômica multilateral, como seria defendido na década de 90, sobretudo. Tendo em vista que a teoria ortodoxa do comércio internacional não se aprofunda em aspectos relacionados a transformações estruturais e a progresso técnico, a sua concepção a respeito da integração é meramente comercialista (CORAZZA, 2006; TEIXEIRA e DESIDERÁ, 2012).

O regionalismo desenvolvimentista⁴ dá à integração regional importância estratégica para a promoção do desenvolvimento econômico (LIST *apud*

TEIXEIRA e DESIDERÁ, 2012). O modelo para inserção internacional da América Latina, sistematizado pela Cepal nos anos 50, manifestava a visão centro-periferia⁵ elaborada por Raúl Prebisch, nos anos 30. Desse modo, tem a industrialização como variável básica para a superação de atrasos existentes entre os países. A despeito de a concepção de Prebisch ter sido apontada como “autárquica”, Macedo e Silva (2009) esclarecem que Prebisch propunha uma abordagem dinâmica da política de comércio exterior da periferia de forma que as tarifas preferenciais praticadas entre os países deveriam refletir a evolução da estrutura produtiva desses países. A regionalização constituiria uma opção à substituição de importações, na medida em que fortalecesse a capacidade e diversificação exportadora de um conjunto de países e permitisse a importação de países da região que produzem a um custo menor (CARNEIRO, 2009).

Mesmo nos contornos do acordo regional, é reconhecido que os países mais atrasados não necessariamente serão beneficiados pelos ganhos industrializantes advindos. Nesse sentido, a regionalização deve ser acompanhada de cooperação que determine políticas comuns, investimentos em infraestrutura e de mecanismos para equalizar os ganhos de comércio no âmbito do acordo (CARNEIRO, 2009; DEOS e WEGNER, 2010, AMADO e SILVA, 2001). Em 2007, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) publicou estudo no qual sustenta que os acordos regionais não devem ter sua análise limitada à visão liberal-ortodoxa, uma vez que podem levar à diversificação de economias nacionais de modo a permitir a obtenção de economias de escala e de ganhos tecnológicos, especialmente, quando entre elas se observa o comércio intraindústria.

A fragmentação da produção iniciada nos anos 80 levou a uma nova divisão do trabalho em que a articulação comercial entre países na forma de acordos é importante para a redução de custos de produção. Assim sendo, “a integração regional pode potencializar a participação dos países nas cadeias internacionais de valor ao baratear as transações intrarregionais e, nesse sentido, incentivar a montagem de cadeias regionais de valor” CASTILHO (2012, p. 10).

A autora ressalta que o padrão de comércio de países membros da Aladi, CAN e Mercosul indica que os beneficiados são as economias maiores ao mesmo tempo que a participação dos países latino-americanos nas cadeias globais de valor é reduzida, dada a sua especialização em bens primários. Ao passo que estruturas produtivas e níveis de desenvolvimento distintos comprometem a geração de benefícios pela regionalização (MEDEIROS, 2010).

O panorama da integração latino-americana nos anos 90 não se mostrou promissor até mesmo quanto à intensificação dos fluxos de comércio entre os países-parte. Veiga e Ríos (2007) destacam que Mercosul e CAN seriam aqueles esquemas de integração regional que mais avançaram em termos de liberalização comercial e, no Mercosul, as exceções aos produtos

5. À guisa de esclarecimento, a visão centro-periferia estabelece que, ao contrário do preconizado pelas teorias clássica e neoclássica do comércio internacional, a especialização com base nas vantagens comparativas levaria ao aprofundamento da desigualdade entre a periferia – exportadora de bens primários – e o centro – exportador de bens industrializados. Assim, sem qualquer intervenção do Estado, as relações comerciais não promoveriam a igual distribuição dos frutos do progresso técnico.

automotivos e ao açúcar, em 2006, teriam sido de 93%, e, em termos de linhas, 80%, enquanto, na CAN, a liberalização teria sido integral⁶. Todavia, “os dois acordos sub-regionais que explicitamente optaram pelo modelo de união aduaneira e por projetos de integração mais profundos foram capazes de estabelecer, nos últimos quinze anos, áreas de livre-comércio com cobertura expressiva – objetivo que, sob a ótica dos modelos acima referidos, é apenas uma meta intermediária” (VEIGA e RÍOS: 2007: 10).

Vale ressaltar que a concepção desenvolvimentista da integração tem sido resgatada frente ao predomínio, na década de 90, do regionalismo aberto sustentado no ideário liberal sistematizado no Consenso de Washington. A globalização, de acordo com documento da Cepal de 1994, impunha desafios de inserção competitiva internacional das economias latino-americanas e os acordos regionais de comércio seriam o mecanismo necessário para superá-los, mas em complementaridade com a economia mundial. Desse modo: “a integração regional não constitui mais um objetivo próprio, mas apenas um meio para se construir uma futura economia internacional livre de protecionismo e de barreiras para a troca de bens e serviços” CORAZZA (2006: 147).

No início dos anos 2000, o movimento de “virada à esquerda” (FIORI, 2011) dos países sul-americanos representou a criação de fundamentos que permitiriam o resgate de ideias desenvolvimentistas. Um dos aspectos mais notáveis desse novo contexto é a Unasul (União de Nações Sul-Americanas), cujo início se deu com a criação – sob a liderança brasileira –, em 2000, da IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana). Veiga e Ríos (2007) denominam de regionalismo pós-liberal esse novo contexto de maior coordenação e cooperação entre as economias da região quanto a aspectos não somente comerciais.

Esses aspectos podem ser assim descritos, tendo em vista a Unasul: instituição do Conselho de Defesa e do Conselho Mundial das Drogas, adoção de posições comuns diante de fóruns multilaterais, incorporação dos projetos da IIRSA pelo Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), o que de acordo com Teixeira e Desiderá (2012) seria um meio para abandonar a perspectiva de criação de corredores de exportação (SARTI e HIRATUKA, 2010; GUDYNAS, 2008) e, com vistas à integração de cadeias produtivas entre os países sul-americanos⁷, promover a integração física entre os países do continente.

La UNASUR nació con el objetivo de ser un organismo amplio, capaz de promover la integración no solamente del comercio, sino también de infraestructura, finanzas, comunicaciones, transportes, matriz energética, sistema educativo, salud, estrategias científicas y tecnológicas y eran miembros la totalidad de los países del subcontinente – excepto Guyana Francesa, que es territorio francés, sin soberanía plena⁸. (CALIXTRE e BARROS, 2010: 453)

6. Trata-se de parâmetros envolvidos nos esquemas de livre-comércio, isto é, a liberalização pode ocorrer em termos de linhas tarifárias e/ou em termos de valor do comércio. Veiga e Ríos (2007) se valem de informações apresentadas em estudo realizado, em 2006, pela AladiI, cujo objetivo era verificar o grau de liberalização comercial alcançado nos esquemas de liberalização comercial vigentes no continente.

7. Sarti e Hiratuka (2010) destacam que grandes empresas de engenharia, como Camargo Corrêa, Odebrecht e Andrade Gutierrez, aproveitam as oportunidades abertas pelos projetos de investimento em infraestrutura na América do Sul. Os autores lembram que a combinação entre investimentos em infraestrutura e financiamento – no caso das empresas brasileiras do BNDES – têm impacto positivo na integração produtiva no continente.

8. Severo (2012) também se utiliza dessa citação para demarcar a importância da Unasul para o regionalismo sul-americano.

Em 2009, os países membros da Unasul criaram o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) com vistas a conferir maior complexidade política e estratégica às atividades de integração de infraestrutura física regional. Dessa forma, pretende-se fazer com que a gestão dos recursos para o financiamento do investimento em infraestrutura não se esvazie da promoção da integração econômica e do desenvolvimento (CALIXTRE e BARROS, 2010).

O relativo descolamento das propostas de integração financeira e da criação da moeda única⁹ são aspectos relevantes nessa retomada do regionalismo desenvolvimentista. A Nova Arquitetura Financeira Regional (NAFR) objetiva reduzir a dependência dos países sul-americanos em relação ao dólar, bem como custos do comércio, além de financiar o desenvolvimento econômico da América do Sul autonomamente em relação a instituições como BID e Banco Mundial (FURTADO, 2008). Desse modo, no horizonte da NAFR, está a proposta do Banco do Sul, que buscaria a concessão de empréstimos além dos critérios de rentabilidade dos investimentos (FURTADO, 2008; CIA, 2012).

A paulatina mudança na condução do aspecto financeiro e monetário na integração regional – sobretudo do financiamento do investimento para conexão física – é um aspecto relevante, tendo em vista que no âmbito da globalização e desregulamentação financeiras as economias periféricas passaram a se apoiar no financiamento de agências multilaterais. É destacável que a atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) está bastante relacionada com processos sul-americanos de integração regional. Assim sendo, em 1999, esse banco regional definiu uma nova estratégia para a integração regional, que privilegiaria a consolidação de mercados regionais e a promoção da infraestrutura regional (BAUMANN, 2006). Em 2000, o BID se torna um dos membros do comitê da IIRSA, junto da CAF e do Fonplata.

Castro (2011) ressalta que o aprofundamento da integração regional requer mais investimentos que não somente para o comércio e, por conseguinte, incremento dos mecanismos de financiamento de longo prazo no que os estados deveriam ocupar papel de destaque. Os bancos de desenvolvimento regionais deveriam canalizar os investimentos para setores com maior potencial para geração de economias externas. Para o autor, seria necessário “buscar explorar a possibilidade de que a atuação dos bancos de fomento seja orientada pela meta de integração regional da América do Sul, prioridade da política externa brasileira¹⁰”. Idem (2011, pp. 104-105).

9. Como apontam Deos e Wegner (2010), o único avanço observado nesse sentido foi a harmonização das informações de alguns indicadores macroeconômicos pelos países do Mercosul.

10. De acordo com Calixtre e Barros (2010) e Bandeira (2006), a América do Sul, ainda que de modo difuso, sempre esteve presente na política externa brasileira, como, por exemplo, no início do século 20, quando o subcontinente era variável estratégica, dadas as definições das fronteiras nacionais. Mais tarde, nos anos 30, a região se tornou o lócus do nacional-desenvolvimentismo e também da sua frustração. É a partir do final da década de 70 que as relações do Brasil com os seus vizinhos sul-americanos se aprofundaram em direção a acordos relevantes, como o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), entre Brasil e Argentina, o Tratado da Cooperação Amazônica (TCA), em 1978, entre Venezuela e Brasil, além de Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname. Vale ressaltar o Tratado do Rio da Prata (TRP), em 1969, entre os países da bacia do rio da Prata, que fundamentou a criação do Fonplata. Calixtre e Barros (2010) destacam que a Cúpula de Brasília, ocorrida em 2000, representou o marco para consolidar o conceito de América do Sul na política externa brasileira.

1.1 Projetos de investimento para a integração física na Ilha das Guianas com o Brasil e a Venezuela

Guiana e Suriname, países-parte do eixo Escudo Guianense, não são acionistas de instituições financeiras regionais com atuação direcionada aos países sul-americanos, mas são membros do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), além de apresentarem sistema financeiro pouco desenvolvido. Nessa perspectiva, em 2010, de acordo com a base de dados do Banco Mundial, Guiana e Suriname não possuíam participação nos ativos totais dos países sul-americanos, sendo o crédito interno pelo setor bancário de 49,71% do PNB, na Guiana, e sem informações para o Suriname¹¹. Enquanto o crédito interno pelo setor privado em relação ao PNB é de apenas 37,81%, na Guiana¹², e o financiamento pelo mercado internacional de capitais – influxos brutos em relação ao PNB – é de 0% para ambos os países¹³. Ademais, Suriname e Guiana são economias relativamente pequenas, cabendo, em 2010, à economia surinamesa participação de 0,08% do PIB da América Latina e à economia guianesa, 0,04%.

Ambos os países têm maior produtividade no setor primário e a economia da Guiana tem base exportadora distribuída entre alumínio/bauxita, diamante, arroz, cana-de-açúcar e camarões. A Guiana se vale de potencial energético tal que a colocaria como o país com o maior excedente energético do mundo. A economia surinamesa não se distingue muito desse quadro, exceto por se valer de produção significativa de petróleo, que, em 2011, atingiu 5,99 milhões de barris.

Nas regiões mais expressivas economicamente – oriental da Venezuela e norte-oriental do Amazonas – há infraestrutura rodoviária com redes primárias e secundárias articuladas entre si e com as redes de suas regiões e países. A questão é que nas regiões com menor desenvolvimento econômico relativo – Suriname, Guiana, Amapá e Roraima – a infraestrutura de transportes é escassa e falha na articulação entre os países, não existindo conexão terrestre da Guiana com Brasil e Venezuela (ANTUNES, 2007).

Desse modo, as relações bilaterais entre Brasil e Guiana e Brasil e Suriname têm significado a construção de um corredor geoeconômico quanto ao aumento do intercâmbio comercial e melhorias logísticas para as capitais dos estados brasileiros do norte. As obras de infraestrutura concernentes à integração física sul-americana, no Eixo de Integração e Desenvolvimento, Escudo Guianense, apresentam aderência com os objetivos da IIRSA, frequentemente expostos. Carciofi e Gayá (2007), ao analisarem a importância do investimento de infraestrutura para o projeto integracionista da América do Sul, ressaltam que ele deve ter “objetivo de facilitar el intercambio intra-regional y dar impulso a amplias porciones de territorio y de población en el interior del continente”. Idem (2007, p. 9). Os problemas de isolamento existentes

11. O Brasil, por exemplo, apresenta 97,81% do PNB.

12. Não há informações para o Suriname.

13. O BID sustenta um projeto voltado para o desenvolvimento do setor financeiro da Guiana, que foi iniciado em 2008 e cuja execução seria de 36 meses. Trata-se de um empréstimo de US\$ 300 mil, dos quais foram desembolsados US\$ 226.467, isto é, 75,5% a cargo do lucro líquido do Fundo de Operações Especiais e sendo de US\$ 23 mil a contrapartida do governo da Guiana. Na verdade, esse projeto tem por objetivo fornecer assistência ao governo guianense no avanço do fortalecimento do setor financeiro com vistas a apoiar reformas reguladoras e legais, bem como melhorar a supervisão de instituições financeiras.

entre os países do Escudo Guianense têm sido tratados, sobretudo, por meio de obras viárias com o objetivo de facilitar o intercâmbio comercial de mercadorias (Quadro 1).

Na carteira de projetos inicialmente elaborada pela IIRSA e mantida no Cosiplan¹⁴, o setor transportes é aquele com maior número de projetos: 85%, tendo os projetos rodoviários 45,6% de participação. Por outro lado, o setor energético, que detém apenas 11% de projetos da carteira total, implica um investimento relativamente mais significativo: 43,9% do investimento total (Unasur, 2011). O eixo Escudo Guianense apresenta, na carteira de investimentos Cosiplan, quatro grupos com 18 projetos a um investimento total estimado em US\$ 4.540 milhões – o equivalente a 3,5% e 3,9%, respectivamente. No eixo Escudo Guianense, também foram concluídos quatro projetos, restando seis em execução, dois em pré-execução e seis projetos em análise.

14. Cabe ressaltar que, entre 7 e 9 de maio de 2013, os grupos de trabalho dos Eixos de Integração e Desenvolvimento se reuniram para atualizar a carteira de projetos do Cosiplan-Unasul.

Quadro 1. Carteira Cosiplan: Escudo Guianense

| PROJETOS | Países | Inversão (US\$ milhões) | Tipo de financiamento | Fonte | Situação | Setor |
|---|------------------------------|-------------------------|-----------------------|---|--------------|------------|
| Recuperação da Rodovia Caracas - Manaus | Venezuela e Brasil | 350 (Aprovado) | Público | Tesouro Nacional | Em execução | Transporte |
| Expansão da atual linha de transmissão De Guri - Boa Vista | Brasil e Venezuela | 3 (Não estipulada) | Público | - | Não iniciado | Energético |
| Rodovia Boa Vista - Bonfim - Lethem - Linden - Georgetown | Brasil e Guiana | 250 | Público-privado | (Não estipulada) | Solicitado | Transporte |
| Ponte sobre o rio Arraya | Brasil | 1,5 | Público | Tesouro Nacional | Concluído | Transporte |
| Ponte sobre o rio Takutu | Brasil e Guiana | 10 | Público | Tesouro Nacional | Finalizado | Transporte |
| Rodovias de conexão entre Venezuela (Ciudad Guayana) - Guiana (Georgetown) - Suriname (Apura - Zanderij - Paramaribo) | Guiana, Suriname e Venezuela | 300,8 | Público | CAF (0,27%) Bancos Privados (5,98%) (Não estipulada) (93,75%) | Execução | Transporte |
| Melhorias da Rodovia Georgetown - Albina; Carretera de Macapá a Oyapock: trecho Ferreira Gomes - Oyapock | Brasil, Guiana e Suriname | 350,1 | Público | BID (45%) Tesouro Nacional (55%) | Execução | Transporte |
| Melhorias do cruzamento internacional sobre o rio Marowijne | Suriname | 50 | - | - | Sob análise | Transporte |
| Rodovia Apura - Nieuw Nickerie | Suriname | 70 | - | - | Não iniciado | Transporte |
| Ponte Internacional sobre o rio Oyapock | Brasil | 60 | Público | - | Execução | Transporte |

Fonte: Base de dados IIRSA.

O projeto *Recuperação da Rodovia Caracas – Manaus* envolve Brasil e Venezuela em uma obra no setor de transporte e subsetor rodoviário cujo valor total é estimado em US\$ 480 milhões. Essa rodovia totaliza 2.250 km e atualmente está deteriorada e com trechos em estado crítico no lado brasileiro. Com a sua recuperação, objetiva-se fortalecer a integração entre Brasil e Venezuela com prioridade no desenvolvimento socioeconômico e comercial, tendo, em março de 2010, sido concluída a restauração de 136 km do trecho entre Caracará e Boa Vista com investimento de US\$ 103 milhões (Quadro 1).

O projeto *Expansão da atual linha de transmissão de Guri – Boa Vista* é de relevância para a região contemplada nesse eixo em função, sobretudo, do impacto que exercerá sobre o desenvolvimento de setores potenciais. Objetiva a construção de novas vias de interconexão energética, dado que o aproveitamento do potencial hidrelétrico da região permitiria também o desenvolvimento industrial a partir dos setores de celulose e agroindústria. O custo desse investimento está estimado em US\$ 3 milhões, a cargo do Tesouro Nacional, e ainda não foi iniciado. A esse projeto tem se destinado considerável vontade política expressa nas reuniões do Grupo de Trabalho Brasil-Guiana – realizada em fevereiro de 2013 – e do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira – realizada em 2012.

Os demais projetos do primeiro grupo – porto de águas profundas no noroeste da costa caribenha da Venezuela ou melhoria do atual porto de Guanta, via férrea para conectar o porto de águas profundas ao porto de Guanta com a Ciudad Guayana e segunda ponte bimodal sobre o rio Orinoco – não têm valores estimados para o investimento e apenas as obras da segunda ponte bimodal sobre o rio Orinoco foram iniciadas¹⁵.

O projeto *Rodovia Boa Vista – Bonfim – Lethem – Linden – Georgetown*, de abrangência binacional, é colocado como prioridade nos documentos técnicos da IIRSA. Nesse projeto estão contemplados Brasil e Guiana no setor transporte e no subsetor rodoviário. O investimento deverá ser de US\$ 250 milhões e estaria em fase de solicitação¹⁶. Na Guiana, foi realizado um estudo de factibilidade do trecho Linden-Lethem a expensas do governo guianense em parceria com o BID. Cabe ressaltar que a construção dessa rodovia é a mais importante forma de conexão física entre norte e sul do subcontinente (Quadro 1).

Esse projeto busca, ademais, melhorar a rodovia que inicia em Boa Vista – município localizado em Roraima, no Brasil – até a capital de Guiana, Georgetown. O trecho de 438 km que conecta Lethem a Linden não é pavimentado e possui uma ponte de madeira sobre o rio Essequibo, constituindo o maior desafio para consolidar essa interconexão, a partir da qual se espera o aumento do comércio entre Guiana e Brasil, bem como que o maior acesso aos mercados exportadores da América do Norte, da América Central e do Caribe via porto de Guiana represente estímulo ao desenvolvimento econômico entre Guiana e o estado brasileiro de Roraima.

15. Ressalta-se que é a base de dados mantida pela IIRSA o parâmetro para a coleta de informações.

16. Com base em informações da ficha desse projeto na base de dados IIRSA.

Essa obra é significativa não apenas pelo aspecto da integração brasileira com a Guiana, como também pela própria integração nacional brasileira, uma vez que Roraima poderá substituir a custosa logística de abastecimento a partir do centro-sul do país pelo acesso ao mar via o porto de Georgetown. Ao mesmo tempo que Manaus – metrópole da região norte – ganharia acesso ao mar do Caribe, por onde exportaria os produtos industrializados da Zona Franca (REIS e LINHARES, 2012).

A finalização, em 2009, do projeto que previa a construção da ponte sobre o rio Takutu estaria explicada pela sua incorporação ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no Brasil, que contou com financiamento público do Tesouro Nacional. Reis e Linhares (2012) apontam para a inflexão que a inauguração da ponte representou nas relações entre Guiana e Brasil, haja vista a propriedade dessa interligação viária de estruturar intercâmbios não somente comerciais entre esses países.

Quanto ao intercâmbio comercial, o Brasil, em 2000, exportou para a Guiana o equivalente a US\$ 4,6 milhões, não sendo por via rodoviária. Em 2009, houve um aumento de 74,88% no valor das exportações brasileiras para a Guiana, ou seja, US\$ 18,5 milhões, dos quais apenas o equivalente a US\$ 63.497 por via rodoviária. Em 2011, as exportações brasileiras para a Guiana se deram pela via rodoviária e perfizeram o valor de US\$ 476.861 de US\$ 35,7 milhões. Cabe notar que, a partir de 2010, a pauta exportadora brasileira para a Guiana se diversifica, incorporando itens como pneus para automóveis e maquinário agrícola. As importações da Guiana para o Brasil, em 2011, alcançaram o equivalente a US\$ 51.176, não constando a via rodoviária como forma de escoamento e, em 2000, US\$ 74.740, ou seja, há espaço para incremento da corrente de comércio Brasil-Guiana. Além de um parceiro comercial, a Guiana constitui via para os produtos brasileiros entrarem no mercado dos países-parte do Caricom, que tem sido crescente na participação da pauta exportadora brasileira (REIS e LINHARES, 2012).

Rodovias de Conexão entre Venezuela, Guiana e Suriname envolvem Venezuela, Guiana e Brasil no setor transporte e subsetor rodoviário. Pauta-se em dois projetos individuais ao valor total de US\$ 300,8 milhões. Os projetos individuais *Rodovias de Conexão entre Venezuela (Ciudad Guayana) – Guiana (Georgetown) – Suriname (Apura – Zanderij – Paramaribo)* e *Construção da ponte sobre o rio Corentyne* são complementares e permitirão configurar um corredor viário de integração entre esses países. Ademais, essas obras possibilitarão aos mercados da região oriental da Venezuela se interconectarem com a Guiana e o Suriname ao mesmo tempo em que será possível articulação com o estado brasileiro do Amapá por meio da Guiana Francesa. Estaria em execução o trecho Drain Sul – Apura – Zanderij, em Suriname, ao investimento de US\$ 18 milhões, financiado integralmente pelo *China Eximbank* (Quadro 1).

A construção da ponte sobre o rio Oyapock está em execução e envolve Brasil e França, cujas negociações se iniciaram¹⁷ no governo FHC, em 2002, com o objetivo de resolver as questões fronteiriças entre Brasil e Guiana Francesa de forma conjunta. Conte (2007) destaca que até 2005 nada havia sido feito, embora o governo francês tenha demonstrado interesse em concretizar a ponte em função do dinamismo que a mesma acarretará para a Guiana Francesa e estaria aguardando a liberação de verba para a construção da ponte no lado brasileiro. Em 2008, os presidentes Lula e Sarkozy firmaram, em Saint Georges de L'Oyapock, na fronteira com o Amapá, declaração conjunta com a determinação de aprofundar a cooperação transfronteiriça em aspectos ambiental, social, econômico, comercial, tecnológicos e infraestruturais¹⁸.

Em março de 2013, o Cosiplan decidiu incorporar os estados do nordeste brasileiro na revisão do Eixo Amazonas da IIRSA, agora denominado Amazonas Ampliado. A decisão é importante, pois tem a pretensão de que todo o território da América do Sul esteja envolvido nos eixos e projetos de integração¹⁹. Em reunião específica do Eixo Amazonas, realizada em maio de 2013 no Rio de Janeiro, foi apresentada a proposta do Eixo Amazonas Ampliado. O documento “Elementos para el Desarrollo Sostenible del Territorio Eje Amazonas Ampliado”, elaborado pelos consultores Jaime Valdés Castro (Chile) e Matias Parimbelli (Argentina) tem o mérito de incluir o nordeste brasileiro, mas perde a oportunidade de estruturar o desenvolvimento integral da infraestrutura amazônica ao excluir a Guiana, o Suriname, o estado de Roraima, do Brasil, e os de Amazonas e Bolívar, da Venezuela.

17. Decreto 4.373 de 12 de setembro de 2002.

18. As obras se iniciaram em abril de 2009 após o Consórcio Ponte Estaiada Egesa/CMT Variante vencer a licitação. Em meados de 2010, de acordo com informações do MRE-Brasil, ela se encontrava em fase final de construção, tendo a empresa JM Terraplanagem e Construções ficado responsável pela construção do Posto de Fronteira do lado brasileiro.

19. Na proposta inicial da IIRSA, de 2000, apenas as regiões do Nordeste do Brasil e a área próxima à tríplice fronteira Brasil-Venezuela-Colômbia, que inclui o canal Cassiquiare, estavam fora de qualquer um dos dez eixos.

2. Caminhos para a consecução da integração com a Ilha das Guianas: participação da CAF e do BID no financiamento do investimento de integração

Deos e Wegner (2011) apontam o compromisso de instituições financeiras regionais – sobretudo, Corporação Andina de Fomento (CAF), Fonplata, Convênio de Créditos e Pagamentos Recíprocos (CCR) e Focem – com o financiamento dos projetos de infraestrutura na América do Sul como sendo cooperação financeira regional em detrimento da liberalização, desregulamentação e condicionalidades intrínsecas a uma união monetária. Como bem sintetiza Biancarelli (2011), a cooperação financeira regional pode ser entendida como uma dimensão pública da globalização financeira no sentido de buscar o não aprofundamento das assimetrias entre os países no acesso ao financiamento.

Baumann e Mussi (2011) enfatizam que a cooperação financeira regional sempre esteve associada ao aprofundamento da integração econômica entre os países latino-americanos. Na criação, nos anos 60, da Associação

Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), por exemplo, a cooperação financeira regional pretendia amparar a visão estruturalista da integração, ou seja, como a região buscava ampliar a capacidade produtiva da região, era necessário obter financiamento para investimentos, bem como de balanço de pagamentos, para reduzir sua vulnerabilidade externa. Entretanto, mesmo com avanços²⁰ em termos de criação de instituições como Convênio de Créditos e Pagamentos Recíprocos (CCR), Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR), Corporação Andina de Fomento (CAF), Fundo Financeiro para o Desenvolvimento dos Países da Bacia do Rio da Prata (Fonplata), Banco Latino-Americano de Exportações (Bladex), não se distingue na América do Sul um regionalismo financeiro tal qual se concretizou na Ásia (HEINRICH *apud* BAUMANN e MUSSI, 2011).

Elisa Cia (2012, p. 50) destaca que a cooperação financeira permite levar os acordos integracionistas a uma maior independência dos mercados externos de capital, bem como à preservação de espaços de política, uma vez que as IFRs: “estão inseridas na proposta do regionalismo desenvolvimentista não supondo a existência de mercados financeiros profundos, integrados e harmonizados e, ainda assim, com potencial de proporcionar efeitos positivos e reduzir a vulnerabilidade externa e promover a estabilidade macroeconômica²¹”. Portanto, a vinculação da Corporação Andina de Fomento (CAF) à Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), nos anos 1960, ocorreu em função da necessidade de uma instituição financeira suportar o esquema de preferências comerciais, então previsto.

Os bancos regionais podem atuar sob três frentes principais: (i) projetos rentáveis; (ii) projetos que, embora não tenham alta rentabilidade no curto prazo, provêm ganhos sociais consideráveis e (iii) financiando projetos sem qualquer rentabilidade, mas que impulsionam o desenvolvimento (SAGASTI e PRADA, 2006). Uma instituição financeira como a CAF é importante para os países sul-americanos, na medida em que capta recursos a baixo custo e subsidia países com menor qualificação, que não gozam das mesmas condições de captação de crédito (CIA, 2012). As instituições financeiras regionais CAF e BID têm sido as principais financiadoras dos investimentos da carteira Cosiplan sem considerarmos a participação do Tesouro Nacional (FANELLI, 2008; BIANCARELLI, 2011).

Essa instituição, em função do estabelecido em seu Convênio Constitutivo²², teve atuação mais destacada nos países andinos, especialmente até que a IIRSA iniciasse sua operacionalização (OCAMPO, 2006). Em 2007, foi aprovada em Assembleia da CAF modificação no seu Convênio Constitutivo para a inclusão dos países do Mercosul mais o Panamá como acionistas série “A”, além da inclusão de outros países da região nas séries “B” e “C”. Consolida-se, assim, como instituição essencialmente latino-americana –

20. Instituições que foram criadas nas décadas de 60 a 80 e que se mantêm atuantes na região dentro dos seus objetivos.

21. Cumpre esclarecer que instituições como CCR e FLAR – destinadas, na classificação de OCAMPO (2006), ao manejo da liquidez externa – têm o alcance limitado, em vista do pequeno número de acionistas, ou foram gradativamente tendo seu escopo reduzido na região, embora sejam significativas até mesmo para operações de financiamento do investimento da conexão física.

22. De acordo com o Convênio Constitutivo da CAF, a tomada de decisão nessa instituição se dá pela Assembleia de Acionistas, Diretório e pelo Presidente Executivo. Nas assembleias ordinárias, uma decisão será tomada se representar pelo menos a vontade de 60% dos acionistas de série “A” mais a metade mais uma das demais ações (“B” e “C”), enquanto nas extraordinárias esse percentual será de 80%.

ou melhor, passou a se autodenominar banco regional de desenvolvimento –, transição que também se comprova pelo aumento da participação dos acionistas de série “C” nas suas aprovações com mais de 30% do total aprovado, US\$ 6.607 milhões, em 2007. Os aportes continuaram sendo destinados principalmente para infraestrutura (US\$ 1.675 milhão), desenvolvimento social (US\$ 1.300 milhão), bem como passaram a responder à maior demanda por recursos do setor privado. A inclusão de novos países acionistas como membros plenos tem permitido manter a diversificação da carteira de empréstimos dentro dos limites determinados pelo seu Convênio Constitutivo (CAF, 2011).

Em 2010, Peru, Colômbia, Brasil e Equador foram os países com maior participação – 32,42%, 20,81%, 15,94% e 9,37%, respectivamente – no total desembolsado pela CAF (US\$ 7,7 bilhões). O aumento da participação brasileira tanto nos seus desembolsos quanto na sua carteira de empréstimos – em 2006, do total desembolsado de US\$ 2,9 bilhões, ao Brasil coube 4,52% e na carteira, de US\$ 8,2 bilhões, o país participava com 3,94%, tendo em 2010 essa participação passado a ser de 8% – tem como principal explicação o aumento da participação acionária do país²³. A estratificação entre os acionistas pode ser analisada de acordo com a carteira de empréstimos por país (Tabela 1).

23. O capital autorizado da CAF está em US\$ 10 bilhões e dividido em ações de capital ordinário e de capital de garantia, distribuídos em séries A, B e C, o que determina o montante possível de obtenção de empréstimo a cada país acionista. Dessa maneira, na série A, com total de US\$ 18 milhões, a subscrição se dá para os governos dos países membros ou instituições públicas, semipúblicas, de direito privado com finalidade social ou pública.

Tabela 1. CAF: evolução da carteira de empréstimos por país em US\$ milhões

| PAÍS | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Argentina | - | 34 | 98 | 421 | 294 | 1.157 | 1.395 | 1.913 |
| Brasil | - | 245 | 323 | 807 | 825 | 1.034 | 1.116 | 992 |
| Uruguai | - | 24 | 31 | 62 | 232 | 582 | 657 | 352 |
| Paraguai | - | 4 | 41 | 39 | 37 | 28 | 66 | 100 |
| Bolívia | 962 | 989 | 1.031 | 1.048 | 1.110 | 1.166 | 1.309 | 1.426 |
| Equador | 1.226 | 1.231 | 1.371 | 2.150 | 2.018 | 2.052 | 2.437 | 2.509 |
| Venezuela | 1.219 | 1.135 | 1.724 | 1.470 | 1.535 | 1.765 | 2.228 | 2.652 |
| Colômbia | 2.112 | 1.901 | 1.620 | 1.633 | 1.707 | 1.695 | 1.974 | 1.829 |
| Costa Rica | - | 11 | 25 | 38 | 107 | 126 | 121 | 118 |
| Peru | 1.664 | 1.722 | 1.806 | 1.809 | 1.774 | 1.869 | 2.186 | 2.578 |
| Jamaica | - | - | - | - | - | - | - | 6 |
| México | - | - | - | - | - | - | 19 | 19 |
| Rep. Dominicana | - | - | - | - | 55 | 75 | 120 | 158 |
| Panamá | - | 25 | 38 | 88 | 72 | 76 | 90 | 246 |
| Outros países | 616 | 96 | 84 | 57 | 94 | 148 | 181 | 218 |
| TOTAL | 7.799 | 7.462 | 8.191 | 9.622 | 10.259 | 11.773 | 13.880 | 15.116 |

Fonte: Relatório Anual CAF, vários anos.

De acordo com o seu Relatório Anual de 2005: “al perfilarse el actual escenario de globalización de las economías – caracterizado por una competitividad que exige la ampliación de los espacios económicos – la administración de la CAF comenzó a otorgar una importancia crítica y a identificar oportunidades en este sector”.

Essa declaração pode ser analisada da seguinte forma. Nas suas duas primeiras décadas de existência, a CAF deu prioridade ao financiamento do comércio internacional de seus países acionistas, sobretudo os andinos, tendo por isso na sua carteira grande participação de linhas de curto prazo para o setor bancário privado com o objetivo de fomentar exportações. Em 1970, seu capital autorizado era de US\$ 100 milhões, que foi aumentado para US\$ 1 bilhão, em 1985, para funcionar como fonte de capitalização para os países andinos ante a crise da década de 80. Ao passo que as aprovações²⁴, de 1970 a 1990, por essa instituição somaram US\$ 3.466 milhões; os desembolsos foram de US\$ 2.250 milhões. Em 1970, quando de fato essa instituição passou a operar, a carteira de empréstimos²⁵ foi de US\$ 20 milhões, em 1985, passou para US\$ 169 milhões, chegando a US\$ 2.363 milhões, em 1995, quando o financiamento da infraestrutura adquiriu maior projeção nessa instituição. Por outro lado, em cada um dos seus três primeiros quinquênios de existência – 1970-75; 1976-80 e 1981-85 – foram aprovados menos de US\$ 2 milhões para a infraestrutura de seus países acionistas (CAF, 2005).

A evolução do número de projetos de infraestrutura na carteira de empréstimos dessa instituição, sobretudo com a sistematização pela IIRSA das necessidades das economias do continente quanto à infraestrutura, é notável, afinal, só em 2011, dos US\$ 10.066 milhões, foram aprovados US\$ 3.081 milhões para esse setor (30,6%). A carteira de empréstimos que encerrou 2011 em US\$ 15.093 milhões teve como principais setores: fornecimento de gás e eletricidade, com US\$ 5.018 milhões (33,2%), e transporte e comunicações, US\$ 5.325 milhões. Portanto, em relação a 2005 – e ainda mais em relação às suas primeiras décadas de operação –, o setor de infraestrutura passou a deter espaço consideravelmente maior na carteira de empréstimos da CAF. Por outro lado, não é possível delimitar os critérios usados por esse banco na aprovação de empréstimos. Ainda que em diversos documentos institucionais o mesmo reforce o seu compromisso com a integração econômica sul-americana, não são esclarecidos os parâmetros de conexão física regional.

É possível destacar que os projetos financiados pela CAF (Anexo) buscam promover o aumento do fluxo de comércio bilateral ou promover a conexão de corredores sul-americanos ao oceano Pacífico. Ademais, concentram-se no setor transporte, sendo apenas dois desses projetos voltados à interconexão energética e para os quais a CAF não representa a principal fonte de financiamento. O eixo de integração considerado mais desenvolvido, qual seja,

24. Os critérios utilizados pela CAF para conceder empréstimos não estão bem definidos. Em outras palavras, não estão especificados em documentos de domínio público quais os aspectos relevantes para a concessão de empréstimos.

25. Inclui carteira com gestão da CAF, bem como operações de garantias parciais de crédito.

Mercosul-Chile, é aquele que detém mais aportes dessa instituição financeira regional até mesmo em relação ao eixo Andino. Dos projetos em carteira ativa na CAF, nove se destinam a aumentar o comércio entre os países envolvidos; 10, a fomentar a conexão rodoviária por vezes sob expressões: ‘vincular territórios’ e ‘melhorar tráfego’. Apenas quatro projetos buscam a conexão energética entre países e somente um tem por objetivo melhorar a eficiência dos portos. Ademais, são doze projetos para os quais os desembolsos da CAF estão em execução, cinco projetos para os quais o empréstimo foi aprovado e um solicitado, e somente quatro com concessão de empréstimo finalizada. Mesmo quando o escopo do projeto é ‘vincular territórios’ de diferentes países, a sua abrangência é nacional (Anexo).

Mesmo a infraestrutura sendo a área para a qual essa instituição mais tem destinado recursos financeiros, não há, nos últimos anos²⁶, referências sobre aprovação de financiamento de projetos para integração entre o norte do país e seus vizinhos na América do Sul: Guiana e Suriname. Por outro lado, Brasil e Venezuela detiveram participações consideráveis no total de aprovações da CAF em 2010 – 18,79% e 15,55% ou US\$ 1,98 bilhão e US\$ 1,64 bilhão, respectivamente. Do total desembolsado em 2010 – US\$ 7,7 bilhões –, Brasil e Venezuela estiveram com 15,93% e 8,9%, respectivamente²⁷. O único projeto financiado no eixo Escudo Guianense, que também é o único trinacional, constitui uma obra de relevância para a conexão entre o norte do Brasil com esses países sul-americanos. É de caráter complexo e possibilitará que os mercados da região oriental da Venezuela se interconectem à Guiana e Suriname ao mesmo tempo em que permitirá articulação com o Amapá por meio da Guiana Francesa. Estaria em execução o trecho Drain Sul – Apura – Zanderij, no Suriname, ao investimento de US\$ 18 milhões financiado integralmente pelo *China Eximbank*, enquanto o montante aportado pela CAF não chega a 1% do custo total de US\$ 300 milhões previsto para esse investimento.

Apesar do crescimento das operações da CAF na região, o BID ainda é o principal financiador dos investimentos da carteira Cosiplan: o montante aportado pela instituição nos projetos de infraestrutura sul-americana é de US\$ 4.257 milhões, o que representa 41% do custo total dos 37 projetos de investimento que essa instituição financia²⁸. O eixo Mercosul-Chile é aquele para o qual o BID mais destina recursos: US\$ 1.929 milhão, o equivalente a 45,33% do total financiado, enquanto para o eixo Escudo Guianense, por exemplo, apenas 3,71% daqueles recursos estão alocados.

Trata-se de uma instituição cujas decisões de concessão de empréstimo passam ao largo de países periféricos, como os sul-americanos. O financiamento do investimento em infraestrutura da integração requer uma instituição que entenda e atue nas especificidades da região (CULPEPER, 2006). A difusa participação da América do Sul em seu processo decisório, bem

26. Na Venezuela, em 2010, foi aprovado o terceiro financiamento para a hidroelétrica Manuel Piar, no baixo Caroni.

27. Informações retiradas do Relatório Anual da instituição.

28. Com base nas informações da IIRSA: <<http://www.iirsa.org/proyectos/Proyectos.aspx>>.

como a contundente participação dos Estados Unidos no mesmo, faz com que sua atuação na região fique à mercê de um jogo de forças de grupos de interesses específicos (CASTRO, 2011).

Em seu Convênio Constitutivo, de 1959, está que seu propósito é “contribuir para a aceleração do processo de desenvolvimento econômico e social dos países membros da região em vias de desenvolvimento, de forma individual e coletiva”. Dessa forma, toda sua atuação seria voltada para financiar a promoção de investimentos em seus países-membros (CASTRO, 2011).

Atualmente, o banco opera em 26 países da América Latina e Caribe e, como lhe é permitido países estrangeiros membros do FMI, além da Suíça, opera em 47 países, na realidade. Por outro lado, têm direito a voto apenas aqueles 26 países. O poder de voto segue alguns parâmetros, como: subscrição de recursos ao capital ordinário da instituição e deve ser membro do FMI. De acordo com Severo (2012), a partir de 1999, a concessão de empréstimos passou a ser condicionada ao PIB *per capita*: o banco canalizou 35% do volume de seus empréstimos aos países com menor renda *per capita*, sendo esse o Grupo 1, e, ao Grupo 2, os 65% restantes. Ainda de acordo com Severo (2012), a instituição pode canalizar 40% dos seus recursos para operações afeitas a promover equidade social.

Ademais, a integração regional sempre esteve entre os objetivos desta instituição, embora nos seus primeiros 30 anos não tenha aparecido como prioridade. Em 1994, entretanto, na reunião da Assembleia de Governadores sobre a Oitava Reposição do capital do BID, ao reformular sua estratégia, o Banco inclui como uma das prioridades modernizar o Estado e promover a integração regional. Mais especificamente, a instituição sustenta que a integração regional deve ser construída de forma a integrar as economias regionais ao mercado mundial. A Nona Reposição de Capital²⁹, firmada em 2010, promove reforma institucional no Banco de modo a colocá-lo com maior efetividade junto aos países membros, tendo em vista as suas necessidades, sobretudo, em termos de melhoria do nível de vida da população. Medidas consistentes foram elaboradas para mitigar riscos financeiros, bem como fortalecer o meio ambiente e salvaguardas sociais.

Em 1999, a estratégia do BID para a integração é novamente reformulada em função dos parcos avanços nas iniciativas sub-regionais. É nesse momento que a infraestrutura passa a adquirir contornos de prioridade na estratégia dessa instituição financeira. E, assim, o seu apoio à Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). O maior número de projetos com financiamento aprovado, em 2012, pertence à infraestrutura, sendo integração e comércio o grupo com menor participação, 6% (BID, 2013).

A justificativa para a participação do BID na coordenação geral da IIRSA foi considerado o elemento fundamental para a continuidade da iniciativa. De

29. O capital ordinário do banco foi aumentado em US\$ 70 bilhões, bem como incrementou-se o Fundo de Operações Especiais (FSO) em US\$ 479 milhões.

modo geral, a participação do BID, da CAF e do Fonplata seria fundamental para garantir a ocorrência de reuniões e também na assistência técnica, sendo o Banco mais destacado nessas atribuições. Há, por outro lado, tensão entre os países e essas instituições quanto ao protagonismo que essas desempenham, uma vez que eles viriam buscando espaço próprio para articular a IIRSA em relação aos objetivos dessas instituições financeiras (OVE/BID, 2008). De fato, a influência do BID no CCT se daria pelo seu poder de selecionar e estabelecer o grau de prioridade dos projetos na IIRSA (PADULA, 2010).

A carteira de projetos mantida pelo BID, em julho de 2013, totalizava US\$ 10.219 milhões, em 2008, US\$ 1.295 milhão – sem incluir garantias. Severo (2012) aponta que o total financiado pelo banco, em 2011, era de US\$ 2.900 milhões, referente a 28 projetos – uma variação positiva, entre 2011 e 2013, de 252%. Ao passo que a base de dados IIRSA indica que, em julho de 2013, a instituição financiava aproximadamente US\$ 3.771 milhões de US\$ 9.252 milhões³⁰ de 35 projetos de investimentos (Tabela 4). O financiamento de caráter público é a base das operações: 26 projetos com inversões estimadas em US\$ 8.262 milhões, dos quais US\$ 3.492 milhões são financiados pelo BID e US\$ 4.770 milhões por recursos próprios dos governos (Tesouro Nacional e Estadual).

Castro (2011, p. 113) pondera o apoio do BID à conexão física sul-americana:

(1) a influência dos Estados Unidos no processo decisório do Banco (o país detém 30% de seu capital), (2) a maior sensibilidade de muitos países da região, especialmente os países da América Central e do Caribe, à política comercial norte-americana, (3) a elevada participação de países de fora da região nas decisões do Banco, e, ainda, (4) a multiplicidade de programas dentro dos objetivos do Banco que “diluem” seu foco no processo de integração.

Ademais, sua importância para o financiamento da integração física sul-americana pode ser analisada, também, quanto a alguns indicadores patrimoniais: em 2012, o ativo total da CAF era de US\$ 24.503 milhões, enquanto o do BID era mais do que o dobro, US\$ 92.209 milhões. O total de subscrições nessa instituição, em 2012, foi de US\$ 132.344 milhões, ao passo que a CAF alcançou capital integralizado de US\$ 3.637 milhões nesse mesmo ano. Além disso, o banco latino-americano não apresenta política creditícia e financeira tão robusta como o BID, haja vista sua relativa facilidade a captações de longo prazo em mercados de capitais internacionais, mesmo que a CAF tenha incrementado o volume captado no exterior. Em 2003, a sua emissão de títulos teria representado 68,5% dos seus recursos administrados e a colocação de outros papéis de curto prazo representou 24,4%.

O BID emprestou US\$ 40 milhões (Fundo de Operações Especiais) para a obra Rodovia Mahaica Resignol, na Guiana. Ainda com base nas informações financeiras disponibilizadas pelo banco, o montante principal de alívio da dívida, em fevereiro de 2012, era de US\$ 21,5 milhões e US\$ 12,9 milhões estariam

30. Nesse montante, não estão somados todos os financiamentos do BID para estudos socioambientais.

pendentes de pagamento pela Guiana. Para a obra *Camino Moleson Creek New Amsterdam*, o BID emprestou 37,3 milhões, dos quais foram desembolsados US\$ 37,3 milhões e os ingressos cobrados totalizaram US\$ 1,9 milhão. Cabe destacar que ambas as obras estão completas: a primeira foi concluída em outubro de 2008 e a segunda, em dezembro de 2010. Também na alçada do projeto de rodovias de conexão entre Guiana, Suriname e Venezuela, o banco emprestou US\$ 24,3 milhões para a renovação da infraestrutura de transporte, obra que teria o custo de US\$ 27 milhões, sendo US\$ 2,7 milhões a contrapartida da Guiana. Em suma, mesmo que Guiana e Suriname não sejam acionistas de quaisquer instituições financeiras regionais, logo, não seja adequado tratar da concessão de empréstimos a esses países em função do ‘pertencimento regional’ – como seria possível fazer em relação à CAF –, o Banco Interamericano de Desenvolvimento teria concedido em torno de US\$ 101 milhões para obras de conexão física regional entre os países da Ilha das Guianas, ao passo que o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) teria concedido em torno de US\$ 3 milhões, apenas.

Considerações Finais

A construção de redes de transporte, de eletricidade e de comunicação entre Brasil, Guiana, Venezuela e Suriname constitui possibilidade de construção de maior segurança energética ao sistema brasileiro, bem como determina vinculação entre esses territórios. Sob a gestão da IIRSA, o Escudo Guianense recebeu o menor investimento, tendo havido um subaproveitamento da aproximação política entre esses países para conformar o seu desenvolvimento integrado. Guiana e Suriname estão alijados da cooperação financeira regional que se intensificou desde meados dos anos 2000, na América do Sul. Ademais, ambos possuem sistemas financeiros bastante incipientes, o que os torna dependentes do financiamento de longo prazo de fontes externas. A despeito de a CAF se colocar como o banco de desenvolvimento do subcontinente, é o BID que outorga maior volume de financiamento ao Escudo Guianense junto do Tesouro Nacional.

O governo brasileiro tem demonstrado vislumbrar esses países como parceiros estratégicos, dadas as ações planejadas tanto no âmbito das interações fronteiriças quanto das relações econômicas propriamente ditas. No entanto, essa aproximação requer maior efetividade. O momento em que Brasília reivindica o aumento das relações com o Caribe e com a África e novas potências extrarregionais aumentam sua presença nas Guianas deve representar boa oportunidade para contemplar os dois vizinhos não latinos com o que há de melhor na política de cooperação internacional do Brasil.

§

Referências Bibliográficas

- AMADO, A. M.; SILVA, L. A. S. Considerações sobre as Perspectivas Nacionais e Regionais do Processo de Integração Monetário-Financeira do Mercosul. Estudos Econômicos. Instituto de Pesquisas Econômicas, São Paulo, v. 30, nº. 4, pp. 571-596, 2000.
- ANTUNES, Antônio José Cerqueira. Infraestrutura na América do Sul: situação atual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil. Convênio PNUD/CEPAL/NAE. 2007. 151 pp.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. O Brasil e a América do Sul. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Orgs.). Relações internacionais do Brasil: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, pp. 267-297, 2006.
- BAUMANN, R.; MUSSI, C. Cooperação monetária e financeira: o que é bom para a Ásia também é para a América Latina? Revista de Economia Política, v. 31, nº. 1, pp. 77-97, jan./mar., 2011.
- BAUMANN, Renato. O Brasil e três instituições financeiras internacionais nos anos 1990. In: OLIVEIRA, H. A.; LESSA, A. C. (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, v. 2, pp. 195-216, 2006.
- BIANCARELLI, André M. La cooperación financiera en el contexto de la integración sudamericana: balance y desafíos futuros. Revista Integración e Comercio, v. 15, n. 33, jul./dez., 2011.
- BID. Relatório Anual: resenha do ano. 2012. 42 pp.
- CAF. Informe Anual 2011. 2012. 240 pp.
- CARCIOFI, R.; GAYÁ, R. Una Nota acerca de la Expansión del Comercio y las Necesidades de Infraestructura. Carta Mensua, 1 Octubre 2007. Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), 2007. 14 pp.
- CASTRO, Augusto César Batista de. Os bancos de desenvolvimento e a integração da América do Sul: bases para uma política de cooperação. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. 176 pp.
- CALIXTRE, A. B.; BARROS, P. S. A integração sul-americana, além da circunstância: do Mercosul à Unasul. Brasília: IPEA - Série Brasil: o estado de uma nação (Brasil em Desenvolvimento 2010), 2010 (Colaboração em capítulo de livro institucional - IPEA).
- CARNEIRO, R. M. Globalização e Integração Regional. Cadernos do Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, v. 5, pp. 43-81, 2008.
- CASTILHO, Marta. Comércio internacional e integração produtiva: uma análise dos fluxos comerciais dos países da Aladi. IPEA Texto de discussão n. 1.705. 62 pp., 2012.
- CIA, Elia Elisa Mancini. O Banco do Sul, seus dilemas e os divergentes projetos de integração regional para a América do Sul. IE-Unicamp, Dissertação de mestrado, 144 pp., 2012.
- CONTE, Maria Irene de. A ponte sobre o rio Oiapoque: uma ponte “transoceânica” entre o Brasil e a França; o Mercosul e a União Europeia? Departamento de Geografia-USP. Dissertação de Mestrado. 145 pp., 2007.
- CORAZZA, G. O “regionalismo aberto” da Cepal e a inserção da América Latina na Globalização. Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 27, nº. 1, pp. 135-151, 2006.
- CULPEPER, R. Reforma de la arquitectura financiera mundial: el potencial de las instituciones regionales. In: OCAMPO, J. A. (Org.). Cooperación financiera regional. Santiago: CEPAL, 2006. (Livros Cepal, nº. 91), pp. 57-90.
- DEOS, S. S.; WEGNER, R. C. Cooperação financeira e o financiamento da infraestrutura na América do Sul. Oikos, v. 9, nº. 2, pp. 69-89, 2010.
- FANELLI, J. M. MERCOSUR: integración y profundización de los mercados financieros. In: FANELLI, J. M. (Coord.). MERCOSUR: integración y profundización de los mercados financieros. Montevideo: Zonilibro, pp. 11-38, 2008.
- FIORI, José Luís. Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana. CEPAL/IPEA: Texto para Discussão, n. 42. 34 pp., 2011.
- FURTADO, Fabiana. Integração financeira da América do Sul. Banco do Sul: mais do mesmo ou oportunidade histórica? Oikos, v. 9, nº. 7, pp. 173-190, 2008.
- GUDYNAS, Eduardo. As instituições financeiras e a integração na América do Sul. In: VERDUM, Ricardo. (Org.). Financiamento e megaprojetos. Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana. INESC: Brasília, pp. 21-47, 2008.
- MACEDO E SILVA, Antonio Carlos. Estrutura produtiva e especialização comercial: observações sobre a Ásia em desenvolvimento e América Latina. Cadernos do Desenvolvimento, nº.5, pp. 81-125.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar. Integração produtiva: a experiência asiática e algumas referências para o Mercosul. In: ALVAREZ, R.; BAUMANN, R.; WOHLERS, M. (Org.). Integração produtiva: caminhos para o Mercosul. Brasília: ABDI, 2010 (Série Cadernos da Indústria ABDI, v. XVI).
- OCAMPO, J. A. La cooperación financiera regional: experiencias y desafíos. In: Ocampo, J. A. (Org. 2006). Cooperación financiera regional. Santiago: Cepal (libros de la Cepal nº. 91), pp. 13-56., 2006.
- REIS, Yucatan; LINHARES, Erick. Guyana e su importancia geopolítica en el continente sudamericano. In: DESIDERÁ NETO, W. A.; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. (Orgs.). Perspectivas para la integración de América Latina. Brasília: IPEA-CAF. pp. 207-233, 2012.
- SAGASTI, F.; PRADA, F. Bancos regionales de desarrollo: una perspectiva comparativa. In: OCAMPO, J. A. (Org.). Cooperación financiera regional. Santiago: CEPAL, 2006. (Livros Cepal, n. 91), pp. 91-129.
- SARTI, F.; HIRATUKA, C. Investimento Direto e Internacionalização de Empresas Brasileiras no Período Recente. In: ACIOLY, L.; CINTRA, Marcos Antonio Macedo. (Orgs.). Inserção Internacional Brasileira: temas de economia internacional. Brasília: IPEA, v. 2, pp. 257-300, 2010.
- SEVERO, Luciano Wexell. Mecanismos regionais de financiamento para la integración de América del Sur. In: COSTA, Darc. (Org.) *América Del Sur: integración e infraestructura*. pp. 288-347, 2011.
- TEIXEIRA, R. A.; DESIDERÁ, Walter. A recuperação do desenvolvimentismo no regionalismo latino-americano. Texto para Discussão (IPEA. Brasília), v. 1790, pp. 1-37, 2012.
- VEIGA, P. M.; RÍOS, S. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. Santiago: CEPAL (Série Comércio Internacional 82), 2007. 48 pp.

Recebido em 13/5/2013

e aceito em 11/7/2013

Carteira de projetos de infraestrutura na América do Sul em execução com financiamento público³¹.

| EIXO | NOME DO PROJETO | PRINCIPAL OBJETIVO | ABRANGÊNCIA | INVESTIMENTO TOTAL (US\$ MILHÕES) | APORTE CAF (%) |
|-----------------------------|--|---|-----------------------------------|-----------------------------------|---------------------|
| Andino | Melhoria e reconstrução do trecho Bella Unión - Gualaquiza. | Aumentar o fluxo de comércio entre a fronteira do Peru e da Colômbia. | Nacional (Equador) | 23,2 Execução | 100 |
| Andino | Pavimentação de Potosí - Tarija. ^(a) | Vincular o território boliviano à Argentina e à integração nacional boliviana. | Nacional (Bolívia) | 238,2 Execução | 55,71 |
| Andino | Construção da ponte Tienditas. | Fortalecer relações binacionais (Colômbia e Venezuela) a partir do aumento da conexão interna. | Binacional (Colômbia e Venezuela) | 0,87 Aprovado | 100 |
| Hidrovia Paraguai - Uruguai | Pavimentação do trecho rodoviário Santa Rosa - Puerto Antequera (Rota nacional nº 11). | Pavimentar a rodovia paraguaia número 11 a partir da rodovia número 3. | Nacional (Paraguai) | 27 ^(b) Execução | 0 |
| Hidrovia Paraguai - Uruguai | Construção e renovação da ferrovia Asunción - Posadas. | Conectar Asunción (Paraguai) com Posadas (Argentina) para aumentar o fluxo de comércio entre os países da Bacia do Prata. | Binacional (Argentina e Paraguai) | 166 | 60 |
| Hidrovia Paraguai - Uruguai | Reconstrução da ferrovia Garupá - Posadas. | Melhorar a infraestrutura ferroviária entre essas cidades, bem como construir um novo terminal. | (Argentina) | 100 (Aprovado) | 100 |
| Amazonas | Melhoria da via porto Bolívar - Santa Rosa - balsas - Chaguarpamba - loja - Zamora - Yantzaza - el Pangui - Gualaquiza - Gen. Leónidas Plaza - Méndez. | Elaborar um plano de otimização para a realização de trabalhos de melhoramento, ampliação e desenhos de engenharia com vistas a permitir o trânsito de pessoas e mercadorias. | Nacional (Equador) | 167,7 (Em execução) | 63 |
| Interoceânico Central | Pavimentação Potosí - Tupiza - Villazón. ^(c) | Vincular a região sudoeste da Bolívia para favorecer a integração econômica e administrativa por meio do maior comércio de mercadorias. Será uma via alternativa para a conexão com a Argentina. | Nacional (Paraguai) | 180,4 ^(d) | 63 (Finalizado) |
| Interoceânico Central | Construção da rodovia Pailón - San José - Puerto Suárez. | Constitui parte importante do Corredor de Integração da Bolívia, unindo o extremo leste ao extremo oeste, onde importante parte da população e da atividade econômica boliviana está concentrada. | Nacional (Bolívia) | 409 ^(e) | 47 (Finalizado) |
| Interoceânico Central | Rodovia Toledo - Pisiga. | Melhorar a conexão da Bolívia com o Chile, bem como reativar a economia e o desenvolvimento social de uma zona mineira e comercial expressiva da Bolívia. | Nacional (Bolívia) | 100 | 94 (Em execução) |
| Interoceânico Central | Pavimentação Carmelo Peralta - Loma Plata. | Melhorar o tráfego entre o estado de MS, no Brasil, e a zona do Chaco Central. | Nacional (Bolívia) | 127,5 | 100 (Solicitado) |

31. No relatório anual CAF 2010, o número de projetos listados é maior do que aquele encontrado na base de dados IIRSA. No entanto, o relatório divulgado por essa instituição não traz informações suficientes para análise e por isso se optou por apresentar apenas os projetos divulgados na base IIRSA.

| | | | | | |
|--------------------------------|--|--|-------------------------------|------------------|--------------------------------|
| Interoceânico Central | Construção da rodovia Cañada Oruro – Villamontes – Tarija – Estación Abaroa. | Facilitar o acesso permanente de zonas mineiras a mercados regionais e internacionais, promovendo a saída de produtos da Bolívia e do Chaco Central aos portos do Pacífico e os principais mercados andinos. Além disso, possibilitará o vínculo do setor energético do Chaco boliviano com o Chaco paraguaio. | Nacional (Bolívia) | 60 | 67 (Em execução) |
| Interoceânico Central | Dupla via La Paz – Santa Cruz. | Facilitar o fluxo veicular proveniente dos países vizinhos e reduzir o nível de acidentes. | Nacional (Bolívia) | 269 | 100 (Em execução) |
| Interoceânico Central | Rodovia Viacha Limite IV. | Obter uma nova vinculação entre o Departamento de La Paz com Limite IV, fronteira da República do Peru. | Nacional (Bolívia) | 16 | 100 (Em execução) |
| Mercosul – Chile | Construção e implementação de controle integrado de carga em Paso de los Libres. | Adequar a operação do controle integrado na entrada do país-sede a partir da modernização do Complexo Terminal de Cargas (Cotecar). Busca-se a maior eficiência do funcionamento desse Centro de Fronteira na Argentina. | Nacional (Argentina) | 10 (Em execução) | 0 |
| Mercosul – Chile | Pavimentação da rodovia Nacional n° 145: ligação rodovia Nacional n° 40 sul – acesso a Paso Pehuenche. | Melhorar a conexão rodoviária entre Argentina e Chile. | Nacional (Argentina) | 63 | 44 (Em execução) |
| Mercosul – Chile | Pavimentação da rodovia nacional n° 40 sul, trecho Malargüe – limite com Neuquén. | Pavimentar a rodovia nacional argentina número 40 no trecho Malargüe – limite com Neuquén. | Nacional (Uruguai) | 90 | 78 (Não iniciado) |
| Mercosul – Chile | Adequação do corredor do rio Branco – Montevideo – Colônia – Nueva Palmira: rotas n°s 1, 11, 8, 17, 18 e 26 e rotas 23 e 12. | Melhorar a integração física do Mercosul, especialmente no eixo viário vertebral Mercosul – Chile, que une as cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Buenos Aires, Santiago do Chile e Valparaíso. | Nacional (Argentina) | 246,2 | 4 ^(f) (Finalizado) |
| Mercosul – Chile | Central térmica de base para Uruguai (400MW). | Ampliar a oferta de energia elétrica para uso nacional uruguaio ou para exportação por meio de uma central térmica de potência 370-520MW, que entrará em operação em 2013. | Nacional (Uruguai) | 500 | 50 (Solicitado) |
| Mercosul – Chile | Renovação da transmissão de potência da central nuclear Embalse. | Ampliar a oferta energética, repotenciando a vida útil da Central Nuclear Embalse. | Nacional (Argentina) | 1.000 | 24 ^(e) (Aprovado) |
| Mercosul – Chile | Interconexão elétrica entre Uruguai e Brasil. | Diversificar o comércio internacional de energia elétrica. | Binacional (Uruguai e Brasil) | 349 | 8,6 ^(h) (Aprovado) |
| Peru – Brasil – Bolívia | Rodovia Guayaramerín – Riberalta – La Paz. | Constituir uma alternativa para o estabelecimento de vínculo entre a região sudoeste e noroeste da Bolívia, bem como permitir o vínculo entre o território boliviano e a rede de rodovias brasileira no estado de Rondônia. | Nacional (Bolívia) | 585,5 | 8 ⁽ⁱ⁾ (Em execução) |

| | | | | | |
|-------------------------|--|--|--|-------|------------------|
| Escudo Guianense | Rodovias de conexão entre Venezuela (Ciudad Guayana) – Guyana (Georgetown) – Suriname (Apura – Zanderij – Paramaribo). | Criar um corredor viário de integração entre Venezuela e Guiana; vincular os mercados da região oriental da Venezuela com os mercados de Suriname e Guiana e com o estado do Amapá, no Brasil. | Trinacional (Suriname, Guiana e Venezuela) | 300,8 | 0,27 (Aprovado) |
| Do Sul | Construção da interconexão energética a 500kV na região Comahue – Cuyo. | Vincular as províncias de Mendoza, La Pampa e Neuquén, na Argentina. | Nacional (Argentina) | 350 | 57 (Em execução) |
| Do Sul | Construção de interconexão a 500kV no trecho Choele Choele – Puerto Madryn. | Interconectar o Sistema Integrado Patagônico ao Sistema Argentino de Interconexão. Obra finalizada em dezembro de 2004. | Nacional (Argentina) | 70 | 70 (Finalizado) |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da base IIRSA (setembro/2012).

¹ O BNDES é uma das fontes de financiamento cujo aporte representa 37,74% do investimento total.

² Na verdade, embora esteja previsto o aporte da CAF, o financiamento desse projeto (US\$ 27 milhões) foi pelo Tesouro Nacional.

³ Esse projeto pertence tanto ao eixo Interoceânico Central quanto ao eixo Capricórnio.

⁴ O BNDES é também uma das fontes de financiamento desse projeto, cujo aporte representa em torno de 37%.

⁵ BID, União Europeia e Bancos Privados são as demais fontes de financiamento desse projeto, com aportes de 25,67%, 19,56% e 7,33%, respectivamente.

⁶ Outras fontes de financiamento desse projeto são: BID, Grupo Banco Mundial, Tesouro Nacional, Focem, Privados, 'a definir', cujos aportes são de: 28,43%, 22,75%, 35,42%, 1,75%, 3,82% e 3,78%, respectivamente.

⁷ O BID é a outra fonte de financiamento cujo aporte deverá representar 76% do custo total desse investimento.

⁸ O principal financiador dessa obra é o Tesouro Nacional, com US\$ 230 milhões, que está em fase de solicitação; o Focem aprovou US\$ 83 milhões para esse projeto.

⁹ As demais fontes de financiamento desse projeto são: BID, 'a definir', e vários, cujos aportes deverão representar 12%, 39% e 41%, respectivamente.