

Desafios y estrategias en el financiamiento de proyectos de infraestructura: lecciones desde el IIRSA/Cosiplan

Pablo Garcia

Integración regional y financiamiento de proyectos de infraestructura: experiencias y perspectivas desde CAF

Carolina Rueda

Cadenas de valor e integración logística en Sudamérica y ALC: desafíos y oportunidades operativas y regulatorias en el sector de transportes

José Miguel Rovira

O planejamento nacional de logística no Brasil: aportes para a integração da América do Sul

Brunno Santos Gonçalves

A importância da qualidade da governança dos projetos de infraestrutura

Alexandre Messa

Reflexões sobre a promoção da inclusão social e da sustentabilidade da infraestrutura regional: contribuições da CEPAL

Camila Gramkow

América del Sur frente al riesgo de fragmentación a nivel global: reflexiones sobre la infraestructura regional para la transformación productiva, inclusiva y verde

Annalisa Primi

Metodologias de impacto econômico e ambiental para repensar uma nova agenda de infraestrutura

Joana Chiavari

Inclusão social, serviços públicos essenciais e sustentabilidade como eixos da nova agenda de infraestrutura regional na América do Sul

Helena Lastres

Em seguimento à reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília, em 30 de maio de 2023, na qual foi reafirmado o compromisso dos países da região de trabalhar para o aperfeiçoamento da infraestrutura e logística, foi organizado o *workshop* “Uma Nova Agenda de Infraestrutura para a América do Sul” em 6 e 7 de novembro do mesmo ano, no Instituto Rio Branco. O evento promoveu a troca de informações entre representantes dos governos dos 12 países, especialistas e organizações internacionais que trabalham no tema de infraestrutura e transporte na região.

A iniciativa, organizada em colaboração entre o Ministério das Relações Exteriores (MRE), a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), teve como objetivo promover ampla reflexão sobre os principais elementos que devem orientar a retomada do diálogo e da cooperação na área de infraestrutura, considerando sua importância para o fortalecimento da integração regional.

Foram debatidos temas como: critérios para a identificação de projetos prioritários para a integração regional; desafios para o financiamento de infraestrutura e capacitação para o desenvolvimento de projetos; aspectos operativos e regulatórios; e a promoção da inclusão social e da sustentabilidade da infraestrutura na América do Sul.



ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada



MINISTÉRIO DAS
**RELAÇÕES
EXTERIORES**

Uma Nova Agenda de Infraestrutura para a América do Sul

colecção | **RELAÇÕES
INTERNACIONAIS**



Uma Nova Agenda de Infraestrutura para a América do Sul

Pedro Silva Barros
(Organizador)

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA
BRASIL

Abertura do Seminário “Uma Nova Agenda de Infraestrutura para a América do Sul”

Gisela Padovan

O Ministério do Planejamento e Orçamento na Nova Agenda de Integração em Infraestrutura Regional

João Villaverde

Financiamento para infraestrutura na América do Sul: o papel dos governos nacionais e dos bancos de desenvolvimento Multilaterais

Renata Amaral

A integração de redes de infraestruturas na América do Sul: uma análise com base em princípios de desenvolvimento sustentável

Carlos Mussi

El panorama de la conectividad e infraestructura de transporte en América del Sur

Miryam Saade Hazin

Reflexiones para una nueva etapa en la integración física de Sudamérica

José Barbero

Projetos de infraestrutura: critérios de seleção e priorização no Tribunal de Contas da União

Carlos R. Simões

Avaliação crítica da IIRSA e do Cosiplan e contribuições para a nova agenda de integração de infraestrutura na América do Sul

Pedro Silva Barros

Desafíos y oportunidades en el financiamiento de infraestructura en el Banco Mundial: perspectivas desde Brasil

Luis Andrés

Financiamento da integração regional sul-americana e o papel do Fonplata

Raphael Lenzi



Uma Nova Agenda de Infraestrutura para a América do Sul

Pedro Silva Barros
(Organizador)

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA
BRASIL

coleção | RELAÇÕES
| INTERNACIONAIS

UMA NOVA AGENDA DE
INFRAESTRUTURA PARA A
AMÉRICA DO SUL

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado	Embaixador Mauro Luiz Iecker Vieira
Secretária-Geral	Embaixadora Maria Laura da Rocha

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente	Embaixadora Márcia Loureiro
Diretor do Centro de História e Documentação Diplomática	Embaixador Gelson Fonseca Junior
Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais	Ministro Almir Lima Nascimento

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Ministra de Estado	Simone Nassar Tebet
Secretário-Executivo	Gustavo José de Guimarães e Souza

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

Presidente	Luciana Mendes Santos Servo
Diretor de Desenvolvimento Institucional	Fernando Gaiger Silveira
Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia	Luseni Maria Cordeiro de Aquino
Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas	Cláudio Roberto Amitrano
Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais	Aristides Monteiro Neto
Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura	Fernanda De Negri
Diretor de Estudos e Políticas Sociais	Carlos Henrique Leite Corseuil
Diretor de Estudos Internacionais	Fábio Vêras Soares

PEDRO SILVA BARROS
(ORGANIZADOR)

UMA NOVA AGENDA DE INFRAESTRUTURA PARA A AMÉRICA DO SUL



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

BRASÍLIA – 2024

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H, Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Tel.: (61) 2030-9117/9128
Site: gov.br/funag
E-mail: funag@funag.gov.br

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Coordenação-Geral de Publicações e Eventos:

Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho

Coordenação de Publicação e Editoração:

Fernanda Antunes Siqueira

Equipe de publicação e editoração:

Acauã Lucas Leotta
Alessandra Marin da Silva
Ana Clara Ribeiro Teixeira
Gabriela Del Rio de Rezende
Luiz Antônio Gusmão
Nycole Cardia Pereira

Programação Visual e Diagramação:

Denivon Cordeiro de Carvalho

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

Equipe técnica:

Helitton Christoffer Carneiro
Jackson Batista Bitencourt
Julia de Souza Borba Gonçalves
Leandro Fontes Corrêa
Sofia Escobar Samurio

As opiniões emitidas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do governo brasileiro.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

N935n Uma nova agenda de infraestrutura para a América do Sul / Pedro Silva Barros
(Organizador). -- Brasília : FUNAG; IPEA, 2024.
209 p. -- (Coleção relações internacionais)

ISBN: 978-85-7631-898-9

1. Integração de infraestrutura. 2. Integração Sul-Americana. 3. Política internacional.
4. Economia internacional. I. Barros, Pedro Silva. II. Título. III. Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada Brasil (IPEA). VI. Série.

CDD-327.81

Depósito legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

Elaborada por Sueli Costa - Bibliotecária - CRB-8/5213

(SC Assessoria Editorial, SP, Brasil)

Apresentação

Este livro tem como objetivo registrar e difundir um conjunto de contribuições e ideias para uma nova agenda de infraestrutura na América do Sul em um momento de tentativa de reconstrução dos espaços de governança regional.

Em maio de 2023, por iniciativa do presidente do Brasil, os líderes da América do Sul voltaram a reunir-se, o que não ocorria desde 2014. Esse reencontro em Brasília reafirmou o compromisso dos países da região com a integração. Assim como na primeira reunião presidencial sul-americana, realizada em 2000, que teve como uma de suas consequências o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), os mandatários afirmaram a importância da cooperação em integração de infraestrutura física e digital na região.

Desde 2017, o diálogo sobre essa agenda fundamental estava interdito. Na esteira da crise da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) – que havia incorporou a IIRSA como seu braço técnico – deixou de se reunir e privou a região de um importante vetor de articulação e desenvolvimento.

Os mais de cinco anos sem reuniões sobre infraestrutura envolvendo os doze países da América do Sul contribuíram para aprofundar a fragmentação e desintegração econômica. Com a queda do comércio intrarregional, a região perdeu bem-estar, empregos de qualidade e competitividade.

A retomada do diálogo entre os países da região, que permitiu a adoção, em 5 outubro de 2023, de um Mapa do Caminho para a integração da América do Sul, abre, novamente, grandes oportunidades para a cooperação em infraestrutura.

Esse interesse rejuvenescido pela integração infraestrutural oferece, ao mesmo tempo, oportunidade de superar limitações identificadas

na implementação da IIRSA e, sobretudo, de incorporar as demandas do presente e dar atenção às complexidades que os cenários futuros nos colocam.

Para catalisar essa reflexão necessária, foi realizado, no Instituto Rio Branco, o *workshop* **Nova Agenda de Infraestrutura para a América do Sul**, que dá o título deste livro.

As intervenções feitas ao longo do seminário evidenciaram muitos aspectos que precisam ser considerados na construção de uma nova agenda de infraestrutura para a região, especialmente a centralidade que devem ter as questões sociais, ambientais e climáticas e a importância da participação dos atores subnacionais e do setor privado.

O seminário, liderado pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil, foi organizado em colaboração com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Reuniu especialistas de várias instituições internacionais, regionais e do Brasil para promover uma ampla reflexão sobre os principais elementos que devem orientar a retomada do diálogo e da cooperação regional na área de infraestrutura.

Os dois dias de encontro, reflexão e atualização da agenda regional de infraestrutura contaram com uma abertura e quatro painéis temáticas. Foram 19 intervenções, cuja íntegra revisada pelos autores está compilada neste livro. O esforço aqui reunido contou com apresentações de diferentes instituições brasileiras, regionais e multilaterais. O ponto de partida foram os debates e recomendações da reunião dos presidentes dos países da América do Sul, emanadas como Consenso de Brasília, que está no preâmbulo deste livro acompanhado do Mapa do Caminho para a Integração da América do Sul – a implementação de seu ponto 7 – e do discurso do presidente do Brasil lido na abertura do referido encontro.

Os debates tiveram presente que, para mandatários da América do Sul, a melhoria da infraestrutura e logística na região é decisiva para incrementar o comércio e os investimentos entre os países da região e fortalecer as cadeias de valor regionais, que de ser acompanhadas de medidas de facilitação do comércio, de integração financeira e da busca pela superação das assimetrias.

Em sua intervenção na reunião de 30 de maio de 2023, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva frisou a importância de preservar os legados da primeira reunião de presidentes, particularmente a IIRSA, e da Unasul, notadamente o Cosiplan. Nesse sentido, das dez propostas de encaminhamentos concretos, feitas pelo mandatário brasileiro para a retomada da integração, três referem-se diretamente à temática desse livro: 1) colocar a poupança regional a serviço do desenvolvimento econômico e social, mobilizando os bancos CAF, Fonplata, Banco do Sul e BNDES; 2) atualizar a carteira do Cosiplan, reforçando a multimodalidade e priorizando os de alto impacto para a integração física e digital, especialmente nas regiões de fronteira e 3), criação de um mercado sul-americano de energia, que assegure o suprimento, a eficiência do uso de nossos recursos, a estabilidade jurídica, preços justos e a sustentabilidade social e ambiental.

O livro segue a sequência organizada para o seminário. A abertura foi realizada pela embaixadora Gisela Padovan, secretária de América Latina do Ministério das Relações Exteriores, acompanhada de duas intervenções dos secretários do Ministério do Planejamento e Orçamento João Villaverde, responsável pela articulação institucional, e Renata Amaral, titular de assuntos internacionais e desenvolvimento. As autoridades localizaram o seminário como o primeiro movimento da retomada da articulação regional na área de infraestrutura e a volta do diálogo regional, com especial atenção às áreas de fronteira. Marcou-se importância de se ter projetos regionais, não apenas nacionais, e de se evitar a duplicação de agendas. Destacou-se o papel histórico dos bancos regionais e a necessidade de suas ações estarem alinhadas à agenda dos países-sócios, especialmente no financiamento à infraestrutura de integração.

As 16 intervenções seguintes foram divididas em quatro painéis, nos quais participaram outras quatro instituições governamentais brasileiras: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), Tribunal de Contas da União (TCU), Infra S. A. e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Houve quatro apresentações de organismos com longa trajetória de estudos e apoio à integração regional, três da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e

uma Sistema Econômico Latino-americano e do Caribe (SELA), e quatro explanações de bancos: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco de Desenvolvimento da América Latina e do Caribe (CAF), Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata) e Banco Mundial. Também houve contribuições da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e três especialistas da Universidade Federal do Rio de Janeiro, da Universidade Nacional de San Martín (Argentina) e do Climate Policy Initiative, vinculado à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O primeiro painel debateu critérios para identificação de projetos prioritários para a integração regional, com contribuições de Carlos Mussi e Miryam Saade Hazin, ambos da CEPAL, Carlos Rafael Menin Simões, do TCU, José Barbero, da Universidad Nacional de San Martín, e o Ipea. A CEPAL reiterou seu compromisso em apoiar a integração por meio de uma visão integral de desenvolvimento enfatizando os aspectos ambientais, os marcos técnicos e regulatórios e os desafios da mudança climática. O TCU trouxe reflexões acerca dos critérios de seleção e priorização dos projetos de infraestrutura. Os especialistas trouxeram conceitos de integração física, infraestrutura e conectividade, avaliaram as iniciativas regionais das duas últimas décadas e apresentaram propostas para uma nova agenda de integração para a América do Sul.

O segundo painel, sobre desafios do financiamento da infraestrutura da região, reuniu aportes de quatro instituições financeiras envolvidas com a integração regional. Luis Andrés, do Banco Mundial; Raphael Lenzi, do Fonplata; Pablo García, do BID; e Carolina Rueda, do CAF, trouxeram preocupações comuns com recortes distintos. Destacou-se o baixo investimento regional em infraestrutura, a falta de regulação institucional que facilite o investimento transfronteiriço e a necessidade de financiamento para a integração de infraestrutura. Considerou-se válida a experiência anterior de coordenação do planejamento, que pode e deve ser aprimorada. Esteve muito presente a preocupação com preparação dos projetos e a importância de que eles que integrem as considerações sobre mudança climática e melhorias na infraestrutura, especialmente no acesso a mercados e energias renováveis. Destacou-se a preocupação

e iniciativas relacionadas à sustentabilidade ambiental e ao desenvolvimento integral das fronteiras.

O terceiro painel tratou de aspectos operativos e regulatórios. José Miguel Rovira, do SELA; Brunno Santos Gonçalves, da Infra S. A. reuniu o Sistema Econômico da América Latina e do Caribe, a Infra S. A. e Alexandre Messa, do Ministério de Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). Detalharam-se as relações positivas entre desenvolvimento e infraestrutura física e a necessidade de adequadas regulações e normativas para aumentar os níveis de investimento em áreas como saneamento, energia, transporte e telecomunicações. O planejamento integrado de infraestrutura deve conciliar diferentes iniciativas, estudos, projetos entre múltiplos atores envolvidos. Foram apresentados o Planejamento Nacional de Logística do Brasil e uma revisão teórica com simulações sobre a relação entre o investimento público e o crescimento econômico e o peso da qualidade da governança dos projetos de infraestrutura como aportes para que a integração da América do Sul tenha seus projetos estruturados com atenção à governança, à transparência e monitoramento, às melhorias regulatórias e aos mecanismos de financiamento.

Por fim, mas não menos importante, o quarto painel, sobre promoção da inclusão social e a sustentabilidade da infraestrutura regional, contou com apresentações da CEPAL, OCDE, CPI/PUC-Rio e da UFRJ. Houve consenso de que o grande desafio para a atualização dessa nova agenda da integração sul-americana é a incorporação plena e transversal da promoção da inclusão social e da sustentabilidade ambiental. Foram apresentadas experiências e contribuições de diferentes organizações. O objetivo de transformação produtiva, inclusiva e verde foi apresentado como oportunidade para reposicionar a América do Sul e Latina como ator relevante na economia global do futuro próximo. A sustentabilidade da infraestrutura e a conectividade digital são fatores habilitadores da industrialização inclusiva e verde, que pode diminuir as desigualdades de gênero no comércio regional. Foram propostas metodologias de impacto econômico e ambiental para repensar uma nova agenda de infraestrutura e eixos para estimular o desenvolvimento de soluções para minimizar as externalidades negativas dos projetos de infraestrutura e

aprimorar a governança do investimento público. Propôs-se a consolidação de mecanismos de avaliação para promover mudanças estruturais, a sustentabilidade, a inclusão, o conhecimento e demais serviços públicos na região.

O último texto deste livro não é um posfácio. A publicação do Comunicado de Brasília de 2000 é uma homenagem aos que participaram da primeira reunião de presidentes da América do Sul e aos construíram o acervo da integração regional.

As visões, críticas, comentários e propostas aqui compiladas não devem ser entendidas como um programa acabado, mas sim como uma reação inicial ao chamamento para a atualização da agenda de infraestrutura e a retomada de sua governança regional na América do Sul. A expectativa é de que as ideias e contribuições apresentadas possam estimular essa reflexão fundamental para o desenvolvimento da região. Todas e todos estão convidados à leitura.

Daniela Arruda Benjamim
Diretora do Departamento de
Integração Regional do
Ministério das Relações Exteriores

Pedro Silva Barros
Organizador do livro

SUMÁRIO

Consenso de Brasília (30 de maio de 2023)	15
Implementação do Ponto 7 do Consenso de Brasília - Mapa do Caminho para a Integração da América do Sul	17
Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em reunião com presidentes de países da América do Sul ...	19

ABERTURA

Abertura do Seminário “Uma Nova Agenda de Infraestrutura para a América do Sul”	31
Gisela Padovan	
O Ministério do Planejamento e Orçamento na Nova Agenda de Integração em Infraestrutura Regional	35
João Villaverde	
Financiamento para infraestrutura na América do Sul: o papel dos governos nacionais e dos bancos de desenvolvimento multilaterais.....	39
Renata Amaral	

PAINEL 1

CRITÉRIOS PARA IDENTIFICAÇÃO DE PROJETOS PRIORITÁRIOS PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL

A integração de redes de infraestruturas na América do Sul: uma análise com base em princípios de desenvolvimento sustentável	47
Carlos Mussi	

El panorama de la conectividad e infraestructura de transporte en América del Sur	51
Miryam Saade Hazin	
Reflexiones para una nueva etapa em la integración física de Sudamérica	61
José A. Barbero	
Projetos de infraestrutura: critérios de seleção e priorização no Tribunal de Contas da União	75
Carlos Rafael Menin Simões	
Avaliação crítica da IIRSA e do Cosiplan e contribuições para a nova agenda de integração de infraestrutura na América do Sul.....	89
Pedro Silva Barros	

PAINEL 2

DESAFIOS DO FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA DA REGIÃO

Desafíos y oportunidades en el financiamiento de infraestructura en el Banco Mundial: perspectivas desde Brasil ...	103
Luis Andrés	
Financiamento da integração regional sul-americana e o papel do Fonplata	107
Raphael Lenzi	
Desafíos y estrategias en el financiamiento de proyectos de infraestructura: lecciones desde el IIRSA/Cosiplan	113
Pablo Garcia	
Integración regional y financiamiento de proyectos de infraestructura: experiencias y perspectivas desde CAF.....	119
Carolina Rueda	

PAINEL 3
ASPECTOS OPERATIVOS E REGULATÓRIOS

Cadenas de valor e integración logística en Sudamérica y ALC: desafíos y oportunidades operativas y regulatorias en el sector de transportes.....	127
José Miguel Rovira	
O Planejamento Nacional de Logística no Brasil: aportes para a integração da América do Sul.....	137
Brunno Santos Gonçalves	
A importância da qualidade da governança dos projetos de infraestrutura	143
Alexandre Messa Peixoto da Silva	

PAINEL 4
PROMOVENDO A INCLUSÃO SOCIAL E A SUSTENTABILIDADE DA INFRAESTRUTURA REGIONAL

Reflexões sobre a promoção da inclusão social e da sustentabilidade da infraestrutura regional: contribuições da CEPAL	151
Camila Gramkow	
América del Sur frente al riesgo de fragmentación a nivel global: reflexiones sobre la infraestructura regional para la transformación productiva, inclusiva y verde	169
Annalisa Primi	
Metodologias de impacto econômico e ambiental para repensar uma nova agenda de infraestrutura	179
Joana Chiavari	
Inclusão social, serviços públicos essenciais e sustentabilidade como eixos da nova agenda de infraestrutura regional na América do Sul.....	185
Helena M. M. Lastres	
Comunicado de Brasília	193

Consenso de Brasília (30 de maio de 2023)

1. A convite do Presidente do Brasil, os líderes dos países sul-americanos reuniram-se em Brasília, em 30 de maio de 2023, para intercambiar pontos de vista e perspectivas para a cooperação e a integração da América do Sul.
2. Reafirmaram a visão comum de que a América do Sul constitui uma região de paz e cooperação, baseada no diálogo e no respeito à diversidade dos nossos povos, comprometida com a democracia e os direitos humanos, o desenvolvimento sustentável e a justiça social, o Estado de direito e a estabilidade institucional, a defesa da soberania e a não interferência em assuntos internos.
3. Coincidiram em que o mundo enfrenta múltiplos desafios, em um cenário de crise climática, ameaças à paz e à segurança internacional, pressões sobre as cadeias de alimentos e energia, riscos de novas pandemias, aumento de desigualdades sociais e ameaças à estabilidade institucional e democrática.
4. Concordaram que a integração regional deve ser parte das soluções para enfrentar os desafios compartilhados da construção de um mundo pacífico; do fortalecimento da democracia; da promoção do desenvolvimento econômico e social; do combate à pobreza, à fome e a todas as formas de desigualdade e discriminação; da promoção da igualdade de gênero; da gestão ordenada, segura e regular das migrações; do enfrentamento da mudança do clima, inclusive por meio de mecanismos inovadores de financiamento da ação climática, entre os quais poderia ser considerado o 'swap', por parte de países desenvolvidos, de dívida por ação climática; da promoção da transição ecológica e energética, a partir de energias limpas; do fortalecimento das capacidades sanitárias; e do enfrentamento ao crime organizado transnacional.

5. Comprometeram-se a trabalhar para o incremento do comércio e dos investimentos entre os países da região; a melhoria da infraestrutura e logística; o fortalecimento das cadeias de valor regionais; a aplicação de medidas de facilitação do comércio e de integração financeira; a superação das assimetrias; a eliminação de medidas unilaterais; e o acesso a mercados por meio de uma rede de acordos de complementação econômica, inclusive no marco da ALADI, tendo como meta uma efetiva área de livre comércio sul-americana.

6. Reconheceram a importância de manter um diálogo regular, com o propósito de impulsionar o processo de integração da América do Sul e projetar a voz da região no mundo.

7. Decidiram estabelecer um grupo de contato, liderado pelos Chanceleres, para avaliação das experiências dos mecanismos sul-americanos de integração e a elaboração de um mapa do caminho para a integração da América do Sul, a ser submetido à consideração dos Chefes de Estado.

8. Acordaram promover, desde já, iniciativas de cooperação sul-americana, com um enfoque social e de gênero, em áreas que dizem respeito às necessidades imediatas dos cidadãos, em particular as pessoas em situação de vulnerabilidade, inclusive os povos indígenas, tais como saúde, segurança alimentar, sistemas alimentares baseados na agricultura tradicional, meio ambiente, recursos hídricos, desastres naturais, infraestrutura e logística, interconexão energética e energias limpas, transformação digital, defesa, segurança e integração de fronteiras, combate ao crime organizado transnacional e segurança cibernética.

9. Concordaram em voltar a reunir-se, em data e local a serem determinados, para repassar o andamento das iniciativas de cooperação sul-americana e determinar os próximos passos a serem tomados.

Implementação do Ponto 7 do Consenso de Brasília - Mapa do Caminho para a Integração da América do Sul

1. Dando seguimento à Reunião de Presidentes da América do Sul de 30 de maio de 2023, os países sul-americanos adotaram, em 5 de outubro de 2023, um Mapa do Caminho para a Integração da América do Sul, com o objetivo de retomar o diálogo regular para impulsionar a integração regional, promover a cooperação e projetar a voz da América do Sul no mundo.

2. Considerando os desafios enfrentados pela América do Sul, o Mapa do Caminho destaca a importância de priorizar iniciativas concretas, com impacto positivo nas condições de vida das populações e que não dupliquem esforços já em curso em outros mecanismos de cooperação.

3. Levando em consideração o interesse em seguir fortalecendo o diálogo em áreas específicas, o Mapa do Caminho inclui um calendário preliminar de reuniões setoriais e indica espaços que poderiam ser aproveitados para seguir fortalecendo o diálogo sul-americano e o processo de implementação do Consenso de Brasília à margem de eventos regionais e extrarregionais.

4. Observando o Ponto 7 do Consenso de Brasília, o Mapa do Caminho para a Integração da América do Sul baseia-se em uma extensa avaliação das experiências dos mecanismos de integração sul-americanos nos 17 temas identificados como foco de atenção inicial pelos Presidentes da região, a saber: Combate ao Crime Organizado Transnacional, Comércio e Investimento, Conectividade Digital, Cooperação Transfronteiriça, Defesa, Desenvolvimento Social, Educação e Cultura, Energia, Financiamento ao Desenvolvimento, Gênero, Gestão de Riscos de Desastres, Infraestrutura e Transporte, Integração Produtiva, Migração, Mudanças Climáticas, Saúde e Segurança Alimentar. Avança, também, iniciativas

concretas de seguimento que poderão ser exploradas para aprofundar a cooperação e a integração na América do Sul.

5. Para permitir o seguimento adequado das várias iniciativas, acordou-se que o diálogo regular incluirá, de agora em diante, encontros estratégicos anuais entre os Presidentes da América do Sul; reuniões de Ministros das Relações Exteriores pelo menos duas vezes por ano; encontros frequentes entre coordenadores nacionais; a criação de redes de contato setoriais para promover o intercâmbio e a cooperação em tópicos específicos de interesse comum; e diálogos com parceiros extrarregionais.

6 de outubro de 2023

Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em reunião com presidentes de países da América do Sul¹

É com grande alegria que recebo meus amigos presidentes sul-americanos.

Agradeço muito que tenham atendido a este chamado e o esforço que fizeram para estar aqui.

O que nos reúne hoje em Brasília é o sentimento de urgência de voltar a olhar coletivamente para a nossa região.

É a determinação de redefinir uma visão comum e relançar ações concretas para o desenvolvimento sustentável, a paz e o bem-estar de nossas populações.

No Brasil, a integração é resultado da redemocratização. A Constituição de 1988 estipula em seu parágrafo 4, inciso único:

“A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

Entendemos que a integração sul-americana é essencial para o fortalecimento da unidade da América Latina e do Caribe.

Uma América do Sul forte, confiante e politicamente organizada amplia as possibilidades de afirmar, no plano internacional, uma verdadeira identidade latino-americana e caribenha.

O final do século XX viu surgir uma série de iniciativas voltadas a articular ações em âmbito sub-regional.

¹ Discurso lido pelo presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura de reunião com presidentes de países da América do Sul, realizada no Palácio do Itamaraty, em 30 de maio de 2023.

A Comunidade Andina de Nações, o Tratado de Cooperação Amazônica e o Mercosul ilustram esse regionalismo de abrangência e propósitos diversos.

Registro, em especial, a atuação dos presidentes Sarney e Alfonsín que entenderam a importância da integração para a consolidação das nossas democracias.

Foi só no limiar do século XXI que decidimos unir toda a região sul-americana.

Apesar de dividirmos o mesmo continente, foi necessário esperar quase 200 anos de vida política independente até abandonarmos a indiferença e o isolamento recíprocos.

Quando o presidente Fernando Henrique Cardoso convocou, no ano 2000, a primeira Cúpula de Presidentes, as distintas posições políticas e ideológicas daquele momento não impediram que nossos países encampassem a ideia de futuro compartilhado e de construção de confiança mútua.

Iniciamos, ali, um longo percurso, lançado com a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, ou simplesmente IIRSA, e a convergência entre o Mercosul e a Comunidade Andina. Chile, Guiana e Suriname também se engajaram nesse esforço.

Novo e decisivo impulso foi dado com a formação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), resultado da reunião de líderes em Cusco, Peru, em 2004.

Seguiram-se várias reuniões anuais de chefes de Estado, que teve, entre outros marcos, as de Brasília (2005) e Cochabamba (2006).

Mas a CASA era apenas um foro, sem estrutura permanente. Após nova Cúpula, em Isla Marguerita, na Venezuela, decidimos finalmente criar uma organização dotada de personalidade jurídica, sede e secretariado próprios.

Em 23 de maio de 2008, quando constituímos a Unasul (há exatos 15 anos), aqui nesse mesmo Palácio do Itamaraty, avançamos na institucionalização da nossa relação com instâncias como a Cúpula de

Presidentes, o Conselho de Chanceleres, o Parlamento Sul-americano e 12 conselhos setoriais para enfrentar nossos desafios.

Por mais de dez anos, a Unasul permitiu que nos conhecêssemos melhor. Consolidamos nossos laços por meio de amplo diálogo político que acomodava diferenças e permitia identificar denominadores comuns. Implementamos iniciativas de cooperação em áreas como saúde, infraestrutura e defesa.

Essa integração também contribuiu para ganhos comerciais importantes. Formamos uma robusta área de livre-comércio, cujas cifras alcançaram valor recorde de 124 bilhões de dólares em 2011.

O perfil do nosso intercâmbio é mais diversificado se comparado ao nosso comércio extrarregional. Inclui produtos e serviços de maior valor agregado e intensivos em tecnologia.

Também conjugamos crescimento econômico com distribuição de renda. Reduzimos nossas históricas desigualdades e logramos avanços palpáveis no combate à pobreza. Segundo a FAO, a América do Sul reduziu, em duas décadas, de 15% para 5% de sua população vitimada pela fome.

A Unasul foi efetiva como foro de solução de controvérsias entre países da região, notadamente na crise entre Colômbia e Equador e no conflito separatista boliviano.

Obtivemos resultados expressivos na redução do desmatamento e dos ilícitos transnacionais.

Estimulamos o diálogo e a cooperação para fazer chegar a milhões de sul-americanos, de forma efetiva, os benefícios da cidadania.

As reuniões de cúpula com os países árabes e com os países africanos ajudaram a definir um perfil de relacionamento externo da América do Sul.

Foram feitos formidáveis para uma região herdeira do colonialismo e marcada por graves formas de violência, discriminação de gênero e racismo.

Não resolvemos todos os nossos problemas, mas nos dispusemos a enfrentá-los, em vez de ignorá-los. E decidimos fazer isso cooperando entre nós.

Nossa América do Sul deixou de ser apenas uma referência geográfica e se tornou uma realidade política.

Infelizmente esses avanços foram interrompidos nos últimos anos.

No Brasil, um governo negacionista atentou contra os direitos da sua própria população, rompeu com os princípios que regem a nossa política externa e fechou nossas portas a parceiros históricos.

Nosso país optou pelo isolamento do mundo e do seu entorno.

Essa postura foi decisiva para o descolamento do país dos grandes temas que marcaram o cotidiano dos nossos vizinhos.

Na região, deixamos que as ideologias nos dividissem e interrompessem o esforço da integração. Abandonamos canais de diálogo e mecanismos de cooperação e, com isso, todos perdemos.

Senhoras e senhores,

Tenho a firme convicção de que precisamos reavivar nosso compromisso com a integração sul-americana.

Quando assumi a Presidência, em primeiro de janeiro deste ano, a América do Sul voltou ao centro da atuação diplomática brasileira.

Por essa razão convidei a todos para a reunião de hoje, que será seguida, em agosto, da Cúpula dos Países Amazônicos.

Os elementos que nos unem estão acima de divergências de ordem ideológica.

Da Patagônia e do Atacama à Amazônia, do Cerrado e dos Andes ao Caribe, somos um vasto continente banhados por dois oceanos.

Somos uma entidade humana, histórica, cultural, econômica e comercial, com necessidades e esperanças comuns.

As recentes eleições na Colômbia, Chile, Bolívia, Brasil e Paraguai demonstraram o vigor da democracia em nossa região, em escrutínios

marcados pela expressiva participação popular e ampla liberdade de expressão.

A integração da América do Sul depende desse sentimento de pertencer a uma mesma comunidade.

Temos uma história de resistência, forjada nas lutas de independência e no combate às ditaduras.

Compartilhamos uma cultura vibrante e expressões artísticas que vão da música à literatura.

Até no futebol, esporte que aprendemos a amar ainda crianças, é possível ver o recuo das rivalidades. Vivenciamos algo impensável no ano passado: brasileiros torcendo para a Argentina na final do Mundial do Catar.

A candidatura conjunta de Uruguai, Paraguai, Chile e Argentina para sediar a Copa do Mundo de 2030 talvez seja a expressão mais acabada dessa identidade sul-americana em construção, e de nossa capacidade de cooperar para além do campo de futebol e de nossas próprias fronteiras.

Caros presidentes,

Se hoje damos os primeiros passos para retomar o diálogo enquanto região, o contexto que enfrentamos é ainda mais desafiador do que foi no passado.

Os foros de governança globais enfrentam severas dificuldades em oferecer respostas justas e eficazes aos problemas da atualidade.

Nossos países foram alguns dos mais afetados pela pandemia de Covid-19. As mortes, o sofrimento humano e o custo econômico deixaram marcas profundas. A crise sanitária escancarou antigas desigualdades e gerou novas injustiças.

As evidências científicas confirmam que o ritmo atual de emissões nos levará a uma crise climática sem precedentes e o planeta todo já sente seus impactos.

A falta de ação coletiva afeta nossa capacidade de conter o aumento da temperatura global.

Sabemos que o que ocorre na Amazônia tem efeito sobre a Bacia do Prata.

Com o esvaziamento da Organização Mundial do Comércio, o multilateralismo retrocede e crescem as posturas protecionistas nos países ricos, limitando nossas opções.

Todos sofremos as consequências da guerra. O conflito na Ucrânia desestabilizou o mercado de energia e de fertilizantes e provocou a volatilidade dos preços dos alimentos, deteriorando nossas condições de vida.

Quando as cadeias de suprimento globais foram afetadas por esse conjunto de fatores, nossas carências em infraestrutura e nossas vulnerabilidades externas foram expostas.

A região parou de crescer, o desemprego aumentou e a inflação subiu. Alguns dos principais avanços sociais logrados na década passada foram perdidos em pouco tempo.

No Brasil e em outros países, recentes ataques a instituições democráticas, inclusive às sedes dos poderes constitucionais, nos ofereceram uma trágica síntese da violência de grupos extremistas, que se valem de plataformas digitais para promover campanhas de desinformação e discursos de ódio.

Face a tantas mudanças e desafios, que papel queremos para a América do Sul?

Nenhum país poderá enfrentar isoladamente as ameaças sistêmicas da atualidade. É apenas atuando unidos que conseguiremos superá-las.

Nossa região possui trunfos sólidos para fazer face a esse mundo em transição.

O PIB somado de nossos países neste ano deverá chegar a 4 trilhões de dólares. Juntos somos a quinta economia global.

Com uma população de quase 450 milhões de habitantes, constituímos importante mercado de consumo.

Possuímos o maior e mais variado potencial energético do mundo, se levarmos em conta as reservas de petróleo e gás, hidroeletricidade, biocombustíveis, energia nuclear, eólica e solar e o hidrogênio verde.

Somos grandes e diversificados provedores de alimentos.

Contamos com mais de um 1/3 das reservas de água doce do mundo e uma biodiversidade riquíssima, pouco conhecida.

Em nosso solo se encontra rico e variado conjunto de minérios, incluídos aqueles que, como o nióbio, lítio e cobalto, são essenciais para projetos industriais de última geração.

Somos uma região de paz, sem armas de destruição em massa, e na qual os litígios são resolvidos pela via diplomática.

Nos próximos anos, vamos sediar eventos dos principais foros de governança global, como a reunião do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico, no Peru, a Cúpula do G20, a reunião dos BRICS e a COP 30, do clima, no Brasil.

Precisamos chegar a esses espaços unidos, como interlocutores confiáveis e buscados por todos.

Caros amigos e amigas,

Entre as muitas coisas que aprendi na política é que o mandato presidencial é muito mais curto do que aparenta. Não temos tempo a perder.

A América do Sul tem diante de si, mais uma vez, a oportunidade de trilhar o caminho da união.

E não é preciso recomeçar do zero.

A Unasul é um patrimônio coletivo. Lembremos que ela está em vigor. Sete países ainda são membros plenos. É importante retomar seu processo de construção.

Mas ao fazê-lo, é essencial avaliar criticamente o que não funcionou e levar em conta essas lições.

Precisamos de mecanismos de coordenação flexíveis, que confrim agilidade e eficácia na execução de iniciativas.

Nossas decisões só terão legitimidade se tomadas e implementadas democraticamente.

Mas a regra do consenso poderia estar restrita a temas substantivos, evitando que impasses nas esferas administrativas paralizem nossas atividades.

Seria um erro restringir as atividades às esferas de governo. Envolver a sociedade civil, sindicatos, empresários, acadêmicos e parlamentares dará consistência ao nosso esforço.

Ou os processos são construídos de baixo para cima ou não são viáveis e estarão fadados ao fracasso.

Nesse sentido, e sem prejuízo de outras propostas que discutiremos ao longo do dia de hoje, sugiro à consideração de vocês as seguintes iniciativas:

- colocar a poupança regional a serviço do desenvolvimento econômico e social, mobilizando os bancos de desenvolvimento como a CAF, o Fonplata, o Banco do Sul e o BNDES;
- aprofundar nossa identidade sul-americana também na área monetária, mediante mecanismo de compensação mais eficientes e a criação de uma unidade de referência comum para o comércio, reduzindo a dependência de moedas extrarregionais;
- implementar iniciativas de convergência regulatória, facilitando trâmites e desburocratizando procedimentos de exportação e importação de bens;
- ampliar os mecanismos de cooperação de última geração, que envolva serviços, investimentos, comércio eletrônico e política de concorrência;
- atualizar a carteira de projetos do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), reforçando a multimodalidade e priorizando os de alto impacto para a integração física e digital, especialmente nas regiões de fronteira;

- desenvolver ações coordenadas para o enfrentamento da mudança do clima;
- reativar o Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde, que nos permitirá adotar medidas para ampliar a cobertura vacinal, fortalecer nosso complexo industrial da saúde e expandir o atendimento a populações carentes e povos indígenas;
- lançar a discussão sobre a constituição de um mercado sul-americano de energia, que assegure o suprimento, a eficiência do uso de nossos recursos, a estabilidade jurídica, preços justos e a sustentabilidade social e ambiental;
- criar programa de mobilidade regional para estudantes, pesquisadores e professores no ensino superior, algo que foi tão importante na consolidação da União Europeia; e
- retomar a cooperação na área de defesa com vistas a dotar a região de maior capacidade de formação e treinamento, intercâmbio de experiências e conhecimentos em matéria de indústria miliar, de doutrina e políticas de defesa.

Por fim, não temos ideias pré-concebidas sobre o desenho institucional futuro que poderíamos adotar.

Queremos dialogar e conhecer a opinião de todos.

Estou, no entanto, pessoalmente convencido da necessidade de um foro que nos permita discutir com fluidez e regularidade e orientar a atuação de nossos países para o fortalecimento da integração em várias de suas dimensões.

Julgo essencial a criação de um Grupo de Alto Nível, a ser integrado por representantes pessoais de cada Presidente, para dar seguimento ao trabalho de reflexão. Com base no que decidamos hoje, esse Grupo terá 120 dias para apresentar um mapa do caminho para a integração da América do Sul.

Senhoras e senhores,

Enquanto estivermos desunidos, não faremos da América do Sul um continente desenvolvido em todo o seu potencial.

A integração deve ser objetivo permanente de todos nós. Precisamos deixar raízes fortes para as próximas gerações.

Permitir que as divergências se imponham teria um custo elevado, além de desperdiçar o muito que já construímos conjuntamente.

Quero encerrar fazendo menção a dois companheiros que trabalharam de forma incansável pela nossa região.

Aprendemos com o querido Marco Aurélio Garcia, intelectual e dirigente do Partido dos Trabalhadores, falecido em 2017, que:

“A política não é destino, mas construção humana sobre condições históricas dadas. A integração será feita no respeito à diferença, porque não há mais espaço para a homogeneidade da submissão”.

E, concluo parafraseando o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, que foi secretário-geral do Itamaraty: precisamos nos recusar a passar mais quinhentos anos na periferia.

As condições humanas e materiais para o nosso desenvolvimento soberano estão em nossas mãos.

Muito obrigado.

ABERTURA

Abertura do Seminário “Uma Nova Agenda de Infraestrutura para a América do Sul”

Gisela Padovan¹

Resumo: Trata-se da abertura do seminário “Uma Nova Agenda de Infraestrutura para a América do Sul”, que dá seguimento à Reunião de Presidentes da América do Sul de maio de 2023, no contexto do Consenso de Brasília e do Mapa do Caminho para a Integração Sul-americana. Na apresentação, destaca-se a importância da infraestrutura e logística para a integração regional, seus antecedentes e seus desafios para tornar a integração um projeto com impacto social positivo e sustentável.

Palavras-chave: integração regional; infraestrutura; América do Sul; relações exteriores.

A presente iniciativa constitui, espero, apenas o primeiro movimento da retomada da articulação regional na área de infraestrutura. Só para recapitular, no último dia 30 de maio, houve a reunião dos presidentes sul-americanos aqui em Brasília. A ideia do presidente Lula era recuperar o diálogo entre os 12 países, porque, no passado recente, tivemos várias instâncias descoordenadas de integração. Diante de dificuldades, inclusive jurídicas, para retomar um organismo como a Unasul, por exemplo, a ideia foi retomar o entendimento e ir avançando paralelamente, na medida do possível. Durante a reunião, foi adotado o “Consenso de Brasília” e, na sequência, em outubro, um “Mapa do Caminho” para sua implementação. Esses são documentos públicos, consultáveis por todos,

1 Diplomata brasileira, embaixadora, secretária de América Latina e Caribe do Ministério das Relações Exteriores (MRE, Brasil). Foi diretora do Instituto Rio Branco, a escola de formação dos diplomatas brasileiros (2018-2019). Serviu na Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas (1997-2000) e nas embaixadas em Buenos Aires (2000-2003) e Washington (2007-2013). Entre 2013 e 2016, foi ministra-conselheira na Embaixada do Brasil em Buenos Aires.

nos quais a principal conclusão é que os presidentes decidiram retomar a coordenação regular em 17 áreas, entre as quais saúde, educação, meio ambiente, infraestrutura e energia. Nós estamos aqui, como eu disse, no primeiro movimento da retomada do diálogo sobre infraestrutura. Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à Funag, à ABC, ao Ipea e ao Instituto Rio Branco, porque sem eles não poderíamos ter feito esse seminário, em particular, trazendo especialistas de vários países da região.

Então, nesse sentido, está consolidada, no Consenso de Brasília, a importância de trabalhar para melhorar a infraestrutura e a logística da América do Sul. Eu não preciso dizer a vocês o quão importante é a questão da infraestrutura sul-americana. Os efeitos multiplicadores do investimento em infraestrutura são conhecidos por todos. Infraestrutura gera emprego de qualidade, inovação e aumento da competitividade, além de redução dos custos. Para quem cresceu, como nós, brasileiros, ouvindo falar no “custo Brasil”, a redução do custo de logística é um elemento importante. Também com a melhora na infraestrutura, melhora o acesso a bens e a serviços e melhora a qualidade de vida das populações: saneamento, acesso à água, recursos hídricos, transporte de qualidade, conectividade digital. Então são nessas infraestruturas que nós precisamos avançar.

Acontece que, na América do Sul, no momento atual, nós enfrentamos alguns desafios, em particular, baixo crescimento econômico, pressão inflacionária e reduzido espaço fiscal. Quem está aqui no Brasil tem ouvido muito sobre essa questão do espaço fiscal necessário para investimentos. Há duas semanas, fizemos um seminário virtual sobre financiamento ao desenvolvimento que deixou claro não apenas os desafios, mas a necessidade de uma articulação dos 12 países para potencializar o acesso a recursos e os resultados que obteremos, se tivermos eixos de integração melhor articulados. Com isso, conseguiremos um crescimento econômico mais dinâmico, socialmente inclusivo e sustentável, que é o que a gente busca como governo. Com impacto real nas condições de vida das populações. Eu sempre digo, em várias instâncias, que a integração tem de trazer resultados concretos para as populações, senão ela não será viável. Ela não pode ser apenas um projeto de governo, ela é necessariamente um projeto de governos e das sociedades, e todos os

atores têm que perceber o benefício, por exemplo, de uma estrada melhor, uma conexão melhor, do acesso à Internet, à água, ao saneamento, etc. e tal. Essa agenda central está, por exemplo, no relatório 2023 da CEPAL, cujos resultados, imagino que Mussi ou sua companheira Miriam vão nos falar, e esse relatório, provavelmente, deixará evidente que o aperfeiçoamento do transporte, da logística é fundamental para todos esses objetivos que nós temos aqui.

É preciso fortalecer uma visão regional, porque temos antecedentes importantes, não estamos começando do zero. Tivemos a IIRSA – a Iniciativa para Integração de Infraestrutura Regional na América do Sul – e o Cosiplan – o Conselho de Infraestrutura e Planejamento da Unasul. Os dois são marcos históricos muito importantes na identificação de eixos de integração física, de alguns desafios subcontinentais. Acontece também que, ao mesmo tempo que eles proporcionaram esse inventário de projetos, eles também evidenciaram algumas questões, como a importância de projetos regionais e não apenas nacionais. Porque, particularmente no caso da IIRSA, os projetos tinham um caráter muito nacional. É preciso dar aos projetos uma dimensão regional, identificando eixos como os corredores bioceânicos, que são alguns dos resultados esperados dessas iniciativas.

Todos nós temos, assim como o Ministério do Planejamento, nossas agendas nacionais de infraestrutura. Mas, nós aqui estamos falando de uni-las, de modo a que possamos potencializar os esforços nacionais num sentido mais benéfico para toda a região. Esse tema, inclusive, nunca saiu da agenda, porque ele esteve na Unasul, ele está no Mercosul, ele está na Aladi. Então, uma das orientações gerais desse movimento deve ser não duplicar. Vamos aproveitar o que já existe em outras instâncias, potencializando discussões, encontros, resultados e não duplicando agendas. Não temos tempo a perder para ficar duplicando agendas.

Para poder já passar a palavra a meus colegas do Ministério do Planejamento, vou acrescentar que o objetivo deste seminário é dar início à reconstrução desse espaço de diálogo, tão necessário para a nossa região em todas as áreas. Então não apenas precisamos retomar as agendas do Cosiplan e da IIRSA, que estão paralisadas, mas também

atualizá-las, incorporando alguns elementos como o climático, que, hoje, em dia é uma realidade inescapável. Já não estamos apenas falando, a gente está vendo enchente aqui, seca ali, terremoto acolá, estiagem, tempestades, que nunca houve em cidades brasileiras, além de incêndios e outras questões.

Vamos estruturar as nossas discussões em torno de quatro mesas, com quatro temas-chave. A primeira, logo em seguida à nossa abertura, trabalhará na identificação de critérios para seleção de projetos capazes de integrar esse novo cabedal de iniciativas; então, critérios para projetos prioritários. A segunda mesa tratará dos desafios de financiamento e, para isso, contaremos com a participação de representantes dos bancos de desenvolvimento da região. O terceiro tema envolve aspectos operacionais regulatórios, porque a gente vê isso cotidianamente. O embaixador Guillermo Valles, do Uruguai, país com quem temos uma fronteira importante, sabe que, às vezes, questões como problemas com o *software* da aduana, regulação sanitária, diferença entre a bitola do Brasil e da Argentina, são problemas regulatórios e operativos que impedem que uma obra concluída tenha viabilidade. E, finalmente, o impacto socioambiental, que, hoje em dia, é uma variável importantíssima de qualquer projeto de infraestrutura.

E o que nós buscamos a partir desse seminário? Nós gostaríamos de atualizar, de ter discussões sobre a atualização dessa carteira, que deve privilegiar projetos multimodais, de alto impacto, principalmente em zonas de fronteira.

Após o seminário, teremos uma discussão entre os representantes dos países, para a formação de uma rede que, a partir de agora, seguirá acompanhando e municiando os governos com informações e trabalhando em favor dessa agenda regional de infraestrutura. Dito isso, eu passo a palavra primeiro ao João Villaverde, secretário de Articulação Institucional do Ministério de Planejamento e Orçamento, agradecendo, desde já, a presente a contribuição, muito importante, do Ministério de Planejamento e Orçamento. Muito obrigada.

O Ministério do Planejamento e Orçamento na Nova Agenda de Integração em Infraestrutura Regional

João Villaverde¹

Resumo: O texto apresenta as iniciativas delineadas no Ministério de Planejamento e Orçamento (MPO) do Brasil para atender ao Consenso de Brasília no âmbito da nova agenda do governo de União e Reconstrução. Nesse sentido, aborda a criação do Subcomitê de Integração e Desenvolvimento Sul-Americano (SIDSA) do MPO, a dinâmica de diálogo com os Estados fronteiriços e outros órgãos de governo e a priorização dos projetos nas regiões de fronteira com os países sul-americanos e dos que se enquadram no Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC).

Palavras-chave: infraestrutura; fronteira; integração; América do Sul.

Boa tarde a todas e todos. Obrigado embaixadora pelo convite. Obrigado pelas palavras. É um prazer estar aqui com todas e todos – em particular, Renata, minha colega e amiga, secretária no Ministério do Planejamento e Orçamento. Vou fazer uma fala muito breve de 4 ou 5 horas. Brincadeiras à parte, acho que tem três questões que a gente traz aqui que nos estimulam muito, e aqui eu falo em termos bastante particulares. É o que me motiva todo santo dia para fazer o que eu estou fazendo.

No dia 30 de maio, como a embaixadora Gisela Padovan disse, o presidente fez algo que a gente estava desacostumado, infelizmente. A gente estava desacostumado a ver um evento em que todos estavam

¹ Secretário de Articulação Institucional do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO, Brasil). Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (São Paulo).

reunidos na mesma sala: todas as lideranças da América do Sul voltaram a conversar sobre problemas. Nós estávamos desacostumados com isso. Foi um gesto muito importante, muito simbólico e que não pode parar ali e é reconfortante pensar que não parou, não para e não parará. Ainda nesse primeiro ponto, no dia 30 de maio, com o Consenso de Brasília, o presidente Lula e seus contrapartes lançaram uma agenda ambiciosa que, volto a parafrasear a embaixadora, não é necessariamente nova, mas ela é colocada em novas bases. Uma semana depois, no dia 5 de junho, nós criamos, por determinação da ministra Simone Tebet, no Ministério do Planejamento, um comitê para atender o comando presidencial do Consenso de Brasília. Reforço: uma semana depois. E desde então, desde o dia 5 de junho, nós realizamos 22 reuniões com todas as secretarias do ministério (de Planejamento) mais o Ipea, aqui na figura do Pedro Barros, a quem volto a agradecer pela parceria, mais o IBGE, em que nós debatemos uma série de questões. Então, o primeiro ponto é, começou no 30 de maio e está orientado com a ideia geral do “Brasil Voltou”. Não é só que o Brasil voltou para a Unasul, o Brasil voltou para um espaço de fala internacional e o Ministério do Planejamento voltou, já que ele tinha sido extinto por quatro anos. É que a nossa região voltou a dialogar. Isso é fundamental.

O segundo ponto é: o que fizemos. Nós ouvimos e fizemos um trabalho de escuta ativa com os 11 estados brasileiros que fazem fronteira com os nossos vizinhos. Do Amapá com Guiana Francesa e Suriname ao Rio Grande do Sul com Uruguai e Argentina. Todos os onze. E para todos os onze, nós fizemos reuniões preparatórias antes das reuniões formais em que nós dizíamos claramente o seguinte: nos apresentem, por favor, uma carteira de projetos do que vocês que vivem ali precisam para melhorar a relação com seus vizinhos. Porque também tem isso, né? Temos que ouvir quem está na fronteira todos os dias, em vez de partirmos de soluções cosméticas feitas a distância. Não podemos esquecer isso. Nós estamos aqui em Brasília ou estamos em Washington ou estamos em Roma ou onde quer que a gente esteja, a gente pode conhecer muito, a gente pode ler muito, a gente pode viajar muito para a fronteira, mas, a gente sempre volta para nosso local de trabalho, não é? Pois quem está na fronteira todo dia está, afinal, na fronteira todo dia.

Então a gente perguntou para esses onze estados o quê que vocês, que estão aí todo dia, consideram que é prioritário na infraestrutura, mas não apenas de infraestrutura, para melhorar a sua integração com seu vizinho, quem quer que seja o seu vizinho e todos apresentaram suas listas. Essa escuta ativa da federação é uma peça fundamental.

Recolhemos uma carteira de projetos dos 11 estados brasileiros e cotejamos essa carteira com o Novo PAC, com as 9.000 obras que foram anunciadas no Novo PAC que foi anunciado pelo governo do presidente Lula no meio do caminho desse trabalho que tocamos. Nós, então, encontramos 124 obras no novo PAC que tem caráter direto de integração sul-americana. Que estavam na lista que nós recebemos dos 11 estados. Essas 124 obras estão espalhadas nos 11 estados. Há desde obras absolutamente fundamentais para o país como o linhão de Tucuruí do Pará até Boa Vista em Roraima, que vai interligar Roraima pela primeira vez ao Brasil, de fato. De forma que quase 1 milhão de pessoas que lá estão todos os dias, na hora que acendem a luz, vão acender a luz e estarão integrados no Brasil. É algo que é bonito, é simbólico, é marcante e gera consequências de integração com a América do Sul. Até obras importantes também, mas, mais pontuais, como uma adequação do porto pavimentação interna do novo porto lá no município de Rio Grande, no Rio Grande do Sul. Então, citei duas de 124.

O terceiro e último ponto: que nova agenda é essa?

Essa nova agenda se baseia nos marcos do novo governo: União e Reconstrução. Nós nunca podemos esquecer o que se passou, o isolamento nunca dá certo porque ele nunca deu certo e ele nunca dará certo. Então, na hora em que pensamos União e Reconstrução, embora esse seja o lema que nos impulsiona desde primeiro de janeiro, é um lema bastante brasileiro porque é do atual governo, ele é um lema que embasa esse trabalho, União e Reconstrução. A Reconstrução dessa nova agenda de infraestrutura. Olhar para o que aconteceu na IIRSA no Cosiplan e o que poderia ter acontecido na IIRSA e no Cosiplan. O que foi, o que deu certo, o que não deu certo, o que podia ter dado certo. Nós estamos exatamente nesses eixos. Na hora em que o governo brasileiro volta a dialogar com seus pares, na hora em que o governo brasileiro volta para

a Unasul, na hora em que a gente começa a dialogar com todas e todos e a colher, dentro do nosso próprio país e depois, a colher com os nossos vizinhos, é isso o que fazemos: um exercício de união (interna e externa) e de reconstrução. O que sempre digo: daqui a 1000 anos o Chile estará lá, o Peru estará lá, o Brasil estará aqui. Então, por que não, à luz desse pragmatismo evidente que a geografia nos impõe, não aumentarmos a nossa integração? Temos no Ministério do Planejamento e Orçamento esse diálogo ativo, eu e Renata, com os nossos colegas, com o Ipea e com o IBGE, e também para fora do Ministério. Já conversamos com 18 instituições dentro e fora do Governo Federal para apresentar e dialogar. Conversar e ouvir o outro é um exercício fundamental e, afinal, é isso o que estamos fazendo também. Obrigado.

Financiamento para infraestrutura na América do Sul: o papel dos governos nacionais e dos bancos de desenvolvimento multilaterais

Renata Amaral¹

Resumo: O texto traz uma análise e reflexão sobre os critérios de seleção dos projetos de integração física regional e o papel dos governos nacionais. Apresenta uma avaliação da participação dos bancos de desenvolvimento multilaterais no financiamento dos projetos de infraestrutura regional. Para finalizar, apresenta propostas de como os governos nacionais podem trabalhar em conjunto com os bancos de desenvolvimento.

Palavras-chave: integração regional; infraestrutura; financiamento; bancos multilaterais de desenvolvimento.

Estou muito feliz de estar aqui com o João Villaverde e com a embaixadora Gisela Padovan. Nós somos amigos, além de trabalharmos juntos, e a ministra Daniela Benjamin também, uma amiga de muito tempo e trabalhamos juntas. Nunca fiz prova para o Instituto Rio Branco, mas me sinto muito parte desta casa, fico muito feliz de vir aqui sempre e devo grande parte da minha formação profissional a este lugar. Obrigada por me receberem sempre com tanto carinho. A embaixadora Gisela tem sido uma referência dentro do governo brasileiro nessa missão fundamental, que é fazer com que os nossos países voltem a pensar o desenvolvimento com o conjunto da América do Sul, de forma coordenada e articulada.

¹ Secretária de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO, Brasil). Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e a Universiteit Maastricht. Máster em Direito Comercial Internacional pela Universidad Complutense de Madrid.

No dia 25 de outubro de 2023, alguns de nós estivemos aqui reunidos para discutir financiamento externo, o financiamento ao desenvolvimento da América do Sul no âmbito das ações do Mapa do Caminho para a Integração Sul-Americana. Inclusive, no final dessa tarde vamos ter um painel específico para debater a questão do financiamento para a infraestrutura da região. Eu vou me permitir falar um pouco mais detidamente sobre esse tema nessa minha fala de abertura uma vez que no Ministério do Planejamento e Orçamento, nós somos responsáveis pela atuação do país como acionista nos bancos de desenvolvimento multilaterais com foco específico na nossa região: o BID, Banco Interamericano de Desenvolvimento, a CAF que surgiu como Corporação Andina de Fomento e hoje é chamada de Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe, e o Fonplata o Fundo para o Financiamento da Bacia do Prata. A gente não pode esquecer do Banco de Desenvolvimento do Caribe, o BDC, que pode também financiar projetos na Guiana e no Suriname. Nós também somos acionistas do BDC.

Como o meu colega João destacou, nós no Ministério do Planejamento e Orçamento estamos engajados na retomada da agenda de integração sul-americana dentro do governo brasileiro seguindo a orientação do presidente da República. Nos últimos meses, a Secretaria de Articulação Institucional, liderada pelo João Villaverde, conduziu realmente um amplo trabalho junto aos 11 estados brasileiros localizados na fronteira com nossos países vizinhos, como ele mencionou. O objetivo foi, basicamente, identificar quais os principais desafios e as necessidades para a promoção da integração transfronteiriça do ponto de vista desses estados. Durante esse processo interno de priorização das atividades do Ministério do Planejamento para maior integração física na América do Sul, nós percebemos que a soma do financiamento dos bancos de desenvolvimento da região era de apenas 5% dos projetos da Carteira do antigo Conselho de Infraestrutura e Planejamento da Unasul, o Cosiplan.

Algumas das causas apontadas para esse engajamento limitado era a baixa qualidade dos projetos e a falta de priorização por parte dos países que são acionistas desses bancos. Este é um ponto muito interessante que a gente vem discutindo. Não é raro que a crítica sobre a

baixa participação dos bancos de desenvolvimento regionais recaia sobre as próprias instituições, já que esses bancos, em tese, deveriam ser mais proativos na preparação dos projetos da região. Mas quando a gente dá um passo para trás vem uma pergunta inevitável, principalmente para a gente que trabalha com os bancos todos os dias. Quem são os acionistas desses bancos? Não somos nós todos, países sul-americanos? Nós priorizamos as ações dos bancos, nós damos a nossa agenda para os bancos.

No BID, por exemplo, os países sul-americanos respondem por cerca de 40% do poder de voto. Se incluirmos todos os países latino-americanos, que são os países onde o BID financia seus projetos, nós somos responsáveis por mais de 50% do poder decisório da instituição. Na CAF, o poder de voto dos países mutuários, em geral, e dos países sul-americanos, em particular, é bem superior a 50% e, quem são os responsáveis então na condição de mutuários por priorizar projetos a serem financiados pelos bancos de desenvolvimento? Também somos nós, os países que planejamos e desenvolvemos políticas públicas em nossos países e não os bancos de desenvolvimento. Portanto, nós entendemos que, se quisermos aumentar a participação dos bancos de desenvolvimento regional no financiamento aos projetos de integração, precisamos atuar de forma articulada, seja na nossa função como acionista, seja na condição de mutuário desses bancos. Temos que priorizar internamente projetos com impacto significativo na integração das nossas economias e buscar nas mais altas instâncias de governança dos bancos um olhar mais atento para ações que impulsionem esses projetos.

Além de resgatar o papel histórico que o BID, a CAF e o Fonplata exerceram no Comitê de Coordenação Técnica do Cosiplan, mencionado pela embaixadora Gisela, em um trabalho de secretaria-executiva que trouxe avanços inegáveis na sistematização e no monitoramento do avanço de projetos de interesse dos nossos países, nós podemos, como acionistas, fazer muito mais do que já fizemos. Podemos, por exemplo, mobilizar recursos de cooperação técnicas disponíveis nos bancos para capacitar nossos gestores na formulação de projetos de integração. Se uma das justificativas normalmente apontada para baixa participação

dos bancos de desenvolvimento regionais nos projetos da Carteira do Cosiplan é a baixa qualidade dos projetos, podemos utilizar a expertise dos bancos para ampliar dentro dos nossos governos a capacidade de apresentação de projetos de infraestrutura e desenvolvimento com ênfase na integração regional. Também podemos promover um maior engajamento dos governos nos nossos países em nível subnacional nos eixos, rotas e corredores de desenvolvimento que integrem nossos países.

Vou citar um exemplo bem prático. Recentemente, o BID solicitou nossa não objeção sobre um projeto do âmbito do chamado Corredor Bioceânico de Capricórnio, que passa pelo Brasil, Paraguai, Argentina e Chile. É o projeto de cooperação técnica com envolvimento direto das províncias ligadas pelo corredor para aumentar a capacidade de planejamento e execução dos gestores locais responsáveis pela implementação da infraestrutura desse eixo de integração, o Corredor Bioceânico de Capricórnio, talvez seja aquele com a institucionalidade mais bem desenvolvida, ao menos dentre os eixos do Cosiplan, do qual o Brasil faz parte. Isso tem ocorrido em razão do forte engajamento dos entes subnacionais envolvidos no corredor.

O secretário João Villaverde também mencionou o que torna a articulação entre esses atores menos dependentes das questões políticas de nível nacional. Ainda assim, a institucionalidade é relativamente frágil, pois as províncias não dispõem dos mesmos instrumentos que os países têm para atuar em âmbito internacional. Isso faz com que a atuação de um banco de desenvolvimento multilateral seja muito bem-vinda não apenas por nós, governo federal, mas também pelos entes subnacionais com apoio de uma instituição multilateral, esses entes passam a ter mais facilidade para se coordenar na execução das suas ações. Sendo assim, porque não podemos estimular projetos de cooperação técnica como esse proposto pelo BID, para o desenvolvimento de uma institucionalidade mais coesa em cada um dos corredores de desenvolvimento na região com a participação mais direta dos entes subnacionais dos nossos próprios países. Parece-me que essa seria uma proposta de baixo custo e com alto impacto para os projetos de infraestrutura voltados para a integração regional.

É claro que esse não é um tempo fácil para a grande maioria dos nossos países no que diz respeito a desafios de ordem fiscal. A embaixadora também mencionou sobre espaço fiscal e nós discutimos muito isso no evento do dia 25 de outubro de 2023. Isso muitas vezes nos impede de levar a cabo projetos importantes que nos faz priorizar outros projetos não necessariamente vinculados à integração, o que é natural diante das nossas restrições. Então, nesse sentido, é importante nós termos em mente que melhorar a capacidade de funcionamento de uma aduana, por exemplo, pode ter um impacto mais positivo para o trânsito de mercadorias e para a integração transfronteiriça do que a duplicação de trecho de uma rodovia e por um custo financeiro muito menor.

Os bancos de desenvolvimento com sua expertise técnica também podem financiar projetos com ênfase na solução de gargalos regulatórios. Gargalos esses que costumam ser tão impeditivos para a integração quanto as próprias ineficiências em infraestrutura na sua concepção mais restrita. Além disso, a experiência dos bancos de desenvolvimento no financiamento de projetos de desenvolvimento social é fundamental no âmbito dos projetos de infraestrutura. Pouco adianta melhorar as rotas entre os nossos países se não garantirmos que as populações das regiões envolvidas recebam uma efetiva melhoria na qualidade de vida e estejam capacitadas para explorar de maneira sustentável as oportunidades surgidas pelo aumento da integração.

Essas são apenas algumas ideias iniciais sobre a forma como nós, representantes dos governos sul-americanos, podemos contribuir de maneira prática para alavancar projetos de interesse consensual na região. No início de dezembro, no Rio de Janeiro, em paralelo às reuniões do diretório da CAF, onde nos sentamos, nós pretendemos discutir essas e outras ideias para aumentar o impacto dessas instituições na nossa região. Nós esperamos contar com a presença de representantes de cada um dos países sul-americanos nos bancos de desenvolvimento que atuam primordialmente na nossa região. Eu acredito que hoje e amanhã vamos ter um debate rico e necessário para que nós voltemos a atuar de forma coordenada. Será muito importante trocar impressões com os bancos regionais de desenvolvimento, mas principalmente com os especialistas e com os nossos colegas que atuam na agenda de infraestrutura em todos

os países da América do Sul sobre as quais ações concretas já podemos levar adiante para impulsionar a integração das nossas economias.

Mais uma vez parabéns, Gisela e Daniela, pelo trabalho de vocês e obrigada pelo convite.

PAINEL 1

CRITÉRIOS PARA IDENTIFICAÇÃO DE PROJETOS
PRIORITÁRIOS PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL

A integração de redes de infraestruturas na América do Sul: uma análise com base em princípios de desenvolvimento sustentável

Carlos Mussi¹

Resumo: A apresentação traz aspectos relacionados à resiliência de redes de infraestrutura a impactos ambientais e como as opções de transportes com base em um critério de baixo uso de carbono devem ser prioritárias, conforme os postulados e acordos internacionais relacionados a temas ambientais. O desenvolvimento integral e as questões ambientais e de mudanças climáticas, no âmbito de uma nova geração de projetos, integram uma nova agenda que dependerá, notadamente, do reconhecimento das sociedades sul-americanas, principalmente na escala local, como um instrumento legítimo de integração.

Palavras-chave: desenvolvimento sustentável; integração regional; redes de infraestruturas; América do Sul; escala local.

É um prazer voltar a um local onde lecionei em vários períodos. Especialmente nesta sala, tinha eu o desafio de ensinar Economia, ou, pelo menos, apresentar Economia para 110 alunos, nas tardes de sexta-feira, quando todos estavam prontos para o final de semana. Ademais, é muito bom estar no Instituto Rio Branco, que é uma grande escola, é uma importante instituição para todos que estudam Economia e Comércio Internacional. Nossa fala priorizará apenas dois pontos, porque a maior parte da exposição será realizada pela colega Miryam Saade.

O primeiro ponto é a mensagem do secretário executivo da CEPAL, que, embora tivesse sido convidado, infelizmente, devido a conflitos

1 Consultor para Economia e Política brasileira e internacional. Ex-chefe do Escritório Regional da CEPAL em Brasília/Brasil. Mestre em Economia (PUC-RJ). E-mail: chfmussi@gmail.com .

entre agendas, não pode se fazer presente, pediu para transmitir a prioridade que a CEPAL destina aos temas relacionados à Integração da América do Sul e o apoio institucional que a CEPAL possa conceder a essa iniciativa dos presidentes da América do Sul será concedido. Ou seja, o tema de integração regional nasce na CEPAL, no final dos anos 1950, e tem sido estudado desde então. Infelizmente, o secretário executivo não pode estar presente, mas demonstra a prioridade que ele dá aos temas abordados por este evento. O segundo ponto é a abordagem a dois aspectos que parecem constituir um diagnóstico comum. Conforme mencionado anteriormente pelos participantes, temos duas experiências mais estruturadas, a IIRSA e o Cosiplan. Acredito que, após essas experiências, dois temas ganham protagonismo: o primeiro é que a integração deve ser concebida por meio de uma visão integral, ou seja, uma visão integral de desenvolvimento.

O projeto de integração não se fundamenta somente em conectar dois pontos distantes, mas integrar toda a região abrangida por esses projetos. Por exemplo, apesar da falta de confirmação, pessoas em atividade há mais tempo na CEPAL dizem que o presidente Evo Morales, quando viu os projetos da IIRSA, comentou: “Ótimo! Vou contar o número de caminhões que passarão por aqui e quantos vão parar para nos ajudar a fazer projetos”. Então, este é um aspecto tradicionalmente destacado pela CEPAL: a necessidade de uma visão integral de desenvolvimento. O segundo ponto converge com as colocações da embaixadora Gisela Padovan: a questão ambiental e a de mudanças climáticas. De um anexo nas sessões e nos projetos da IIRSA e do Cosiplan, questões ambientais e de mudanças climáticas, especialmente a segunda, tornaram-se parte crucial para a seleção de projetos. Portanto, devemos trabalhar com aspectos relacionados à resiliência da infraestrutura a impactos ambientais, e as opções de transportes com base em um critério de baixo uso de carbono devem ser prioritárias. Por conseguinte, há uma nova geração de projetos. Não há mais somente os projetos tradicionais, como as *carreteras* ou rodovias, mas, também, os novos tipos de projetos de transportes, baseados em novos modos de mitigação dos impactos das mudanças climáticas e da emissão de gases de efeito estufa.

Desse modo, optei por enfatizar esses temas. O desenvolvimento integral e as questões ambientais e de mudanças climáticas, no âmbito de uma nova geração de esforços, integram uma nova agenda que, para ser bem-sucedida, dependerá, também, do reconhecimento das sociedades, principalmente na escala local, dos projetos da sociedade dos locais como um instrumento legítimo de integração. Nesse contexto, João Villaverde, secretário de Articulação Institucional do MPO, destacou a importante iniciativa de realizar audiências com os onze estados brasileiros fronteiriços. Essa iniciativa é compatível com uma visão atual acerca de integração e desenvolvimento, porque se pensarmos na relação entre desenvolvimento e mudanças climáticas, surge a fundamentação conceitual da Agenda 2030. Conseqüentemente, essas iniciativas angariam maior legitimidade internacional, em relação, por exemplo, a bancos de financiamento e ao cumprimento de diferentes Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). É importante mencionar que há o ODS 9, que se vincula à infraestrutura. Portanto, são aspectos que podem contribuir para apresentar esses projetos a financiadores, não somente regionais, mas, globais. Em relação ao ODS 9, a América do Sul não apresenta bons indicadores. Outras sub-regiões, como América Latina e Caribe, apresentam indicadores melhores.

Referências

NAÇÕES UNIDAS. *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 15 ago. 2015. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>>. Acesso em: 22 mar. 2024.

El panorama de la conectividad e infraestructura de transporte en América del Sur

Miryam Saade Hazin¹

Resumen: La falta de infraestructura logística de calidad se traduce en que los costos sean mayores en América del Sur. Las deficiencias en la infraestructura de transporte tienen un impacto negativo en los flujos comerciales. A pesar de eso, los países de América del Sur tienen un gran potencial para avanzar en la integración a través de distintos modos de transporte. Sin embargo, los países deben avanzar progresivamente en la superación de las carencias en materia de infraestructura que han sido puestas de manifiesto por diversos indicadores internacionales y que limitan sus perspectivas de desarrollo. Se requiere no solo aumentar el acervo regional de infraestructura, sino también destinar recursos adecuados al mantenimiento y reparación de la infraestructura existente, mejorar los marcos técnicos y regulatorios, y prepararse para los desafíos del cambio climático y los fenómenos extremos que lo acompañan.

Palabras clave: infraestructura logística; integración regional; multimodalidad; América del Sur.

Voy a tratar de hablar acerca de los puntos más importantes vinculados a la integración regional, ya que se trata de uno de los temas que más interesan a la CEPAL. Justamente el jueves pasado, 12 de noviembre, tuvimos el lanzamiento del documento “Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe”. El tercer capítulo de este documento se enfoca de, “La facilitación del comercio en América Latina y el Caribe: formalidades, infraestructura y logística”, y se analiza

¹ Oficial a Cargo de la Unidad de Servicios de Infraestructura (CEPAL). Maestría en economía (WARWICK-ING). Correo electrónico: miryam.saade@cepal.org.

justamente la conectividad y la infraestructura del transporte. Hicimos una revisión para ver cómo estaba la situación de la América Latina el Caribe. En esta presentación, me voy a centrar en América del Sur. Los invito a revisar posteriormente los datos con detenimiento porque ahora me enfocaré en los puntos principales. La presentación se divide en tres: 1) El Estado de la conectividad y la infraestructura de transporte; 2) Opciones para un transporte regional más eficiente y sostenible; y 3) Conclusiones y recomendaciones.

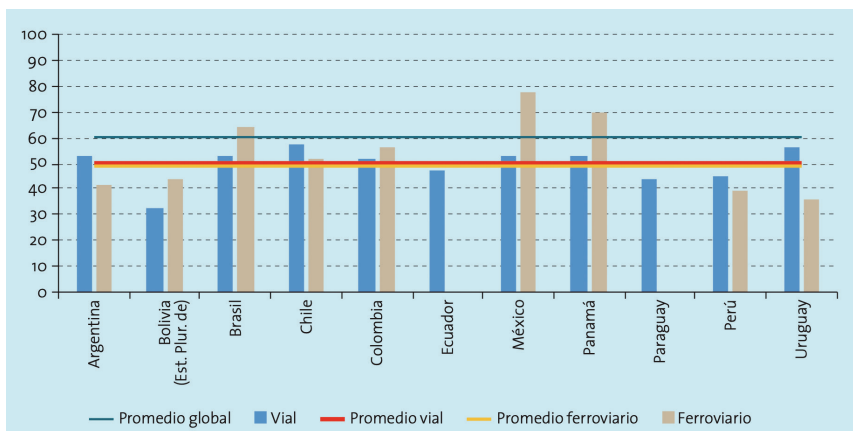
Como les comentaba, es evidente que, especialmente en América del Sur, 82.2% del volumen de carga se moviliza por medio del transporte vial, 9.1% por el ferroviario, 8.6% por navegación fluvial y solamente 0.1% por el aéreo. En el trienio 2019-21, América Latina y el Caribe, en promedio movilizó el 85% de la carga a través de transporte vial. En ese contexto, los costos de comercio de una economía están determinados por un conjunto de variables, entre las que se encuentran los costos de transporte, que, en gran medida, a su vez dependen de la infraestructura existente. La falta de infraestructura logística de calidad se traduce en que los costos sean mayores en América del Sur. Las deficiencias en la infraestructura de transporte tienen un impacto negativo en los flujos comerciales. En el tercer capítulo, el tema se divide en dos partes: la parte de la facilitación de comercio, donde presentamos una encuesta bienal realizada por la CEPAL y otras comisiones regionales; y la parte de los problemas en la infraestructura regional. También los invito a que revisen este reporte posteriormente. Asimismo, el sector del transporte es responsable de una alta proporción de las emisiones de gases de efecto invernadero relacionadas con los combustibles. Dentro del transporte por carretera, tanto el transporte de carga como el de pasajeros son responsables de la mitad de las emisiones totales de CO₂. En el tercer capítulo también se aborda la temática ambiental. Sin embargo, no hablaré sobre temas ambientales, porque quiero, en particular revisar los aspectos relacionados con la infraestructura regional y mencionar cuales son las principales opciones disponibles para mejorar la conectividad y la infraestructura de transportes regionales.

Para hacer la evaluación, primero, partimos por analizar algunos indicadores. Consideramos un estudio que AC&A y Cenit (2020) lo

llevó a cabo y resulta muy interesante porque hace una evaluación del estado actual de la conectividad terrestre en la región, tanto de sus redes internas para distribuir las mercancías como de la capacidad para exportar e importarlas. En el estudio se incluyen algunos indicadores donde se mide la conectividad terrestre, tanto vial como ferroviaria. Y se miden a través de un índice entre cero (0) y uno (1), donde cero indica un desempeño nulo de la infraestructura y uno cuando se ha alcanzado el completo desempeño. En la segunda parte, para dar una visión más amplia, hicimos una evaluación del índice de Desempeño Logístico que publica el Banco Mundial. Dicha evaluación se basa en la opinión de expertos consultados entre septiembre y noviembre de 2022. La escala fluctúa entre uno (1), cuando es muy bajo el desempeño, y cinco (5), cuando es muy alto.

Con respecto al primer indicador, medido por AC&A y Cenit (2020), se calculan 18 indicadores agrupados en 6 categorías, los cuales miden: i) la conectividad terrestre; ii) la cobertura territorial; iii) la calidad y seguridad; iii) la productividad y los costos operativos; iv) el equilibrio modal para la optimización logística; v) la sostenibilidad ambiental y social; y vi) la institucionalidad y la participación público-privada. En la siguiente gráfica podemos ver los países de América del Sur, en la que se muestran los resultados globales, los cuales miden los indicadores de transporte terrestre, desagregados en sistemas de transporte ferroviario y vial.

Gráfico 1 – América del Sur [9 países]: resultados globales y desagregados em sistemas de transporte ferroviario y vial del sistema de indicadores del transporte terrestre, 2020 (em porcentajes)



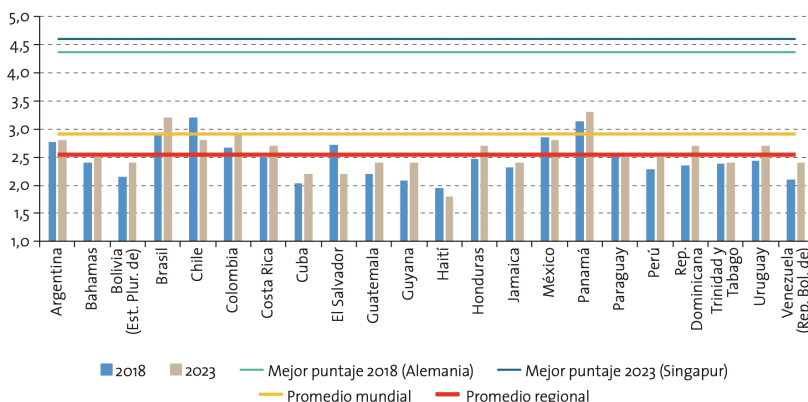
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de AC&A y Cenit, 2020.

La línea negra muestra el promedio global mientras que la línea roja el promedio vial y la línea amarilla el promedio ferroviario en la región. De esta forma, el indicador ferroviario para Brasil, México y Panamá está por encima del promedio e incluso por arriba del global. En cambio, se observan otros países que, todavía, están muy rezagados y están por debajo de los niveles óptimos de conectividad.

En el siguiente gráfico hacemos una revisión del Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial. Dicho gráfico se descompone en seis componentes: 1) la eficiencia del despacho de aduanas y gestión de fronteras; 2) la calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte; 3) la calidad y la competencia de los servicios logísticos; 4) la capacidad de seguimiento y localización de los envíos; 5) la puntualidad de los envíos; y 6) la disponibilidad de envíos internacionales a precios competitivos. Me voy a basar principalmente en el de la calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte. También en este informe encontrarán el análisis de los seis componentes. Dado el tema de este seminario, creo que lo más interesante

es analizar el componente “la calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte”. En el siguiente gráfico, vemos que el mejor puntaje a nivel global fue alcanzado por Singapur en 2023 y por Alemania en 2018. También observamos que los países de la región todavía están muy lejos de alcanzar dichos promedios.

Gráfico 2 – América Latina y el Caribe [22 países]: calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte del índice de desempeño logístico, 2018 y 2023
(1: muy baja a 5: muy alta)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, 2023.

A nivel regional, solamente Brasil y Panamá se encuentran por arriba del promedio mundial y se observa que la mayoría de los países sudamericanos están todavía lejos del promedio mundial. En suma, falta mucho por avanzar en conectividad e infraestructura del transporte en la región. Entonces, además de renovar la infraestructura carretera, existen otras alternativas para mejorar el transporte en las condiciones actuales.

América del Sur tiene un gran potencial para mejorar sus modos de transporte, con menores impactos ambientales y que permitan reducir la congestión generada por el transporte carretero, con miras a

una mayor integración regional a través del uso de hidrovías y formas innovadoras de transporte, como por ejemplo los dirigibles. La CEPAL ha trabajado en distintos estudios para el uso de hidrovías y el potencial uso de dirigibles.

Más allá del potencial que ofrecen los diversos modos de transporte en forma individual, el uso de corredores viales, ferroviarios y de hidrovías en la región puede fortalecer la conectividad entre múltiples países, abriendo espacios al comercio y a la integración productiva, y reduciendo el riesgo de escasez o interrupción de las cadenas de suministro.

Entonces, con respecto a la navegación fluvial, en un estudio desarrollado por Temer, Muraro y Paz (2023) se afirma que pese a representar únicamente el 12% de la superficie total de la tierra firme del planeta, América del Sur posee una escorrentía fluvial que equivale al 25% del valor mundial, y el volumen del agua de sus ríos representa casi la mitad (47%) de todos los cursos de agua del mundo. Las principales cuencas hidrográficas generan un sistema que puede utilizarse para la navegación fluvial, con una longitud total superior a los 50.000 km.

Sin embargo, la región tiene un bajo nivel de integración física fluvial, con la destacada excepción de la hidrovía Paraguay-Paraná. Las tres principales cuencas hidrográficas (Amazonas, Río de La Plata y Orinoco), que abarcan la mayor parte del territorio sudamericano, presentan oportunidades de interconexión fluvial, que pueden colaborar con las diversas carretas, ferrocarriles y aeropuertos. En ese contexto, es factible fortalecer un sistema de navegación fluvial sostenible en América del Sur y explorar ventajas de intermodalidad dentro de la logística regional.

Por otro lado, tenemos los dirigibles como una opción para un transporte regional más eficiente y sostenible. La CEPAL junto con la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (PEID) (CESPAP/CEPAL, 2021) han realizado estudios para avanzar en el uso de los dirigibles. Los dirigibles podrían tener un gran potencial para mitigar el impacto del cambio climático y contribuir significativamente a mejorar las redes de movilidad y logística en áreas aisladas, sobre todo en los

pequeños Estados insulares en desarrollo. Los dirigibles no debieran competir con otros medios de transporte, sino que más bien los complementen, mejorando la comodidad y sincromodalidad. Además, desempeñan un papel social importante al mejorar la conectividad y la accesibilidad tanto interna como externa. Este estudio inició durante la pandemia Covid-19, cuando se buscaba llevar a cabo la distribución de las vacunas de modo rápido y eficiente en zonas aisladas, tanto en Asia como en África.

Con relación a los corredores multimodales, además de las ventajas para conectar a varios países de América del Sur, estos podrían ser una solución particularmente eficaz al aislamiento relativo en que se encuentran los países sudamericanos sin litoral. Bolivia y Paraguay enfrentan grandes desafíos debido a la falta de acceso a puertos marítimos y a la consecuente distancia de los mercados internacionales. Los costos comerciales más altos en comparación con sus vecinos afectan negativamente su competitividad económica y limitan su capacidad de atraer inversión, financiamiento, tecnología y servicios, elementos que se consideran esenciales para transformar la economía. El corredor bioceánico abarca provincias de la Argentina, estados del Brasil, departamentos de Bolivia, el Paraguay y el Uruguay, y regiones de Chile y el Perú. Los principales proyectos de corredores que se están desarrollando en América del Sur, el bioceánico y el ferroviario, implican la coordinación de esfuerzos de distintos países, con una visión integral y multimodal. Se trata de unir un corredor carretero entre los océanos Atlántico y Pacífico con otro corredor con nuevas vías férreas e integrar a ambos con el sistema de vías fluviales de la subregión.

El corredor bioceánico podría además de reducir el aislamiento de ciertas regiones, favorecer la implementación de soluciones logísticas multimodales, integrando el transporte por carretera, ferrocarril e hidrovía. Algunas de las ventajas esperadas del proyecto de acuerdo a Parkinson (2023): i) reducir los costos logísticos y los tiempos de viaje, lo que resulta beneficioso para la carga en general y especialmente para los productos perecederos; ii) exportar de forma eficiente y con menores costos los productos de la Argentina, el Brasil, Chile y el Paraguay a Asia, la costa oeste del continente americano y Oceanía; iii) estimular

la integración de productores regionales y la creación de condiciones propicias para proyectos de inserción en cadenas globales de valor; y iv) promover las inversiones en sistemas nacionales de logística y transporte gracias a la multimodalidad.

En otro estudio que realizamos en la CEPAL (Rodríguez Laconich y Lupano, 2021), se menciona que el corredor vial bioceánico es el proyecto más importante realizado por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) del Paraguay en la región del Chaco. El proyecto utiliza la modalidad “llave en mano” y supone una inversión de 445 millones de dólares. La construcción de este corredor tiene un alto valor estratégico para el Paraguay, porque puede convertir a su región occidental en un centro logístico internacional al pasar a ser la ruta más corte entre los puertos chilenos y los brasileños.

Por otro lado, el Corredor Ferroviario Bioceánico Central busca conectar el Puerto de Santos en el Brasil, ubicado en el océano atlántico, y el Puerto de Ilo en el Perú, situado en el océano Pacífico. La unión permitiría disminuir los costos asociados a la exportación e importación y promover un medio de transporte sostenible que se integre de manera coherente con las rutas fluviales de las cuencas del Plata y el Amazonas. Para los dos países sudamericanos sin litoral, este corredor y el corredor vial bioceánico abren las comunicaciones en la región y hacia el comercio internacional. En la parte ferroviaria, todavía, hay muchas restricciones; hay muchas cosas por hacer; hay que conectar muchas redes; hay mucho espacio por trabajar.

Por último, también, la conectividad de la hidrovía Paraná-Paraguay-Uruguay es muy importante para la integración del corredor vial con el ferroviario. El sistema fluvial formado por los ríos Paraguay y Paraná desde el puerto de Cáceres en el Brasil hasta el puerto de Nueva Palmira en el Uruguay, incluidos los brazos de desembocadura del río Paraná e el canal Tamengo, afluente del río Paraguay, compartido por Bolivia y Brasil. Es un territorio con un gran potencial para integrar regiones donde se producen diversos productos agrícolas (soja y sus derivados, algodón, girasol y trigo, entre otros), minerales e industriales.

Entre las conclusiones y recomendaciones, indicamos que los países de América del Sur tienen un gran potencial para avanzar en la integración a través de distintos modos de transporte. Sin embargo, los países deben avanzar progresivamente en la superación de las carencias en materia de infraestructura que han sido puestas de manifiesto por diversos indicadores internacionales y que limitan sus perspectivas de desarrollo. Se requiere no solo aumentar el acervo regional de infraestructura, sino también destinar recursos adecuados al mantenimiento y reparación de la infraestructura existente, mejorar los marcos técnicos y regulatorios, y prepararse para los desafíos del cambio climático y los fenómenos extremos que lo acompañan. La coyuntura económica es muy complicada, lo que hace que el aumento de las inversiones para reducir la brecha de infraestructura del transporte sea aún más desafiante.

La multimodalidad tiene un gran potencial que debe aprovecharse para potenciar las ventajas de cada modo de transporte en un sistema integrado, más eficiente y menos contaminante. Para lograrlo, se sugiere evaluar e impulsar opciones convencionales, como el transporte ferroviario y fluvial, y alternativas innovadoras, como los dirigibles. Un ejemplo promisorio de multimodalidad son los proyectos en curso para desarrollar corredores bioceánicos de integración en América del Sur, iniciativas que pueden ser particularmente beneficiosas para los países sin litoral, como el Estado Plurinacional de Bolivia y el Paraguay, al hacer más expedito su acceso a las costas de los océanos Atlántico y Pacífico y facilitar así su participación en el comercio internacional.

Referencias

AC&A; Cenit. *Análisis de inversiones en el sector transporte terrestre interurbano latinoamericano a 2040*. Caracas: Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, 2020.

BANCO MUNDIAL. *Connecting to compete 2023: Trade Logistics in an Uncertain Global Economy*. Washington D.C., 2023.

CEPAL. *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2023*. Cambios estructurales y tendencias en el comercio mundial y regional: retos y oportunidades. Publicación, noviembre, 2023. Disponible en: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/pci>>. Acceso en: 22 mar. 2024.

CESPAP/CEPAL (Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe). *Airship technology for air connectivity and humanitarian aid in the Caribbean and the Pacific. Technical Note*, 26 de julio de 2021. Disponible en: <<https://www.unescap.org/kp/2021/airship-technology-air-connectivity-andhumanitarian-aid-caribbean-and-pacific>>. Acceso en: 25 mar. 2024.

HERREROS, S; SAADE HAZIN, M. *Boletín FAL 399*. Facilitación, comercio y logística em América Latina y el Caribe. CEPAL, dec. 2023. Disponible en: <<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/5fcd031f-bc17-4646-a1e3-c8eaf91f8edf/content>>. Acceso en: 25 mar. 2024.

PARKINSON, J.C. *Multimodalidad en el transporte*. Presentación realizada en el Séptimo Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Comunidades Logísticas Portuarias, 22 a 25 de agosto de 2023. Santiago: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA)/ Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

RODRÍGUEZ LACONICH, M.; LUPANO, J. Informe nacional de conectividad del Paraguay 2020. *Documentos de Proyectos* (LC/ TS.2021/217). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

Reflexiones para una nueva etapa en la integración física de Sudamérica

José A. Barbero¹

Resumen: En el inicio de la presentación se definen los conceptos de integración física, infraestructura y conectividad, para posteriormente abordar como ha sido el proceso de integración física regional en Sudamérica en las últimas décadas y en referencia al resto del mundo. Luego se presentan propuestas y reflexiones con base en estudios recientes del ILAT (BID, CAF, Fonplata).

Palabras clave: integración física; infraestructura; Sudamérica; IIRSA.

Muchas gracias la invitación a participar en esta reunión, He preparado una presentación con algunas reflexiones cuyo contenido comienza con algunas precisiones sobre la integración física regional, la infraestructura y la conectividad, para luego pasar una breve revista a cómo ha sido el proceso de integración física regional en Sudamérica en las últimas dos décadas (y un poquito más), luego hacer alguna referencia a lo que está pasando en el resto del mundo con este tipo de iniciativas (ya que ha habido muchos avances muy interesantes para extraer enseñanzas), y finalmente presentar algunas ideas para una nueva etapa de relanzamiento de la integración física en nuestro subcontinente. Buena parte de estas reflexiones se apoyan en un estudio hecho recientemente para ILAT (la alianza que integran BID, CAF y Fonplata) publicado en 2022².

1 Docente e investigador del Instituto del Transporte – Universidad Nacional de San Martín – Buenos Aires/Argentina.

2 Disponible en: <https://alianzailat.org/digital_content/la-integracion-fisica-de-america-del-sur>. Acceso en: 22 mar. 2024.

Infraestructura y servicios para la conectividad transfronteriza

Conceptualmente, al hablar del proceso de *integración regional* nos referimos a las iniciativas por las cuales los países buscan coordinar entre sí, tener una acción colectiva porque pueden obtener beneficios mutuos, y esa integración tiene múltiples dimensiones. Podemos reconocer la integración comercial, la integración productiva, la financiera, la integración en el campo de la cultura, en el militar, etc. Uno de sus componentes es el que llamamos la *integración física*, que brinda la conectividad para que las otras sean posibles. La integración física es la que permite los flujos de personas, de cargas, de datos, de información. Lo que tradicionalmente llamábamos integración física hoy la llamamos *física y digital*, por la relevancia que ha tomado el flujo de datos en el mundo moderno. Su objetivo es mejorar la conectividad entre los diferentes espacios que conforman la región. Al pensar en conectividad hay que ir más allá del transporte: el transporte tiene un rol importantísimo en el movimiento de bienes y personas, pero la integración eléctrica (y energética en general) es un tema de la mayor relevancia, al igual que la integración digital y el control integrado de las cuencas hídricas. A la integración física hay que darle un carácter más amplio que el de los corredores de transporte.

La infraestructura y sus servicios asociados son un elemento central para asegurar la conectividad, el “esqueleto” que permite la integración en todas sus dimensiones. Y lo hace tanto mediante sus componentes *duros*, sus instalaciones físicas y equipos (camino, sistemas ferroviarios, puertos, líneas de alta tensión, redes de fibra óptica, etc.) como también de sus componentes *soft*: las regulaciones de los servicios, la integración de los mercados, las normas de facilitación del comercio, etc. Tenemos ejemplos en la región de obras de infraestructura muy costosas, muy bien hechas, a las que no se les saca provecho por no atender debidamente los componentes *soft*, tales como la falta de armonización en la facilitación comercial o el marco regulatorio de los servicios.

La Figura 1 resume estos tres conceptos: integración regional, integración física y digital, e infraestructura (y sus servicios asociados).

Figura 1 – Integración regional, integración física e infraestructura

En algunos casos los proyectos de integración transfronteriza responden a demandas existentes: ya se registran demandas y se requieren mejoras o ampliaciones de capacidad. Y en otros casos no es así: las demandas no están presentes en la actualidad, son potenciales – o al menos así lo estimamos – por lo que los proyectos de integración constituyen una apuesta estratégica. Cuando se trata de impulsar una agenda de integración se encuentran esas dos realidades: más y mejor infraestructura y servicios para atender flujos que existen y que se están incrementando, u obras que se espera que actúen como un factor desencadenante, nuevas ofertas que van a hacer posible una demanda hoy inexistente.

A los proyectos de integración física se los suele analizar por sector: de transporte, de energía, etc. No deben dejarse de lado las sinergias que puede haber entre ellos, no solo en los costos de construcción (por ejemplo, desplegar una red de fibra óptica junto con la construcción de una línea de alta tensión, o de un camino), sino porque sus impactos se potencian, contribuyendo sensiblemente al desarrollo local.

Sudamérica: los avances de dos décadas

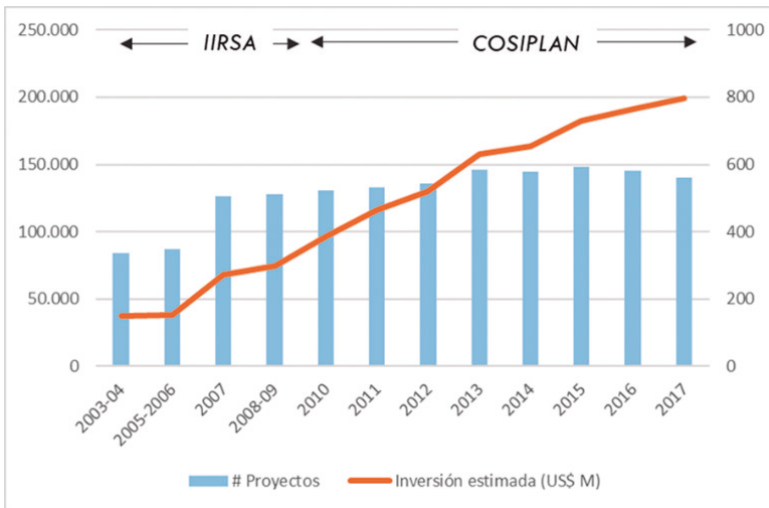
Pasando a una rápida mirada de la integración física de Sudamérica: quien en el futuro analice la historia de este proceso seguramente

encontrará antecedentes desde los días de la Independencia, a principios del siglo XIX, y encontrará también muchos avances en el siglo XX, resultantes de acuerdos binacionales (y de varios países en algunos casos). Pero el inicio del siglo XXI mostrará un hito muy importante, con el lanzamiento de IIRSA, la iniciativa para la Integración de la Infraestructura de Sud América, en el año 2000. IIRSA desplegó toda una agenda, con un amplio consenso político, que continuó luego con la UNASUR a través del Cosiplan. Su impulso obedeció al notable el liderazgo del presidente F.H. Cardoso, acompañado por los demás mandatarios de la región; se generó un consenso alrededor de ideas convocantes, acompañadas por un plan de acción bien establecido. Fue clave el apoyo de las entidades multilaterales, que lograron generar una intensa dinámica de trabajo conjunto. Se definieron grandes Ejes de Desarrollo e Integración (EDIs, finalmente nueve), que fueron discutidos y consensuados a un nivel más político que técnico; ellos constituyeron las grandes directrices por donde se esperaba consolidar los principales flujos de integración transfronteriza, tanto mejorando los ya existentes como desarrollando aquellos con potencial. Y estos ejes a su vez son conformados por Grupos de Proyectos (GP), que constituyen los *building blocks* de la integración física. Cada EDI cuenta con varios GP, que son 47 en total y que están integrados a su vez por varios proyectos cada uno, algunos de ellos con característica de *proyectos ancla*, cruciales para asegurar el éxito del GP. Los 47 GP dan lugar a una cartera de casi 600 proyectos. La atención de IIRSA/Cosiplan estuvo centrada en avanzar en la implementación de esos proyectos de infraestructura, y fundamentalmente el componente *hard*, prestándose relativamente poca atención a los componentes *soft* (que se denominaban *los procesos*).

Los Ejes de Desarrollo e Integración son muy conocidos, no hay mucho que agregar. Es interesante ver la evolución que tuvo la cartera de proyectos (Figura 2): paulatinamente a partir del lanzamiento de IIRSA, se fueron identificando proyectos, se los fue conociendo mejor, evaluando y estimando sus requerimientos financieros. Tras varios años de trabajo de los países y fuerte apoyo de las entidades multilaterales se definió la cartera (los casi 600 proyectos), con un valor de US\$ 800 mil millones. En esa cartera hubo un cierto sesgo hacia el transporte: dos

tercios de los proyectos era de transporte y el otro tercio era de energía. Se esperaba que hubiera proyectos de telecomunicaciones, pero no los hubo, y la gestión compartida de recursos hídricos no estaba presente en aquellos momentos (salvo por la construcción de represas binacionales). Es interesante analizar los costos unitarios de los proyectos: los ferroviarios fueron de muy grandes dimensiones, con una media de alrededor de mil millones de dólares. Los proyectos de pasos de frontera, por el contrario, son muy pequeños en términos financieros, y tienen un alto impacto de integración; no obstante, tuvieron relativamente poco avance. Un tema para reflexionar.

Figura 2 – Evolución de la cartera de IIRSA-Cosiplan



En la cartera de IIRSA y que luego retomó Cosiplan se avanzó bastante hasta el momento en que este último discontinúa su actividad, en 2017. Para esa fecha los proyectos ya ejecutados o en proceso de ejecución involucraban un 60% del valor total de la cartera. Es interesante analizar la cartera que quedó sin ejecutar a ese año, para identificar cuáles fueron los proyectos que más costó iniciar: prácticamente la mitad eran proyectos ferroviarios. En el estudio de ILAT arriba citado,

además de analizar la cartera y su evolución, se hizo un ejercicio muy interesante (que sería útil replicar con mayor amplitud): analizar cinco de los 47 Grupos de Proyectos y ponderar en qué medida se cumplieron las expectativas originales. No se trata de una evaluación *ex-post*, que requeriría un análisis cuantitativo que se dificulta porque no hubo metas originalmente propuestas y no hay datos suficientes; pero permite tener una idea de qué se proponía en cada GP y qué es lo que efectivamente se logró. El resultado muestra que se lograron en forma aproximada los objetivos propuestos, no estuvo mal, pero hubo algunos sesgos importantes. Varios de los GP analizados tuvieron más impacto en los movimientos locales (al interior de cada país) que vinculando dos países de la región, y mucho menos cambiando el encaminamiento del comercio exterior (típicamente, exportar por el Pacífico cargas que tradicionalmente se han orientado hacia el Atlántico). Extender este tipo de análisis, comparando expectativas con resultados, puede ser muy útil antes de abordar una próxima etapa.

El proceso iniciado por IIRSA generó muchos beneficios intangibles, tales como el contacto entre funcionarios y especialistas de distintos países invitándolos a pensar más allá de sus fronteras, o establecer metodologías para la preparación de los proyectos. Tal vez el hecho de que la iniciativa haya pasado de IIRSA al seno de la UNSAUR, lo que implicó un importante cambio en la orientación política de los países, manteniendo la mayor parte de sus características originales sea la mejor prueba de que se trata de un tema verdaderamente relevante para los países de la región.

El proceso tuvo debilidades también, y varias, en las que vale la pena detenerse, no por un afán crítico sino para extraer enseñanzas para una próxima etapa. La planificación obedeció a un cierto voluntarismo consensuado (en el que cada país propone los proyectos que les parecen apropiados, y ninguno los cuestiona a fin de incorporar los propios), lo que dio lugar a una cartera donde se combinan proyectos prioritarios para la integración regional con otros que probablemente no lo sean. Y se puso mucho énfasis en los impactos económicos y poco en los impactos ambientales y sociales (a los que a principios del siglo XXI no se le daba la importancia que les damos hoy). También hubo un sesgo

hacia los proyectos de transporte y hacia la inversión en obras y no hacia los procesos, así como un escaso vínculo con las ONGs, la academia, los gobiernos subnacionales y el sector privado. Hubo una tendencia a impulsar los proyectos grandes, troncales, sin dar suficiente énfasis al desarrollo local, previendo cómo impactan estos proyectos en las personas que viven donde se despliegan estas grandes infraestructuras. La Figura 3 resume las principales fortalezas y debilidades del proceso de IIRSA/Cosiplan.

Figura 3 – Principales fortalezas y debilidades de IIRSA/Cosiplan

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • El fuerte impulso inicial permitió establecer una dinámica de trabajo centrada en los consensos, que pudo continuar durante todo el período • Planes de acción anuales, coordinación, funcionamiento sistemático, reuniones de trabajo • Alta participación política inicial, que fue decayendo paulatinamente • El apoyo de los Bancos fue crucial para el funcionamiento a lo largo de casi dos décadas • El paso a Cosiplan ante un cambio profundo en la orientación de las políticas es una muestra de la consideración lograda por IIRSA en los países de la región 	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad dispar en la cartera de proyectos, resultado del “voluntarismo consensuado” • Desbalance entre los objetivos de desarrollo económico y la agenda social/ ambiental • Sesgo sectorial hacia el transporte. No contiene proyectos de telecomunicaciones (previstos) ni de gestión de recursos hídricos (no previstos) • Sesgo hacia obras de inversión, en detrimento de los procesos • Poca participación del sector privado/tercer sector • Tendencia hacia grandes proyectos de vinculación, subestimando los proyectos complementarios orientados al desarrollo local

Qué nos muestra el mundo

Más allá de los tradicionales ejemplos de integración física en las economías desarrolladas (típicamente, las redes transeuropeas, o las de América del Norte), en los últimos años se han registrado numerosas iniciativas en países en desarrollo. Aparte de las de Sudamérica y Mesoamérica, en Asia se han desarrollado múltiples casos exitosos de iniciativas de integración física y digital, y en África ha habido varios intentos en algunas subregiones, con resultados variables y aún

incipientes. Hubo también un decidido impulso por parte China de una iniciativa de integración, la *Belt and Road Initiative* (BRI), con fuerte orientación hacia la conectividad y de muy amplio alcance geográfico. Los análisis de los casos de otras regiones diferentes de Sudamérica ofrecen un amplio potencial de enseñanzas. Las iniciativas más frecuentes han sido:

- *Corredores de transporte*, carreteros, y ferroviarios; en ocasiones asociados a un *hub* portuario. Contemplan mejoras en la facilitación comercial y la accesibilidad de regiones mediterráneas;
- *Integración de sistemas eléctricos* (y en algunos casos gasoductos), y proyectos de generación compartidos. Demandan armonizar marcos regulatorios para integrar mercados;
- *Integración digital*: tendidos de fibra óptica y desarrollo de IXPs;
- *Gestión integrada de cuencas hídricas*.

Una mirada a esas experiencias permite apreciar varias tendencias:

- Las iniciativas de integración física regional tienen plena vigencia, con un notable avance en los países en desarrollo: ello evidencia los beneficios de las externalidades transfronterizas;
- Los proyectos de conectividad transfronteriza aparecen como un prerrequisito para avanzar en otras dimensiones de la integración económica regional, a las que potencian;
- Sus impactos van más allá de la conectividad: facilitan la inversión extranjera directa y la integración de las cadenas de producción;
- La arquitectura institucional para su impulso se basa en acuerdos internacionales (con formas muy diversas), con modelos de gobernanza compartidos;
- Son iniciativas de largo aliento, que tienen un ciclo muy largo de desarrollo e implementación, lo que demanda una arquitectura institucional sólida y estable;

- Se observa una tendencia en los países en desarrollo en centrarse en los componentes *hard* y posponer los *soft*, indispensable para poder materializar los beneficios de la integración;
- Se observa una creciente atención a la dimensión espacial de los impactos económicos y sociales (dónde se producen los impactos positivos o negativos, en qué eslabón de las cadenas de valor, los efectos de *spillover*, etc.), apuntando a la integración inclusiva y al desarrollo sostenible;
- La presencia de los BMDs ha sido muy activa en la promoción y el financiamiento en los países en desarrollo; también los organismos de la ONU y las agencias nacionales de cooperación.

Un ejemplo de evaluación de un conjunto representativo de corredores de integración realizado por el Banco Mundial³ muestra que mientras para los resultados económicos amplios (WEB) de bienestar económico y equidad los impactos promedio estimados de las iniciativas tienden a ser beneficiosos, para la calidad ambiental – y posiblemente para la inclusión social – frecuentemente son perjudiciales. Los impactos económicos y sociales positivos en promedio presentan una gran heterogeneidad: en cuanto a territorios y a segmentos de la población, que pueden llegar a “perder” en términos absolutos como resultado de la iniciativa. La existencia y la naturaleza de estos desbalances deberían impulsar intervenciones complementarias que acompañen la construcción de la infraestructura troncal, como políticas de compensación para las áreas o sectores perjudicados.

Temas clave para una nueva etapa

Pensando en un nuevo impulso a la integración física en Sudamérica probablemente la primera pregunta a formularnos es: ¿cuál es la ambición, a qué aspiramos? Las aspiraciones incluirán sin duda el impulso a ciertos ejes de integración, con redes de transporte, sistemas eléctricos, integración digital, etc. Eso es lo que IIRSA venía haciendo; seguramente se puede avanzar en esa dirección y mejorar las

3 Roberts et al. *Transport Corridors and Their Wider Economic Benefits*. Washington, D.C.: World Bank Group – Policy Research Working Paper 8302, 2018.

prácticas, procurando que no se trate solo de vinculaciones para que circulen bienes, personas, electrones o datos, sino que sean verdaderos ejes de desarrollo sostenible. IIRSA y Cosiplan habían comenzado en esa línea, pero mejorarla implicaría apuntar a un segundo nivel de ambición: vincular estos ejes con mejoras efectivas en la calidad de vida de las personas por donde se despliegan y con un mayor respeto con el medioambiente. Y podemos reconocer un tercer nivel de ambición, que no ha sido considerado en las iniciativas de integración física regional y sobre la que vale la pena reflexionar. La infraestructura es un aspecto muy importante en todos los países, todos enfrentan desafíos, y tienen éxitos y fracasos: mucho se puede aprender poniendo esas enseñanzas en común y conversando, y acordando también cómo enfocar una cantidad de temas referidos a los distintos sectores de la infraestructura y sus servicios asociados que se debaten en foros globales en los que participan los países sudamericanos. Por ejemplo, los acuerdos que se están proponiendo en el mundo sobre la transición energética en el transporte, como es el caso del marítimo y del aéreo, que pueden afectar considerablemente la conectividad de nuestros países y la competitividad de sus economías. Disponer de unos ámbitos donde se compartan experiencias y donde se acuerden posicionamientos ante la agenda global podría constituir ese tercer nivel de ambición.

Para avanzar en esta agenda, siguiendo lo planteado en el documento de ILAT, pueden reconocerse tres ámbitos de actuación en los que considerar mejoras: (i) en la planificación y selección de prioridades, para asegurar la calidad de las inversiones, (ii) en el apoyo a la implementación, para lograr que esta agenda sea efectiva, y (iii) en la gobernanza del proceso: cómo organizarnos para impulsar la agenda.

Respecto a la planificación, se proponen cinco líneas de trabajo, que se resumen en la Figura 4. En mi impresión, los nueve ejes de desarrollo podrían conservarse, o eventualmente ajustarse; lo que debería revisarse son los Grupos de Proyectos, dando un salto respecto a la metodología de planificación utilizada (que era lo mejor que se podía hacer en ese momento), apuntando a métodos más exigentes, más cuantitativos, basados en datos y en evaluaciones rigurosas. Podrían adoptarse las denominadas prácticas de infraestructura de calidad. Hace unos cuantos

años hablábamos solo de la brecha de inversión, de la necesidad de incrementar los niveles de inversión; hacia el año 2015-2016 se comienza a decir que no solo se debe invertir más, sino que hay que invertir mejor: los recursos que se asignan podrían rendir mucho más si se mejora la calidad del proceso de inversión. Las prácticas de la infraestructura de calidad incluyen estándares y certificación independiente, lo que creo que ayudaría mucho a alinear la cartera con los objetivos perseguidos. En segundo término, la idea más abarcativa de la infraestructura, no solo lo *hard* y lo *soft* sino también los aspectos estratégicos, ambientales y los temas sociales asociados. Tercero, ya he comentado sobre la necesidad de afinar las metodologías de evaluación de proyectos, yendo más allá del tradicional análisis costo-beneficio y tratar de estimar los impactos finales de los proyectos (*outcome* más que *output*) y vincular los objetivos de los proyectos con los ODS. Un cuarto tema es la revisión de la dimensión territorial de la planificación: a veces, desde mi punto de vista, se piensa a la planificación territorial como si fuera una práctica independiente, y creo que tiene que estar directamente vinculada con los planes sectoriales y con los planes estratégicos ambientales. Y el último punto es sensibilizar a la opinión pública y a los gobernantes en general, mostrar que esta integración realmente sirve, que vale la pena. Me parece que hay que profundizar lo que se llamaría “*el caso por la integración física y digital*”, poner en evidencia los beneficios que puede generar, para que esta agenda entusiasme.

Figura 4 – Propuestas para para la planificación y la elección de prioridades

Criterios de infraestructura de calidad y certificación	• Adoptar estándares con criterios de sustentabilidad y resiliencia para los proyectos de infraestructura, a través criterios ambientales, sociales y de gobernabilidad, contemplando la verificación y certificación independientes.
Una mirada abarcativa en los proyectos de infraestructura	• Con componentes <i>hard</i> y <i>soft</i> en paquetes de intervención que contemplen aspectos sociales y ambientales y promuevan el desarrollo local
Evaluación de proyectos considerando impactos amplios	• Superar el tradicional ACB procurando captar impactos indirectos, y centrándose en los resultados finales (<i>outcome</i>) y en su relación con los objetivos buscados, y no el producto (<i>output</i>) o los insumos aplicados (<i>input</i>)
Planificación territorial integrada con planes sectoriales y ambientales	• Coordina la manifestación espacial de las políticas sectoriales, procurando el equilibrio territorial y articulando el desarrollo económico y social con la protección del medioambiente. No debe ser independiente de ellas.
Generar interés en la integración física	• Sensibilizar: desarrollar "el caso por la integración física" (<i>Territorial Agenda</i> de la UE, corredores del ADB), que genere entusiasmo en los países

Respecto al apoyo a la implementación de los proyectos para una ejecución eficaz, tarea en la que los BMDs pueden ser de gran apoyo, las propuestas son:

- Impulsar a los mecanismos de cooperación a la preinversión, para fortalecer la preparación de proyectos;
- Apoyar la estructuración, para impulsar proyectos de con participación privada donde sea posible y conveniente;
- Brindar incentivos a los proyectos que más promuevan la integración, que estén encuadrados en los planes regionales, que cumplan estándares certificados;
- Implementar un sistema de seguimiento permanente de la cartera.

En materia de organización en IIRSA, y particularmente luego en Cosiplan, se adoptó una estructura tal vez demasiado grande y pesada. Hay otros organismos internacionales y otras asociaciones que han adoptado criterio casi opuestos, como el G20, que funciona con una reunión anual de las cabezas políticas y después terceriza

algunas actividades y organiza algunos grupos de trabajo, con una estructura organizativa muy liviana. En mi opinión, en este caso lo que hace falta sería algo intermedio; los proyectos de infraestructura en general son de larga vida, de largo aliento, necesitan de bastante apoyo y de la coordinación de muchos actores, “mucho diplomacia”. Creo que hay que pensar en una dirección política de alto nivel, y en una secretaria ejecutiva más o menos permanente, con la que las entidades multilaterales pueden ayudar mucho, poniendo “músculo” a la tarea; tienen organización y recursos, y pueden captar fondos para preinversión, armar laboratorios de análisis, proponer metodologías. Y colaborar en la articulación con los actores (una falencia del proceso anterior) y generar productos del conocimiento, sumamente relevantes, contribuyendo en la sensibilización, la capacitación y la difusión. En fin, estas son algunas ideas; le sumaría la de crear foros para que los países intercambien experiencias en los temas nacionales de infraestructura y para compartan puntos de vista para posicionarse en los foros globales referidos a estos temas, cada vez más relevantes.

Projetos de infraestrutura: critérios de seleção e priorização no Tribunal de Contas da União

Carlos Rafael Menin Simões¹

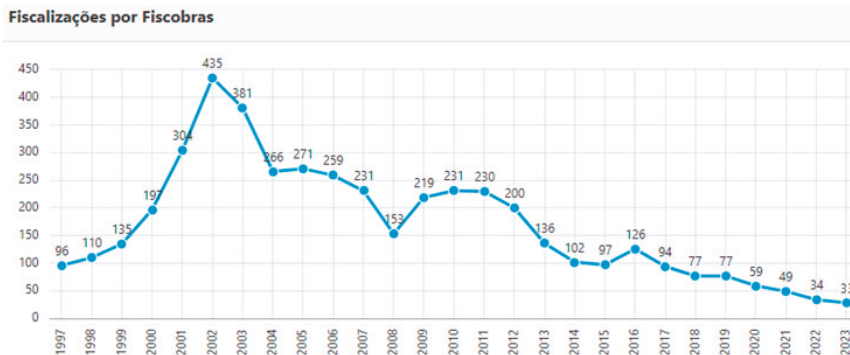
Resumo: Neste momento em que se vislumbra uma oportunidade para retomar a agenda de infraestrutura para a América do Sul, esta apresentação traz algumas considerações sobre a importância da utilização de métodos robustos de tomada de decisão, notadamente, na seleção e na priorização de projetos de infraestrutura, e quanto à adequação dos projetos e estudos de viabilidade, considerando a experiência do Tribunal de Contas da União na fiscalização de políticas, programas e projetos de infraestrutura e outras iniciativas transversais.

Palavras-chave: projetos de infraestrutura; integração regional; projetos e estudos de viabilidade; seleção e priorização.

Esta apresentação será fundamentada na experiência do Tribunal de Contas da União (TCU) com a fiscalização de projetos de infraestrutura e nos requisitos importantes para a construção de uma carteira de projetos de infraestrutura. Desde 1997, o TCU fiscaliza a execução de obras públicas, por meio do seu Plano Anual de Fiscalização de Obras (Fiscobras). Em 1º de novembro de 2023, foi apreciado o XXVII Plano (Fiscobras 2023). Durante todo esse período, o TCU efetuou mais de 4.600 fiscalizações e identificou cerca de 10.300 achados de auditoria (Gráfico 1 e Quadro 1).

¹ Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU, Brasil). Engenheiro Civil (UFSC). Especialista em Finanças Públicas (ESAF). E-mail: rafaelmsimoes@gmail.com.

Gráfico 1 – Quantidade de fiscalizações nos planos anuais de fiscalização de obras do Tribunal de Contas da União



Quadro 1 – Quantidade de fiscalizações nos planos anuais de fiscalização de obras do Tribunal de Contas da União

Área de classificação do achado	Quantidade	Representatividade
Contratos	3344	32,21%
Planilha orçamentária	2126	20,48%
Licitação	1823	17,56%
Projetos e estudos de viabilidade	1597	15,38%
Gestão	850	8,19%
Convênio e congêneres	519	5,00%
Outros	122	1,18%
Total	10381	100,00%

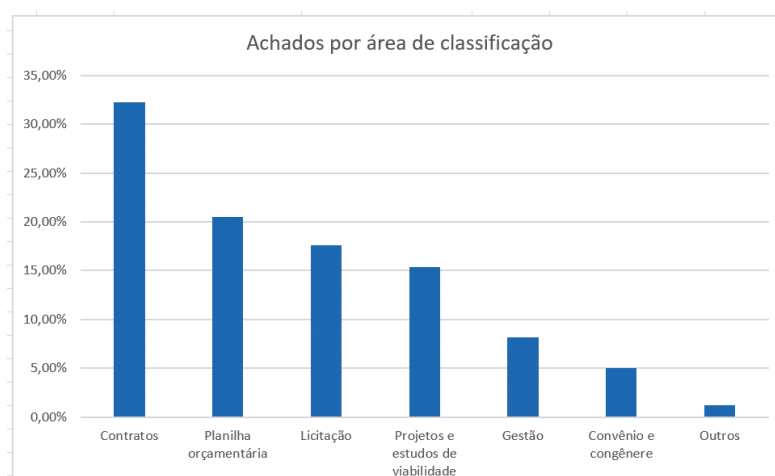
A experiência do TCU na fiscalização de obras públicas evidencia que deficiências em projetos impediram, por exemplo, o sucesso de alguns programas no passado. As fiscalizações do TCU indicam que cerca de 12% dos achados de auditoria estão relacionados a deficiências de projeto (Gráfico 2). Consequentemente, quando surge a possibilidade de seleção de uma carteira de projetos para determinada política pública, destaca-se a necessidade de verificação desses projetos, notadamente em relação a aspectos de existência de fato, qualidade, defasagem e adequação à sustentabilidade ambiental.

Gráfico 2 – Frequência de achados de auditoria nos planos anuais de fiscalização de obras do Tribunal de Contas da União



Outro ponto que merece atenção é que mais da metade dos achados de auditoria identificados pelo TCU estão relacionados a aspectos das fases iniciais de um projeto de infraestrutura, seja na fase de projeto propriamente dita, seja na orçamentação ou na licitação (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Frequência de achados de auditoria nos planos anuais de fiscalização de obras do Tribunal de Contas da União por área de classificação



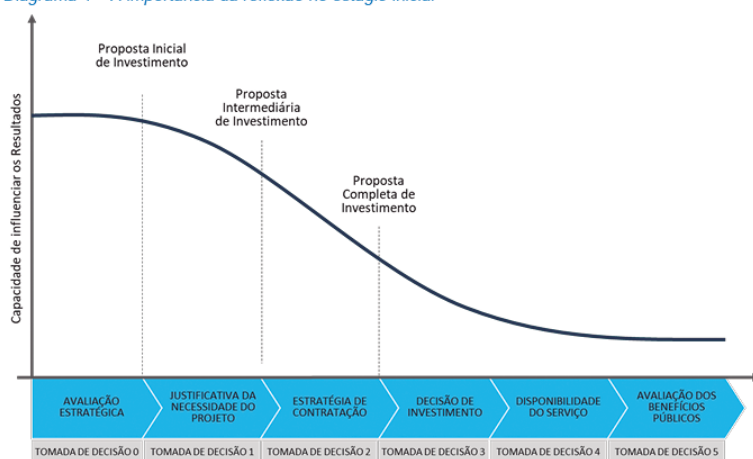
Em razão deste histórico, é importante que as etapas de concepção de projetos de infraestrutura mereçam atenção dos formuladores e executores de políticas públicas, assim como dos órgãos de controle.

Em 2022, o Governo Brasileiro, coordenado pelo então Ministério da Economia do Brasil, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e com a Autoridade de Infraestrutura e Projetos do Reino Unido (IPA-UK), publicou o guia “Estruturação de propostas de investimento em infraestrutura: modelo de cinco dimensões (adaptação do Five Case Model para o Contexto Brasileiro)”, que apresenta um método robusto de estruturação e tomada de decisões acerca de projetos de infraestrutura (Brasil, 2022). A metodologia avalia o projeto sobre diversas óticas: estratégica, econômica, comercial, financeira e gerencial.

Esse guia enfatiza a importância da reflexão no estágio inicial, especialmente quanto à capacidade de influenciar em seus resultados. Em outras palavras, quanto mais cedo os problemas forem identificados e as decisões para corrigi-los forem tomadas, maior será a possibilidade de sucesso na execução de um determinado projeto.

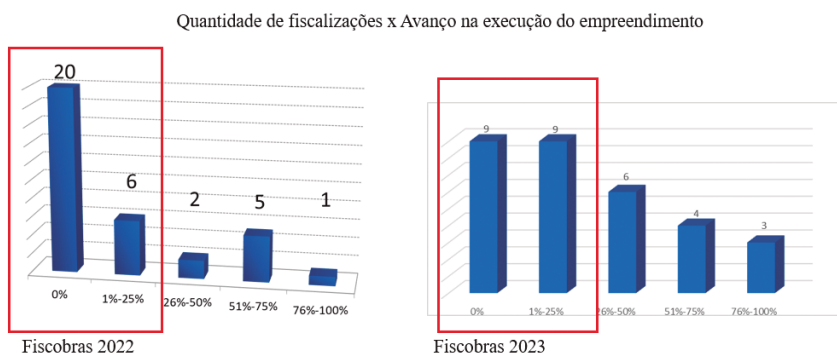
Figura 1 – Diagrama extraído do guia Estruturação de propostas de investimento em infraestrutura: modelo de cinco dimensões

Diagrama 4 – A importância da reflexão no estágio inicial



Nessa linha, as fiscalizações efetuadas pelo TCU no âmbito do seu plano anual de fiscalização de obras têm focado as fases iniciais dos projetos de infraestrutura, pois há uma perspectiva de contribuir de maneira positiva com a consecução desses projetos (Figura 2).

Figura 2 – Gráficos de quantidade de fiscalizações em relação ao avanço na execução dos empreendimentos nos planos anuais de fiscalização de obras de 2022 e 2023



Além das auditorias realizadas em obras públicas, o Tribunal de Contas da União têm outras iniciativas estratégicas com o objetivo de aprimorar a formulação e execução de políticas públicas relacionadas à infraestrutura, tais como o programa Viabilidade em Foco; o acompanhamento do Plano Nacional de Logística 2023; o levantamento de indicadores de maturidade de projetos; e a presidência do Grupo de Trabalho para Infraestrutura no âmbito da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (GT-Infra/Olacefs).

Por meio do programa Viabilidade em Foco, o Tribunal de Contas da União, em parceria com a agência de cooperação alemã Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ-GmbH) e com a Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, e com apoio de pesquisadores da UFMG, USP e Universidade de Oxford, buscou aprimorar o desenvolvimento de megaprojetos de infraestrutura no Brasil que estejam alinhados a ações de preservação

ambiental. Para isso, a parceria procurou desenvolver ferramentas e procedimentos de auditoria e monitoramento que sejam capazes de evitar o que tem sido recorrente no Brasil em relação a grandes obras públicas: custo muito acima do planejado, atrasos na entrega dos empreendimentos e grandes impactos ambientais.

No contexto deste programa, foram produzidos os seguintes documentos: “Grandes Obras de Infraestrutura e o Risco de Corrupção e Inviabilidade Econômica: uma análise exploratória”; “Benchmarking Internacional Práticas e procedimentos governamentais para tomada de decisão sobre investimentos em programas e projetos de infraestrutura”; e “Guia Prático *Reference Class Forecasting* (RCF) – Metodologia para Projetos de Infraestrutura de Transporte no Brasil”.

O Guia Prático *Reference Class Forecasting* fornece benchmarking de alto nível sobre os custos e prazos dos projetos de infraestrutura brasileiros em comparação com projetos semelhantes em outros países. Ele investiga se existem diferenças estatisticamente significativas nos sobrecustos de infraestrutura e atrasos no cronograma entre o Brasil e outros países. Os dados utilizados foram obtidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), com base em informações disponibilizadas pelos órgãos governamentais brasileiros dos setores de transportes responsáveis pelas obras públicas rodoviárias e ferroviárias. Esses dados foram então comparados com projetos internacionais da base de dados de Oxford Global Projects (OGP).

A partir de um grande conjunto de dados, obtidos de mais de 500 contratos de obras de infraestrutura no Brasil, nos setores rodoviário e ferroviário, buscou-se identificar o aumento de custos em grandes obras, devido a atrasos no cronograma e redução de benefícios originalmente estimados, assim como comparar os resultados com outros projetos internacionais.

Uma constatação importante desse trabalho é que no Brasil não há uma organização dos grandes projetos de infraestrutura em nível de projeto, mas sim em nível de contrato, o que trouxe limitações metodológicas para efetuar comparação com os dados dos demais

países. Isso significa que os custos de implantação dos projetos de infraestrutura que constaram do estudo poderiam ser superiores se considerada a totalidade de contratos de cada projeto de infraestrutura, o que não foi possível levantar. Essa constatação por si só já evidencia uma oportunidade de melhoria na gestão e transparência dos projetos de infraestrutura no Brasil.

Em linhas gerais, esse estudo trouxe evidências de diferenças estatisticamente significativas nos sobrecustos na construção de rodovias entre o Brasil e outros grupos de países (maiores quando comparados com Europa e América do Norte e menores quando comparados com América do Sul), assim como evidências de diferenças estatisticamente significativas nos atrasos no cronograma na construção de rodovias entre o Brasil e outros grupos de países (maiores atrasos no cronograma quando comparado à Ásia, Europa, América do Norte, Oceania e América do Sul).

No caso de ferrovias, o estudo indica pouca evidência de diferenças estatisticamente significativas nos sobrecustos entre o Brasil e outros grupos de países, o que deve ser visto com cautela, tendo em vista a limitação metodológica em relação à organização dos custos em nível de projeto nos países desenvolvidos e em nível de contrato no Brasil.

O estudo também indicou evidência de diferenças estatisticamente significativas nos atrasos no cronograma na construção de ferrovias entre o Brasil e outros grupos de países (quando comparados com Ásia, Europa, América do Norte e Oceania). O estudo também avaliou o sobrecusto e atraso em relação a projetos de pontes e túneis, tendo observado alguma evidência de diferença significativa nos atrasos de cronograma na construção de pontes, indicando maiores atrasos no Brasil em comparação com a Europa e América do Norte.

No campo de avaliação das políticas públicas no setor de infraestrutura, vale mencionar o acompanhamento sistemático que o TCU tem feito do Planejamento Integrado de Transportes, começando no Plano Nacional Logístico (PNL 2035) e posteriormente nos planos setoriais (terrestre, aéreo, portuário e hidroviário).

O Tribunal de Contas da União divulga a Lista de Alto Risco na Administração Pública Federal, documento que apresenta as áreas da Administração Pública federal em que o TCU identificou riscos que podem comprometer tanto a qualidade dos serviços ofertados pelo governo quanto a eficácia das políticas públicas. Esses riscos representam problemas crônicos do país, sobre os quais o TCU já realizou diversas ações, mas não observou progresso satisfatório para sua solução.

Um dos temas incluídos nesta lista diz respeito ao planejamento e a priorização da integração multimodal nos transportes. O TCU tem constatado que os diversos instrumentos de planejamento governamental para o transporte não conseguem promover a integração satisfatória dos modais, situação que prejudica o planejamento do setor e a racionalização dos investimentos públicos. Nota-se também frequente descontinuidade dos planos de transporte. Por essa razão, o TCU tem envidado esforços em acompanhar o Plano Nacional de Logística 2035, desde o seu processo de formulação.

Este tema tem grande relevância, considerando que no Brasil os custos logísticos representam aproximadamente 13% do Produto Interno Bruto (PIB), ou seja, mais de R\$ 1 trilhão, anualmente. Além disso, nos últimos 11 anos, quatro planos logísticos foram elaborados e, posteriormente, abandonados por sucessivos governos. Atualmente, vige o Plano Nacional de Logística 2035. No Brasil, há significativa concentração do transporte de cargas no modal rodoviário. Os números mais recentes indicam que 66% do transporte de carga ocorre por meio de rodovias, ao passo que 17% do transporte de carga é feito por meio de ferrovias.

Embora existam iniciativas buscando incrementar a participação dos modos ferroviário e hidroviário na matriz de transporte brasileiro, o que se verificou em anos recentes foi uma maior concentração no modo rodoviário. Essa situação exige a necessidade de coordenação e articulação entre os formuladores e executores de políticas de infraestrutura de transportes, além de compromisso com os projetos e metas estabelecidos nos planos estratégicos. Isso é necessário para que o objetivo desejado de obter uma matriz de transporte mais eficiente e equilibrada possa de

fato ocorrer, refletindo na redução dos custos logísticos, no aumento da segurança e na redução de emissões, por exemplo.

Grandes projetos de infraestrutura usualmente padecem de estimativas irrealistas de prazos e de custos, tornando imperioso o estabelecimento de um processo robusto de seleção e priorização de projetos. No Brasil, como mencionado anteriormente, os grandes projetos de infraestrutura de transporte apresentam, invariavelmente, um aumento significativo de prazo e de custo. Ao mesmo tempo, é recorrente a inversão da lógica do planejamento. Em vez da seleção dos projetos ser feita a partir de critérios consistentes estabelecidos previamente em planos, ocorre de o projeto ser selecionado por inúmeras razões para, posteriormente, ser inserido no plano que o deveria anteceder.

No mais recente acompanhamento do Plano Nacional de Logística 2035 (Acórdão 2.519/2023-TCU-Plenário), o TCU constatou desconexão entre o planejamento e as decisões; baixa transparência e participação social pouco efetiva; decisão segregadas das carteiras de projeto, desconsiderando a intermodalidade.

Nesse sentido, o TCU tem recomendado aos formuladores e executores das políticas de infraestrutura de transportes a utilização de análises de custo-benefício socioambientais no curso do processo de tomada de decisão, de forma a garantir que os recursos sejam direcionados para investimentos que de fato tragam resultados positivos para a sociedade. Tem recomendado também o incremento da transparência e da participação social, possibilitando à sociedade acesso às informações e, mais, oportunidades de influenciar no processo decisório de alocação dos recursos.

Uma outra vertente de atuação do Tribunal de Contas da União para induzir a boa governança dos projetos de infraestrutura é o desenvolvimento de indicadores para compreender o nível ou grau de maturidade de projetos importantes de obras públicas. Assim como o desenvolvimento de indicadores que permitam acompanhar a evolução do volume de investimentos, a quantidade de recursos executados e os

prazos de implantação de projetos, programas e políticas relacionadas a obras públicas (Item 9.5.1.2 do Acórdão 2.695/2022-TCU-Plenário).

Assim, em 2023, foi realizado um projeto piloto para o estabelecimento de índices de maturidade, de prazo e de custos de projetos, que pudessem comunicar de maneira simples a situação dos empreendimentos quanto a esses aspectos. No caso do índice de maturidade, o TCU se baseou na metodologia do Modelo de Cinco Dimensões já mencionado, por considerá-lo uma boa prática para a estruturação de projetos. Nesse trabalho piloto, em relação ao índice de maturidade, o TCU chegou aos seguintes resultados para empreendimentos específicos nos setores rodoviário, ferroviário e de infraestrutura hídrica (Acórdão 2.478/2023-TCU-Plenário):

Figura 3 – Quadro de resultados da aplicação do índice de maturidade (extraído do Acórdão 2.478/2023-TCU-Plenário). Quanto mais próximo de 1,00, maior a maturidade do projeto

Empreendimento	iPMP
Construção do Sistema Adutor da Região do Seridó	0,75
Construção da ferrovia de Integração Oeste-Leste - FIOLO	0,14
BR-101/PR – Divisa SP/PR	0,71

No caso dos indicadores de custo e prazo, foram testados em 18 empreendimentos que integram o Plano Plurianual (PPA), indicando aumento de custo de até 33% e uma extrapolação de prazo de até de 5 vezes em relação ao prazo inicialmente planejado. Todos esses resultados obtidos têm caráter preliminar, sendo que o TCU promoverá uma rodada de discussão e aprimoramento desses indicadores em 2024.

Outra iniciativa no campo do aprimoramento da governança dos processos de estruturação de projetos de infraestrutura ocorre no Grupo de Trabalho para Infraestrutura, no âmbito da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (GT-Infra/Olacefs). Trata-se de grupo presidido pelo Brasil, com a participação da Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, Paraguai e Peru.

O GT-Infra/Olacefs tem dentre os seus objetivos realizar auditorias cooperativas em políticas, planos e ações de infraestrutura associada às fases estratégicas, considerando os desafios e oportunidades locais, regionais e globais. Isso inclui ênfase na transição energética, nas mudanças climáticas e seus impactos no meio ambiente; em maturidade de instituições, estudos e projetos de infraestrutura; no ambiente de negócio considerando enfoque de integridade, segurança jurídica, promoção do capital privado e parcerias público-privadas. O grupo também tem como objetivo: contratar consultorias e realizar estudos e diagnósticos sobre os temas anteriores para incentivar as auditorias cooperativas; além de promover capacitação das instituições superiores de controle com base em alianças e consultorias nos temas elencados para as auditorias cooperativas.

No âmbito desse grupo, esses países têm trocados as suas experiências notadamente no campo das fiscalizações de concessões e parcerias público-privadas e têm estudado as boas práticas mundiais nesse campo. Atualmente, está em andamento contrato de consultoria para confeccionar os subsídios para um referencial de fiscalização dessa modalidade de investimentos que possa ser aplicado pelas instituições superiores (ISC) de controle em futuras auditorias cooperativas. No âmbito do contrato de consultoria, está prevista a capacitação de membros das ISC. Em paralelo, o Tribunal de Contas da União está confeccionando um referencial para a fiscalização de concessões e PPP com base na sua experiência nos diversos setores de infraestrutura (rodoviária, ferroviária, aeroportuária, hidroviária, portuária, mobilidade urbana, infraestrutura hídrica e energia elétrica), bem como na experiência de outros Tribunais de Contas Estaduais e Municipais no Brasil com experiência no tema.

Enfim, a experiência do TCU evidencia que são enormes os desafios relacionados ao desenvolvimento de grandes projetos de infraestrutura, especialmente no que se refere ao atingimento dos objetivos efetivamente almejados. São comuns questões relacionadas ao aumento significativo nos custos e prazos em relação aos originalmente previstos, o que tem consequências para a própria análise de viabilidade desses projetos. Por essa razão, é importante sensibilizar os formuladores e executores de políticas públicas de infraestrutura para que invistam em processos robustos de tomada de decisão nas etapas de seleção e priorização de

projetos. Neste momento, em que se planeja retomar um relevante programa de integração regional para a América do Sul, com foco em projetos de infraestrutura regional, é importante ter um olhar atento para a viabilidade e maturidade dos projetos. O esforço de integração regional representa, também uma oportunidade ímpar de troca de conhecimentos e experiências, assim como de uniformização de procedimentos de controle, que possam aumentar a segurança jurídica, atraindo investimentos para a região, e que possam contribuir para execução dos empreendimentos com custos e prazos adequados.

Referências

BRASIL. Guia Prático *Reference Class Forecasting* (RCF) Projeto Regional Fortalecimento do Controle Externo para a Prevenção e Combate Eficaz da Corrupção. Outubro, 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/E1/C2/89/BB/9461B8108DD885A8F18818A8/Guia%20Pratico%20Reference%20Class%20Forecasting%20_RCF__POR.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade. Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura. *Estruturação de propostas de investimento em infraestrutura: modelo de cinco dimensões* [recurso eletrônico] / Ministério da Economia, Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade, Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura; Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Infrastructure and Projects Authority do Reino Unido (IPA-UK). Brasília: SDI/SEPEC/Ministério da Economia, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/choque-de-investimento-privado/modelo-de-cinco-dimensoes/guia-modelo-de-cinco-dimensoes.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.519/2023. Plenário. Relator Ministro Antônio Anastasia. Sessão 6/12/2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%25A2519%2520ANOACORDAO%25A2023%2520COLEGIADO%25A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.478/2023. Plenário. Relator Ministro Benjamin Zymler. Sessão 29/11/2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2478%2520ANOACORDAO%253A2023%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.207/2023. Plenário. Relator Ministro Jorge Oliveira. Sessão 1º/11/2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2207%2520ANOACORDAO%253A2023%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.695/2022. Plenário. Relator Ministro Aroldo Cedraz. Sessão 7/12/2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2695%2520ANOACORDAO%253A2022%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal. 2022. Disponível em: Lista de alto risco da Administração Pública federal <tcu.gov.br>. Acesso em: 22 mar. 2024.

RAJÃO, R. G. L.; FERNANDES JR., J. L.; MELO, L. P. V. Grandes Obras de Infraestrutura e o Risco de Corrupção e Inviabilidade Econômica: uma análise exploratória. 2021. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/data/files/D4/F5/0E/32/C3482810B4FE0FF7E18818A8/Relatorio%20Grandes%20Obras%2023maio2021%20PORT.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2024.

RAJÃO, R. G. L.; FERNANDES JR., J. L.; MELO, L. P. V.; BOTELHO, J.; CISALPINO, T. Benchmarking Internacional: práticas e procedimentos governamentais para tomada de decisão sobre investimentos em programas e projetos de infraestrutura. 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/19/16/60/7D/C3482810B4FE0FF7E18818A8/Bench_Internacional%20PORT%2017dez21.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2024.

Avaliação crítica da IIRSA e do Cosiplan e contribuições para a nova agenda de integração de infraestrutura na América do Sul

Pedro Silva Barros¹

Resumo: A articulação política e institucional promovida pelo governo brasileiro em 2023 tem sido fundamental para a retomada dos diálogos entre os países sul-americanos acerca da governança regional para a conformação de uma rede articulada de infraestrutura. Nesse contexto, os êxitos e as debilidades da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), assim como a necessidade de atualização desses temas às necessidades políticas, sociais, ambientais e econômicas hodiernas, devem ser considerados pelos formuladores e executores de políticas públicas nesses países. Esta apresentação sintetiza os elementos fundamentais para a avaliação crítica da IIRSA e o Cosiplan e propõe sete ações para a nova agenda de integração de infraestrutura na América do Sul.

Palavras-chave: integração regional; infraestrutura; IIRSA; Cosiplan; América do Sul.

Inicialmente, destaca-se a articulação positiva existente entre as posições apresentadas pelo governo brasileiro, por meio de três secretarias do governo federal – uma vinculada a este Ministério das Relações Exteriores e duas ao Ministério de Planejamento e Orçamento.

1 Técnico de planejamento e pesquisa e coordenador do projeto “Integração Regional: o Brasil e a América do Sul” da Diretoria de Estudos Internacionais (Dinte) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea, Brasil). Doutor em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (USP), onde realizou pós-doutorado em economia. Foi diretor de assuntos econômicos da União de Nações Sul-Americanas-Unasul (2015-2018).

Elas são responsáveis por assuntos integração regional, internacionais e de relações institucionais com os entes subnacionais do Brasil e, na abertura deste seminário sobre uma nova agenda de integração para a América do Sul, indicaram que convergem no diagnóstico e se complementam nas primeiras ações em curso. Talvez seja um exagero afirmar que nunca houve uma articulação com esse padrão no Brasil – o ministro João Parkinson, que se faz presente neste seminário, poderia avaliar com mais conhecimento e experiência. De todo modo, a existência de uma articulação tão ampla e complexa, lideradas pelos dois ministérios, em menos de um ano de governo, com prioridades desenhadas, com esforços para trabalhar conjuntamente, com o objetivo de reconstruir o diálogo conjunto com os doze países da região, é meritória e facilita a retomada de vários temas que foram abordados nas apresentações anteriores.

Os êxitos e as debilidades da IIRSA e do Cosiplan, assim como a necessidade de adaptação desses temas às agendas políticas e ambientais hodiernas, foram, também, abordados pelos integrantes desta mesa. Desse modo, essa apresentação enfatiza apenas alguns aspectos, parte deles marginais, que não foram apresentados anteriormente. Parte da apresentação será expressa; parte será analítica. Sempre considerando as pesquisas desenvolvidas pelo projeto “Integração Regional: o Brasil e a América do Sul” da Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e a experiência da Diretoria de Assuntos Internacionais da União de Nações Sul-Americanas.

Sinteticamente, indica-se oito pontos para serem considerados durante a atualização da carteira de projetos em convergência ao objetivo desta mesa: identificar os projetos prioritários para a integração regional. Primeiro e principal, considerar que as agendas de meio ambiente, clima e paz atuais são mais amplas e complexas do que eram no ano 2000.

Segundo, incorporar o reequilíbrio geoeconômico e o crescente dinamismo da Ásia-Pacífico. No âmbito comercial, essa região é o principal destino das exportações brasileiras, um contexto completamente distinto do ano 2000, quando os Eixos da IIRSA foram planejados, embora tenham sido atualizados posteriormente. Desde o período de

independências até 2000, os fluxos comerciais de países sul-americanos estavam concentrados em países do no Atlântico Norte. A dinâmica atual mudou significativamente e a integração de redes de infraestrutura na América do Sul deve considerar essa nova realidade. Além disso, ressaltamos que a integração dessas redes não é somente para aumentar a competitividade de nossas exportações, mas, também, e fundamentalmente, para estimular a integração regional.

Terceiro, destacar a emergência econômica, produtiva e exportadora das regiões mediterrâneas da América do Sul, notadamente o Centro-Oeste do Brasil. Esse contexto também é completamente distinto daquele de 23 anos atrás. Ao longo da apresentação, serão elencados outros aspectos dessa transformação, que devem ser dinamizados na fronteira com a Bolívia, que deverá se tornar membro pleno do Mercosul em breve.

Quarto, discutir projetos logísticos multimodais de infraestrutura física e digital no espaço sul-americano, com base na harmonização entre metas ambientais, demandas socioeconômicas de geração de emprego e renda, acesso das populações distantes dos grandes centros urbanos, sobretudo, nos municípios localizados na extensa e pouco conectada Faixa de Fronteira do Brasil. Aliás, saúda-se a presença das 12 bandeiras dos países sul-americanos no Instituto Rio Branco. Há seis anos esse encontro não ocorria com todos os nossos vizinhos, pouco foi feito entre 2017 e a Reunião de Presidentes da América do Sul, em maio de 2023. Que esse movimento seja repetido em outros espaços de articulação.

O Brasil tem aproximadamente 17.000 km de fronteira terrestre; na Faixa de Fronteira do Brasil há mais de 500 municípios; 33 deles considerados cidades-gêmeas. Trata-se de um espaço relevante para o desenvolvimento nacional. Durante muito tempo, esses municípios, inclusive as cidades-gêmeas, foram interpretados como o último ponto de uma cadeia logística nacional. O objetivo da ênfase na região de fronteira decorre da necessidade de transformar essas localidades em espaços-articuladores da integração. Esse objetivo não fora evidenciado nas iniciativas de 2000 e no desenvolvimento da IIRSA, ainda que os presidentes tivessem enfatizado essa necessidade.

Quinto, explicitar que infraestrutura não se restringe à construção de estradas, portos ou aeroportos. Deve-se proporcionar centralidade ao planejamento, o que reforça as ideias defendidas na sessão de abertura deste evento pelo secretário João Villaverde, do MPO. O Cosiplan era o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento, nomeando “Planejamento”. Portanto, além de obras, faz-se necessário aprimoramentos na gestão aduaneira, harmonização normativa e livre-circulação de transportes. Esses são aspectos que devem obter centralidade nos debates da nova agenda de infraestrutura para a América do Sul.

Sexto, demonstrar a importância da região para as empresas brasileiras exportadoras. Estudos elaborado pela CEPAL e pela Secretaria de Comércio Exterior (Secex), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) indicam que apenas 1% das empresas brasileiras exportam, o que totaliza aproximadamente 25.000 empresas. Dentro desse grupo, 15.000 delas exportam para região, ainda que somente 13% das exportações do Brasil tenham como destino a América do Sul. Portanto, os países vizinhos constituem um espaço acessível às pequenas e médias empresas, visto que há muito mais empresas que exportam para esse espaço do que, por exemplo, para a Ásia, que é o destino do maior volume das exportações do Brasil. A América do Sul é, também, o espaço mais acessível ao processo de internacionalização das empresas, um processo que, nos últimos anos, diminuiu significativamente na econômica brasileira. Esse período que coincidiu, embora não haja uma necessariamente uma causalidade, com a diminuição da ênfase do processo de integração regional e com o autoisolamento do Brasil. Esse contexto foi prejudicial ao Brasil, especialmente à internacionalização de nossas pequenas e médias empresas. Ademais, na América do Sul, o comércio intrarregional é mais intensivo em valor agregado; mais intensivo em produtos com alta e média alta intensidade tecnológica. Ainda que os países vizinhos do Brasil representem apenas 1,3% do total das importações mundiais, esses países são o destino de 13% das exportações totais do Brasil, e 35% das exportações do Brasil com alta e média alta intensidade tecnológica (Barros, 2023). Do mesmo modo, o mercado brasileiro é destino para produtos com alta e média

alta intensidade tecnológica oriundos dos países vizinhos. No comércio intrarregional, mais de 80% dos fluxos são de manufaturados. Em comparação, as exportações do Brasil para China, o principal parceiro comercial, são constituídas de apenas 2,9% de produtos manufaturados. Esses aspectos comerciais devem ser considerados para o planejamento e a ênfase nas redes sul-americanas de infraestrutura. Para cada dólar que o Brasil deixa de exportar para a Argentina, por exemplo, para manter o nível de emprego e a atividade econômica, deve-se exportar muito mais dólares para a China. Consequentemente, a crise de um país vizinho impõe perdas significativas à economia brasileira, assim como o conjunto da economia da América do Sul.

Sétimo, recuperar rapidamente os espaços comuns de diálogo regional, como este *workshop* e as atividades que se seguirão. Recuperamos a nossa articulação sobre a Amazônia, em agosto último foi realizada a Cúpula da Amazônia, com a participação de oito dos doze países da América do Sul, além de convidados e com um espaço para os Diálogos Amazônicos, com uma participação inédita da sociedade civil. Mas há outros vários temas, como clima, paz, energia, defesa, infraestrutura e saúde. São 17 temas estabelecidos no marco do Consenso de Brasília, conforme indicado pela embaixadora Gisela Padovan, durante a Abertura.

Oitavo e não menos importante, enfatizar que a não integração torna a América do Sul susceptível a ações de potências extrarregionais. A fragmentação política, a desintegração econômica e comercial e a diminuição da interdependência entre os países da região tornam o espaço sul-americano mais vulnerável às ações e às tensões entre potências extrarregionais. Assim, a desintegração regional é prejudicial, também, no aspecto geopolítico e estratégico. O desenvolvimento de projetos de infraestrutura funciona, ao mesmo tempo, como dissuasão à ingerência extrarregional e como para instrumento de aproximação e diálogo entre países vizinhos.

Ao se estudar o mapa-múndi utilizando a projeção azimutal sul-americana (Barros, Severo e Carneiro, 2022, p.3), nota-se a centralidade da cidade de Cuiabá, cujo rio homônimo é afluente do rio Paraguai e está a poucos quilômetros de vários rios que são afluentes

do Amazonas. A cidade é o centro geodésico da América do Sul e, coincidentemente, a capital do estado brasileiro que apresenta o maior crescimento econômico nos últimos anos. Em valores nominais, o Mato Grosso exportou, em 2000, ano fundacional da IIRSA e da primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, US\$ 1 bilhão. Em 2022, o valor nominal das exportações de Mato Grosso atingiu US\$ 30 bilhões. A projeção de 2023 é de aproximadamente US\$ 35 bilhões. Segundo o Censo de 2022, esse estado tem 3,6 milhões de habitantes. Desse modo, o Mato Grosso apresenta exportações *per capita* de aproximadamente US\$ 10.000. Essa média é superior, por exemplo, a da China e a de diversos países economicamente relevantes. No entanto, o custo logístico enfrentado pelo Mato Grosso é elevado. Nesse contexto, segundo estudo disponível no Boletim FAL 392 da CEPAL, a produção brasileira tem avançado para a região ocidental do território, onde se localiza esse estado, aproximando-se da fronteira com países vizinhos e distanciando-se do acesso a portos marítimos da fachada Atlântica. Essa tendência não era evidente no ano 2000, mas deve ser considerada para o desenvolvimento de projetos de integração regional.

Desde 2000, paulatinamente, a maior parte dos estados brasileiros tem deixado de ter os EUA como principal destino das exportações. A China tem substituído os EUA nessa relação comercial, principalmente para os estados da região central do Brasil. Além dos doze países que se encontram representados neste seminário, há, na América do Sul, um território francês. Em 2000, por exemplo, o Brasil exportava mais para Martinica, outro território francês, localizado no Caribe, do que para o Vietnã. Em 2022, o Brasil exportou mais para o Vietnã do que para a França. Essas mudanças geoeconômicas devem ser consideradas quando se projeta a integração regional.

Durante a Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em 30 de maio de 2023, o presidente Lula da Silva proferiu importantes palavras acerca da integração regional. Em 200 anos de vida independente, houve um isolamento recíproco na América do Sul. O ano 2000 é o ponto inicial da convergência regional e, não por acaso, por meio de um diálogo de alto nível que resulta no estabelecimento de um padrão de governança em infraestrutura, a IIRSA. No período da

Unasul, foi possível desenvolver um conhecimento recíproco, uma vez que se tratava de uma variável ainda pouco desenvolvida. D. Pedro II, chefe de Estado do Brasil que permaneceu mais tempo no poder, quase 50 anos, teve, durante o seu reinado, a conflagração de uma guerra contra um país vizinho. Nosso monarca visitou os EUA, a Europa, a África e o Oriente Médio, mas nunca esteve em uma capital de um país sul-americano. Esse contexto histórico ajuda a entender o prolongado período de afastamento entre os países da região.

Durante os dez anos de existência do Cosiplan, não houve reunião ministerial anual em apenas uma oportunidade e há importantes três aspectos a serem destacados com base no último relatório de atividades do Cosiplan, apresentado na Reunião de Ministros realizada em Buenos Aires 2017. O primeiro é a pequena participação multimodal (apenas 0,3% dos investimentos). O segundo, conforme foi lembrado pela secretária Renata Amaral, é a pequena participação dos bancos de fomento. Conjuntamente, financiaram aproximadamente US\$ 2,5 bilhões, de um total investido de quase US\$ 50 bilhões, o que equivale a somente 5% do total. O terceiro e último destaque é a alta concentração de projetos no modal rodoviário. São três lições importantes para nova agenda de integração. Outro e não menos relevante diagnóstico é que houve concentração em transportes e menos atenção para energia e comunicação. Em cada rota, transporte, logística, energia e comunicação devem ser trabalhados de forma articulada. A conformação de uma rede sul-americana de infraestrutura física e digital deve envolver todos esses aspectos, gerando sinergias.

Na Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, em 2000, a integração regional por meio de redes de infraestrutura foi destacada. Um Grupo de Trabalho Multilateral sobre corredores terrestres bioceânicos foi criado, além do desenvolvimento de diálogos acerca da importância da fronteira e do mercado intrarregional. No Consenso de Brasília de 2023, o parágrafo quinto elenca a busca de melhoria de infraestrutura e logística. O parágrafo oitavo trata de transformação digital, defesa, segurança e integração de fronteiras. Na terceira Cúpula da Comunidade do Estados Latino-Americanos e Caribenho e da União Europeia, o presidente Lula da Silva reforçou a busca de integração regional, pois

“só crescemos, de forma sustentável, com integração ao nosso entorno regional”. Nesse contexto, citou a necessidade de atualização da carteira do Cosiplan, reforçando a importância da multimodalidade e priorizando os projetos de alto impacto para integração física e digital física e digital. Acrescentou que “ao construir o corredor bioceânico, que liga o centro-oeste aos portos do norte do Chile, reduzimos custos de nossas exportações para os mercados asiáticos e geramos emprego renda para o interior do nosso continente”.

Conforme lembrado pelos secretários do MPO, no Subcomitê de Integração e Desenvolvimento Sul-Americana daquele ministério, que tem um Ipea como um de seus membros, a ministra Simone Tebet enfatizou a importância desse momento para reflexão acerca da necessidade de atualizar os projetos de integração de infraestrutura, destacando os estados brasileiros que podem ser mais impactados por esse processo, reforçando a preocupação do presidente Lula da Silva em relação à América do Sul, que supera em muito infraestrutura, mas tem nela uma condição necessária.

Como provocação, uma vez que estamos no Instituto Rio Branco, com base em um clássico do embaixador Synesio Sampaio Goes Filho, a obra *Navegantes, bandeirantes, diplomatas*, apresento que a projeção regional do Brasil neste século dar-se-á pela logística de integração de infraestrutura e desenvolvimento conjunto com os países vizinhos, a fim de superar os antagonismos existentes entre a fachada Atlântica e a Pacífica da América do Sul. De acordo com postulados geopolíticos clássicos brasileiros, há dois grandes antagonismos na América do Sul: o primeiro entre o oceano Atlântico e o Pacífico, e o segundo entre as bacias hidrográficas do Amazonas e do Prata. Nesse espaço, o centro-oeste do Brasil seria uma área de convergência entre esses antagonismos. Um espaço-chave para a integração, assim como a Bolívia e o Paraguai.

Destaca-se, também, a necessidade de, ao mesmo tempo, preservar do acervo de integração e incorporar novas contribuições. No âmbito da preservação do acervo, elenca-se a importância do Programa sobre Integração Fronteiriça, sob os auspícios do Grupo Técnico-Executivo de Integração e Facilitação Fronteiriça e do Sistema de Informação

Geográfica, que reunia o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e as instituições análogas dos 12 países da região, ambos vinculados ao Cosiplan. Desse modo, salienta-se que o Cosiplan era um órgão mais amplo do que a IIRSA e seus Eixos de Integração.

Além disso, dois aspectos mencionados anteriormente, os socioambientais e os de segurança transfronteiriça, devem receber especial atenção. Nesse contexto, a experiência exitosa do projeto do Corredor Rodoviário Bioceânico entre Porto Murtinho no Mato Grosso do Sul e os Portos do Norte do Chile deve servir de inspiração para os Grupos de Trabalho (GT) que serão criados para outras rotas. Após a paralisia institucional do Cosiplan, as atividades do GT do Corredor Rodoviário Bioceânico foram mantidas pelos quatro países envolvidos, independentemente das mudanças de governo: Argentina, Brasil, Chile e Paraguai. Embora a atração dos mercados da Ásia-Pacífico seja relevante, a atuação de atores públicos e privados subnacionais a aspectos tem sido fundamental para a continuidade desse processo (Barros e Gonçalves, 2022).

Como síntese dos desafios e das propostas à integração regional, pode-se elencar sete pontos:

- reconstruir a governança com os doze países da América do Sul, com preservação do acervo, ampliação de GT, fortalecimento da participação da sociedade e dos governos subnacionais e atualização da Carteira de Projetos do Cosiplan;
- no âmbito do governo federal do Brasil, a recriação da Comissão Interministerial de Planejamento e Acompanhamento da Integração de Infraestrutura Regionais Sul-Americana, que existiu entre 2001 e 2019, incluindo mais atores;
- promover a ampliação de linhas de cabotagem nas costas marítimas do subcontinente;
- entender a infraestrutura logística e de desenvolvimento, especialmente nas áreas de fronteira, de modo integrado, desde as obras até gestão aduaneira, harmonização normativa e livre circulação de transportadores, incluindo energia e comunicação;

- garantir a participação ativa dos atores subnacionais;
- estabelecer governança para cada rota ou corredor em, ao menos, sete temas: infraestrutura e logística; produção e comércio; gestão aduaneira; turismo, universidades; (esses já presentes no GT do Corredor Rodoviário Bioceânico de Mato Grosso do Sul ao Pacífico); meio ambiente; e segurança transfronteiriça (Franco *et al.*, 2023); e,
- estimular que a rede interoceânica de infraestrutura física e digital considere os corredores bioceânico e demais projetos de infraestrutura como um conjunto complementar, com grande potencial para expandir as trocas circulares intrarregionais e extrarregionais e não somente como projetos isolados ou corredores concorrentes.

Na América do Sul, um dos principais desafios logísticos é manter rotas frequentes e diretas entre a costa pacífica sul-americana e os principais mercados asiáticos para que nossos fluxos comerciais competitivos por este caminho não se limitem a *commodities* minerais. A escala necessária para essas conexões diretas prescinde de vários corredores e rotas estruturadas. A existência de um corredor contribuiu para a viabilidade dos outros; não podem ser vistos como vias concorrentes, mas complementares. Na medida em que um corredor funcione bem e haja adaptação da infraestrutura portuária, adequação dos acordos de transportes, melhoria da gestão aduaneira e harmonização de normas, haverá o efeito multiplicador para os demais corredores.

A missão institucional do Ipea é contribuir para a avaliação e formulação de políticas públicas para o desenvolvimento do Brasil. Nesta breve apresentação, buscou-se avaliar criticamente a experiência regional de governança e estruturar um conjunto de contribuições para a nova agenda de integração de infraestrutura da América do Sul, inserindo aspectos geoeconômicos, ambientais e a importância da participação dos atores subnacionais.

Referências

BARROS, P. S. A América do Sul no tempo do Bicentenário da Independência do Brasil: revitalização da Unasul e reconstrução da integração regional. *Revista USP*, n. 136, 2023. DOI: <<https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.i136p113-144>>. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/211785/193964>>. Acesso em: 22 mar. 2024.

BARROS, P. S.; SEVERO, L. W.; CARNEIRO, H. C. *Boletim FAL* 392. Red Interoceánica en América del Sur: corredores bioceánicos y el rol de los estados articuladores. CEPAL, julho de 2022. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/node/57954>>. Acesso em: 22 mar. 2024.

BARROS, P. S.; GONÇALVES, J. S. B. O Protagonismo do Mato Grosso do Sul para a Resiliência do Corredor Rodoviário Bioceânico. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 10, n. 19, 2021. DOI: <<https://doi.org/10.30612/rmufgd.v10i19.13411>>. Disponível em: <<https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/13411>>. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. *Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a sessão de abertura do fórum empresarial União Europeia-América Latina, em Bruxelas, na Bélgica*. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-sessao-de-abertura-do-forum-empresarial-uniao-europeia-america-latina-em-bruxelas-na-belgica-em-17-de-julho-de-2023>>. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Consenso de Brasília*. Notas à imprensa 217, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/consenso-de-brasil-2013-30-de-maio-de-2023>. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria de Comércio Exterior. *Perfil das Firms Exportadoras do Brasil: um panorama*, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/junho/perfil_exportadoras-secex.pdf/view>. Acesso em: 22 mar. 2024.

FRANCO *et al.* Redes de atores e o seu papel no desenvolvimento de corredores: diagnóstico e proposta de governança para o Corredor Rodoviário Bioceânico Mato Grosso do Sul-Portos do Norte do Chile. *Texto para Discussão Ipea n. 2901*. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12246>>. Acesso em: 22 mar. 2024.

GOES FILHO, Synesio Sampaio. *Navegantes, bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2015. Disponível em: <https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-39-navegantes_bandeirantes_diplomatas_um_ensaio_sobre_a_formacao_das_fronteras_do_brasil>. Acesso em: 22 mar. 2024.

PRESIDENTES DE AMÉRICA DEL SUR. *Comunicado de Brasilia*, 2000. Disponível em: <<https://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=145>>. Acesso em: 22 mar. 2024.

UNASUL. Cosiplan. *Informe de Actividades 2017*. Disponível em: <<https://www.cosiplan.org/Document/Detail?Id=4619>>. Acesso em: 22 mar. 2024.

PAINEL 2

DESAFIOS DO FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA DA REGIÃO

Desafíos y oportunidades en el financiamiento de infraestructura en el Banco Mundial: perspectivas desde Brasil

Luis Andrés¹

Resumen: Actualmente, Brasil invierte alrededor del 1,7% de su PIB en el sector de infraestructura, una cantidad que resulta insuficiente para alcanzar las metas de desarrollo sostenible para el año 2030. Es crucial identificar las prioridades del sector y diseñar proyectos eficientes que puedan atraer tanto inversiones públicas como privadas. Asimismo, se aboga por la integración de consideraciones sobre cambio climático en el diseño de proyectos y se destacan oportunidades para mejorar la infraestructura latinoamericana, especialmente en términos de acceso a mercados extranjeros y la promoción de energías renovables.

Palabras clave: financiamiento; infraestructura; inversión; Brasil; prioridades; diseño de proyectos; cambio climático; América Latina.

Aprovechando que hay traductores, voy a hablar en español. Buenas tardes a todos. Mi nombre es Luis Andrés, soy el líder de infraestructura para el Banco Mundial aquí en Brasil, coordinando el sector de transporte, energía, desarrollo digital y también agua y saneamiento. Voy a hablarles quizás un poco más sobre Brasil, pero muchos de los mensajes que les voy a compartir creo que son muy consistentes para la región. Vengo trabajando en Latinoamérica hace muchos años, y lo que uno va a encontrando en los distintos países, en términos de las necesidades de infraestructura, son muy consistentes y similares. Quizás comenzando

¹ Coordinador de Operaciones de Agua e Infraestructuras para Brasil y economista jefe del Sector. Tiene un máster y un doctorado en Economía por la Universidad de Chicago y es licenciado por la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires.

con un informe que es un documento que el Banco hizo recientemente, yo tuve la oportunidad de liderar una evaluación de necesidades de infraestructura para Brasil y encontramos números muy consistentes a lo que mencionaste, embajadora Gisela.

El primer mensaje es que Brasil necesita invertir más en infraestructura, que es un mensaje muy común a la mayoría de los países de Latinoamérica. En términos de números de puntos del PIB, Brasil invierte más o menos 1,7% del PIB por año y esto es relativamente bajo comparado con el histórico de Brasil y también comparado con la necesidad de que Brasil tiene de infraestructura. Históricamente, hace 20 o 30 años, Brasil invertía una media de 6 puntos del PIB por año, después fue decreciendo y hoy es solamente es 1,7% del PIB. Para simplificar los números, se divide esto en la mitad de inversión pública y la otra mitad de inversión privada. Pero comparando esto con las necesidades, y quizás las necesidades básicas, no mirando un escenario muy ambicioso, sino un escenario simplemente optimista de necesidades básicas para en el 2030 cumplir con las metas del ODS, Brasil tendría que invertir al menos 4 puntos del PIB. O sea, básicamente Brasil tendría que duplicar el nivel de inversiones para alcanzar metas básicas de universalización de servicios básicos. Eso, en números, termina siendo más o menos 800 billones de dólares para Brasil en los próximos años. Lo cual es bastante, en el contexto de restricciones fiscales que Brasil tiene, pero dentro de todo no muy lejanos a lo histórico de lo que Brasil solía tener. Entonces, este es el primer desafío y que es parte de la motivación de este panel. Niveles bajos de inversión, que ni siquiera alcanzan a reemplazar y mantener el stock de infraestructura, y una necesidad y oportunidad de invertir más, tanto de inversión pública como de inversión privada.

El segundo mensaje es que es importante identificar también las prioridades que el sector de infraestructura tiene para el contexto de Brasil y de ahí también identificar las oportunidades en términos de proyectos que son buenos candidatos para la inversión pública, y que proyectos son buenos para la inversión privada, y maximizar una mezcla de recursos de los dos lados. Voy a profundizar con algunos más detalles en esto.

Y el tercero es el buen diseño de proyectos, o sea, tener un buen portafolio de proyectos. Lo que discutimos en este documento es la necesidad de tener un mejor diseño de parte de fondeo de la parte privada y utilizar los recursos del Banco Mundial para maximizar las inversiones. En general, los recursos de los bancos es mucho dinero, pero no es tanto dinero, cuando uno pone esto en conjunto, probablemente la suma de todos nosotros es menos del 5% de todo el capital de inversión en infraestructura. Esto podría ser maximizado con definiciones tácticas, desde el punto de vista de que proyectos necesitan este tipo de inversiones, de cómo uno puede dar una señal al mercado que traer estos recursos también mejora la calidad de la inversión, y esto podría traer inversión privada adicional.

Hay dos temas adicionales que quizás complementan, y también son importantes desde el punto de vista de la mejora de diseños de proyectos. Sobre el tema de cambio climático, hoy estamos con una nueva generación de proyectos que en el diseño de los contratos ya incluyen este tipo de parámetros. Por ejemplo, en el contexto de manutención de rodovías, creo que históricamente había proyectos que eran básicos desde el punto de vista de diseño, pero al no incluir parámetros de resiliencia climática, falta la oportunidad de mejorar y eventualmente tener una ganancia de eficiencia. O sea, hubo costos adicionales que no estaban previstos en los contratos y que hoy uno podría optimizar con mejores diseños. Y un último comentario y terminó, también hay el tema de oportunidades para mejorar estos tipos de instrumentos. Un concepto que estábamos hablando con unos colegas de la CAF y del BID, es como posicionamos también la narrativa de mejor infraestructura para América Latina en general, en particular en términos de proximidad de algunos mercados como los europeos. Estamos tratando de generar un consorcio de oportunidades para *nearshoring*, o sea, como uno puede maximizar una oportunidad conjunta de posicionar la agenda de Latinoamérica para acceder a otros mercados, con la peculiaridad de que Latinoamérica posee una matriz energética muy verde, tiene bastante capital humano, y además podría reposicionar esta agenda. En este contexto ya estamos trabajando en el tema de hidrógeno y de mejorar la logística, que además podría complementar y ayudar ese posicionamiento. Pero con esto. Gracias.

Financiamento da integração regional sul-americana e o papel do Fonplata

Raphael Lenzi¹

Resumo: Ao analisar os desafios e perspectivas enfrentados pelo Fonplata, banco regional com quase 50 anos de experiência, na promoção da integração e desenvolvimento harmonioso entre Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Bolívia, se destacam questões como a obtenção de financiamento externo, a necessidade de considerar aspectos ambientais e sociais nos projetos de infraestrutura, e a importância da cooperação binacional e institucionalidade supranacional são destacadas. Esses desafios demandam um diálogo contínuo entre diferentes atores para superar obstáculos colocados pela burocracia, falta de recursos e complexidade em lidar com regiões isoladas, visando alcançar uma integração regional sustentável e inclusiva.

Palavras-chave: Fonplata; integração regional; desafios de financiamento externo; impacto ambiental e social em projetos de infraestrutura; fronteiras e dificuldades logísticas.

Boa tarde a todos. Gostaria de saudar a composição da mesa e as autoridades presentes. Em especial, gostaria de agradecer a ministra Daniela por convidar o Fonplata para estar neste evento.

O Fonplata surgiu há 50 anos. A partir do Tratado da Bacia do Prata, foi criado um fundo para tratar especialmente de integração regional e desenvolvimento harmônico dos países. Nos últimos dez anos, o Fonplata se converteu num banco, para captar recursos no exterior e

¹ Especialista em Alianças Estratégicas no Fonplata. Mestre em Administração Pública pela Universidade de Coimbra (2017-2019) e bacharel em Relações Internacionais pela UniCuritiba.

fechar parcerias para aliviar o orçamento dos Estados Membros, que são Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Bolívia.

Fiz esse apanhado para dizer que o Fonplata já tem 50 anos de experiência em obras de infraestrutura e de integração regional. A nossa carteira atual corresponde a 70% de projetos de infraestrutura. E nesses 50 anos, a gente pode falar bem de alguns desafios, que o financiamento externo impõe, não só no Brasil, como nos outros quatro países que eu mencionei também. Alguns desafios são comuns a todos os bancos, como o Luís já mencionou, mas eu ressalto a falta de investimentos e capacidades institucionais. O Fonplata no Brasil trabalha muito com pequenos e médios municípios, que é nosso nicho de atuação. A gente acaba trabalhando de forma complementar ao Banco Mundial, ao CAF e ao BID, não concorrendo. Trabalhando com municípios, vemos a falta de capacidade técnica, até porque não é do dia a dia desses municípios a captação de recursos externos. Então alguns institutos como o WRI Brasil e o CDP Latinoamérica perceberam essa deficiência, por assim dizer, essa carência de capacidade técnica, e já estão com alguns trabalhos de assessoramento desses municípios e trabalham também como incubadoras de projetos. Os próprios governos de estados, com os quais trabalhamos, não é muito diferente. O WRI Brasil dois meses atrás apresentou um *pitch* de projeto de alguns municípios, que ficaram nove meses incubando estes projetos, e isso é um recurso interessante, porque os projetos chegam mais maduros a ponto de começar a discutir um financiamento externo propriamente dito.

O Fonplata, neste desafio, trabalha muito próximo também dos mutuários, damos capacitação e assistências técnicas, fazemos missões ao terreno – para sentar ao lado dos técnicos das prefeituras ou dos governos de estado, e ajudar a trabalhar, desenvolver planilhas, indicadores, para suprir esta deficiência. Percebemos que ao longo dos anos, o projeto começa a encaminhar, começa a ter uma resposta positiva. Os próprios Tribunais de Contas percebem essa melhoria nas finanças dos municípios como resultado positivo desse financiamento externo e da burocracia externa.

Outro desafio que eu levanto aqui são os tempos. O que são os tempos? Para acessar a um financiamento externo, faz-se necessário passar por uma harmonização política do executivo e do legislativo, passar pelas regras da Comissão de Financiamentos Externos (Cofix), da STN e Congresso Nacional. Levantamentos internos do Fonplata mostram que no Brasil a média de uma carta consulta até uma aprovação é em média 11 meses. Estamos em segundo lugar entre os piores, dos cinco países do Fonplata, perdendo apenas para o Paraguai, que leva cerca de 16 meses. Isso tem relação com a característica dos projetos nos países. Isto é, no Brasil, que trabalhamos com muitos municípios, e há todo um ritual de passar pelo processo de aprovação legislativa local, depois nacional, para se adequar a carta consulta da Cofix, enquanto em outros países, como Bolívia e Uruguai, isto se dá ao nível de país, ao nível federal ou nacional e isso faz do trâmite mais célere. E por que este é um desafio? Porque em 50 anos de experiência, notou-se que nestes 11 meses que levam os projetos para serem aprovados, e até o primeiro desembolso pode ser mais de 20 meses, os prefeitos mudam, falecem, são cassados. E isso pode ocasionar em mudança no escopo de projeto, em função da mudança de prioridades do município, ou do governo de estado, e isso faz com que o tempo se torne um desafio também para o financiamento.

Foi falado neste seminário sobre a fronteira do Brasil que tem quase 17 mil quilômetros de extensão. Mas se você pegar os municípios nessas regiões que podem ascender a um financiamento externo, não chegam a 10. Então é preciso trabalhar com outras fontes de recursos, como os advindos das agências de fomento estaduais, dos governos de estados, como a Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE), que é um parceiro do Fonplata e dos demais bancos que compõem esta mesa, e que podem atuar nestas “falhas de mercado”, porque muito dos municípios não podem aceder ao financiamento externo por questões do CAPAG, que é a capacidade de pagamento, ou por questão de número de habitantes. A nível internacional, temos a aliança de bancos subnacionais e o *finance in common*, que congregam mais de 500 bancos subnacionais e é um parceiro importante a ser considerado nessa equação da integração

regional e que também pode atuar suprindo a falta de elegibilidade dessas cidades fronteiriças.

Em termos de integração regional, uma dificuldade que o Fonplata nunca transpôs é realizar projetos binacionais. E aí entra o papel do Itamaraty e dos Ministérios de Relações Exteriores de cada país, para convergir as agendas, as prioridades, e buscar as parcerias para garantir este financiamento. Então não adianta trabalharmos em Corumbá, Ponta Porã, se a cidade ao lado da fronteira não tem a mesma prioridade. E hoje em dia, destacando a integração, não podemos pensá-la somente em projeto de integração de fronteira, e sim regiões subjacentes, que complementam a integração regional. Então, a partir disso, por exemplo, se discute portos fluviais na Amazônia que se integram com a Ferrogrão, a qual escoar mercadorias tanto da Amazônia, quanto do Centro-Oeste, pelos portos fluviais até Macapá, que é o Porto de Santana, que vai para a Europa, para a Ásia, e é possível fazer eixos modais, como fora discutido aqui amplamente antes, integrando com os países do Cone Sul. Há um projeto grande com o Uruguai também, com mais de 300 milhões de US\$ de rodovias, que ligam os portos de Montevidéu com os portos secos e com linhas de trens. E isso também integra o Sul do Brasil e a Argentina. Então a integração regional hoje não pode ser só pensada em fronteira, mas sim em todos esses aspectos que contribuem para a integração regional.

Foi falado muito sobre a questão ambiental, que talvez tenha sido deixada de lado a 10 ou 15 anos atrás. Hoje todos os projetos que o Fonplata faz, saem com uma avaliação de risco climático e vulnerabilidade climática. Conseguimos prever, por meio de uma parceria com o Banco Europeu – BEI e a Typsa – que é uma consultoria espanhola, entre 50 e 100 anos a questão pluviométrica e de secas, e, portanto, conseguimos saber se uma ponte que foi projetada precisa ser 1 metro mais alta, ou se essa ponte daqui a 10 anos estará obsoleta porque ali é uma região de seca e então não é preciso investir tanto dinheiro na construção de uma ponte, sendo um pontilhão suficiente. Então, é preciso adaptar esses projetos de infraestrutura à resiliência e à mudança climática.

Além da mudança climática, é importante envolver o aspecto social. O custo de deixar de lado a questão social pode ser uma paralisação de obra, pode ser protestos, e isso encarece o custo de um projeto. Então é necessário dialogar com a comunidade que está sendo afetada por aquela obra de infraestrutura. É importante fazer um alinhamento das expectativas do governo federal e do estado, por exemplo, uma ponte ou uma rodovia, e se a comunidade que está envolvida está tendo seus anseios escutados, para evitar problemas sociais que depois se tornem custos financeiros para os projetos.

Sobre o IIRSA e o Cosiplan, que foram comentados neste seminário também, um aspecto relevante que destaco é a falta de uma institucionalidade supranacional, então as reuniões e os avanços eram sempre bilaterais. Para esta nova agenda que estamos buscando, é importante propor novos modelos de negócios, e que o papel das chancelarias é importante para trazer os atores para o diálogo e alinhar as expectativas, e deixar de ser apenas uma agenda bilateral.

Por fim, deixo uma provocação para a ministra Daniela Benjamim, para conversar com a Renata Amaral, e criar um mecanismo de uma garantia soberana que não concorra com a Cofix, porque cada reunião da Cofix tem em torno de um bilhão de garantia soberana e, se vamos pensar em uma nova agenda de integração, talvez teria que ter uma Cofix especial para estes projetos que não vão concorrer com os projetos que já estão no dia a dia, porque são muitos projetos para pouco dinheiro, o que é de se entender.

É interessante o painel anterior ter tratado o tema da perspectiva institucional e acadêmica e fazer um contraponto com a visão dos bancos, que é quem está financiando essas obras no dia a dia. Voltando um pouco à questão da fronteira, lembrei agora de um desafio que encontramos nos nossos projetos, que é o fato das regiões de fronteira serem isoladas. Isso acarreta dificuldades de licitações, pois as empresas não têm interesse em função dos custos altos. As empresas que ganham licitações, que estão com obras, têm dificuldade em reter mão de obra e profissionais qualificados. Um engenheiro que está na obra tem que ficar durante anos distante da sua família, “no meio do nada”, e isso acaba

encarecendo os custos dos projetos de infraestrutura, especialmente na área de integração.

Por fim, agradeço e passo a palavra à ministra.

Desafíos y estrategias en el financiamiento de proyectos de infraestructura: lecciones desde el IIRSA/Cosiplan

Pablo García¹

Resumen: Los desafíos y estrategias fundamentales para el financiamiento de proyectos de infraestructura en la sociedad contemporánea pueden ser examinados a través de la experiencia del IIRSA/Cosiplan. En este contexto, se destaca la importancia de la planificación coordinada y la identificación de proyectos a nivel regional para asegurar una inversión efectiva. Asimismo, se enfatiza la necesidad de establecer arreglos institucionales que faciliten la ejecución de inversiones transfronterizas y la coordinación de recursos financieros. Además, se subraya la importancia de la preinversión y la movilización de recursos de múltiples fuentes, así como la necesidad de garantizar la sostenibilidad ambiental de los proyectos. Estas reflexiones ofrecen una visión integral sobre los desafíos y oportunidades en el ámbito del financiamiento de infraestructura en la actualidad.

Palabras clave: financiamiento; proyectos de infraestructura; IIRSA/Cosiplan; planificación coordinada; recursos financieros; preinversión; sostenibilidad ambiental.

Muito obrigado. Buenas tardes a todos. Yo tengo una presentación, creo que la están viendo, Estaba repasando mis notas y creo que casi

1 Jefe de la Unidad de Integración Regional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Anteriormente fue director del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) del BID, presidente del Banco de Inversión y Comercio Exterior de Argentina (BICE) y presidente de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE). Posee una Maestría en International Commerce and Policy en George Mason University, una Maestría en Economía en la Universidad Torcuato Di Tella y una Licenciatura en Economía en la Universidad de Buenos Aires.

todo lo que iba decir ya se dijo. Entonces avanzaré muy rápido en algunas cosas y voy directo al punto del financiamiento. Que creo que es lo más interesante. Esto es lo que pensaba decirles: brechas de infraestructura, la experiencia de IIRSA/Cosiplan, los desafíos de financiamiento y los temas de sostenibilidad que, como ya se dijo, son claves para poder asegurar el financiamiento. Me voy a concentrar básicamente en el tercer punto que creo que es lo más interesante. Rápidamente, sobre la brecha del financiamiento, lo único que les voy a decir es que es un montón. O sea, no hay mucho para discutir en esto. La brecha de financiamiento para cumplir los ODS al 2030, nosotros lo estimamos US\$ 1,5 trillones, y cuando uno trata de hacer una primera aproximación al nivel regional actualizando la cartera del Cosiplan al 2020, los recursos que se estarían necesitando de inversión son más de US\$ 122 mil millones, y estos montos, como dijo Pedro Silva Barros hoy, van a variar, porque desde 2017 dejamos de hacerlos consistentemente y creo que esto es una de las principales cosas que tenemos que volver a hacer. Esta parte de la presentación creo que la resumió muy bien José Barbero, y es la experiencia de IIRSA/Cosiplan. Hay algunas lecciones aprendidas del proceso que creo que es importante resaltar, La importancia de tener un buen balance de objetivos, y no sólo de objetivos económicos, sino también objetivos con impactos sociales y ambientales. Creo que esto es algo clave para poder arrancar de ahora en adelante el plan de esta nueva agenda en la que estamos planteando trabajar, con un enfoque multisectorial, y sobretudo tener atención a los procesos locales, con todo el tema de un nuevo marco regulatorio, facilitación comercial, o sea, cómo hacemos para armonizar el marco regulatorio de un lado y del otro de la frontera, muchas veces, en los proyectos que hacemos al nivel regional, el retorno estos proyectos es mucho más alto en los temas de facilitación comercial, de armonización de normas y regulaciones que en los grandes proyectos de infraestructura, y si no hacemos las dos cosas juntas, no funciona. Estos proyectos *soft* en general requieren poco capital y permiten tener un gran impacto a corto plazo.

Sobre los desafíos, me gustaría centrarme en cuatro grandes temas que creo nos pueden ayudar a estructurar de forma más efectiva el financiamiento de este tipo de proyectos.

El primer punto es que debemos tener proyectos, entonces este tema de identificar los proyectos a nivel regional es clave, cómo se hizo en la cartera del IIRSA/Cosiplan, que fuera muy bien organizada. El tema de la planificación es clave para tener proyectos y creo que podemos hacer un esfuerzo conjunto para que el levantamiento de proyectos se pueda hacer de manera coordinada, con los mismos criterios. Esto es clave para tener un acuerdo sobre cosas básicas que vamos a necesitar tener al final del camino, cuando tengamos que financiar estos proyectos. Hay varias cosas en las cuales podemos apoyar, generar una agenda consensuada, identificar proyectos en iniciativas prioritarias, aportar también en el tema del diseño de los mecanismos de planificación que hay para este tipo de cosas, y obviamente el tema de coordinar y facilitar el diálogo entre los países.

El segundo tema tiene que ver con la coordinación de los países para acceder al financiamiento. Es necesario identificar cuáles son los arreglos institucionales que tenemos que hacer para que estas inversiones sean efectivamente financiables. Muchas veces uno evalúa una inversión de un lado de la frontera que solamente es rentable si se hace la inversión complementaria del otro lado de la frontera. Hasta que no logramos un mecanismo institucional que nos asegure que estas inversiones coordinadas se pueden ejecutar, los proyectos no terminarán pasando. En la región tenemos ejemplos de arreglos institucionales de este tipo que han funcionado. En Centroamérica logramos hacer el SIEPAC, que incluye una empresa supranacional de energía, la cual nosotros financiamos y esa empresa lleva adelante las obras. Entre Chile y Argentina existió el caso de Agua Negra, ahí se creó una institucionalidad binacional que llevaba a cabo la ejecución de las obras realizando gastos de los dos lados de la frontera. O sea, es importante pensar en estos arreglos institucionales para después acceder al financiamiento. Y luego está todo lo que tiene que ver con estudios de prefactibilidad, costo-beneficio y evaluación económica – y creo que todos que estamos aquí podemos dar una mano en eso.

El tercer punto es el tema de acceder a recursos de conocimiento y sobre todo de preinversión. Muchas veces lo que termina pasando es que entre tener el proyecto planificado y tener el mecanismo de ejecución

listo para que sea financiable, hay una parte en el medio que nos falta que es la preinversión. Ahí hay un montón de trabajo que podemos hacer de forma conjunta y desde los bancos multilaterales apoyar en eso. En el caso particular nuestro, contamos con recursos de asistencia técnica para poder ayudar a estudiar y estructurar estos proyectos. Tenemos una iniciativa de bienes públicos regionales que mencionó hoy en la mañana, la secretaria Renata Amaral, estamos trabajando en el corredor bioceánico de capricornio con esta iniciativa y esto se puede replicar en otros corredores. También está disponible el tema de movilización de recursos de donantes, tanto para financiar los proyectos, como para estudiarlos. Tenemos disponible el Fondo del Agua con España, el fondo coreano. Trabajamos con el Green Climate Fund, etc. Es decir que hay muchas formas en las cuales podemos apoyar además del fondeo directo de los proyectos.

Por último, la movilización y coordinación de recursos de múltiples fuentes. Las necesidades de financiamiento exceden lo que pueden financiar los multilaterales, los gobiernos individualmente y los bancos comerciales. Hay que hacer un esfuerzo conjunto en ver como logran traer a la mesa al resto de los multilaterales, al sector privado, coordinar los esfuerzos públicos y público-privados. En este sentido es clave el rol de movilizador de la Banca multilateral para atraer más fuentes de financiamiento de entidades similares y al propio sector privado.

Pero para hacer esto debemos tener el proyecto primero, tener el mecanismo institucional, para que estos proyectos se puedan hacer, tener recursos para la preinversión y después avanzar en el proceso de movilizar recursos para poder financiarlos. En el BID tenemos una división específica que se encarga de eso, de toda la parte de la movilización de recursos, también tenemos una división específica que trabaja con alianzas público-privadas, para identificar cuáles proyectos son más cualificados para este tipo de estructuras. También se pueden utilizar las ventanillas privadas del Grupo.

El tema de sostenibilidad ambiental de los proyectos ya nos es algo que uno debería tomar en cuenta, es algo que es mandatorio. Particularmente, en el BID nos alineamos al Acuerdo de París, con lo

cual toda operación que nosotros hagamos por más de 3 millones de dólares tiene que aplicar la metodología del Acuerdo de París. Para que el proyecto sea financiado tiene que pasar por esto. Entonces, es clave que podamos trabajar desde el inicio con este enfoque, porque no solo va a permitir que los multilaterales que adhieren a esto lo puedan financiar, sino que va a permitir acceder a muchísimos más recursos que están destinados a este tipo de financiamientos. Hoy los fondos de inversiones multilaterales que tienen recursos destinados a fondos verdes tienen mucha liquidez. Lo que falta hoy son proyectos para este tipo de financiamiento. Entonces, creo que en la medida que logremos diseñar proyectos sólidos, con un buen mecanismo institucional, asegurando los recursos de preinversión y que esté alineado a las disposiciones del Acuerdo de París, va a ser mucho más sencillo poder financiarlo.

Integración regional y financiamiento de proyectos de infraestructura: experiencias y perspectivas desde CAF

Carolina Rueda¹

Resumen: Las reflexiones sobre los desafíos y oportunidades en el financiamiento de proyectos de infraestructura en la región desde CAF (Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe) destacan el enfoque estratégico del banco multilateral hacia la integración regional y se discuten los esfuerzos para promover proyectos de alto impacto en sectores clave como transporte, energía y telecomunicaciones. La preinversión en la preparación y estructuración de proyectos, junto con el papel del sector privado en su implementación, son aspectos que abordan cuestiones de gobernanza, diálogo entre países y desarrollo integral en áreas fronterizas, siendo elementos clave para el éxito de los proyectos de integración regional.

Palabras clave: CAF; integración regional; financiamiento; infraestructura; preinversión; gobernanza; desarrollo integral.

Muito obrigada, embaixadora Gisela. Muito obrigada também à ministra Daniela. Muchas gracias por esta invitación. Para CAF, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, es un placer estar aquí hoy, acompañarlos y contarles un poco qué estamos haciendo nosotros, precisamente en respuesta a estos desafíos que estamos identificando en materia de integración.

¹ Directora de Integración Regional en la Gerencia de Infraestructura Física y Transformación Digital de CAF, banco de desarrollo de América Latina. Es economista con estudios de maestría en economía con énfasis en evaluación social de proyectos de la Universidad de Los Andes, Colombia, y maestría en planificación territorial y gestión ambiental de la Universidad de Barcelona.

Nuestra visión estratégica pretende que nos consolidemos como el banco de la recuperación económica, del crecimiento económico, sobre tres pilares fundamentales: 1. proyectos orientados a resultados de alto impacto; 2. buen gobierno corporativo; y 3. generación de conocimiento. Pero tenemos un pilar fundamental que responde a la naturaleza y a la creación misma de la CAF, que es la integración regional. Hace parte de nuestro Convenio Constitutivo. Nuestro presidente de CAF, Sergio Díaz-Granados ha dicho que la integración está en el ADN de CAF y así es. En los últimos 25 años, hemos financiado 96 proyectos de integración regional, entendida esta, como ya discutimos hoy más temprano, como integración no sólo binacional o multinacional, sino en su mayor parte integración que responde a la vertebración interna de los países. Esto es muy parecido a lo que vimos en la conformación de la cartera de proyectos de IIRSA, e igualmente, cuando analizamos el portafolio por sector, tenemos también nosotros en esta cartera una alta concentración en proyectos de transporte y logística. Hay algunos de energía y de telecomunicaciones en nuestra cartera, pero siguen siendo minoritarios.

En este mandato, recientemente nuestro directorio aprobó una capitalización histórica para CAF de 7 mil millones de dólares, pero obviamente la aprobó en el marco de una serie de estrategias, de una visión que queremos consolidar hasta el 2026, durante los 5 años de la nueva administración del presidente Díaz-Granados. Y uno de los temas que propusimos fue profundizar la integración regional. Para esto, queremos centrarnos en cuatro perspectivas: calidad, funcionalidad, interoperabilidad y sostenibilidad. Básicamente, pensando que debemos promover proyectos de manera integral, como decía más temprano la secretaria Renata Amaral, porque son mucho más fáciles de promover y porque nos dan la oportunidad de gestionar y canalizar recursos de una manera mucho más eficiente.

Todo lo que tiene que ver con proyectos de alto impacto permite una mayor canalización de recursos y, a su vez, un abaratamiento de los costos, que era específicamente uno de los temas que traía CEPAL a la mesa. Es importante también rescatar el enfoque multidimensional: hablar de infraestructura física, de funcionalidad de infraestructura, de

la sistematización, de la forma en que opera la infraestructura, que sea digital y resiliente, especialmente con relación a los costos de comercio y la importancia que tiene la mejor infraestructura física y funcional en el comercio intrarregional. En términos de interoperabilidad tenemos, por ejemplo, la cuestión de aduanas: efectivamente, todo lo que logremos hacer en materia de gestión de documentos, de gestión de trámites y de procesos, va a redundar no solo en reducción de tiempos sino también en esta funcionalidad de infraestructura y en menores emisiones de gases de efecto invernadero. Y finalmente, la importancia de la sostenibilidad: o sea, incorporar los temas ambientales al momento de diseño de la infraestructura y considerar todo lo que tiene que ver con la adaptación al cambio climático, es decir, resiliencia climática.

Acerca de la cartera de proyectos de integración sudamericana, creo que todos hemos presentado y diferimos ligeramente en la cifra presentada, en los 563 proyectos de la cartera IIRSA. Para el 2020, hicimos un ejercicio de revisión de esta cartera, con la alianza ILAT, y luego presentamos una propuesta de actualización que hicimos directamente nosotros en CAF para agosto del 2023. En esta veíamos que todavía podríamos trabajar 51 proyectos de carácter binacional, multinacional y algunos nacionales pero que tienen esta vocación de integración regional. Adicionalmente, desde CAF hemos propuesto 21 proyectos adicionales en donde le hemos dado más peso o más participación a los temas de energía y de telecomunicaciones.

Uno de los temas que no logramos profundizar en nuestra pasada sesión, pero que llamó mucho la atención es el tema de la preinversión. Hoy, la preparación de proyectos es permanente y consistentemente uno de los grandes desafíos que tenemos en materia de integración. Nosotros en CAF diseñamos un programa de preinversión en proyectos de infraestructura de integración regional y la premisa del programa es: siempre que nosotros tengamos un preinversión de mayor calidad, vamos a impactar positivamente reduciendo los tiempos de ejecución de los proyectos, y también apegándose mucho mejor a los presupuestos. Bajo esta premisa es que empezamos a trabajar en este programa en donde no solamente queremos apoyar la preinversión para la ejecución de los proyectos, sino también apoyar acciones sobre la planificación.

Adicionalmente, al contar con proyectos mejor preparados, tendremos más oportunidades para catalizar recursos y atraer a otras agencias y a otros inversionistas que puedan acompañarnos en el mejor diseño de los proyectos. Este programa de CAF lleva un poco más que 4 años en ejecución; tenemos hoy en día 36 millones de dólares que estamos manejando en preinversión y solamente quisiera resaltar que hay diferentes tipos de sectores representados, como tecnología, energía, logística, transporte, hidrovías – tenemos una linda hidrovía en el canal San Gonzalo y Laguna Merín.

También quería resaltar otro tema que es la participación del sector privado, porque estos recursos de preinversión también los estamos destinando a acompañar a los países a estructurar sus proyectos que luego pueden ser propuestos vía APP. Por ejemplo, dentro de la navegabilidad del canal San Gonzalo, se esperaba licitar bajo alianzas público-privadas, igualmente en la red ferroviaria Malla Oeste, que son dos proyectos que estamos apoyando ahora en Brasil.

Algunos otros ejemplos para ilustrar lo que estamos haciendo en esta materia y para provocar el interés y abrir la mente de los 12 países que nos acompañan, para que vean también que otro tipo de proyectos podemos llegar a financiar con esta preinversión: con estos recursos acompañamos a la Secretaría de Telecomunicaciones de Chile, la SUBTEL, con recursos de preinversión para el cable submarino Humboldt, que es un cable de fibra óptica que pretende conectar desde Valparaíso a Asia-Pacífico, con un aterraje en Sídney. Y aquí quiero señalar que no solamente apoyamos la factibilidad, sino con unos recursos excedentes por cuenta de los procesos licitatorios, pudimos destinar fondos a un estudio que hicimos con la Universidad de Chile para entender las sinergias de los proyectos digitales y una de estas era las redes terrestres regionales desde Chile hacia el resto de Suramérica. Es decir, este es un tema que queremos abordar también con ILAT, cómo logramos nosotros potenciar este proyecto que aparentemente es un proyecto que une a Chile con Asia-Pacífico para que tenga verdaderamente esta vocación de unir Sudamérica desde el Pacífico con el Asia-Pacífico sin tener que dar vuelta, como actualmente debemos hacer con otros cables. Traigo también otro ejemplo con cables submarinos de fibra óptica desde Chile,

otro proyecto de conectividad digital, el Cable Antártica. En ese caso hay un *plus* que quisiera resaltar: para los estudios de preinversión de estos cables utilizamos los recursos del Programa, aportando desde CAF el 25% y catalizando fondos del MCDF por el 75% de esta preinversión. Entonces, con buenos proyectos, con buenas contrapartes, con el acompañamiento de nosotros los multilaterales, estamos en capacidad de catalizar y atraer recursos frescos en montos muy importantes para la inversión en estos proyectos.

Los dos últimos ejemplos que voy a dar son de proyectos binacionales y los traje porque precisamente me van a permitir tratar dos temas fundamentales dentro de los desafíos para el financiamiento de proyectos de infraestructura. Primero, la gobernanza, el diálogo entre los países, el rol que deben tener las comisiones binacionales o la gobernanza misma de los proyectos. Aquí, en este caso, tenemos a la CARU, la Comisión Administradora del Río Uruguay como organismo ejecutor, y esto nos ha facilitado muchísimo las cosas, pero facilitado no quiere decir que fuera sencillo, ni rápido. Y además quería tratar este tema porque otro aspecto que ha surgido el día de hoy tiene que ver con el trabajo en frontera. Claro, cuando vemos del lado de Brasil, nos imaginamos una frontera muy compleja, muy alejada, quizás una frontera selvática. En este caso es mucho menos agreste, por así decirlo, pero igualmente son territorios alejados y creemos que en esta preinversión que estamos haciendo nosotros además de los estudios técnicos, también podemos acompañar con programas de desarrollo integral fronterizo.

Entonces, este plan de desarrollo integral pretende identificar en una hoja de ruta con los actores locales, y vuelvo a resaltar otro tema que salió muy fuertemente hoy, que es el rol que tienen los agentes subnacionales en la creación de estos portafolios de proyectos en el relevamiento de las necesidades de frontera y luego en su participación como agentes implementadores. Estos proyectos no van a tener el impacto que todos estamos esperando sin el compromiso de los entes subnacionales. Como también en esta preinversión que pareciera ser muy técnica, logramos incorporar estos otros estudios que nos permiten aportar nuevos proyectos, o proyectos complementarios y conexos, que

van a permitir potenciar el trabajo y el impacto del gran proyecto de infraestructura.

Finalmente, no quiero dejar pasar otro proyecto: el de Laguna Merín y Laguna de los Patos. Este, se si fijan, parecía un proyecto pequeño, pero ha sido un proyecto maravilloso porque nos ha permitido, a través del plan de desarrollo integral, identificar ya cuatro programas prioritarios de desarrollo. Estos programas prioritarios tienen un proyecto ancla, que normalmente es un proyecto de infraestructura, pero a partir de ese proyecto ancla, incorporamos acciones de planificación, acciones de gobernanza, de fortalecimiento de la comunidad local, y, además, naturalmente, de acompañar con una serie de estudios adicionales que permitan luego estructurar lo que sería la concesión o ejecución del dragado del canal de San Gonzalo.

La preinversión es fundamental y como bancos multilaterales tenemos la posibilidad de acompañar a los 12 países que están aquí hoy representados en la discusión sobre estos proyectos. Es un elemento además que les añade a estos proyectos esquemas de priorización, de planificación y que nos permite ir dando cobertura a todas estas necesidades que hemos identificado en frontera, con subnacionales, en relación con el desarrollo local, en la participación del sector privado y también en el fortalecimiento de lo público, para poder estructurar mejor los proyectos que van a ser concesionados al sector privado.

¡Muchas gracias!

PAINEL 3

ASPECTOS OPERATIVOS E REGULATÓRIOS

Cadenas de valor e integración logística en Sudamérica y ALC: desafíos y oportunidades operativas y regulatorias en el sector de transportes

José Miguel Rovira¹

Resumen: El objetivo de la presentación es mencionar la relación positiva entre el desarrollo y la infraestructura física, el crecimiento económico y el bienestar social en ambientes de buena gobernanza. En general, los países latinoamericanos y caribeños necesitan incrementar significativamente sus inversiones en infraestructura, en especial en los sectores de agua, saneamiento, energía, transporte y telecomunicaciones, para expandir el nivel de infraestructura necesaria para cumplir con los ODS. Las naciones de ALC también necesitan dinamizar los flujos comerciales intrarregionales, vía optimización logística y avance en aspectos normativos y regulatorios. A lo largo del texto son presentados algunos ejemplos positivos sobre el avance del proceso de integración regional en ALC.

Palabras clave: infraestructura; logística; cadenas de valor.

Para comenzar vamos a hablar de lo que es infraestructura en el contexto de América Latina y el Caribe, cómo está la infraestructura y su rol en el comercio, algunos aspectos operativos y regulatorios y luego les voy a hablar del proyecto de la red de puertos digitales y colaborativos que es un proyecto del SELA.

¹ Coordinador del área de Recuperación Económica del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). Ha coordinado planes y programas de trabajo en las áreas de Transporte, Comercio, Turismo Sostenible y Relaciones Económicas Externas. Docente en la Escuela de Marítimo y Portuario de la Universidad Interamericana de Panamá.

¿Qué es infraestructura? Cuando pensamos en infraestructura el término también está ligado a elementos más pequeños. Siempre pensamos en aeropuertos, puertos, en redes ferroviarias, en carreteras, sin embargo si hablamos de telecomunicaciones así como del sistema financiero, estamos también hablando de una infraestructura.

Tomando en consideración la naturaleza de este seminario en el cual estamos hablando de un desarrollo logístico integral a nivel de Suramérica, donde cada uno de estos elementos de infraestructura toma un rol dentro del desarrollo de lo mismo.

La infraestructura se divide en cuatro aspectos: (i) la infraestructura de transporte, (ii) la de comunicación e informática, (iii) la de energía y (iv) la financiera. Se puede decir que la infraestructura es un conjunto de bienes y servicios que nos facilitan el acceso a otros bienes y servicios útiles para el día a día. La presencia de una obra de infraestructura en alrededor puede provocar externalidades positivas que se manifiestan en la producción de costos de provisión de otros bienes y servicios. La infraestructura nos permite conectarnos, tanto de la pequeña escala como en escala global. Hablamos de un sistema interconectado que en conjunto tiene un gran potencial para impulsar el progreso hacia los objetivos.

Existe una relación positiva entre el desarrollo y la infraestructura física, el crecimiento económico y el bienestar social. También se puede interpretar que el subdesarrollo está directamente relacionado con una pobre e insuficiente infraestructura. Podemos mencionar que actualmente la participación de América Latina en el comercio global es de un 5%. Del comercio total latinoamericano solo un 15% es el comercio interno de la región. Tenemos una menor integración en las cadenas regionales de valor y 95% de las operaciones de comercio exterior en América Latina se realizan, por vía marítima. De acuerdo a datos del 2018 ese 95% del total de operaciones de comercio exterior de América del Sur se realiza vía marítima, en lo que se refiere al traslado fluvial y lacustre se da solo un 3% del total y el terrestre un 2%. Sin embargo si lo comparamos con América del Norte y Central dónde el tráfico carretero ocupa el 42% del volumen total traslado internacionalmente, y hay un

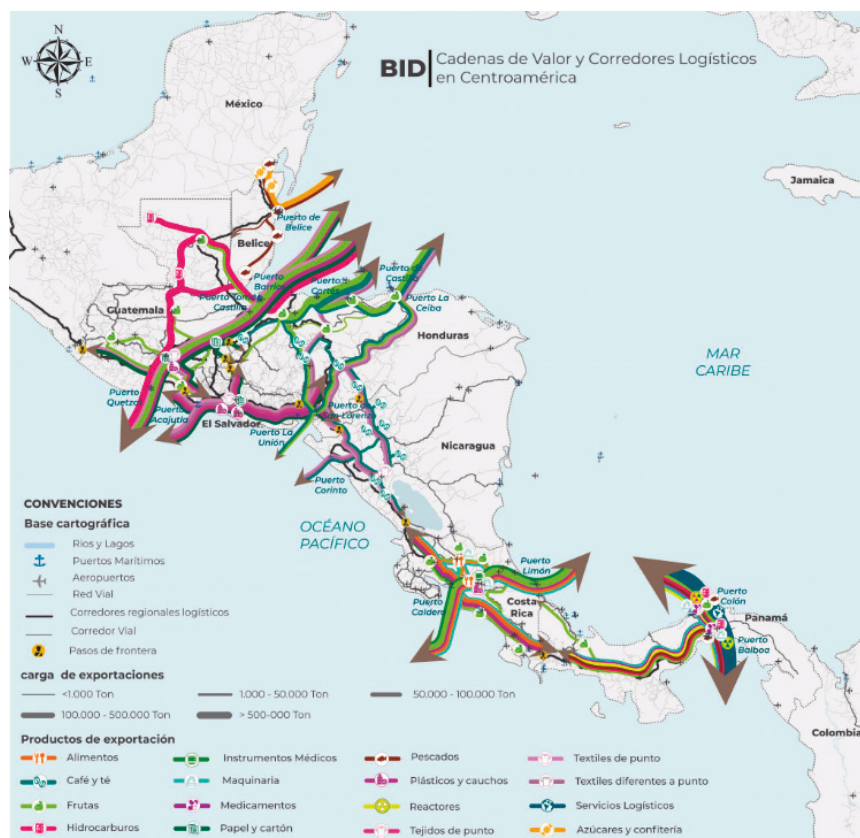
10% que corresponde al transporte ferroviario y un 48% al transporte marítimo, América del Sur hay mucho que avanzar, sobretodo en término de competitividad.

El anuario de competitividad mundial, por ejemplo, nos ofrece una amplia cobertura de 64 economías elegidas en función de la disponibilidad de estadísticas internacionales comparables y de la colaboración con los institutos asociados locales. En el rango mundial de competitividad se basa entre 733 criterios, entre los años 2018 y 2023. Por ejemplo, podemos situar a Chile, a nivel Global, en el número 35 y hacia el año 2023, aparentemente disminuye un poco lo que es su clasificación de competitividad de acuerdo a este informe, a un número 44, no, este informe toma solo estos seis países de Latinoamérica, donde podemos ahí ver en el tema de infraestructura también como están ranqueados en diferentes, comparativamente entre un año y otro (IMD, 2023).

Según cifras del Banco Interamericano de Desarrollo a diciembre del 2021 hasta 2030, América Latina y el Caribe necesitaría invertir alrededor de US\$ 2,22 billones en los sectores de agua, saneamiento, energía, transporte y telecomunicaciones, para expandir y mantener la infraestructura necesaria para cumplir con los ODS. De ese total un 59% deberá destinarse a las inversiones para infraestructura nueva y un 41% a incursiones de mantenimiento y reposición de activos que llegan a final de su vida útil. En términos del esfuerzo de inversión relativo al tamaño de las economías, América Latina y el Caribe necesitarían invertir en infraestructura por lo menos un 3,1% de su producto interno bruto, cada año, hasta el 2030, para cumplir entonces con los ODS. En el análisis por países siguiendo la agrupación regional adoptada por el BID las necesidades de inversión se descomponen de la siguiente manera: países de Centroamérica, Haití, México, Panamá y la República Dominicana, en US\$ 612 mil millones; los países del grupo del Caribe en US\$ 19 mil millones; países del grupo Andino, alrededor de US\$ 457 mil millones y países del Cono Sur, en un billón de dólares. En relación a la inversión por habitantes, la región debe invertir alrededor de US\$ 282 *per capita*, cada año, hasta 2030, para poder hacer el cumplimiento de los ODS (BID, 2021).

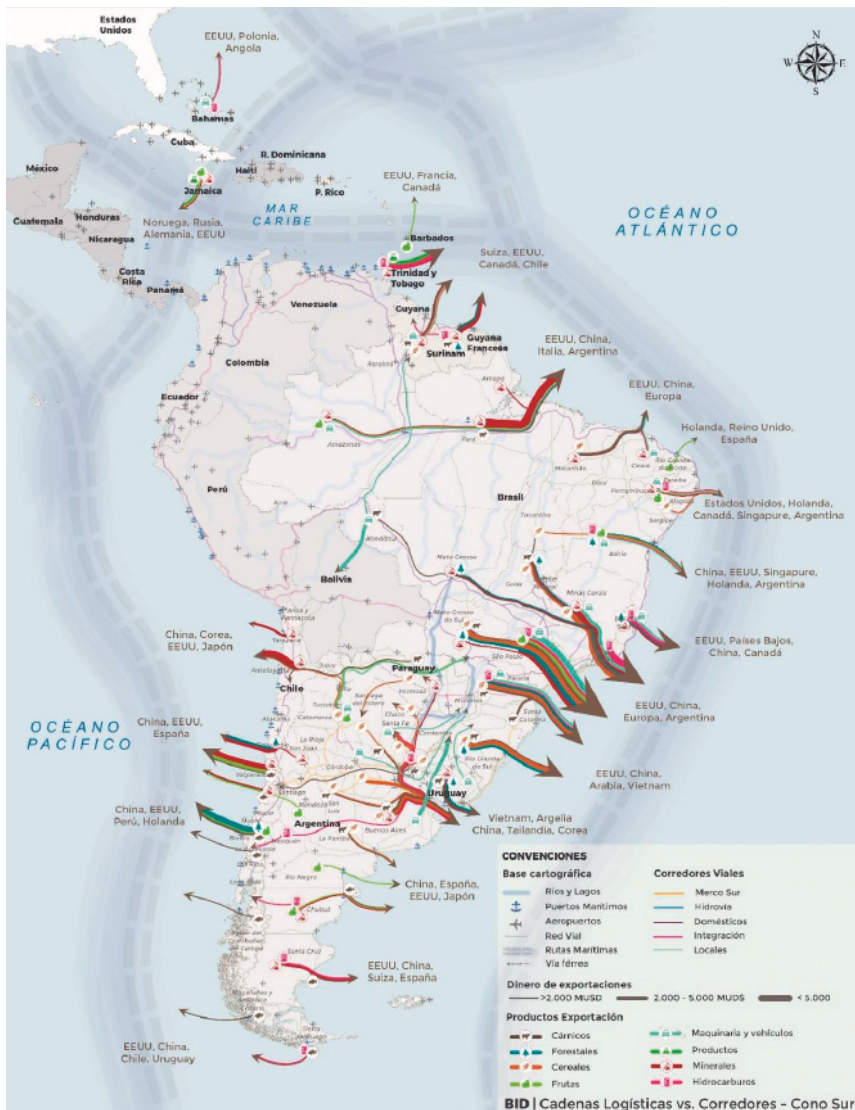
Los mapas identifican alguna de las principales cadenas regionales de valor, los corredores que utilizan y sus principales puertos de salida, tanto en el área de Centroamérica como en el área del Sur. Así mismo es posible visualizar los fluidos logísticos en general, un análisis asociado a los patrones del uso de infraestructura según la producción. En los mismos se puede apreciar los principales productos de exportación y las rutas de comercialización, las cuales ponen evidencia el bajo comercio interregional.

Imagen 1 – Cadenas de valor y corredores logísticos en Centroamérica



Fuente: Cañete, Montes y Landaverde, 2021.

Imagen 2 – Mapeo de corredores de exportación del Cono Sur por cadenas logísticas



Fuente: Rave, Landaverde y Granada, 2021, p. 40.

Los intercambios comerciales en la región son generados en su mayoría por cadenas de tipo extractivas, bien sea minero o agrícola, además de la producción de exportación de productos del mar y cárnicos. Si puede observar como mucho de los productos salen hacia afuera, sin embargo las flechas no nos hablan de cadenas de valor hacia internas que es la intención en generar esa sinergia para que haya un mayor intercambio interno.

En el SELA, por ejemplo, tenemos un proyecto que se llama Nichos Productivos que hemos llegado a cabo con el Paraguay, estamos comenzando con Nicaragua, vamos a continuar con Colombia, lo hemos hecho con República Dominicana y Panamá. En el proyecto, analizamos la canasta de exportación de cada país para poder valorar cuáles son aquellos productos que se pueden exportar. Muchos de los cuales nos arrojan de que pueden existir complementariedades entre los países a nivel de región.

Otra posición en relación a este tema es el hecho de que nos da la posibilidad también de desarrollar lo que es un transporte marítimo de corta distancia, lo que se llama también un *short shipping* entre los países.

Cabe la posibilidad de que debamos hacer un diagnóstico, para estimar cuánto de los productos internos que nos movemos, por ejemplo, por carreteras, tomando en consideración temas como la sostenibilidad ambiental y el uso de combustible, podríamos moverlos vía marítima y tener tal vez los productos de una manera más amigable con el ambiente, disminuyendo alguno de los costos también.

En lo que respecta al estudio del comercio internacional desde finales del siglo pasado se ha venido empleando, con mayor frecuencia, el denominado modelo de gravedad del comercio, cuya versión más simple plantea que el comercio entre dos economías es directamente proporcional a su tamaño medio, generalmente con el PIB e inversamente proporcional a los costos de comercio, aproximados por variables geográficas como la distancia y la vecindad, entre otras y de política comercial.

En tal sentido, la existencia de más y mejor infraestructura en cada par de países de origen y destino de bienes y servicios provocaría una reducción de los costos del comercio, tanto bilaterales como multilaterales, en virtud de las externalidades positivas que esta provoca en la provisión de bienes y servicios. El desarrollo de la infraestructura tiene el interesante potencial de permitirnos conectar con nuevos y mayores mercados de tal forma que se pueda lograr pasar de un comercio de pequeña escala a un comercio global de productos y de muchos más productos.

Haciendo un resumen entonces de lo que es infraestructura y su rol en el comercio, podemos concluir que el costo y la calidad de los servicios en infraestructuras son determinantes importantes del volumen y del valor del comercio internacional, por la repercusión que tienen en los costos de las transacciones transfronterizas. La mala infraestructura de transporte o los servicios de transporte ineficientes se reflejan en costos de transporte directos más altos y tiempos de entrega más largos. La mala calidad de la infraestructura también aumenta los costos totales de transporte al aumentar los costos de transporte directo y el tiempo de entrega.

La vinculación integrada del transporte y de las telecomunicaciones es esencial para que las redes de transporte sean eficientes en función del costo. Aquí rápidamente podemos ver en tema de infraestructura lo que es el índice de desempeño logístico, también compartido entre 2018 y 2019. Es muy importante para poder analizar cuando el número se acerca a 1 es bajo el índice logístico y cuando está en 5, está más alto, podemos hacer una comparación en cómo están los países de la región en momento de analizar esa capacidad logística que tiene cada uno.

Sobre los aspectos operativos y regulatorios, podemos decir que la integración latinoamericana ha sido un anhelo de décadas por la región. Podemos hablar de que hay una necesidad de realizar una armonización de normas y estándares técnicos entre las diferentes leyes que existen en la región. Si estamos hablando de tratar de integrarlos es fundamental desarrollar más lo que es la regulación y la supervisión e incluir mucho la participación ciudadana y el impacto ambiental que tienen que ver

con el transporte y la logística, desarrollar más la tecnología logística y hacer una gestión de riesgo y contingencia, también dentro de lo que nos atañe.

Algunos aspectos operativos, regulatorios y beneficios de la integración de la infraestructura, podemos hablar de que fomenta el comercio, hay una mayor cooperación regional, desarrollo sostenible, acceso a mercados internacionales y el crecimiento económico. Tenemos en el SELA un proyecto que se llama la Red de Puertos Digitales y Colaborativos, donde este proyecto se basa en cuatro pilares: (i) el trabajo interorganizacional, (ii) el trabajo de procesos logísticos, (iii) la estandarización de servicios de carga y (iv) transporte. En este proyecto lo que hacemos es reunir a la academia, a los puertos públicos y privados, a consultores, a todos aquellos actores dentro del tema logístico, para desarrollar una red de cooperación.

Este año, por ejemplo, llevamos a cabo nuestro séptimo encuentro junto con CEPAL, en la ciudad de Santiago de Chile, donde se hablaron de muchos temas relacionados con el transporte fluvial, con temas de logística, medio ambiente, tema de seguridad en la carga, entre otros.

Comentándoles un poco antes de finalizar, tuve la oportunidad de trabajar en un proyecto con el BID, de transporte marítimo de corta distancia en el área Centroamérica, en el cual, un ejemplo, realizamos talleres con cinco actores de la cadena logística, como verán los exportadores, como eran las compañías navieras, los transportistas terrestres, el gobierno. Y al final lo que hicimos fue preguntarle a cada uno de ellos qué es lo que ellos esperaban de una iniciativa y de esta manera se desarrollaron planes por país, de qué cosas habían que cambiar, que habían que mejorar para generar un espacio para poder desarrollar una iniciativa de cabotaje a nivel regional y después se hizo un plan regional de qué había que hacer. La iniciativa no se ha desarrollado en pleno se ha desarrollado por tiempos y por momentos, muchos de estos cuando han habido crisis de transporte en el área de Centroamérica, pero puede ser un ejemplo que podamos utilizar en el área del Sur para reunir diferentes actores y analizar los intereses lo que le atañe a cada uno en miras a realizar esta integración.

Referencias

BID. *La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe: estimación de las necesidades de inversión hasta 2030 para progresar hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. 2021. Disponible en: <<https://publications.iadb.org/es/la-brecha-de-infraestructura-en-america-latina-y-el-caribe-estimacion-de-las-necesidades-de>>. Acceso en: 22 mar. 2024.

CAÑETE, S.; MONTES, L.; LANDAVERDE, O. *Corredores de integración y cadenas de valor en Centroamérica*. 2021. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/transporte/es/corredores-de-integracion-y-cadenas-de-valor-en-centroamerica/>>. Acceso en: 22 mar. 2024.

IMD. *World Competitiveness Booklet 2023*. International Institute for Management Development (IMD). 2023. Disponible en: <https://www.imd.org/wp-content/uploads/2023/06/WCY_Booklet_2023-FINAL.pdf>. Acceso en: 22 mar. 2024.

RAVE, C.; LANDAVERDE, O.; GRANADA, I. *Corredores de transporte para la integración regional y el desarrollo de las cadenas de valor del Cono Sur*. 2021. Disponible en: <<https://publications.iadb.org/es/corredores-de-transporte-para-la-integracion-regional-y-el-desarrollo-de-las-cadenas-de-valor-del>>. Acceso en: 22 mar. 2024.

O Planejamento Nacional de Logística no Brasil: aportes para a integração da América do Sul

Brunno Santos Gonçalves¹

Resumo: O objetivo da apresentação é reforçar a importância de se ter um planejamento integrado de infraestrutura que concilie diferentes iniciativas, estudos, projetos em um único plano, compartilhado entre todos os atores envolvidos. A sistematização do planejamento integrado em infraestrutura de transportes e logística no Brasil e na América do Sul fundamental para o êxito dos projetos, assim como para a superação definitiva da concepção de projetos de infraestrutura isolados.

Palavras-chave: planejamento integrado; infraestrutura; logística; transporte.

A INFRA S.A. é uma empresa pública vinculada ao Ministério dos Transportes e que tem entre suas atribuições apoiar a estruturação dos instrumentos de planejamento de transporte do Brasil. O objetivo desta apresentação é trazer a experiência brasileira na operacionalização e sistematização do processo de planejamento no país

No Brasil, historicamente, o planejamento de transporte sempre foi setorizado, coexistindo diferentes planos e iniciativas pontuais. Na primeira década dos anos 2000, foram desenvolvidos, separadamente e sem a devida integração metodológica, o Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP), o Plano Hidroviário Estratégico (PHE) e o Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI).

¹ Assessor técnico da Infra S.A. Doutor em Engenharia de Transportes pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Atuou como assessor da Diretoria e da Superintendência Executiva da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Neste cenário, viu-se a necessidade de sistematizar esse processo que denominamos Pirâmide do Planejamento Integrado de Transporte (PIT). Explicando a pirâmide do PIT, no nível estratégico, temos o Plano Nacional de Logística (PNL), que traz a visão de futuro do país, as necessidades e as oportunidades. Em nível tático, observamos os Planos Setoriais; Plano Setorial de Transporte Terrestre (PSTT), Plano Setorial de Portos (PSPORT), Plano Setorial Hidroviário (PSH). Dos Planos Setoriais derivam ações e empreendimento que comporão os planos de parcerias e de investimento público do governo federal.

Imagem 1 – Instrumentos do planejamento integrado dos transportes



Fonte: PIT, 2021, p. 7.

Neste contexto, a partir do momento que começamos a trabalhar com essa sistematização do processo de planejamento, foi possível concentrar esforços e iniciativas em cada um dos níveis de planejamento, estratégicos ou táticos. Mas para isso, na elaboração do PNL 2035, por exemplo, tivemos uma série de desafios. Dentre eles destaco a questão de integração dos planos e iniciativas já existentes em um único programa. Desafio similar ocorre quando se vislumbra pensar em um planejamento integrado da logística da América do Sul. Daí, vem o questionamento que coloco para reflexão neste fórum: “Como conciliar diferentes iniciativas,

estudos, projetos em um único plano, que seja de interesse de todos os atores envolvidos, direta e diretamente?

Vivenciamos esses desafios nos esforços de planejamento recente no Brasil, e o que posso lhes dizer a partir de minha experiência pessoal, é de que não se trata de algo simples, trivial, mas que é possível de ser implementado gradativamente. Trazendo para o contexto do processo de planejamento integrado sul-americano, nota-se que prevaleceram iniciativas de implantação de ações de projetos de infraestrutura de transporte um tanto quanto isoladas. Pensa-se em pavimentar uma rodovia ligando o Brasil a Guiana, ou fomentar um corredor bioceânico, retirando entraves regulatórios e operacionais, mas isso não está sistematizado em um plano único e integrado para o continente. Quando pensamos em projetos isolados, cada projeto tem uma proposta diferente: melhorar a questão de capacidade, condicionamentos, conectividade, melhorar a eficiência de transporte de carga ou no transporte de pessoas, reduzir emissão de poluentes, melhorar a questão de segurança.

Por outro lado, se colocássemos todos esses projetos num único plano integrado regional, qual que seria o objetivo desse plano? Acredito que essa seja a primeira pergunta a ser discutida e consensuada entre os países interessados em desenvolver um instrumento de planejamento integrado regional. Quais os objetivos do plano regional? Melhorar a eficiência logística? Aumentar o comércio entre esses países? Tudo isso deve ser pensado antes de se iniciar um processo de planejamento integrado. E para isso os desafios são enormes. Existem questões de compatibilização de dados, da carteira de projeto que cada país possui, questões regulatórias, necessidade de obtenção de matriz de origem-destino para que possam ser identificados os fluxos de carga e os movimentos mais representativos entre os países, necessidade de levantamento e estimativas de custos de transporte, projeções econômicas, entre outras questões. Isso tudo, eu volto a repetir, entendo que seja possível sistematizar se todos os países envolvidos se sentarem à mesa e definirem objetivos comuns para o planejamento logístico.

Trazendo um pouco da experiência brasileira no Plano Nacional de Logística (PNL), como resultados elaboramos diagnósticos e prognósticos para o horizonte de 2035, contendo análise de cenários multimodais relacionados à infraestrutura de transporte brasileira. Trata-se de um

plano orientado a resultados, no qual se preza muito em racionalização dos fluxos de transporte, no aumento da competitividade, da eficiência logística, da segurança e da sustentabilidade.

A partir do momento que estruturamos uma rede multimodal regional, são identificados os corredores logísticos estratégicos e os projetos que são mais e menos atraentes. Nos diferentes cenários pode-se avaliar a inclusão de novas infraestruturas, mudanças nas projeções econômicas, impactos de novos aspectos legais, como por exemplo no caso do PNL, a questão da nova lei de cabotagem no país e novas tecnologias, como por exemplo o uso de veículos elétricos. Os resultados para cada cenário vão sendo trazidos na forma de indicadores, de mudança de matriz de transporte, mudanças nas questões de sustentabilidade, acessibilidade, eficiência, segurança e impactos no PIB.

Há um exemplo de alocação de fluxos de carga na rede de transporte brasileira. Como resultado, o PNL apresenta os projetos e iniciativas prioritários para os diferentes setores de transporte. Entendemos que estas análises são totalmente possíveis de serem expandidas para o nível sul-americano e latino-americano, desde que haja a colaboração entre os países interessados.

Finalizada esta apresentação, gostaria de salientar a importância da sistematização do planejamento integrado para as iniciativas e projetos que estão sendo gestados em nosso continente. Entendemos que as análises realizadas no PNL são totalmente possíveis de serem expandidas para nível sul-americano e latino-americano, desde que haja a colaboração entre os países interessados. Neste sentido, colocamos a INFRA S.A. à disposição para ajudar no desenvolvimento dos instrumentos de planejamento regional.

Referências

PIRÂMIDE do Planejamento Integrado de Transporte (PIT), 2021, p. 7. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/planejamento-integrado-de-transportes/politica-e-planejamento/Guia_4320027_2021_06_02_Guia_Orientacao_Planos_Setoriais.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2024.

PLANO Nacional de Logística. PNL 2035. Ministério da Infraestrutura, EPL. Disponível em: <https://ontl.infrasa.gov.br/wp-content/uploads/2021/10/PNL_2035_29-10-21.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2024.

PLANO Nacional de Logística Portuária (PNLP), 2019. Disponível em: <<http://antigo.infraestrutura.gov.br/images/2020/03/2.09.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2024.

PLANO Hidroviário Estratégico (PHE), 2013. Disponível em: <https://dados.transportes.gov.br/dataset/99e455ff-86a0-4482-8e00-cec203c17c84/resource/15350aae-5ba9-4993-aac0-bb007929a3fa/download/5_phe_relatorio_plano_estrategico.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2024.

PLANO Nacional de Logística Integrada (PNLI). Disponível em: <<https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/planejamento-integrado-de-transportes/politica-e-planejamento/publicacoes/planonacionaldelogisticaintegradapnli51.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2024.

A importância da qualidade da governança dos projetos de infraestrutura

Alexandre Messa Peixoto da Silva¹

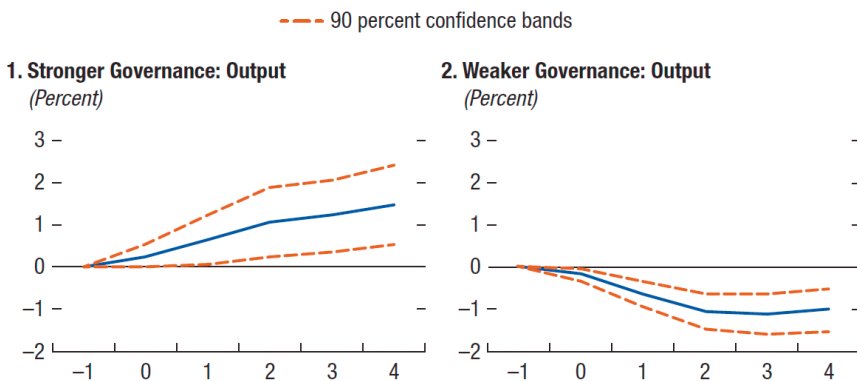
Resumo: O objetivo desta apresentação é definir o que é preciso para um formulador da política observar com relação aos projetos de integração regional de infraestrutura. Expõem-se simulações sobre a relação entre investimento público e crescimento econômico e o peso da qualidade da governança dos projetos de infraestrutura. Conclui-se que há quatro fatores fundamentais a se observar nos projetos de infraestrutura: (i) governança, (ii) transparência e monitoramento, (iii) melhorias regulatórias e (iv) mecanismos de financiamento.

Palavras-chave: governança; ficha de sustentabilidade; infraestrutura; financiamento.

O objetivo desta apresentação é trazer algumas observações querendo responder a seguinte pergunta: o que é preciso para um formulador da política observar com relação aos projetos de integração regional de infraestrutura? Primeiro, trago alguns números de um estudo muito importante do FMI, de 2020, no qual se analisa o efeito da governança dos projetos de infraestrutura sobre o sucesso deles.

¹ Diretor do Departamento de Infraestrutura e Melhoria do Ambiente de Negócios da Secretaria de Competitividade e Regulação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC, Brasil). Doutor em Economia pela Universidade de São Paulo (2011). Foi secretário de acompanhamento Econômico no Ministério da Economia. Foi chefe da Assessoria Econômica da Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade (SEPEC), e da Assessoria Econômica da Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior (SE-CAMEX).

Imagem 1 – Efeitos de choque de investimento público em economias emergentes e de baixa renda



Fonte: Figure 2.6. IMF, 2020, p. 24.

Nota metodológica: The x-axis indicates years after the shock, and $t = 0$ represents the year of the shock. Shock represents an increase of 1 percentage point of GDP in public investment spending. The sample size is 792, and the number of countries is 44. Stronger (weaker) governance is defined based on the value of z in the transition function between governance regimes.

A partir desses gráficos é possível relacionar o efeito sobre o produto do investimento público em infraestrutura. Eles analisam qual o efeito do aumento de 1% dos gastos públicos em infraestrutura sobre diversas variáveis, aqui para sintetizar será avaliado apenas sobre o produto. Os gráficos mostram que há dois resultados extremos. Na verdade, o efeito real sempre está em algum ponto entre esses dois espectros.

De um lado, o efeito mais óbvio do aumento do dispêndio em infraestrutura, ocasionando um efeito positivo no PIB. Pelas simulações, se vê como efeito um aumento de 1% no investimento público, gerando o aumento no PIB de 2%, após 4 anos. Do outro lado, se pode ter um efeito negativo, principalmente se esses investimentos forem mal realizados. O mecanismo desse efeito negativo é basicamente o aumento do dispêndio público, gerando o aumento da dívida pública. Esse aumento da dívida pública gera o aumento da taxa de juros, que gera um efeito negativo sobre o PIB. Então, a partir dessa simulação, o aumento dos

gastos públicos em 1% de investimento do PIB gera uma queda no PIB de 1%. O efeito real está sempre em algum ponto entre os dois extremos.

O importante é que a variável chave desses dois extremos é a governança do projeto. Os efeitos da qualidade da governança também se observam sobre outras variáveis, que acabam sendo determinantes do produto. Uma governança de qualidade potencializa os efeitos dos projetos, inclusive reduzindo o montante necessário de investimentos. Então, a questão da governança desses projetos de infraestrutura é bastante importante para se ter o resultado positivo que se almeja.

Como governança, aqui são considerados quatro eixos diferentes: (i) a questão da governança em si; (ii) transparência e monitoramento; (iii) melhorias regulatórias, que vai muito na questão da harmonização regulatória e (iv) mecanismos financeiros. Com relação à governança, isso vai muito em linha com a apresentação da Infra. S.A. É basicamente a necessidade de um planejamento integrado de infraestrutura, para harmonizar os planos existentes de diferentes setores e exigir uma avaliação socioeconômica para projetos de grande escala. Ou seja, não adianta construir um porto se não tiver rodovia para escoar a produção para esse porto. O planejador dessas obras de infraestrutura deve ter um planejamento integrado entre os diferentes setores, para ver realmente quais fazem mais sentido que outras. Ademais, deve-se considerar a análise de custo-benefício para projetos de infraestrutura, incluindo também externalidades e, portanto, resultados ambientais e sociais.

Em relação à análise de custo-benefício, nesse caso, o benefício não inclui apenas variável econômica *hardcore*, mas também outras variáveis importantes que podem se levar em conta. São dois aspectos basilares da questão de governança: (i) o planejamento integrado entre os diferentes setores de infraestrutura e a (ii) análise de custo-benefício desses diferentes projetos, pois os recursos são escassos e normalmente é preciso ter alguma priorização. Os dois eixos basilares da questão da governança podem levar a um efeito positivo ou negativo desses projetos de infraestrutura.

Outro pilar importante para o desenho desses projetos é a questão da transparência e monitoramento. Aqui como exemplo, tem-se o monitor de investimentos que expõe os dados em vários projetos

de infraestrutura, toda carteira do PPI (Programa de Parcerias de Investimentos), toda a carteira do BNDES está nesse monitor. É um mecanismo de transparência para a sociedade e para os investidores privados, de como está o andamento desses diferentes projetos e quais projetos estão no *pipeline*. Há, também, a ficha sustentabilidade, que é um instrumento de monitoramento da governança desses projetos (Brasil, 2022). Outra questão são as melhorias regulatórias, composta basicamente por três pontos importantes: (i) harmonização regulatória, (ii) identificação de entraves à atividade econômica e (iii) segurança jurídica necessária para os projetos.

Os projetos podem gerar justamente a motivação necessária para a melhoria regulatória em si. Por exemplo, eu acho que uma questão muito importante e necessária em projetos de infraestrutura, e é das que mais chegam, são as ambientais. O licenciamento ambiental é um pilar que necessita de harmonização regulatória. Os três entes federativos, municípios, estados e União, no caso do Brasil, possuem competência sobre a questão ambiental. Há entraves, não no sentido de pular etapas, mas no sentido de não ter duplicação de custos. Muitas vezes nessa questão de sobreposição de competências acaba tendo também duplicação de custos e segurança jurídica. Às vezes, não se tem segurança jurídica até após o licenciamento. Então, é um exemplo que abrange esses três itens em obras de infraestrutura, provavelmente um dos mais fundamentais.

Por último, a questão dos mecanismos financeiros. O investimento público por si só sempre é insuficiente dado o quadro fiscal que sempre precisa de atenção, então a atração de investimentos privados é bastante importante para potencializar os efeitos dos investimentos públicos. Essa atração de investimentos privados pode ter bastante criatividade no bom sentido para procurar novos mecanismos, como debêntures incentivadas, debêntures de infraestrutura, debêntures verdes. Há vários projetos no Congresso tratando sobre esse tema e são mecanismos importantes e que podem ser bem úteis para atração de investimento privado, de tal forma a impulsionar e potencializar os investimentos públicos nesses setores. Como exemplo, tem-se o monitor de investimentos, que é um centro de informações sobre investimentos e sustentabilidade no Brasil, visando facilitar o acesso

a dados relevantes, promover a interação entre governo, investidores, academia, multilaterais e sociedade civil. Como parceiros nesse projeto são destaques: ANTAQ, ANEEL, BID, BNDES, Conexis Brasil Digital, IBGE, INFRA S.A., Ipea, Ministério da Infraestrutura, Ministério do Desenvolvimento Regional, PPI, Telebras, UK Government, UK Sip. No monitor de investimentos é possível encontrar todos os projetos da Carteira do PPI, BNDES e outros. É um instrumento que pode ser útil e importante para a atração de investimentos, para que os potenciais investidores tenham ciência dos projetos que estão no *pipeline*, para divulgação de informações e transparência para sociedade.

Para avaliação da qualidade da governança dos projetos, um instrumento que está sendo desenvolvido junto com BNDES, PPI e BID é ficha de sustentabilidade, ou protocolo de sustentabilidade, que vai justamente em linha dos atributos para infraestrutura de sustentabilidade desenvolvidos pelo BID e pelos princípios do G20 para a qualidade da infraestrutura. É um protocolo que abrange 4 dimensões, o nome sustentabilidade pode causar, digamos, um entendimento incompleto, porque a ambiental é apenas uma das quatro dimensões analisadas, são elas a (i) social, (ii) ambiental, (iii) institucional e (iv) econômico-financeiro. É um protocolo que analisa cada projeto de infraestrutura nas quatro dimensões.

Na dimensão social ele avalia pobreza, impacto social e engajamento das comunidades, direitos humanos e do trabalho e preservação cultural. Na questão ambiental, avalia resiliência a desastres naturais climáticos, a preservação do ambiente natural, o efeito sobre a poluição e o efeito sobre o uso eficiente dos recursos. Na dimensão institucional, avalia o alinhamento com as estratégias nacionais e globais, a governança e mudanças sistêmicas, os sistemas efetivos de gestão e responsabilidade e desenvolvimento de capacidades, é bom dizer também que no institucional tem questões de *compliance*, que são muito importantes nesses projetos. Na dimensão econômica e financeira, avalia também o retorno econômico e social do projeto, a sustentabilidade financeira do projeto e outros atributos.

São quatro dimensões muito importantes para avaliar a qualidade do projeto, ou seja, se o projeto, primeiro, tem sustentabilidade econômico-financeira, se ele cumprir vários requisitos institucionais,

especialmente do ponto de vista de *compliance*, e se ele tem efeitos positivos no sentido social e ambiental. Então são quatro pilares ou dimensões que esse protocolo avalia que justamente analisa a qualidade dos projetos. Existe um documento com toda a metodologia, disponível na Internet, apresentando as quatro dimensões, 49 atributos, quatro fases e três níveis de maturidade do projeto, desenvolvido junto com o BID e a gente está trabalhando nos guias setoriais com BNDES e PPI (Brasil, 2022).

Como conclusão, os efeitos dos investimentos públicos sobre o bem-estar da população dependem muito da governança do processo desses investimentos. A governança do processo é uma variável chave para os efeitos serem positivos, nulos ou negativos. É importante, portanto, a atuação nessas quatro frentes (i) governança, (ii) transparência e monitoramento, (iii) melhorias regulatórias e (iv) mecanismos de financiamento. Também são importantes os protocolos e princípios adotados internacionalmente em relação à qualidade dos projetos de infraestrutura, como diretrizes a serem adotadas e como avaliação dos projetos individuais em si.

Referências

BRASIL. Ficha de Sustentabilidade: Nota Metodológica. Monitor de Investimento – Inovação e Sustentabilidade. Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura, da Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do Ministério da Economia (SDI / SEPEC / ME) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). 2022. Disponível em: <https://codexremote.com.br/monitor-investimentos/20220728_MONITOR_DE_INVESTIMENTOS_METODOLOGIA_FICHA_V6.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2024.

IMF. Growth Impact of Public Investment and the Role of Infrastructure Governance (chapter two). In: SCHWARTZ, G.; FOUAD, M.; HANSEN, T.; VERDIER, G. *Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment*. Washington, DC: International Monetary Fund, 2020. Disponível em: <<https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781513511818/9781513511818.xml>>. Acesso em: 22 mar. 2024.

PAINEL 4

PROMOVENDO A INCLUSÃO SOCIAL E
A SUSTENTABILIDADE DA INFRAESTRUTURA REGIONAL

Reflexões sobre a promoção da inclusão social e da sustentabilidade da infraestrutura regional: contribuições da CEPAL

Camila Gramkow¹

Resumo: Na América do Sul, há um grande acúmulo com a IIRSA e o Cosiplan sobre os projetos de integração da infraestrutura. Atualmente, o grande desafio para a atualização dessa nova agenda da integração sul-americana é a incorporação plena e transversal da promoção da inclusão social e da sustentabilidade ambiental. Nesta comunicação, são apresentadas as contribuições da CEPAL sobre os impactos ambientais e sociais no contexto das mudanças climáticas, além dos impactos sobre a infraestrutura física nos países da região.

Palavras-chave: CEPAL; mudanças climáticas; infraestrutura física; sustentabilidade.

A Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) tem áreas de pesquisa de trabalho que podem contribuir com essa grande discussão sobre infraestrutura. Reconhece-se que houve um grande acúmulo com a IIRSA e o Cosiplan com os esforços do passado, mas talvez o grande desafio ou os grandes temas de atualização dessa nova agenda da Integração da América do Sul seja exatamente a incorporação plena e transversal da promoção da inclusão social e da sustentabilidade ambiental.

¹ Oficial de Assuntos Econômicos do Escritório da CEPAL em Brasília. Doutora em Economia da Mudança Climática pela Universidade de East Anglia, Inglaterra; mestre em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e formada em Economia pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (USP).

A CEPAL tem se dedicado a desenvolver uma abordagem e uma linha de propostas para os países da América Latina do Caribe chamado “Grande impulso” ou *Big Push* para sustentabilidade. Essa é uma tentativa de construir uma abordagem para tentar organizar o debate em torno desses grandes temas que são complexos de serem tratados, a sustentabilidade Econômica Social e Ambiental, pois são justamente temas transversais.

Essa abordagem está em três eixos principais. Parte-se de uma análise da insustentabilidade dos estilos atuais de desenvolvimento para o primeiro eixo, considerando todo o conjunto de evidências sobre a insustentabilidade econômica, social e ambiental, e de análise prospectiva diante de um cenário de inação para o segundo eixo; ou seja, se não enfrentarmos esses grandes desafios, o que tende a acontecer? O terceiro eixo é o de investimentos. O investimento é a grande variável de análise e de ação do *Big Push* no curto prazo, pois se relaciona à capacidade de dinamizar empregos e gerar renda, e que liga o curto e o longo prazo. São os investimentos de hoje que explicam o modelo de desenvolvimento de amanhã

Então, a partir desse diagnóstico do cenário atual, a CEPAL realiza, anualmente, uma análise de como a região está em relação aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), considerando que os temas que foram tratados neste Workshop perpassam todos os ODS, e destaca-se que existem quatro ODS diretamente vinculados aos setores de infraestrutura

No quadro 1, observa-se que, para todos os 17 ODS, há quadros marcados de acordo com a situação de cada: os que estão marcados em verde são as metas dos ODS que tiveram avanço; em amarelo, as metas de cada ODS que tiveram um avanço, porém não na velocidade necessária para o cumprimento da meta até 2030; e os quadros marcados em vermelho são aqueles que não tiveram avanço ou o que tiveram retrocesso.

Quadro 1 – América Latina e Caribe: Metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) por probabilidade de cumprimento até 2030 e porcentagem de metas analisadas por ODS

Objetivo	Metas										Cantidad de datos disponibles		
ODS 1	1.3	1.a	1.1	1.2	1.4	1.5							
ODS 2	2.1	2.4	2.a	2.2	2.3	2.b	2.c	2.5					
ODS 3	3.4	3.b	3.d	3.1	3.3	3.6	3.7	3.8	3.2	3.5	3.9	3.a	3.c
ODS 4			4.1	4.2	4.5	4.6	4.a	4.b	4.c	4.3			
ODS 5				5.2	5.3	5.4	5.5	5.b	5.c				
ODS 6	6.4	6.6	6.b	6.1	6.2	6.3	6.5	6.a					
ODS 7			7.a	7.2	7.3	7.1	7.b						
ODS 8	8.4	8.5	8.6	8.1	8.2	8.3	8.7	8.8	8.10	8.a	8.9		
ODS 9			9.2	9.1	9.5	9.4	9.a	9.b	9.c				
ODS 10	10.4	10.7	10.a	10.b	10.2	10.5	10.6	10.c					
ODS 11				11.1	11.5	11.6							
ODS 12	12.2	12.4	12.b	12.1	12.5	12.6	12.a	12.c					
ODS 13		13.2	13.3										
ODS 14			14.1	14.2	14.7	14.5							
ODS 15			15.5	15.1	15.a	15.b	15.2	15.4	15.6	15.8			
ODS 16	16.1	16.3	16.6	16.2	16.5	16.8	16.10	16.a					
ODS 17	17.11	17.13	17.17	17.1	17.3	17.4	17.7	17.10	17.19	17.6	17.8	17.9	17.12

■ La tendencia se aleja de la meta
■ La tendencia es correcta, pero el avance es demasiado lento para alcanzar la meta
■ La meta se alcanzó o es probable que se alcance con la tendencia actual

Fonte: CEPAL, 2023.

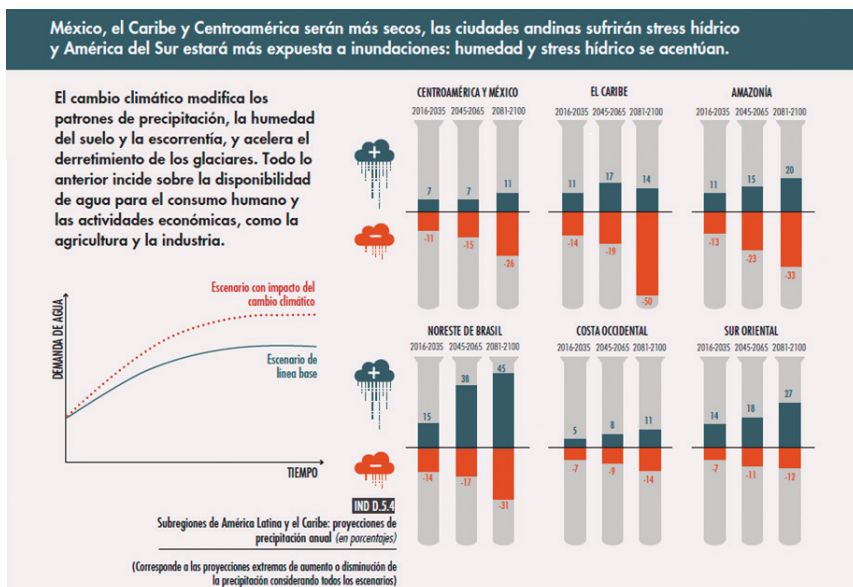
Na América do Sul, 35 metas (ou 31% delas) têm uma tendência que afastam a região do cumprimento de metas proposto para 2030. Em vermelho, particularmente no ODS 10 sobre “redução de desigualdades”, o 2 sobre “fome zero” e o 16 “paz, justiça e instituições sólidas”. Das metas, 45%, ou 40%, mostra uma tendência correta, porém no ritmo insuficiente – que são os que estão em amarelo. 32% das metas ou 29% já foram alcançadas ou estão muito próximas de serem alcançadas.

No eixo de Diagnóstico, foi identificado que há uma assimetria no caso da América Latina e do Caribe e também na América do Sul. A América Latina é uma região que contribui relativamente pouco com

as emissões de gases de efeito estufa: estima-se que a região contribui com menos de 10% das emissões anuais de gases de efeito estufa. Considerando o ponto de vista per capita, a América Latina emite por pessoa 1/3 das emissões da Europa ou dos Estados Unidos; no entanto, apesar de ser uma contribuidora relativamente menor em relação a outras regiões do planeta, ela é uma das regiões mais vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas.

No gráfico 1, observam-se impactos nas grandes regiões da América Latina e da América do Sul.

Gráfico 1 – Desafios em relação aos recursos hídricos



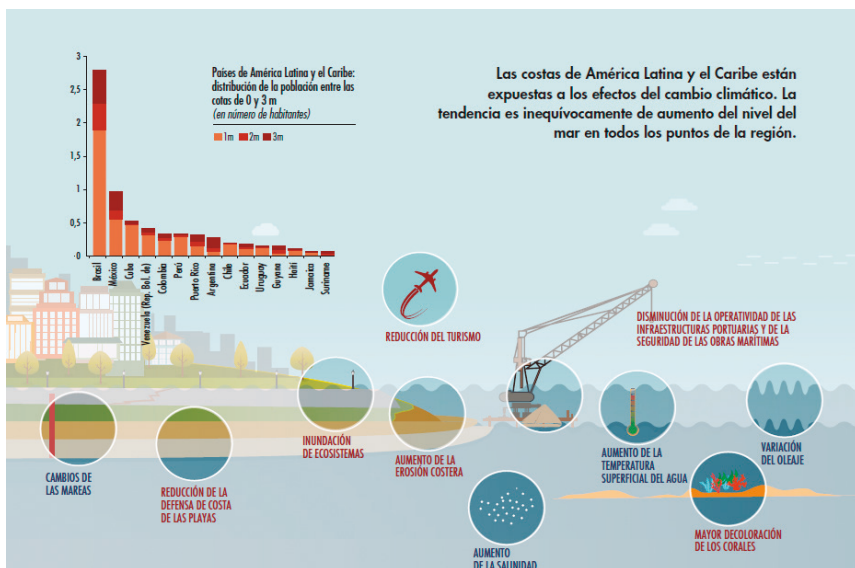
Fonte: CEPAL, 2018.

Observa-se o aumento nos dois extremos. Ou seja, veremos eventos extremos ligados a excesso de chuvas, excesso de tempestade, excesso de inundações, enchentes e os desastres decorrentes de deslizamentos de terra, levando à interrupção da estrutura. Também no outro extremo, temos os efeitos da seca e dos períodos cada vez mais prolongados e

mais intensos de seca, os quais têm impactos direto na infraestrutura de energia. A América do Sul é muito dependente da geração hidrelétrica, que requer reservatórios com quantidades adequadas para o seu funcionamento integral.

No gráfico 2, observa-se alguns impactos que o aquecimento global trará à região. É importante destacar que boa parte da população da América Latina está localizada no litoral, que é exatamente a área que vai sofrer boa parte desses impactos com as mudanças das marés, redução de defesas nas praias, inundações de ecossistemas, impactos no turismo, aumento da salinidade e impactos diretos na infraestrutura portuária, a temperatura da superfície da água, a variação de tamanho das ondas, entre outros.

Gráfico 2 – Desafios nas cidades costeiras diante do aumento do nível do mar

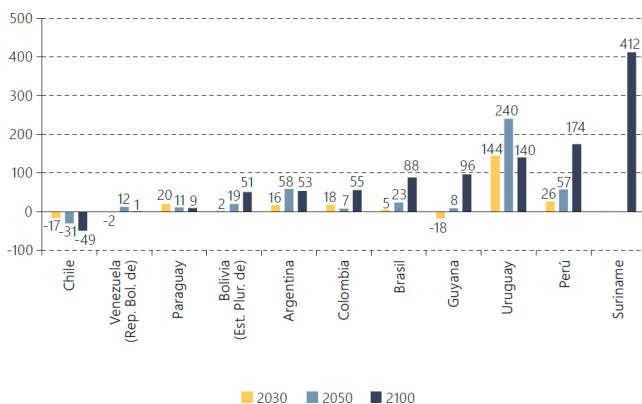


Fonte: CEPAL, 2018.

A CEPAL foi uma das fundadoras de um manual de avaliação de impacto de desastres e tem se dedicado, do ponto de vista técnico, no desenvolvimento de metodologias. A CEPAL participou de mais de 90 estimativas e avaliações de impactos de desastres em 28 países da região desde 1972. Os países da América Latina e do Caribe são expostos esses eventos extremos que serão acentuados nesse cenário de aquecimento global incontrollável abaixo dos limites internacionalmente acordados e que vão desencadear esses desastres.

No caso da América do Sul, um dos principais impactos de desastres são sobre a superfície da terra, como os deslizamentos de terra, que afetam o transporte viário, o principal modal utilizado. Estima-se que somente um desastre ligado a inundações, como o transbordamento dos rios, pode levar perdas anuais significativas. O gráfico 3 indica quais são as perdas por país.

Gráfico 3 – Perdas anuais associadas ao transbordamento de rios para a América do Sul: mudanças relativas em relação ao ano de 2020 (variação porcentual)

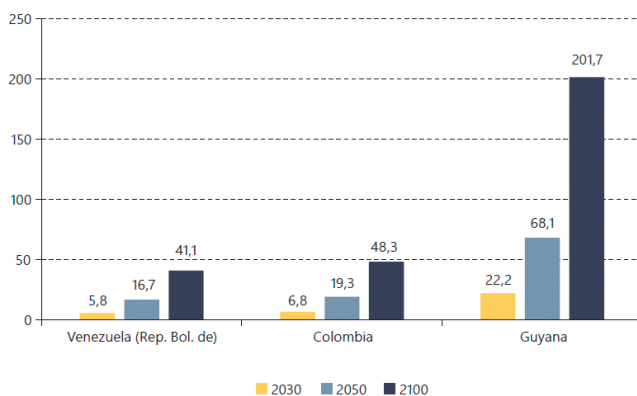


Fonte: CEPAL, 2022.

No caso do Brasil, as perdas são 88% maiores em relação ao que se observou no ano de 2020. Esses impactos vão se acumulando ao longo do período conforme também aumenta a temperatura média global. Um

exemplo de quantificação são as perdas ligadas aos ciclones tropicais, que se aplicam à Venezuela, Colômbia e Guiana, países especialmente vulneráveis na América do Sul a esse tipo de fenômeno, podem ser observadas no gráfico 4.

Gráfico 4 – Perdas anuais associadas aos ciclones tropicais para a América do Sul: mudanças relativas em relação ao ano de 2020 (variação porcentual)



Fonte: CEPAL, 2022.

Para não deixar de lembrar de um dos fundadores da CEPAL e do pensamento cepalino e latino-americano, Raúl Prebisch tem um texto da década de 1980 em que ele dizia em relação à crise ambiental que “nós não estamos enfrentando os novos problemas, mas problemas velhos que estão se agravando”. Ele se referia a uma camada adicional a esses problemas ligados aos efeitos extremos, como já mencionado, no principal modo da infraestrutura logística (modal viário), o efeito da interrupção das estradas, da queda de barreiras e outros impactos que já estamos observando nos últimos tempos.

O gráfico 5 apresenta os impactos, que leva a uma reflexão sobre infraestrutura de portos com aumento das inundações, das zonas urbanas impactadas por inundações, o aumento da erosão das praias, da taxa de transporte de sedimentos, das rotações, a navegabilidade nos

portos marítimos devido ao aumento médio da temperatura das ondas, entre outros.

Gráfico 5 – Impactos na zona costeira

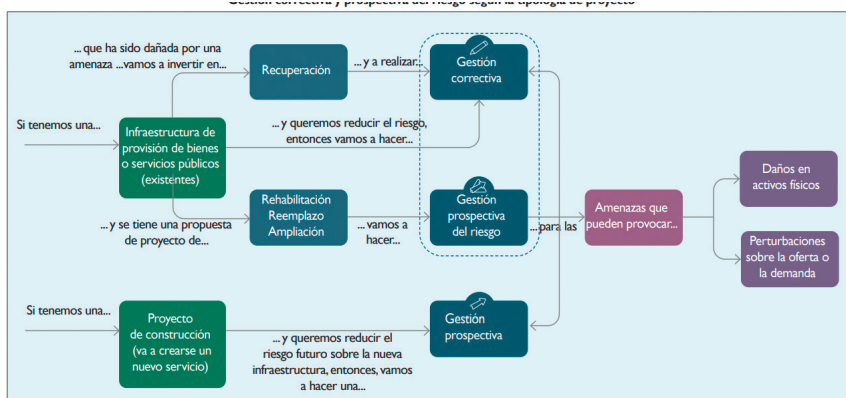


Fonte: CEPAL, 2018.

O documento “Los puertos de América Latina y el Caribe y el riesgo climático: impactos en su infraestructura y posibles medidas de adaptación” aborda especificamente os impactos na infraestrutura portuária da América Latina e do Caribe em relação aos riscos climáticos, identificando quais são esses riscos e os principais impacto, trazendo estudos de caso, além de propor uma metodologia de valoração e soluções de adaptação.

Algumas das conclusões do estudo é que os riscos climáticos desafiam cada vez mais os ecossistemas portuários, afetando sua competitividade, as estratégias a longo prazo, a instalação de custos, e para facilitar esse processo é preciso desenvolver um modelo de análise econômica e estudo de caso como estudo traz para auxiliar nessa análise.

Figura 2 – Gestão corretiva e prospectiva do risco segundo a tipologia do projeto



Fonte: Rodríguez e Lennox, 2023.

Até aqui, foram tratados o diagnóstico, a insustentabilidade e como a América do Sul ainda poderia avançar em termos de desenvolvimento à luz dos 17 objetivos do desenvolvimento sustentável, tendo em consideração algumas evidências dos cenários de inação, ou seja, não limitar o aquecimento global até 2 °C ou até 1,5 °C e os impactos que isso pode ter na infraestrutura.

Em relação ao terceiro eixo, sobre os investimentos, as diversas áreas da CEPAL e as diversas subredes regionais e escritórios nacionais tem trabalhado para identificar quais são essas grandes áreas. Quando se fala sobre a transformação e a necessidade de investimentos (que não são investimentos pequenos), a transformação do modelo de desenvolvimento só vai acontecer se a gente fizer um volume grande de investimentos em diversos setores de forma coordenada – por isso a ideia do *Big Push*.

Quais são esses setores? São 14 setores já identificados que carregam consigo esse potencial transformador e que tem a capacidade não só de tracionar e de puxar a economia e o crescimento do PIB, da renda e dos empregos, mas também de inclusão social e de redução do impacto ambiental. Está aqui a reconfiguração das cadeias globais de valor, a transição energética, eletromobilidade, economia circular, bioeconomia,

Indústria Farmacêutica, das ciências da vida. A pandemia deixou evidente o quanto a região é dependente nesses setores tão importantes como dispositivos médicos, serviços modernos, especialmente aqueles ligados à telecomunicação, manufatura avançada, igualdade do gênero, sociedade do cuidado, gestão sustentável da água, turismo sustentável, o governo digital e segurança alimentar.

Figura 3 – Áreas estratégicas para o Big Push: Missões ou setores propulsores



Fonte: CEPAL, 2022.

Essas são as grandes áreas estratégicas que foram identificadas e que há um esforço de quantificar a necessidade de investimento e o conjunto de políticas necessárias para impulsionar essas áreas. Infraestrutura é uma área que passa por diversas outras, como a transição energética e temas ligados à transporte. Mas há de se fazer um destaque importante que aborda a visão histórica dessa etapa sobre o desenvolvimento da região, que é a necessidade dos investimentos em capacidade de desenvolvimento produtivo e a capacidade produtiva tecnológicas e inovativas, que é muito importante quando se discute a agenda de descarbonização.

Essa visão, que converge em relação à necessidade de investimentos em energias renováveis, na gestão de resíduos, na mobilidade sustentável, parece relativamente consensual, mas é necessário

discutir os investimentos nessas capacidades produtivas, tecnológicas e inovativas para traduzir esses investimentos verdes e sustentáveis em uma agenda de desenvolvimento.

Em termos muito simples, a América Latina, a América do Sul inclusive, é muito dependente das tecnologias verdes de fora. Então, se pensarmos em uma transição energética sem pensar de onde vieram essas tecnologias (por exemplo, painéis fotovoltaicos importados, equipamentos das usinas eólicas importadas, veículos elétricos importados, e assim por diante), então não se alcançarão o desenvolvimento e a incorporação dessas capacidades dentro do território, os quais permitem simultaneamente a redução dessas emissões e a tradução desse conjunto de investimentos também em geração de empregos nos territórios, empregos decentes, empregos bem pagos, que são normalmente os setores de maior valor agregado e da indústria manufatureira.

Foram elaborados cenários que quantificam essa narrativa, como está na Figura 4.

Figura 4 – Coordenação e combinação de políticas: um cenário ilustrativo

Área estratégica	Objetivos	Estrategia de modelización e instrumentos
Transición energética sostenible	Incrementar la capacidad de generación de electricidad mediante fuentes de energía renovables no convencionales. <i>La transición en el sector de la energía eléctrica se combina con la transición energética en el sector del transporte (área de la movilidad sostenible). La bioenergía se incluye en el área de la bioeconomía.</i>	Se simulan inversiones capaces de cuadruplicar la capacidad de generación de energías renovables no convencionales (eólica, solar y geotérmica, biomasa y biogás) hasta 2030 con respecto a 2020. Esta aceleración de la inversión sería proporcional al aumento promedio mundial observado en la década anterior (Centro de Colaboración Frankfurt School-PNUMA para el Financiamiento de Energías Sostenibles y Clima/BNEF, 2019). Además, se simula un uso creciente del hidrógeno en las economías latinoamericanas, por medio de un aumento progresivo hasta llegar, en 2030, al 1% de participación de las celdas combustibles en la capacidad de generación de electricidad de los países.
Movilidad sostenible	Aumentar progresivamente el uso de vehículos eléctricos e híbridos en lugar de vehículos con motor de combustión interna. <i>El avance hacia la electromovilidad se combina con la promoción de los biocombustibles, como el etanol y el biodiésel.</i>	Se simulan subsidios a los precios de los vehículos híbridos y eléctricos (VHE), equivalentes al 30% para los vehículos eléctricos híbridos populares, el 20% para los vehículos eléctricos e híbridos medianos y el 10% para los vehículos eléctricos e híbridos de lujo. Por otra parte, se aumentan los precios de los vehículos con motor de combustión interna (VMCI), por medio de impuestos equivalentes al 10% para los VMCI populares, el 20% para los VMCI medianos y el 30% para los VMCI de lujo. Por último, se simulan normas de supresión progresiva de los VMCI, que podrían consistir en un incremento gradual obligatorio de la proporción de vehículos eléctricos e híbridos en las ventas de vehículos, de manera que sustituyan progresivamente a los vehículos que utilizan petróleo, diésel y gas natural.
Bioeconomía	Ampliar la utilización de los biocombustibles en el sector de transporte. <i>Esto se complementaría con el aumento de la electromovilidad y la generación de electricidad a partir de bioenergía (biomasa, biogás), descrita en el área de la transición energética.</i> Promover la recuperación del capital natural mediante la restauración de áreas degradadas.	Se simula un aumento progresivo de la proporción de biocombustibles hasta alcanzar una convergencia con la mezcla obligatoria que se exige en el Brasil (27,5%). De acuerdo con la CEPAL (2020), en este país continúa la trayectoria histórica de aumento de dicha mezcla. Se simulan inversiones en la reforestación de 30 millones de hectáreas degradadas en América Latina y el Caribe, que corresponden al 10% del área total degradada en la región (Vergara y otros, 2016).
Transformación digital	Aumentar las inversiones en sectores clave para la transformación digital.	Se simula un aumento de las inversiones en los sectores de electrónica, servicios de informática (por ejemplo, <i>hardware</i>) y comunicaciones, a fin de duplicar el nivel de inversiones en 2030 con respecto a 2020.
Industria manufacturera de la salud	Realizar inversiones adicionales en el sector de la industria farmacéutica. <i>También aumentan los gastos públicos en salud (incluidas las vacunas), que se describen en el área de la economía del cuidado.</i>	Se simula una duplicación de las inversiones en la industria farmacéutica para 2030 en relación con 2020.
Economía circular	Promover un mejor aprovechamiento de los materiales en la economía. <i>También se avanza hacia la economía circular al promover la sustitución de los combustibles fósiles por fuentes de energía renovables (transición energética y bioeconomía).</i>	Se simula una duplicación de las inversiones en el reciclaje para 2030 con respecto a los niveles de 2020.
Economía del cuidado	Incrementar el gasto público en áreas clave para implementar sistemas integrales de cuidados.	Se duplica el gasto público en salud y educación para 2030 en relación con los niveles de 2020.

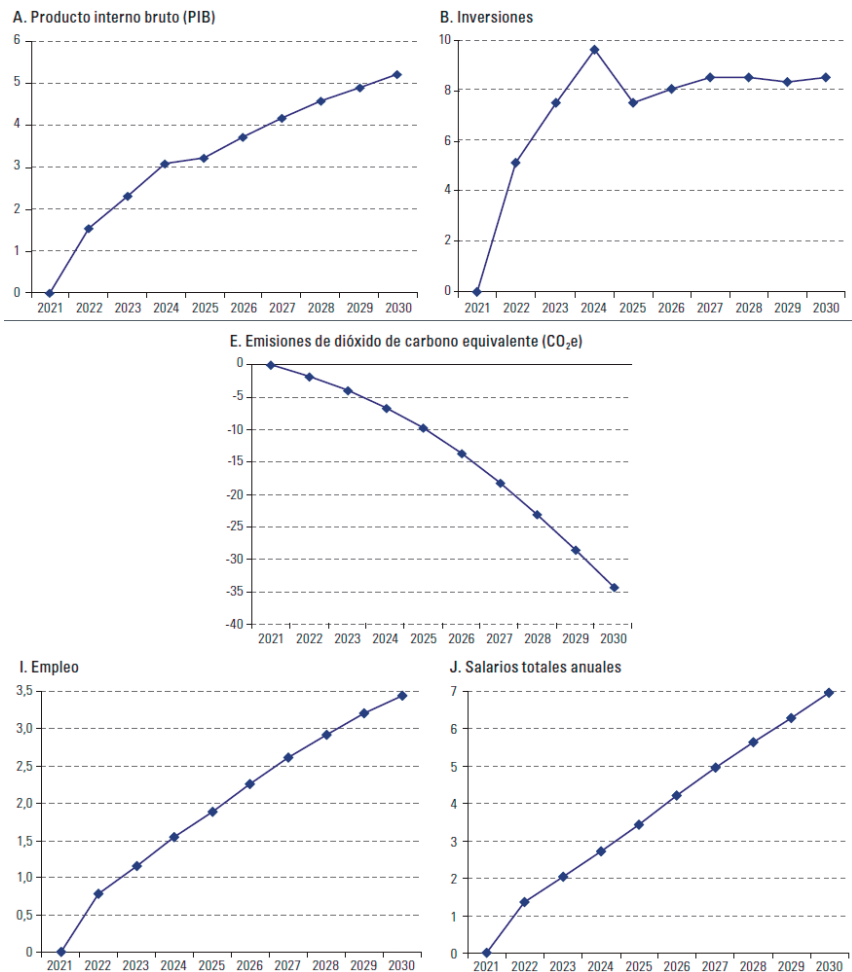
Fonte: CEPAL, 2022.

Foram identificadas e estabelecidas políticas e medidas para impulsionar investimentos nessas áreas estratégicas e quantificamos os seus impactos. Essa figura ilustra os investimentos na transição energética, na mobilidade, na bioeconomia, na transformação digital etc., sendo um exemplo ilustrativo do conjunto de políticas que pode levar esse resultado.

O gráfico 6 mostra o resultado do cenário com essas políticas e em relação sem essas políticas.

Gráfico 6 – América Latina e o Caribe: efeitos macroeconômicos, sociais e ambientais da aplicação de políticas de desenvolvimento sustentável nos países da região, variação em relação ao cenário de referência, 2021-2030 (em porcentagem)

América Latina y el Caribe: efectos macroeconómicos, sociales y ambientales de la aplicación de políticas de desarrollo sostenible en los países de la región, variación con respecto al escenario de referencia, 2021-2030 (En porcentajes)



Fonte: CEPAL, 2022.

Do ponto de vista econômico, os resultados destacam que no cenário em que se adotam essas políticas, o PIB Regional seria 5,2% maior em 2030 em relação ao cenário de referência; o aumento da atividade econômica se deve principalmente ao aumento do gasto público e dos investimentos, e em menor medida o aumento do consumo; a aceleração do crescimento da economia se reflete no aumento dos empregos e dos salários totais que aumentam respectivamente 3,4% e 6,9% em 2030 em relação a esse cenário de referência. Esse aumento nos postos de trabalho corresponde a criação de mais de 10 milhões de novos postos de trabalho em relação ao cenário de referência, o maior crescimento do salários indica que esses novos postos de trabalho se deve à melhor remuneração, na dimensão ambiental os resultados socioeconômicos positivos podem ser obtidos de maneira compatível com a redução da emissão de gases de efeito estufa e essa redução de 34,2% é maior do que os atuais compromissos dos países da América Latina e Caribe para 2030.

Essa análise mostra que, no cenário em que se implementam as políticas de desenvolvimento sustentável, é possível produzir transformações importantes que combinam a criação de empregos com o crescimento mais sustentável do ponto de vista ambiental. A principal conclusão é que é possível avançar simultaneamente no fechamento dessas brechas de desenvolvimentos sociais econômicos e ambientais com a combinação correta de investimentos e de políticas em áreas estratégicas.

É importante mencionar o Acordo de Escazú, que é o primeiro tratado ambiental da América Latina e do Caribe e o primeiro tratado do mundo que prevê dispositivos para a proteção dos defensores ambientais. Na América do Sul, esse acordo já está ratificado pela Argentina, Bolívia, Chile, Equador, Guiana e Uruguai.

Algumas conclusões e recomendações sobre essas reflexões, é que o aquecimento global terá impactos importantes na América do Sul, afetando tanto nível como a taxa de crescimento. O sistema de infraestrutura, particularmente dos logísticos e energéticos, são particularmente suscetíveis aos seus impactos. É necessário contemplar

medidas e investimentos diretamente vinculados a adaptação diante dos efeitos do clima e que contribuam para aumentar a resiliência da infraestrutura e das economias perante os impactos futuros que ocorrerão no âmbito da infraestrutura. É fundamental incorporar princípios de gestão corretiva e prospectiva.

Manter o modelo de desenvolvimento atual, intensivo em carbono, com degradação ambiental elevada e gerador de desigualdades representa riscos. A transição para um modelo mais sustentável ao nível global, não só pode atenuar esses efeitos negativos, mas pode oferecer, com a combinação correta de investimentos e políticas, uma alternativa para aumentar o bem-estar das suas pessoas

Para finalizar, o que se pode fazer em relação a infraestrutura, especificamente como impulsionar ou gerar esse *Big Push* para uma infraestrutura resiliente inclusiva e sustentável: incrementando investimentos e financiamento, melhorando a resiliência das infraestruturas, fomentando a infraestrutura verde, fortalecendo os estados e as instituições ligadas ao planejamento, ao desenho a provisão e a manutenção da infraestrutura, fazendo parcerias público-privadas para financiar projetos de infraestrutura à luz dos ODS, favorecer modelos de governança por setor com participação e cooperação pública e privada, e planejamento a longo prazo.

Referências

ALATORRE, J. E.; FERNÁNDEZ SEPÚLVEDA, I. *Impactos macroeconómicos del cambio climático en América Latina y el Caribe: revisión de la literatura*, 2010-2021, Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/182), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/48524-impactos-macroeconomicos-cambio-climatico-america-latina-caribe-revision-la>>. Acesso em: 20 mar. 2024.

BID Invest. *Riesgo climático y puertos: guía práctica sobre el fortalecimiento de la resiliencia*. 2021. Disponível em: <<https://idbinvest.org/es/publicaciones/riesgo-climatico-y-puertos-guia-practica-sobre-el-fortalecimiento-de-la-resiliencia>>. Acesso em: 20 mar. 2024.

CEPAL. *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago, 2022. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/48308-la-transformacion-modelo-desarrollo-america-latina-caribe-produccion-inclusion>>. Acesso em: 20 mar. 2024.

CEPAL. *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración* (LC/FDS.6/3/Rev.1). Santiago, 2023. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/48823-america-latina-caribe-la-mitad-camino-2030-avances-propuestas-aceleracion>>. Acesso em: 20 mar. 2024.

CEPAL. *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: una visión gráfica* (LC/TS.2017/84/Rev.1). Santiago, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/af31802f-c445-4c2d-823c-ea71aeb61874/content>>. Acesso em: 20 mar. 2024.

RODRÍGUEZ, R. V.; LENNOX, J. *Modelo conceptual para integrar la reducción del riesgo de desastres y la adaptación sostenible e incluyente al cambio climático en la inversión pública* (LC/MEX/TS.2023/33). Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/68644-modelo-conceptual-integrarla-reduccion-riesgo-desastres-la-adaptacion-sostenible>>. Acesso em: 20 mar. 2024.

América del Sur frente al riesgo de fragmentación a nivel global: reflexiones sobre la infraestructura regional para la transformación productiva, inclusiva y verde

Annalisa Primi¹

Resumen: Este capítulo discute que la agenda de infraestructura a nivel regional podría ser un elemento extremadamente importante para repositionar América Latina como un actor relevante en la economía global de mañana. Además de los temas tradicionales de dicha agenda, se considera que el de tema de la conectividad digital es un punto muy importante para una agenda inclusiva y sustentable de infraestructura para la región, la cual puede operar como un factor habilitador de una industrialización inclusiva y verde y para cerrar las brechas de género en el comercio regional.

Palabras clave: OECD; infraestructura verde; digitalización; integración regional.

Esta es una reflexión extremadamente importante en este preciso momento: en América Latina son viejos problemas, así que es necesario buscar nuevas soluciones. Pero en realidad hay problemas muy nuevos también que se ponen en frente en el mundo. El escenario económico global es extremadamente complicado; hay un debate que se está llevando a cabo en las dos líneas de trabajo: infraestructura para el desarrollo con las iniciativas de los OCDE sobre cadena de valor y transformación

1 Jefe da Divisão Econômica e de Transformação do Centro de Desenvolvimento da OCDE. Es Doctora en Economía por la Escuela de Negocios y Economía de la Universidad de Maastricht (Países Bajos), Máster en Cooperación Internacional y Desarrollo Económico por la Universidad de Pavia (Italia) y Licenciada cum laude en Economía de las Instituciones y los Mercados Financieros por la Universidad de Tor Vergata (Roma, Italia).

productiva. Hay todo un debate sobre una reglobalización o una globalización diferente que puede entregar a resultados mejores y hay en todas las dinámicas nuevas en temas de “partenariado” y alianzas estratégicas.

Nos encontramos frente al riesgo de fragmentación a nivel global. Para América Latina una hay el riesgo del olvido y la marginalización porque hay un gran énfasis de los partenariados globales sobre África Asia. Es como si América Latina, en el escenario global, se quedó justo atrás y la agenda de la infraestructura, por su envergadura, que podría ayudar a revertir esa potencia de marginalización de la región en un mundo cambiante.

Obviamente hay un tema de una necesidad enorme de transformar las economías, claramente tenemos el imperativo de la sustentabilidad ambiental; hay que transformar los patrones de consumo de comercio de producción y esto implica y necesita una transformación energética y, por ende, una transformación de los sistemas logísticos y de la infraestructura.

La reflexión que se está haciendo es relevante y con alguna urgencia de que es necesario pasar de los diagnósticos a soluciones implementadas. Son tres los puntos sobre cómo hacer para explorar opciones para transformar un escenario, que no es un escenario ideal, en una ventana de oportunidad para la región. Primero clarificar que los países de la región se pongan de acuerdo sobre una premisa de por qué es importante y por qué hacer una agenda regional de infraestructura.

Es una visión muy parecida a una misión cepalina, pero que es fundamental porque los objetivos de las decisiones de política pública nacional e internacional orientan después los resultados de las negociaciones; entonces, antes de decir que hay que cerrar brecha en infraestructura, hay que cerrarla de una forma inclusiva y hay que saber por qué. Son cinco áreas clave donde se podría actuar una agenda regional de infraestructura y algunas propuestas concretas de cómo se podría hacer.

¿Por qué una agenda? La agenda de infraestructura a nivel regional podría ser un elemento extremadamente importante para reposicionar

América Latina como un actor relevante en la economía global de mañana. Todavía no es así. La agenda de infraestructura tiene una tarea pendiente porque es una agenda poderosa con muchas necesidades de inversión y de partenariado de repensarla no solo para cerrar brechas sino para repositionar América Latina de forma estratégica en el mundo. El segundo objetivo muy importante adicional, me parece que esos son complementarios con la visión de la CEPAL, es el tema de enfrentar los desafíos pendientes estructurales del desarrollo de América Latina y de la transformación estructural, porque hay que absolutamente cerrar esta brecha entre el crecimiento y equidad que sigue siendo una parte del Casillero vacío de la región. Hay una necesidad absoluta de transformar las economías y en ese sentido casi que la relación se revierte en el sentido claro: hay que transformar las economías para crecer mejor pero también hay que transformar las economías productivas, lo que se produce, dónde se produce y cómo se produce para evitar que la agenda de infraestructura sea una agenda que concentra riqueza en lugar de abrir oportunidades para generación de nuevas riquezas.

Se hizo la revisión de transformación productiva de Colombia; cuando un país tiene las 10 primeras empresas exportadoras que explican el 65% total de las exportaciones de un país y más de la mitad está en *commodities*, en petróleo, y decide hacer una agenda de infraestructura que no piensa en la transformación productiva, está implícitamente apostando a determinados sectores y a determinados actores. Entonces hay que tener las lentes puestas sobre los desafíos estructurales.

Justamente la agenda de la integración comercial, de la integración productiva y la transformación estructural de América Latina son dos tareas que son pendientes y están relacionadas porque cuando se mira a América Latina en el mundo, ella es una de las regiones menos integradas.

El gráfico muestra el comercio intrarregional: si se compara a Europa, en que el 60% del comercio es intrarregional, en América Latina sigue siendo 15%. Cuando se analiza más detalladamente, se observa que el comercio intrarregional en América Latina es un comercio más inclusivo en que participan más Pequeñas y Medianas Empresas (PYMEs)

y se comercia productos más sofisticados. Pero hay que activar esa agenda de transformación económica para que la agenda de infraestructura permita el cambio estructural, sino hay riesgo de captura de los que ya están grandes y a veces extranjeros.

Lo que se observa en el mundo es que las otras regiones avanzan; la zona de libre comercio de África es una de las más grandes del mundo, por número de personas con 1.2 billones de población y la mayor con número de países. Un país como Egipto, que es uno de los grandes manufactureros del continente, le agrega 32 partes comerciales con una agenda que se une a una agenda de industrialización hacia lo mismo, ya es muy integrada y están los bloques emergentes.

Son cinco áreas que no son postergables para una agenda regional de infraestructura: cerrar las brechas en la infraestructura digital; la diversificación de las fuentes de energías, que está relacionado con la creación de capacidades productivas a nivel regional donde la cooperación y la integración regional es fundamental; hacer una actualización y una mejoría de los sistemas de transporte de logística para que los ecosistemas de innovación y las cadenas regionales sean innovadoras inclusivas en la región; el tema de la infraestructura resiliente a los desastres naturales, y tener una agenda regional sobre la gestión de las divergencias y enfrentar las disparidades. Habrá que tener una agenda positiva para todo lo que es lo rural, para todo el tema de las comunidades, el género, el tema de las PYMEs.

Estos no son temas que se pueden dejar atrás y hay que tener una lente especial. El tema de la infraestructura digital, de América Latina es un ejemplo muy positivo de la agenda artificiales, del gobierno de conectar a las personas, pero si hay un desafío pendiente de transformar la infraestructura digital – primero en avanzar hacerla resiliente, redundante y segura y que funcione a la par con la de los países más avanzados para permitir que los sistemas productivos y de comercio de mañana operen de una forma integrada en los del mundo.

La conectividad digital es un punto muy importante para una agenda inclusiva y sustentable de infraestructura para la región. Los datos sobre banda ancha: por más que la velocidad ha aumentado, está en 63

megabits por segundo versus 110 con el promedio de la OCDE. Cuando se discuten los *supercomputers*, que son fundamentales para la gestión de los sistemas de Inteligencia Artificial, de los top 500 del mundo, en América Latina solo hay ocho, los que están todos en Brasil. Ahí hay brechas y está el tema de la mejoría de la de la infraestructura digital de llegar hasta el último millo de conectar a todos y de transformarla en una infraestructura que trabaje para la producción y para las empresas, hasta las más pequeñas. Eso es también esencial para hacer un *upgrade* de todo lo que es los sistemas de infraestructura de transporte y logístico. Más allá del impacto de la infraestructura digital como transformadora de todos los sectores industriales, hay un elemento sobre el tema del transporte logístico dónde la integración regional es particularmente importante.

El otro tema era el tema de la energía, de pasar a una matriz energética. América Latina tiene la mayoría de la electricidad ya bastante limpia generada por hidroeléctrico: expandir y diversificar la matriz energética es fundamental y hay varias opciones, no solo explorar lo de lo del viento, pero también el tema del hidrógeno. Lo energético es una frontera abierta y la relación entre la oportunidad de industrialización y la necesidad de invertir en infraestructura en América Latina es fundamental y se necesita un debate nacional y también regional. Esta es una agenda que es extremadamente compleja; obviamente hay unas fronteras que se están moviendo y hay que considerar que no hay solo una transición a la economía verde porque hay muchas transiciones y que el paradigma está abierto y no está dicho cuál va a ser la energía del futuro.

Los países de América Latina tienen recursos naturales que son esenciales. Tienen minerales críticos que son esenciales para las cadenas de valor y la seguridad económica de los países, sobre todo los países OCDE, pero América Latina tiene una gran posibilidad de manufacturar nuevas energías y entonces de transformar la transición energética en una fuente de generación de capacidades productivas a nivel regional. Aquí la agenda de infraestructura es extremadamente complicada pero no se puede postergar la decisión; con relación a esto hay que destacar el litio, el cobre y varios de los de los minerales críticos.

El tema de los minerales críticos no es posicionar América Latina como un proveedor de un material crítico para energía limpia, pues esto no va a hacer que la extracción de estos sea limpia. Lo que hay que hacer es que transformar los sistemas de extracción y de transformación y generar ecosistemas innovadores: las infraestructuras que necesitan de transporte y de energía para hacer esto son muy distintas, si se considera un paradigma extractivo versus un paradigma que genere industrialización, es fundamental tenerlo en una discusión sobre infraestructura.

Hay que tener una mejoría de los sistemas de transporte y de logística y hacerlo de una forma que se relacione con las necesidades de transformación productiva en la región. En el caso del Covid-19, con los datos que, actualizados hasta febrero de 2022, en la región se observó un empuje durante la pandemia y postpandemia para fortalecer capacidades e instrumentos médicos, servicios de salud y producción de medicamentos a nivel regional. Las necesidades de infraestructura no solo de transportes sino energética, infraestructura de investigación y de infraestructura digital para eso son muy amplias.

La infraestructura nueva de América Latina debería tener en cuenta como ella puede operar como un factor habilitador de una industrialización inclusiva y verde. Hay varias áreas. Seguramente el tema de salud, pero también el tema del *agrofood* porque está relacionado con el *food-tech*, el tema de la economía del océano y el mar, porque tiene un impacto muy grande en la relación con la infraestructura, y todo lo que es la bioeconomía. El tema de la Amazonía y el tema de la economía circular: ¿qué tipo de infraestructura de transporte de logística se necesita para que esto pueda funcionar? Hay que tener una agenda regional y pensar en los proyectos que son transfronterizos.

Otro punto era tener una agenda de infraestructura que tenga un lente puesto sobre el tema de las disparidades. América Latina es una región que está bastante bien en tener una agenda de política comercial que está muy atenta a enfocarse en el tema de la inclusión de las mujeres y de evitar que la gente a comercial sea fuente de incremento o persistencias de brechas y de oportunidades. ¿Cómo está la gente de

infraestructura en este sentido? ¿Cómo se podría pensar en un agente de infraestructura regional que ayude a que la mitad de la población de la región participe de una forma activa en el crecimiento del desarrollo y que no quede excluida de la creación de los sistemas de infraestructura?

El componente inclusividad es muy importante para abordar la integración regional y comercial. Las mujeres obviamente comercian y participan mucho menos, participan en los sectores que importa menos y cuando lo hacen a veces son invisibles porque participan de alguna forma informal, faltan muchos datos en esta área.

Otro elemento es el tema de las carreteras rurales que siempre quedan atrás o son más difíciles de hacer. Habría que enfocar en el tema de estar seguros, que la planificación de los proyectos de infraestructura se tenga en cuenta el impacto que esto tiene sobre las pymes, que obviamente no están en las mesas de negociación de los grandes procesos.

Sobre el tema de los desastres naturales, está el proyecto de la OECD de cooperación con Japón que se basa en tres pilares para identificar principios y buenas prácticas sobre planificar, construir y gestionar una infraestructura que sea resiliente a los desastres naturales. Colombia es uno de los otros países, junto con Estados Unidos, Japón, India, Indonesia y otros, con el cual la OECD está trabajando y eso podría generar un espacio interesante de diálogo con la región.

Hay la necesidad de actuar sobre medidas de prevención el tema de las capacidades de reacción y el tema de la reconstrucción. Sobre la reconstrucción, hay énfasis en reconstrucción de infraestructura con una óptica innovadora y de futuro: en muchos casos es muy difícil intervenir en reconstruir la infraestructura destruida o dañada por desastres naturales porque hay todo un tema de sensibilidad, a veces es cultural, a veces es histórico, a veces tiene que ver con la resistencia de algunas comunidades. Es fundamental que las inversiones que se hagan sirvan para reconstruir, pero no para reconstruir perpetuando brechas que habían, sino para que se puedan transformar en intervenciones rectoras, lo cual significa aumentar los recursos que se tienen que invertir para la reconstrucción.

Es extremadamente difícil, pero si hay las lentes puestas en eso hay algunas buenas prácticas que se pueden implementar este tema. El impacto de los desastres naturales está incrementando, son más frecuentes y la magnitud de sus impactos, sobre todo en determinadas áreas, a veces es sobre las más pobres lamentablemente. Entonces es un área que hay que tener en cuenta con mucha prioridad.

Son tres áreas bloques para pensar a nivel de cooperación regional en infraestructura: el tema de los datos, el tema de la tecnología y el tema de los partenariados. Los datos porque hay varios elementos tanto desarrollados por los bancos e instrumentos muy interesantes de cajas sobre monitoreo y procesos de análisis de riesgo, hay muchos instrumentos que están desarrollados a nivel de país, habría que avanzar más en la cooperación y en buenas prácticas en esta área y también en desarrollar bancos de datos que sean compartidos.

Las tecnologías porque hay que utilizar la tecnología de frontera tanto la digital como la física para hacer que la infraestructura sea resiliente e inclusiva. Se podrían desarrollar soluciones específicas y obviamente buscar la forma de hacerlo en partenariado teniendo en cuenta que en la región de América Latina hay muchos bloques, acuerdos y protocolos donde distintos países participan. Entonces la parte de armonización es muy complicada. Acá hay unas áreas que me parecen necesarias avanzar el tema de invertir en o codesarrollar estándares comunes normas sistemas de interoperabilidad; obviamente esto es extremadamente difícil, no es tanto costoso en términos de negociación, y creo que la clave está en el codesarrollo y no en la imposición de armonización, porque esto hemos visto que históricamente no funciona.

El desarrollo de sistemas y plataformas compartidas para la validación y el monitoreo de la implementación y del impacto de los proyectos de infraestructura podría haber ganancias en generar espacios empezar por algunos pilotos y generar espacios compartidos. Invertir en la capacitación a nivel subnacional para proyectos de infraestructura que son transfronterizos, elaborar actividades, compartir conocimientos sobre cómo se cierran las brechas a nivel, por ejemplo, rural, de género o de pequeñas y medianas empresas. Muchas de estas acciones se llevan a

cabo a nivel nacional y hay mucho conocimiento que se acumula y poca posibilidad de compartirlo y transformarlo en acción.

Un tema que me parece interesante que es nuevo es intentar buscar nuevas formas de partenariado industriales en el desarrollo de la infraestructura que aborden los dos objetivos: hacer una infraestructura más integrada a nivel regional para cerrar brechas, pero también respondiendo a la necesidad de creación de capacidades productivas, y buscar a nivel regional una forma de tener una voz única en los foros globales. Hay muchos debates sobre el tema de los estándares, entonces la región podría beneficiarse de buscar posiciones compartidas.

Este es un es un momento muy importante y justo para que la región busque soluciones efectivas de una forma conjunta a los grandes problemas que nuestro mundo está enfrentando y que las poblaciones en el mundo están enfrentando. Creo que eso y la agenda de infraestructura tiene una grande posibilidad de actuar como un desatador de inversión en otras agendas qué son importantes para la región y para el mundo.

Creo que un elemento crucial es desarrollar una agenda de infraestructura que permita posicionar América Latina no como un mercado donde los otros lleguen con soluciones ya desarrolladas, sino como *partner* relevante en la en redes internacionales muy complejas. Hay que buscar una forma de que las acciones de hoy ayuden a construir un mundo mejor y donde la región tenga una voz relevante y no sea solo tomadora de decisiones. ¿Además, el mundo necesita soluciones diferentes y qué nos dice que estas soluciones no pueden venir de la región? La clave va a ser actuar en conjunto áreas específicas.

Obviamente, el tema de los estándares y normas, la fragmentación que existe a nivel comercial y a nivel de infraestructura son un lastre que hay que superar. Pero hay dos elementos nuevos. El tema del saber hacer a nivel del *business*: hay países emergentes donantes históricos de la región que sí están buscando nuevas formas de partenariado con la región y creo que hay un espacio para negociar para tener aliados y cooperación internacional de forma distinta, más basados en partenariado industriales porque todos están buscando soluciones

distintas. Está será el estándar de negociaciones, no la tradicional cooperación para el desarrollo de ayuda.

El otro es el tema de la inversión porque obviamente en la región se invierte en infraestructura en promedio entre el 2% y 4% del PBI. Esto es muy bajo y hay nuevas fuentes de financiación que se podrían movilizar, sobre todo para el tema de los fondos climáticos, pero se debería tener una agenda de infraestructura que justamente ponga el tema de la sustentabilidad ambiental y de la inclusión al centro para poder negociar acceso a estos nuevos fondos y gestionarlos de forma para tener áreas industriales.

Metodologias de impacto econômico e ambiental para repensar uma nova agenda de infraestrutura

Joana Chiavari¹

Resumo: Este capítulo apresenta uma agenda propositiva baseada em metodologias para estimar impactos econômicos e sócio ambientais dos projetos, em que se identificam 12 ações agrupadas em três pilares norteadores que teriam impacto na condução do processo decisório na redução dos riscos de execução dos projetos e na qualidade da infraestrutura. Esses pilares são focados na antecipação da análise socioambiental, na qualidade dos estudos socioambientais e na transparência e encontram, como alavanca, a governança do investimento público.

Palavras-chave: infraestrutura; impactos ambientais; EVTEA; América do Sul.

A infraestrutura é de fato uma agenda poderosa, os projetos de infraestrutura são importantes vetores desenvolvimento, pois eles podem atender lacunas importantes como acesso a mobilidade, a energia, o saneamento, a conectividade, eles podem ajudar os países a uma transição de crescimento verde.

A experiência mostra que grandes obras de infraestrutura também podem provocar impactos ambientais negativos e um exemplo bastante palpável é o nexos histórico entre infraestrutura e desmatamento, o qual tem sido uma constante infelizmente na Amazônia nas últimas décadas, principalmente em relação a projetos de infraestrutura terrestre com

¹ Diretora de Pesquisa do Programa de Direito e Governança do Clima do CPI/PUC-Rio. Doutora em Análise e Governança de Desenvolvimento Sustentável pela Università Ca' Foscari di Venezia e Mestre em Gestão Ambiental pela Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

95% da conversão de florestas na região tendo ocorrido a uma distância de 5,5 km de estradas. Isto não é só um legado do passado, realizou-se uma estimativa de 4 projetos de concessões federais que estão no *pipeline* e observou-se que eles têm o potencial de desmatar quase 7 mil km² nos próximos 30 anos se forem implementados da maneira que são concebidos.

Sobre os custos relativos a esses danos ambientais: eles modificam a análise de custo-benefício dos projetos de infraestrutura; por exemplo, só em relação ao custo do carbono, que é liberado pelo desmatamento de um projeto decorrente dessa implementação, pode superar e muito o custo fiscal da implementação de um projeto. Então é imprescindível que a gente entenda como reduzir os impactos socioambientais dos projetos de infraestrutura.

Apresenta-se uma agenda propositiva com ações muito concretas de curto, médio e longo prazo que a gente concebeu para o futuro da infraestrutura no Brasil, mas que pode oferecer perspectivas importantes para os planos de integração regional. Essa agenda é fruto de um mergulho ao longo dos últimos quatro anos em que foram mapeadas as principais etapas do ciclo de vida de projetos de infraestrutura. Foi analisado o processo de tomada de decisão e foram desenvolvidas metodologias para estimar impactos econômicos e socioambientais dos projetos, e a partir disso foi possível identificar 12 ações agrupadas em três pilares norteadores que teriam impacto na condução do processo decisório na redução dos riscos de execução dos projetos e na qualidade da infraestrutura. Esses pilares são focados na antecipação da análise socioambiental, na qualidade dos estudos socioambientais e na transparência e encontram, como alavanca, a governança do investimento público.

Em primeiro lugar é preciso qualificar o processo de tomada de decisão sobre os grandes projetos de infraestrutura, sendo necessário definir expressamente qual a sequência das etapas que um projeto precisa passar com linearidade a partir do planejamento até a operação, passando pela viabilidade.

O encadeamento entre as etapas do fluxo tende a melhorar a consistência técnica dos projetos; ela facilita o acompanhamento desse projeto e dá mais transparência, reduzindo os riscos e atraindo os investidores. Por mais que seja bastante óbvio essa linearidade, a análise sobre os projetos, das concessões federais, indica que isso não acontece na prática, que as etapas vão acontecendo não necessariamente nessa ordem lógica e que permite que a análise vá ganhando granularidade. Então um ponto fundamental que a nossa pesquisa aponta é a necessidade da análise dos componentes socioambientais desde a fase de planejamento. Ou seja, que a análise ambiental ela precisa necessariamente vir antes da parte do licenciamento ambiental. Os projetos que são inviáveis do ponto de vista socioambiental precisam ser enxergados como um projeto de risco porque eles aumentam o custo de implementação, afugentam o setor privado qualificado e são projetos que devem ser considerados projetos de baixa qualidade que deveriam ser descartados.

Foi identificado que tornar a realização dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental necessariamente obrigatórios e que eles precisem vir antes dos estudos de pagamento é algo fundamental e que na nossa regulamentação atualmente não tá disposto dessa maneira. Além disso é preciso que os estudos dialoguem entre si para que eles possam ganhar essa granularidade.

Na análise, identificou-se que mais de 30% existe de sobreposição entre o diagnóstico ambiental que acontece nos estudos de viabilidade técnica, econômica, ambiental (EVTEA) e nos estudos de impacto ambiental (EIA). Então o processo de decisão tem muito a ganhar desse diálogo para se lapidar, aumentar suficiente e reduzindo riscos.

Uma sugestão é que é possível pensar na criação de uma fase, após a fase de planejamento e antes do início da fase de previabilidade, incluir uma etapa no processo decisório onde caberia uma análise de previabilidade, ou seja, alguma comissão independente poderia testar a previabilidades de um projeto com base as informações pré-existentes através de respostas que seriam dadas algumas perguntas orientadoras, em que isso balizaria a avaliação. Apenas projetos que passassem por essa análise prévia habilidade poderiam avançar e para eles seria feito um EVTEA, e só os projetos que seriam viáveis a partir de uma análise de EVTEA é que eles deveriam seguir para o licenciamento ambiental.

O segundo pilar dessa agenda diz respeito ao aprimoramento dos estudos ambientais como a EVTEA e EIA e dos componentes ambientais que são analisados por esses estudos de um lado e de outro lado numa melhor delimitação da área de influência dos projetos que fosse capaz de melhorar avaliar o que são os potenciais impactos diretos e indiretos dos projetos. Para isso, foi desenvolvida uma abordagem inovadora para delimitação das áreas de influência indiretas e que estima quais áreas são influenciadas economicamente pelos empreendimentos.

Essa metodologia, na verdade, avalia qual o impacto da modificação da dinâmica econômica que resulta dos projetos, mesmo em áreas que não são necessariamente cortadas pelo traçado do projeto, sendo a partir daí possível calcular o impacto econômico e ambiental que um projeto tem, por exemplo, em termos de toneladas de carbono. Aqui nesse slide tem um exemplo de como a gente fez essa análise, por exemplo, para o projeto da BR-319 que liga Porto Velho a Manaus. Identificou-se que a metodologia utilizada atualmente está defasada porque ela aponta uma área de influência de até 38 mil km² ao passo que essa metodologia de acesso a mercado ele identifica uma área bem maior de 300 mil km² que é afetada pela dinâmica socioeconômica causada pela implementação do projeto.

Foi feito esse exercício também para o projeto da Ferrogrão e identificou-se também que a área de influência indireta, quando delimitada somente, como no caso dessa figura, pelos buffers de 10 km no entorno do projeto a partir do eixo da ferrovia, que é feito atualmente, é bem menor do que aquilo que é encontrado quando utiliza-se a metodologia de acesso a mercado onde essa área de influência é muito maior e acaba incidindo em áreas que podem estar muito distantes desse buffer que normalmente é calculado. Isso acaba impondo uma revisão dos impactos por exemplo sobre o desmatamento, sobre outras dimensões e também a estimativa da emissão de carbono que seria resultante desse tipo de projetos.

Ainda sobre o pilar de aprimoramento dos estudos, aparece a necessidade de aprimorar o que a gente tem atualmente em termos de manuais setoriais e também termos de referências dos estudos ambientais.

Identificou-se a oportunidade de incorporar componente socioambientais listados em diretrizes internacionais aos nossos manuais e aos nossos termos de referência, fazendo esse compilado e identificando que existe um espaço para aprimoramento. Por outro lado, também identificou-se que, atualmente, os manuais setoriais não são necessariamente cumpridos nos termos de referência dos projetos e que manuais setoriais tanto para rodovias como para ferrovias são cumpridos entre 26%, 80% e 76%, o que dá uma ampla margem para melhoramento. Uma questão ainda mais preocupante que é o fato que eventualmente os estudos não cumprem os seus próprios termos de referência. Há uma oportunidade de melhoramento bastante efetiva.

Finalmente, na agenda de transparência, a nossa análise se concentrou em 10 concessões federais de transporte terrestre e identificou-se que mais da metade dos principais documentos e informações relativas aos projetos estavam indisponíveis ou não existiam. Mesmo através de formulações, por Lei de Acesso à Informação e por todos os as formas disponíveis para ter acesso a esses documentos.

A iniciativa o monitor de investimentos, citada anteriormente pelo Alexandre Mesa, é um avanço muito importante, mas a disponibilização dessas informações, tanto do ponto de vista financeiro dos projetos como das informações sobre as análises e as características e impactos ambientais, são extremamente importantes.

Toda essa análise resultou numa proposta de agenda como eu falei anteriormente com 12 ações a partir desses três pilares em que foi feito um esforço de identificar quem são os órgãos responsáveis que precisariam estar envolvidos para sua implementação.

Novos projetos de infraestrutura poderão atrair grande volume de investimento, o que torna necessária a adoção de critérios claros de priorização para alocação de recursos, transparência das informações financeiras e socioambientais no nível do projeto e avaliação criteriosa do impacto desses investimentos. Um aumento dos investimentos em infraestrutura sem uma melhora na sua governança não trará os benefícios sociais pretendidos.

Inclusão social, serviços públicos essenciais e sustentabilidade como eixos da nova agenda de infraestrutura regional na América do Sul

Helena M. M. Lastres¹

Resumo: A apresentação propõe seis eixos para a nova agenda de infraestrutura e logística para a integração sul-americana. Parte-se do pressuposto de que esses eixos devem, essencialmente, estimular o desenvolvimento de soluções para evitar e diminuir os impactos dos projetos priorizados nacional e regionalmente pelos países membros no conjunto dos projetos de integração. Ademais, é necessário consolidar os mecanismos de avaliação para promover mudanças estruturais, a sustentabilidade, a inclusão, o conhecimento e demais serviços públicos.

Palavras-chave: América do Sul; sustentabilidade social; sustentabilidade ambiental; avaliação.

São de extrema importância tanto a reafirmação do compromisso dos países da América do Sul para a melhoria de sua infraestrutura e logística, quanto o convite para pensar e debater uma nova agenda para a integração regional. Propõe-se seis imperativos para essa nova agenda².

Em primeiro lugar, nota a necessidade de ampliar e consolidar a inclusão social, a sustentabilidade e as conexões com o desenvolvimento local, no esforço de recriar e modernizar as formas de integração sul-americana, visando fortalecer as chances de enfrentar o nosso desafio principal na região: a luta contra a pobreza e desigualdade.

1 Coordenadora da RedeSist. PhD em Desenvolvimento e Política de C&T&I, SPRU, University of Sussex, Inglaterra, Mestre em Economia da Tecnologia pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (Coppe) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Economista pela mesma universidade.

2 Ver detalhes sobre esses imperativos em Lastres e Cassiolato, 2024.

Ressaltam-se os avanços já conquistados, mas também que a promoção tradicional da infraestrutura sul-americana – orientada majoritariamente para o crescimento econômico – reflete principalmente os objetivos e interesses dos maiores agentes exportadores. Não é de se estranhar que tenha chamado tanta atenção o mapa com os resultados dos investimentos realizados com tais orientações. Como apontado, anos atrás, por vários especialistas, a região passou a “ficar de costas para si mesma”. É sempre importante pensar no comércio internacional de bens e serviços e sua ampliação. Porém ainda mais importante é entendermos que a repetição desse tipo de modelo de política resulta no reforço de exclusões e desigualdades.

Há diversos exemplos dessas limitações e distorções, tanto no Brasil, como na região. As várias rodadas anteriores de discussão das agendas do Cosiplan registraram relevantes reclamações e sugestões nesse sentido. Em especial por parte de pequenos produtores, que sempre viram as novas logísticas sendo montadas sem contribuir para equacionar suas dificuldades em escoar a produção. E advogavam soluções simples, como transportar seus produtos em *containers* coletivos compartilhados. Há também um alto índice de mortalidade de mulheres que precisam viajar para ter apoio em seus partos.

Reitera-se o que já foi destacado nos capítulos anteriores: até hoje os mais pobres e as mulheres, principalmente as não brancas, são as principais vítimas das crises e desastres ambientais, sanitários e outros resultantes das políticas que reforçam exclusões e desigualdade. Com isso, reforça-se a relevância da visão contextualizada e integrada da sustentabilidade, que é social, ambiental, cultural, econômica e política. Isso se limitar em apenas cinco dimensões, porque vários autores falam em oito e até mais que isso. E ao propor destacar a dimensão social em primeiro lugar, é importante que o eixo da sustentabilidade focalize a resolução das questões de classe social, gênero, raça e etnia e coesão regional como sua primeira prioridade.

O segundo imperativo remete à uma pergunta já colocada: qual modelo de infraestrutura desejado, para quê e para quem e como? Aqui ressalto a importância de apoiar projetos de infraestrutura para além da

concepção de infraestrutura física tradicional e para além de uma visão economicista estreita. A proposta é pensar em projetos de infraestrutura do conhecimento e que atendam, em primeiro lugar, as necessidades das sociedades brasileira e sul-americana.

Ao destacar que o conhecimento é um fator de integração essencial, sugere-se priorizar a infraestrutura e a logística do conhecimento, apoiando a educação, ciência e tecnologia e os demais serviços públicos essenciais, como vetores fundamentais do desenvolvimento no terceiro milênio. Há uma urgência e uma grande oportunidade de, ao mobilizar a infraestrutura do conhecimento e demais serviços públicos, estimular a criação e uso de novos e apropriados conhecimentos, conceitos e indicadores, esforços analíticos e de proposição e avaliação de política com eixo na inclusão, sustentabilidade, coesão e paz.

Sublinha-se que o apoio às “infraestruturas sociais e políticas” além de essencial para resolver as questões desigualdade, pode incentivar toda uma transformação, modernizando e dinamizando as estruturas produtivas inovativas de bens e serviços na região.

Na rede de pesquisa RedeSist³, com apoio da Fiocruz, houve a oportunidade de pensar os sistemas produtivos e inovativos de saúde no território brasileiro e também no exterior. Há uma grande oportunidade para pequenos fornecedores e arranjos produtivos inovativos locais com eixo na saúde, educação, ciência e tecnologia, habitação, alimentação segura e saudável, acesso à água, esgoto, energia, transporte, conectividade, cultura e demais serviços públicos essenciais⁴.

Quando se investe, por exemplo, em saúde pública, diversas atividades produtivas e inovativas, com variados graus de intensidade tecnológica, são mobilizadas: isso inclui desde vacinas, medicamentos, mobiliário, tecnologias da informação, conectividade, equipamentos, materiais e serviços especializados até calçados, têxteis e confecções, serviços de manutenção e limpeza, etc.

Há uma demanda pública de enorme porte, de escala multiplicadora de investimentos que pode inclusive privilegiar o fornecimento local por

3 Ver <www.redesist.ie.ufrj.br>. Acesso em 22 mar. 2024.

4 Lastres, H. M. M. *et al.*, 2021; Lastres e Apolinário, 2022; Lastres, Cassiolato e Bastos, 2022.

parte de pequenos produtores e arranjos produtivos locais. Destaca-se o poder de compra dos Estados; e da garantia da demanda, que talvez seja o mais importante mecanismo de política para o desenvolvimento produtivo e inovativo: o governo diz “eu compro se você produzir assim e por tal período”. Isso funciona e produz um resultado imenso.

A terceira sugestão é sobre a economia digital. Uma outra pesquisa realizada pela Rede objetiva responder à pergunta feita pelo Centro de Estudos Regionais do Comitê Gestor da Internet: o que é a Economia de Dados no mundo e no Brasil? Visou-se, não só desvendar o que significa isso, que está no cerne da atual mudança de paradigma socioprodutivo, mas como se conceitua e mensura no mundo e no Brasil. Discutiu-se também os mitos associados à digitalização. E também os alertas sobre as novas formas de trabalho, exclusão, divisão internacional do trabalho e também de colonialismo.

Muito se fala da digitalização como um “novo Colombo”. Essa discussão é estratégica ao futuro do Brasil, ALC e demais países. Fundamentalmente, há a urgência de apoiar projetos integrados para o desenvolvimento de tecnologias, conhecimentos, equipamentos, sistemas, plataformas e demais bens e serviços digitais adequados às nossas necessidades locais, nacionais e regionais. Propõe-se, assim, avançar além do papel de usuários passivos e reforçar as estruturas produtivas e inovativas regionais para alcançar autonomia e soberania nessas tecnologias e produtos críticos ao nosso futuro⁵.

Em quarto lugar, recomenda-se pensar em novas formas de apoio aos projetos regionais integrados que visam ampliar a sustentabilidade social, ambiental, econômica, política e cultural. É preciso estimular o desenvolvimento de soluções para evitar e diminuir os impactos dos projetos priorizados nacional e regionalmente pelos países membros no conjunto dos projetos de integração.

Em quinto lugar, coloca-se o imperativo de articular, contextualizar, modernizar e integrar sistemas e processos financeiros. Uma das questões que investigamos, na pesquisa sobre digitalização, é sua associação com a financeirização.

5 Lastres, H. M. M. *et al.*, no prelo.

É importante refletir se, tanto em nossa região quanto no resto do mundo, esse não deve ser considerado como o principal entrave aos apoios ao desenvolvimento. Isto é: se as condições e regras para o financiamento não operam como uma poderosa “política implícita” capaz de excluir, dificultar e até mesmo impedir o apoio a agentes, atividades e territórios mais carentes que dependem do Estado e que não conseguem acessar outras alternativas de investimentos, levando também a um reforço de dependência, concentrações, desigualdades e acirramento dos processos de competitividade.

A sugestão proposta aqui é pensar nas condições possíveis para alterar os sistemas regulatórios de prioridade, governança, orientação e avaliação de políticas, que são geralmente baseados em visões importadas sem adequação aos nossos contextos e se baseiam na lógica financeira rentista e curtoprazista.

Ressalta-se inclusive a necessidade de questionarmos os limites e demais condicionantes que essa lógica coloca à própria atuação dos Estados nacionais. E os quais, por vezes, desavisadamente são naturalizados, ao reiterar que é preciso atentar para os “espaços fiscais” dos investimentos, especialmente aqueles voltados ao atendimento de nossos imensos desafios⁶.

O sexto imperativo remete à necessidade de ampliar e garantir e participação dos atores locais subnacionais no planejamento e gestão dos novos projetos de infraestrutura e logística. É uma oportunidade enorme de conhecermos a nós mesmos melhor e avançarmos de modo articulado, visando democratizar e legitimar a escolha, e respectivas formas de apoio, das iniciativas apoiadas. Tal esforço pode contribuir também para a continuidade às ações nessa nova agenda de integração. Nessa linha destaca-se também a urgência de aumentar e consolidar, em particular, a colaboração entre as instituições de ensino e pesquisas locais na formulação na implementação um acompanhamento e principalmente na avaliação de projetos.

6 Ver, dentre outras reflexões críticas ao “insidioso processo de contaminação intelectual” a que tem sido submetida opinião pública no debate econômico sobre o “teto fiscal” e outros: <<https://leiaisso.net/k94jk/>>. Acesso em: 22 mar. 2024.

Reitera-se aqui que apenas falar da urgência de promover mudanças estruturais, a sustentabilidade, a inclusão, o conhecimento e demais serviços públicos possivelmente não irá mudar nada. Mas se esses imperativos estiverem nos critérios de avaliação da nova agenda de políticas, as chances de mudança ficam bem maiores. Então, reforça-se a questão da avaliação, a qual inclusive sugere a mobilização de massas enormes de conhecimentos, sendo necessário envolver investigadores, professores, gestores e outros atores locais na realização de estudos para identificação de oportunidades, critérios, planejamento, formas de financiamento, estruturação de projetos, acompanhamento e avaliação das ações e demais atividades envolvidas.

Reafirma-se também a importância do acúmulo, uso e atualização de dados e conhecimento apropriados ao desenvolvimento do contexto específico dos países sul-americanos, de forma inclusiva, sustentável e de modo integrado. Tais esforços podem contribuir para reforçar as bases de sua criação na própria região. E também evitar a disponibilização de informações estratégicas, de milhares de projetos e dos bancos de dados do governo brasileiro, às empresas internacionais de consultoria, as quais já recebem ao serem contratadas e que, em muitos casos, lucram ainda mais com o uso e a venda desses dados estratégicos.

Quantas vezes na academia, alunos são subcontratados por grandes consultorias internacionais, nos indagam sobre o que pensamos sobre arranjos produtivos locais, digitalização, financeirização, ciência, tecnologia e inovação, desenvolvimento e suas políticas? E quantas vezes os representantes das empresas contratadas para estudar e dar sugestões de política, por exemplo, para a Amazônia, o Nordeste ou o Centro-Oeste, não sabiam nada sobre e jamais haviam visitado tais regiões? A resposta infelizmente é: inúmeras.

O potencial do conhecimento contextualizado que é acumulado não pode ser subestimado e muito menos ignorado. Ao contrário, deve ser mobilizado e assegurado no Brasil e demais países sul-americanos. Mais uma vez o papel do Estado é essencial, inclusive para dar exemplo.

Na busca dessa nova agenda de infraestrutura regional, sustentabilidade, inclusão, conhecimento e soberania oferecem enormes

oportunidades e sua promoção pode estimular a transformação produtiva tecnológica, social e política na América do Sul.

Apoiar a infraestrutura, nesta visão ampla e sistêmica, é uma excelente chance para a região abrir novos caminhos com menos desigualdades, com mais respeito à vida, ao meio ambiente e à garantia dos Direitos Humanos, menor dependência e vulnerabilidade, e maior soberania, segurança sanitária, social, digital, política, econômica, ecológica, tecnológica e territorial.

Finalmente, sublinha-se que a implementação da nova agenda não partirá do zero. Os erros e acertos passados dão a todos nós um acervo importantíssimo, derivado da experiência de haver criado e acumulado importantes institucionalidades, competências ao estruturar e implementar políticas inovadoras, inclusivas, integradoras, sustentáveis, descentralizadas e participativas aqui no Brasil e na região sul-americana.

Referências

LASTRES, H. M. M. *et al.* *Mitos, colonialismo e outros desafios da Economia de Dados*. Nota Técnica 7 do Projeto EconDados, RedeSist e Centro Celso Furtado, no prelo.

LASTRES, H. M. M.; APOLINÁRIO, V. *Saúde e serviços públicos essenciais como eixo da nova geração de políticas para o bem-viver*. Rio de Janeiro: UFRJ/RedeSist, novembro de 2022. (Texto para Discussão n. 02/2022). Disponível em: <http://www.redesist.ie.ufrj.br/images/Textos_Discussao_DIT/2022/TDI_02_2022_.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2024.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. Imperativos do futuro brasileiro. *Jornal dos Economistas*, n. 413, janeiro de 2024, p. 19. Disponível em: <<http://www.corecon-rj.org.br/anexos/3E62E7CD59D9821AED2E1CF4928BA332.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2024.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; BASTOS, C. P. M. (Coord.). *Saúde e Desenvolvimento. Propostas de Política para um novo Brasil. Texto para discussão sobre o Desenvolvimento. CICEF*, n. 3, set. 2022, p. 1-25. DOI: <<https://doi.org/10.29327/5286228>>.

LASTRES, H. M. M. *et al.* Transformações e aprendizados da Covid-19 e a dimensão territorial da saúde: por uma nova geração de políticas públicas para o desenvolvimento. *Cadernos do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado e Fiocruz, v. 16, n. 28, jun. 2021. Disponível em: <<http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/552>>. Acesso em: 25 mar. 2024.

Comunicado de Brasilia

1. 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.
2. Realizada en el contexto de las conmemoraciones de los 500 Años del Descubrimiento de Brasil, la Reunión de Presidentes de América del Sur reafirmó el espíritu de entendimiento y armonía que identifica las relaciones entre los países suramericanos y que debe ser constantemente promovido. Su realización resultó de la convicción de que la contigüidad geográfica y la comunidad de valores conducen a la necesidad de una agenda común de oportunidades y desafíos específicos, en complemento a su tratamiento en otros foros regionales e internacionales.
3. América del Sur inicia el nuevo siglo fortalecida por la progresiva consolidación de sus instituciones democráticas, por el

compromiso con los derechos humanos, la protección del medio ambiente – aplicando el concepto de desarrollo sostenible –, la superación de las injusticias sociales y el desarrollo de sus pueblos, por el crecimiento de sus economías, por el empeño en mantener la estabilidad económica y por la ampliación y profundización de su proceso de integración.

4. La paz y el ambiente de amistad y cooperación entre los doce países suramericanos son características que distinguen favorablemente a la región en el ámbito internacional. La superación definitiva de diferendos territoriales, según ejemplo del acuerdo de 1998 entre Ecuador y Perú, constituye una demostración reciente del espíritu que prevalece en América del Sur, que ha hecho y hará de esta parte del mundo un área de paz y cooperación, sin conflictos territoriales. Los Presidentes de América del Sur reafirman en esta ocasión su adhesión al principio de la solución pacífica y negociada de controversias, en oposición al uso de la fuerza – o a la amenaza de su uso – contra cualquier Estado, en observancia a las normas pertinentes del Derecho Internacional.
5. Reconociendo que la paz, la democracia y la integración constituyen elementos indispensables para garantizar el desarrollo y la seguridad en la región, los Presidentes destacaron la importancia de la Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz y libre de armas de destrucción masiva, firmada en Ushuaia en julio de 1998, así como del Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación, contenido en la Declaración de Galápagos de diciembre de 1989. En ese espíritu, los Presidentes acordaron crear una Zona de Paz Suramericana y, para ello, instruirán a sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores a adoptar las medidas necesarias para poner en práctica esa decisión. Los Presidentes estimularán igualmente la profundización del diálogo sobre seguridad en América del Sur, teniendo en cuenta incluso los aspectos humano, económico y social de la cuestión.

6. El respeto decidido a los valores de la democracia representativa y de sus procedimientos, de los derechos humanos, del Derecho Internacional, del desarme y de la no proliferación de armas de destrucción masiva constituye base esencial del proceso de cooperación e integración en que están empeñados los países suramericanos.
7. Los Presidentes coincidieron en la evaluación de que la estabilidad política, el crecimiento económico y la promoción de la justicia social, en cada uno de los doce países de América del Sur, dependerán en buena medida de la ampliación y de la profundización de la cooperación y del sentido de solidaridad existente en el ámbito regional y del fortalecimiento y de la expansión de la red de intereses recíprocos. Identificaron, en ese sentido, una serie de temas cuyo tratamiento podrá beneficiarse de un enfoque específico de cooperación suramericana: democracia; comercio; infraestructura de integración; drogas ilícitas y delitos conexos; información, conocimiento y tecnología.
8. Los Jefes de Estado reafirmaron el compromiso con la integración en América Latina y el Caribe, meta de política externa que está incorporada a la propia identidad nacional de los países de la región. Manifestaron la convicción de que el refuerzo de la concertación suramericana en temas específicos de interés común constituirá un aporte constructivo al compromiso con los ideales y principios que han orientado su proceso de integración.
9. Los Presidentes recordaron que los procesos de carácter subregional en América del Sur, en particular el MERCOSUR, sus procesos de asociación con Bolivia y Chile, la Comunidad Andina, la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Latinoamericano de Reservas, así como la ALADI, el Tratado de la Cuenca del Plata, el Tratado de Cooperación Amazónica, el Grupo de los Tres, el Mercado Común Centroamericano y el CARICOM, entre otros, han sido los elementos más dinámicos de la integración latinoamericana y caribeña. Articular América del Sur

significa, por lo tanto, fortalecer América Latina y el Caribe. El ejercicio para la conformación de un área de libre comercio de las Américas está, también, basado en la consolidación de procesos subregionales.

10. Asimismo, los Presidentes se congratularon con la propuesta de la Comunidad Andina de iniciar un diálogo político con el MERCOSUR y Chile, aceptada formalmente en los acuerdos adoptados en la Cumbre del MERCOSUR, Bolivia y Chile, celebrada en Buenos Aires, el 30 de junio de 2000. En tal sentido, acogieron favorablemente la iniciativa boliviana de celebrar en su país dicho diálogo, el que contará con la participación de Guyana y Surinam en los temas de la agenda de interés común.
11. La consolidación y la instrumentación de la identidad suramericana contribuirán, así, al fortalecimiento de otros organismos, mecanismos o procesos regionales con un alcance geográfico más amplio, de los cuales forman parte países de América del Sur. Esa visión se aplica, en el ámbito político, especialmente, al Grupo de Río – al cual convergen las iniciativas de aproximación entre países de América Latina y Caribe –, a la Organización de los Estados Americanos, a las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas o a la Conferencia Iberoamericana, entre otros foros. También se aplica, en el ámbito económico comercial, a la ALADI, al SELA o a las negociaciones para la conformación de un área de libre comercio de las Américas. La identidad suramericana, que se consolida en países que comparten una vecindad inmediata, refuerza y complementa los lazos bilaterales y multilaterales con las otras naciones de América Latina y el Caribe, del continente y del mundo.
12. La cohesión de América del Sur constituye también un elemento esencial para determinar, en forma favorable, su inserción en la economía mundial. Los desafíos comunes de la globalización – sus efectos desiguales para diferentes grupos de países y, dentro de los países, para sus habitantes –, podrán ser mejor enfrentados en la medida en que la región profundice su

integración y continúe, de forma cada vez más eficaz, actuando coordinada y solidariamente en el tratamiento de los grandes temas de la agenda económica y social internacional.

13. Los Presidentes de América del Sur coincidieron en que el proceso de globalización, conducido a partir de una perspectiva de equilibrio y de equidad en su desarrollo y en sus resultados, puede generar para los países de la región beneficios tales como la ampliación del comercio, la expansión de los flujos de inversión y la mayor divulgación del conocimiento y de la tecnología. Al mismo tiempo, este proceso también genera desafíos que deben ser enfrentados igualmente a través de compromisos políticos y acciones concertadas de los países de América del Sur, de manera que la globalización se convierta en un medio eficaz para ampliar las oportunidades de crecimiento y desarrollo de la región y mejorar en forma sostenida y equitativa sus niveles de bienestar social.
14. Los Jefes de Estado concordaron con la evaluación de que la determinación para implementar políticas macroeconómicas consistentes es esencial para la estabilidad interna de cada país y para garantizar avances continuados en los procesos de integración. Enfatizaron, por otro lado, la importancia fundamental de un ambiente económico externo favorable que complemente los esfuerzos nacionales y regionales. Señalaron, en ese contexto, la importancia de precios adecuados para los productos básicos exportados por la región, teniendo en mente la importancia de ese aspecto para los esfuerzos de erradicación de la pobreza.
15. Es vital que las negociaciones comerciales multilaterales empien a ser orientadas por un mayor grado de equilibrio y de simetría entre los derechos y compromisos de países desarrollados y en vías de desarrollo. Los Presidentes recordaron que sus países adoptaron programas valerosos de apertura comercial en los años noventa, al mismo tiempo que persisten importantes barreras impuestas por los países desarrollados a

exportaciones de productos suramericanos. La ejecución de los acuerdos de la Ronda Uruguay no fue suficiente para corregir los actuales desequilibrios en los flujos económicos y comerciales internacionales. El sistema multilateral de comercio aún padece de distorsiones provocadas por medidas proteccionistas y otras medidas de apoyo a su producción por parte de los principales socios.

16. Los Presidentes de los países de América del Sur reafirmaron su compromiso con el fortalecimiento de la Organización Mundial de Comercio y con el perfeccionamiento del sistema multilateral de comercio en bases equitativas, justas y no discriminatorias. Para ello, las futuras negociaciones comerciales multilaterales deberán basarse en una agenda positiva y tomar en consideración la relación entre comercio y desarrollo, así como las necesidades y preocupaciones específicas de los países en vías de desarrollo. Es prioritario para América del Sur el lanzamiento de una nueva ronda multilateral de negociaciones comerciales, que incluya un compromiso claro sobre acceso y liberalización de los mercados agrícolas, así como sobre la eliminación de las distorsiones en dichos mercados y de los subsidios en este campo. Es también prioritaria la inclusión de fórmulas de tratamiento especial y diferenciado que tengan en cuenta las diferencias estructurales y respondan con instrumentos adecuados a las necesidades de los países en desarrollo.
17. Los desequilibrios en los mercados financieros internacionales siguen siendo fuente de preocupaciones. La comunidad internacional debe perseverar, con un mayor grado de prioridad, en la identificación y ejecución de medidas para corregir dichos desequilibrios, los cuales pueden tener efectos altamente negativos para los esfuerzos internos de estabilización económica en América del Sur. De la misma manera, para algunos de los países suramericanos muy endeudados, el servicio de su deuda no sólo constituye una pesada carga, como también pone en peligro la estabilidad y compromete seriamente su desarrollo económico y social. En ese sentido, los mandatarios instaron

a la comunidad financiera internacional a trabajar para que se encuentre, entre todos, una rápida solución para ese problema y exhortaron a los acreedores a adoptar medidas tendientes a favorecer tal propósito, para contribuir así al restablecimiento del crecimiento económico de los países afectados por el endeudamiento y apoyar la lucha de los gobiernos de la región contra la pobreza.

18. Los Presidentes expresaron su satisfacción con la participación del Representante del Congreso Nacional del Brasil, Diputado Vilmar Rocha, y la presencia de los siguientes observadores: Representante de México, Jorge Castañeda; Secretario General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Juan Francisco Rojas Penso; Secretario General de la Comunidad Andina (CAN), Sebastián Alegrett; Presidente Alternativo del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), Ney Lopes de Souza Junior; Secretario Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Otto Boye; Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), José Antonio Ocampo; Presidente del Directorio del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), Genaro Sánchez; y Presidente del Consejo del Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX), Sebastião Cunha.

19. Los Presidentes de América del Sur dejan registrado, a continuación, los entendimientos, conclusiones y recomendaciones resultantes de sus deliberaciones sobre los temas de la agenda de la Reunión de Brasilia.

Democracia

20. La consolidación de la democracia y de la paz en toda la región está en la raíz de la aproximación histórica entre los países de América del Sur y de la superación, por medio de soluciones negociadas, de disputas entre naciones hermanas. La plena vigencia de las instituciones democráticas representa así una condición esencial para el fortalecimiento de los procesos de integración regional. El amplio intercambio de ideas ocurrido durante la Reunión de Brasilia fortaleció el compromiso común irrenunciable con la democracia, la paz y la integración.
21. La democracia representativa es el fundamento de la legitimidad de los sistemas políticos y la condición indispensable para la paz, la estabilidad y el desarrollo de la región. Es indispensable estimular la participación efectiva, ética y responsable de los ciudadanos y de sus organizaciones en la democracia; contribuir a la modernización y al fortalecimiento de los partidos políticos; promover la participación de las organizaciones civiles y su contribución en el debate de los temas de interés público; ampliar el acceso a la justicia a los pueblos de los países de América del Sur; garantizar el mantenimiento de procesos electorales libres, periódicos, transparentes, justos y pluralistas, basados en el sufragio secreto y universal; y estimular el fortalecimiento institucional de los procesos electorales mediante el uso de tecnologías avanzadas de informática.
22. Los Jefes de Estado coincidieron en que la democracia en América del Sur debe ser reforzada con la permanente promoción y defensa del estado de derecho; la aplicación eficiente de los principios de buena gobernanza; transparencia de las instituciones públicas y de los procesos de definición de políticas públicas; combate a la corrupción por medio de medidas legales, administrativas y políticas; reformas y perfeccionamiento de los servicios judiciales, con el objeto de consolidar sistemas más eficaces, transparentes y de amplio acceso para

los habitantes de los países suramericanos; acceso libre a la información sobre las actividades de autoridades públicas, así como a los recursos administrativos; y aumento de los niveles de competencia y promoción de la ética y profesionalismo dentro del servicio público.

23. Los Jefes de Estado subrayaron la importancia del “compromiso democrático” del MERCOSUR, Bolivia y Chile, formalizado por el Protocolo de Ushuaia, de julio de 1998, y del Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena sobre el “Compromiso de la Comunidad Andina con la Democracia”. Se trata de dos garantías adicionales para la estabilidad política y la continuidad institucional en América del Sur. Inspirados por esos precedentes, decidieron que el mantenimiento del estado de derecho y el pleno respeto al régimen democrático en cada uno de los doce países de la región constituyen un objetivo y un compromiso compartidos, tornándose desde hoy condición para la participación en futuros encuentros suramericanos. Respetando los mecanismos de carácter regional existentes, acordaron, en ese sentido, realizar consultas políticas en caso de amenaza de ruptura del orden democrático en América del Sur.
24. El fortalecimiento de la democracia, su perfeccionamiento y actualización están íntimamente ligados al desarrollo económico y social de los pueblos suramericanos. La pobreza y la marginalidad amenazan la estabilidad institucional de la región. Su erradicación seguirá mereciendo un tratamiento prioritario por parte de los gobiernos de América del Sur. En ese sentido, los Presidentes de América del Sur tomaron nota con satisfacción de la firma de la Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile, el 29 de junio de 2000.
25. La llegada del nuevo milenio coincide con grandes retos en el escenario social en América del Sur. En las últimas dos décadas la vulnerabilidad de amplios sectores de la población de la región no ha dejado de aumentar. Permanecen las carencias esenciales en áreas como la nutrición, la salud, la educación, la

vivienda y el empleo. Erradicar la pobreza absoluta y disminuir las desigualdades, incorporando las capas pobres a los demás sectores sociales en programas de desarrollo integral, exige la ejecución de programas que tengan efectos sobre la desnutrición y el acceso a la educación y servicios de salud básicos, a fin de mejorar los Índices de Desarrollo Humano de cada país.

26. Los Presidentes de América del Sur destacaron la necesidad de garantizar el derecho a una vida digna, como derecho inalienable de la persona, y señalaron la necesidad de definir un programa de acción pública regional incorporando múltiples actores sociales, económicos y políticos, con el objeto de favorecer – en el marco de reglas democráticas, y atendiendo a criterios sistemáticos y de solidaridad – la adopción de políticas que contribuyan para hacer frente a los desequilibrios históricos en la distribución de la riqueza. Asimismo, los Presidentes de América del Sur coincidieron en la necesidad de impulsar acciones que fortalezcan los derechos y deberes ciudadanos y que contribuyan también a la seguridad ciudadana, estableciendo mecanismos de intercambio de información y de cooperación para esa finalidad.
27. Los gobiernos de la región reforzarán su empeño en la adopción de medidas necesarias para combatir las violaciones de los derechos humanos, incluso aquellas frecuentemente asociadas a situaciones de desequilibrio social. Con ese espíritu, los Presidentes de América del Sur instruirán a los órganos competentes a identificar programas de cooperación para el fortalecimiento institucional de los respectivos sistemas nacionales de protección de los derechos humanos. Los Presidentes de América del Sur reiteraron el compromiso con el Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos y se comprometieron a prestar decidido apoyo al ejercicio de reflexión, en el ámbito de la OEA, con miras a su perfeccionamiento.
28. En el área de los derechos humanos, tiene un significado especial para las sociedades de América del Sur la lucha contra

el racismo y la discriminación en todas sus manifestaciones y expresiones, en virtud de su incompatibilidad con el estado de derecho y con los ideales y la práctica de la democracia. Los Presidentes observan con preocupación el resurgimiento del racismo y de las manifestaciones y expresiones discriminatorias en otras partes del mundo y expresan su compromiso de preservar a América del Sur de la propagación de dicho fenómeno. Reconocieron que la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Formas Afines de Intolerancia ofrece una oportunidad sin igual para la búsqueda de respuestas adecuadas de la comunidad internacional. Los Presidentes reafirmaron que los países de origen y destino de aquellos que migran tienen la responsabilidad de fortalecer la cooperación en esa área, a fin de asegurar a esas personas el pleno ejercicio de sus derechos humanos, especialmente el derecho a la vida y a un trato digno, justo y no discriminatorio.

Comercio

29. Los Presidentes de América del Sur coincidieron en la evaluación de los avances sustanciales en los procesos de integración económico-comercial entre los países de la región en los años noventa, así como en el entendimiento de que es necesario persistir en el fortalecimiento de tales procesos. Se refirieron a las negociaciones para la construcción del MERCOSUR, a la conclusión de acuerdos de libre comercio del MERCOSUR con Bolivia y con Chile, a los progresos registrados en el Sistema Andino de Integración, a los acuerdos de libre comercio entre Chile y los países de la Comunidad Andina y, también, al interés en fomentar una mayor articulación entre Guyana, Surinam y las demás economías suramericanas.
30. La participación del sector privado, tanto de empresarios como de trabajadores, y el apoyo de la sociedad representan garantías de éxito y continuidad para esos procesos. En esta perspectiva, los Presidentes decidieron instruir a sus Ministros

competentes para coordinar la elaboración de propuestas para la constitución de un foro consultivo suramericano entre altos funcionarios y representantes civiles, con el propósito de identificar acciones conjuntas de los países de la región en los campos del comercio y de las inversiones, dirigidas hacia la consolidación y la profundización del proceso de integración en América del Sur. Esa iniciativa podrá contribuir también para facilitar la coordinación de posiciones suramericanas en los foros de la sociedad civil que han estado reuniéndose de forma regular en el contexto de las negociaciones para la conformación de un área de libre comercio de las Américas. Tales negociaciones deberán tener en cuenta los diferentes niveles de desarrollo socioeconómico entre los países de América del Sur y, en particular las circunstancias, necesidades, condiciones económicas y oportunidades de las economías menores, con el objetivo de garantizar su plena y efectiva participación en dicho proceso.

31. Los Jefes de Estado del MERCOSUR y de la Comunidad Andina (CAN) decidieron iniciar negociaciones para establecer, en el plazo más breve posible y antes de enero de 2002, una zona de libre comercio entre el MERCOSUR y la CAN. Los Presidentes, en su conjunto, enfatizaron la importancia del proceso de liberalización de mercados en América del Sur y, dentro de esa perspectiva, acogieron con satisfacción el inicio del proceso de negociaciones para la plena incorporación de Chile al MERCOSUR.
32. Las negociaciones con vistas a la firma de un acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina, reconociendo el aporte de los acuerdos suscritos por la CAN con Brasil y con Argentina, representarán un impulso decisivo hacia la meta compartida de formación de un espacio económico-comercial ampliado en América del Sur, con la participación de Chile, Guyana y Surinam, basado en la progresiva liberalización del intercambio de mercancías y servicios, en la facilitación de las inversiones y en la creación de la infraestructura necesaria para alcanzar dicho objetivo.

33. Los Presidentes de los países suramericanos reafirmaron el entendimiento de que el proceso de formación de un espacio económico ampliado en la región obedecerá los principios del “regionalismo abierto” y reforzará la posición de los países de América del Sur en negociaciones importantes, que la región desea ver llevadas a buen término, como las de un área de libre comercio de las Américas, las negociaciones que involucran la búsqueda de una mayor articulación con la Unión Europea, o en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio, entre otras. Señalaron la expectativa de que esas negociaciones comerciales extraregionales deban contribuir para el desarrollo socioeconómico y para la plena integración de los países suramericanos en la economía internacional.
34. Los Presidentes de los países de América del Sur reafirmaron su apoyo al proceso de expansión y profundización de la integración económica en el Hemisferio. En ese contexto, recibieron con satisfacción los resultados de la V Reunión Ministerial del ALCA, realizada en Toronto en noviembre de 1999, y reafirmaron su compromiso con la construcción progresiva de un área de libre comercio en las Américas, cuyas negociaciones deberán estar terminadas a más tardar en el 2005, sobre bases equitativas y equilibradas que aseguren el acceso efectivo a mercados para las exportaciones provenientes de los países de América del Sur. Los Presidentes decidieron, para ello, intensificar la coordinación de las posiciones negociadoras de los países suramericanos.
35. Los Presidentes de América del Sur enfatizaron que las negociaciones del ALCA, para lograr resultados comprensivos y equilibrados, que satisfagan los intereses de todos los países involucrados, deberán tener en consideración las diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías de los actores involucrados. El proyecto hemisférico debe ser un instrumento efectivo para el desarrollo sostenible y equitativo del conjunto de las Américas.

Infraestructura de integración

36. Los Jefes de Estado observaron que el impulso de la integración transfronteriza se fortalece por ser una resultante, entre otros factores, de la proximidad geográfica, de la identidad cultural y de la consolidación de valores comunes. Las fronteras suramericanas deben dejar de constituir un elemento de aislamiento y separación para tornarse un eslabón de unión para la circulación de bienes y personas, conformándose así un espacio privilegiado de cooperación.
37. Integración y desarrollo de la infraestructura física son dos líneas de acción que se complementan. La formación del espacio económico ampliado suramericano, que anhelan las sociedades de la región, dependerá de la complementación y expansión de proyectos existentes y de la identificación de otros nuevos proyectos de infraestructura de integración, orientados por principios de sostenibilidad social y ambiental, con capacidad de atracción de capitales extraregionales y de generación de efectos multiplicadores intraregionales. Avances en el campo de la infraestructura, por su parte, revertirán en nuevos impulsos para la integración, creándose así una dinámica que debe ser incentivada. Ese escenario sería también beneficiado por una política de inversiones con perspectiva regional y no sólo nacional.
38. Los Presidentes consideraron prioritaria la identificación de obras de interés bilateral y subregional. Por su volumen, la financiación de los proyectos de infraestructura de integración deberá ser compartida por los gobiernos, por el sector privado y por las instituciones financieras multilaterales, entre las cuales se destacan el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata y el Banco Mundial. Los Presidentes señalaron, en especial, la importancia de reglas que favorezcan el acceso de los países suramericanos a financiamientos de largo plazo y con intereses adecuados, por

parte de las instituciones financieras internacionales, para proyectos de infraestructura. Destacaron, además, la necesidad de identificación de fórmulas innovadoras de apoyo financiero para los proyectos de infraestructura, de manera a estimular la participación de inversores privados y a movilizar todos los recursos posibles, a semejanza del Fondo Latinoamericano de Reservas.

39. Los mandatarios de la región tomaron nota con especial satisfacción del Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (anexo), que contiene sugerencias y propuestas, con un horizonte de diez años, para la ampliación y la modernización de la infraestructura física de América del Sur, en especial en las áreas de energía, transportes y comunicaciones, con la finalidad de configurar ejes de integración y de desarrollo económico y social para el futuro espacio económico ampliado de la región, teniendo presente, en particular, la situación de los países que enfrentan dificultades geográficas para tener acceso por vía marítima a los mercados internacionales. El mencionado Plan de Acción, elaborado por el BID, se valió ampliamente de aportes de la CAF y contó además con insumos de otros organismos regionales relevantes y de los países suramericanos.
40. Los Presidentes enfatizaron el papel motriz de la energía, de las redes de transporte y de las comunicaciones para la integración de los países de América del Sur. En ese sentido, los proyectos de infraestructura para la integración deben de ser complementados mediante la adopción de regímenes normativos y administrativos que faciliten la interconexión y la operación de los sistemas de energía, de transportes y de las comunicaciones.
41. En el campo de los transportes, los países suramericanos tienen como prioridad la conformación de redes multimodales, que mejor articulen la utilización de las vías terrestres, fluviales, marítimas y aéreas, así como faciliten el tránsito fronterizo de personas, vehículos y cargas, además de contribuir para hacer

más dinámico el comercio y las inversiones en el conjunto de la región. Aún en el campo de los transportes, los Presidentes recordaron la existencia de otras fuentes importantes de información para el trabajo de ampliación y modernización de la infraestructura física en América del Sur. Señalaron, en ese contexto, la Red de Transportes y el Inventario de Proyectos Prioritarios para la Integración de América del Sur, aprobados por la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur; el Plan Maestro de Transportes y su Infraestructura para América del Sur, elaborado por ALADI en el marco de la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur; las actividades del Grupo de Trabajo Multilateral sobre Corredores Terrestres Bioceánicos; y el trabajo realizado en el ámbito del Tratado de la Cuenca del Plata y del Tratado de Cooperación Amazónica, cuyo propósito es integrar las redes de transporte.

42. En el sector de energía, la integración y complemento de los recursos del continente suramericano – en las áreas de carburantes líquidos y gaseosos, en materia de integración e intercambio de combustibles, como, por ejemplo, gas natural y de interconexión eléctrica y empresas en energía eléctrica – constituyen un eje de aproximación entre los países de la región, que debe ampliarse y mejorarse paralelamente a la preservación del medio ambiente y a la eliminación de barreras injustificables derivadas de restricciones y reglamentos en este sector.
43. Los Presidentes recordaron que el desarrollo de las telecomunicaciones es un factor indispensable para la constitución de los sistemas de logística y para la integración de los sistemas energéticos con una perspectiva regional suramericana. También se apoyan en la infraestructura de las telecomunicaciones las iniciativas de cooperación entre los países de América del Sur para atender las demandas de la sociedad de la información.

-
44. Los Presidentes decidieron instruir a sus gobernadores en el BID y a los representantes ante los organismos financieros internacionales para que, cuando se juzgue oportuno, propongan en dichas instituciones – teniendo presente, incluso, las dificultades mencionadas en el párrafo 39 y la situación de los países con restricciones de endeudamiento externo –, la adopción de todas las medidas necesarias para la ejecución de las propuestas contenidas en el Plan de Acción anexo, con la finalidad de realizar estudios, prestación de servicios de consultoría y desembolso de financiamientos para apoyar la puesta en práctica de iniciativas para el desarrollo de ejes de integración para el futuro espacio económico ampliado de América del Sur. Los Presidentes destacaron, en ese sentido, la importancia singular del trabajo futuro de coordinación con el BID y la CAF, entre otros organismos internacionales y regionales relevantes.
45. Paralelamente, los Presidentes de América del Sur reforzaron el compromiso de atribuir prioridad política aún mayor a las iniciativas nacionales, bilaterales o subregionales ya en curso con miras a la modernización y al desarrollo de la red de infraestructura de integración en toda la región, destacando, en ese sentido, el papel fundamental del sector privado en dicha empresa.
46. Con el objeto de consolidar una visión regional integrada sobre líneas de acción para la ampliación y modernización de la infraestructura en América del Sur, con base en el ya citado documento anexo y en las demás referencias arriba, los Presidentes de los países suramericanos decidieron convocar, a través de sus cancillerías, una reunión de nivel ministerial, que deberá realizarse en noviembre/diciembre. La invitación de la República Oriental del Uruguay para ser sede de ese encuentro fue aceptada con satisfacción. En esa oportunidad, también deberán examinarse fórmulas que estimulen y hagan viable el pleno compromiso de la iniciativa privada en ese proceso de modernización de la infraestructura en la región.

Drogas ilícitas y delitos conexos

47. Los Presidentes de América del Sur enfatizaron su preocupación por el problema de las drogas ilícitas y de los delitos conexos en la región, el cual – según realidades nacionales específicas – puede estar asociado a cuestiones como el contrabando, el tráfico ilícito de armas y el terrorismo. Se trata de amenazas que representan riesgos para la integridad misma de las estructuras políticas, económicas y sociales de los países suramericanos. El compromiso de los poderes del Estado y del conjunto de la sociedad civil es esencial en la lucha contra esos problemas.
48. Los Presidentes destacaron el papel de la OEA en el progreso de la lucha contra las drogas en el Hemisferio. Señalaron la importancia de la Estrategia Antidrogas del Hemisferio, de 1996, que aprobó el principio de la responsabilidad compartida. Subrayaron, además, la aprobación, en el ámbito de la CICAD, del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) en 1999, que, al utilizar parámetros transparentes y multilateralmente acordados para evaluar los avances en el combate a las drogas en cada país de las Américas, deberá incentivar la cooperación hemisférica y substituir iniciativas unilaterales de evaluación.
49. Reafirmaron, así, el compromiso de América del Sur con los principios que rigen las relaciones entre Estados y la cooperación internacional en ese campo: responsabilidad compartida entre los países productores, de tránsito o consumidores; y tratamiento equilibrado que confiera igual énfasis a los aspectos de control de la oferta, de reducción de la demanda y de tratamiento de los dependientes.
50. En lo que respecta a las medidas de control de la oferta, los Presidentes de América del Sur concordaron en estrechar la cooperación en los campos de la inteligencia, de las operaciones policiales, del control al tráfico y desvío de precursores químicos (inclusive la homologación de listas de sustancias controladas en el ámbito regional) y del control al tráfico ilícito de armas,

así como en combatir el lavado de dinero. Los Presidentes decidieron instituir un mecanismo formal de consultas regulares entre los órganos responsables de la lucha contra el narcotráfico y delitos conexos.

51. Los Presidentes reiteraron su interés en la creación de un grupo regional contra el lavado de dinero, al estilo del “Financial Action Task Force” / Grupo de Acción Financiera (FATF/GAFI). En ese sentido, apoyaron los entendimientos a que llegaron los responsables nacionales de países suramericanos por el control del lavado de dinero, reunidos en Brasilia, los días 16 y 17 de agosto, ocasión en la que elaboraron el Memorando de Entendimiento sobre la creación del Grupo de Acción Financiera de América del Sur – GAFISUD. Asimismo, estimularon la participación de todos los países de América del Sur en el GAFISUD, así como la creación de una Secretaría Ejecutiva para el Grupo Regional.
52. Los Presidentes reiteraron su apoyo a la búsqueda de actividades económicas alternativas de carácter sostenible para garantizar ingresos adecuados a la población vinculada a los cultivos ilícitos, y se comprometieron a orientar a sus representantes para que examinen fórmulas que faciliten el acceso de los productos alternativos al mercado regional, en el contexto de negociaciones sobre la liberalización comercial en la región.

Información, conocimiento y tecnología

53. Los Presidentes de los países de América del Sur coincidieron en la percepción de que las últimas décadas del siglo XX han presenciado la manifestación de una revolución del conocimiento sin precedentes, cuyas consecuencias afectan todos los ámbitos de la vida y se dejarán sentir con una intensidad todavía mayor en el futuro.

54. Los Presidentes coincidieron en que la vinculación existente entre la producción de ciencia y tecnología y el nivel de desarrollo de las naciones constituye una premisa que la realidad ha confirmado de manera persistente. El conocimiento científico y tecnológico se afirma, por lo tanto, como la base de producción de la riqueza nacional en todos los planos. En el ámbito nacional, el acceso al conocimiento y a la información es cada vez más determinante para impulsar y mejorar la calidad y la eficiencia del sector productivo, incentivar la creación de empresas de base tecnológica, especialmente pequeñas y medianas empresas, mejorar las oportunidades de trabajo, romper los círculos de marginación y pobreza y distribuir de manera más justa y equitativa la riqueza nacional.
55. En ese sentido, señalaron la importancia de que la aceleración del acceso a la nueva era de la sociedad de la información y del conocimiento sea respaldada en sus países por el fortalecimiento de un sistema de educación continuado, que asegure la educación en todos sus niveles a los más amplios sectores de la sociedad y asegure un acceso sin restricciones al conocimiento y a la información, a través de la incorporación y utilización creciente de las nuevas tecnologías de la información en los sistemas educativos y del acceso progresivo de las escuelas y de los centros de formación profesional a la INTERNET.
56. Los Presidentes estuvieron de acuerdo con la necesidad de emprender esfuerzos para implantar una estructura básica de conexión entre la región y las centrales de INTERNET en el mundo. Además, concordaron en diseminar servicios avanzados de redes sobre esa estructura básica, incluyendo, entre otros temas, Procesamiento de Alto Desempeño, Bibliotecas Digitales, Telemedicina y Educación y Trabajo a Distancia, para poner el potencial de educación, ciencia y tecnología de la región al servicio del desarrollo sostenido de cada uno de los respectivos países. Los países de la Comunidad Andina destacaron las posibilidades de cooperación entre los países suramericanos con base en el precedente de los resultados del Comité Andino

de Autoridades de Telecomunicaciones (CAATEL) y del Consejo Andino de Ciencia y Tecnología.

57. Reconocieron que, para avanzar en el desarrollo de la base científica y tecnológica de la región, es necesario estimular la constitución, con sentido solidario, de redes cooperativas de investigación en áreas estratégicas, cuya construcción permitirá la articulación de las competencias nacionales y el fortalecimiento de la infraestructura de investigación, para elevar la capacidad creativa y la competitividad de los países de la región a un nivel compatible con las exigencias de una sociedad del conocimiento y de la información, en el espíritu más amplio de la Declaración Ministerial sobre tecnología de información, comunicación y desarrollo, adoptada el 7 de julio del 2000, por el Segmento de Alto Nivel del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de Naciones Unidas, documento ese que recoge las percepciones contenidas en la llamada “Declaración de Florianópolis”, aprobada por los países de América Latina y el Caribe, en reunión regional preparatoria del mencionado Segmento.
58. Los Presidentes registraron que, con la intensificación del comercio en escala global, se está presenciando una sistemática reducción de las barreras arancelarias, al mismo tiempo en que se observa un progresivo aumento de los obstáculos técnicos al comercio de nuestros países. El progreso científico y tecnológico demanda cada vez más laboratorios y estructuras complejas, operadas por personal de alto nivel científico y técnico, así como el desarrollo intensivo y extensivo de la educación superior en todos sus niveles. A mediano y largo plazos, solamente será posible una inserción superior de los países suramericanos en la economía internacional con la incorporación permanente de innovaciones tecnológicas, que eleven el valor agregado de las exportaciones y mejoren la competitividad regional. El compromiso de aplicar esfuerzos conjuntos al desarrollo de tecnologías básicas capaces de fortalecer dichas metas debe figurar entre las mayores prioridades de los Gobiernos

suramericanos. En ese sentido, y teniendo en cuenta la reciente adopción del “Comunicado de Okinawa 2000”, los países de América del Sur expresan su firme interés en interactuar con los miembros integrantes del G8, sobre todo en el ámbito de las cuestiones relativas a los campos de tecnologías de información y biotecnología.

59. Los Presidentes de América del Sur acogieron favorablemente el anuncio, por parte del Gobierno brasileño, de un programa específico para el sector, que será concretado mediante el establecimiento de un Fondo Suramericano de estímulo a las actividades de cooperación científica y tecnológica en la región, en el cuadro de su integración a la sociedad de la información y del conocimiento, con participación abierta a todos los países, propiciando la realización de nuevas actividades y favoreciendo aquellas que se encuentran en curso.

60. Los Jefes de Estado de América del Sur se felicitaron por los resultados de la Reunión de Brasilia y por la forma objetiva, franca y transparente que caracterizó el intercambio de opiniones sobre los temas de la agenda. El encuentro ha reforzado las sinergias existentes en la región. Sus resultados constituyen un aporte importante para el debate en curso sobre esos mismos temas en otros foros regionales y hemisféricos en los cuales también participan los países suramericanos.
61. Los Presidentes de América del Sur decidieron instruir a sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores para que tomen las providencias para designar, en coordinación con las áreas competentes, cuando sea necesario, puntos focales para la puesta en marcha de los compromisos contenidos en este Comunicado.

62. Los Primeros Mandatarios agradecieron al Gobierno y al pueblo de la República Federativa del Brasil por la hospitalidad recibida y destacaron la excelente organización que permitió el éxito de la Reunión de Presidentes de América del Sur, al igual que al Presidente Fernando Henrique Cardoso, por la iniciativa y la invitación que les extendió para este importante encuentro suramericano, que, sin duda, marcará un renovado rumbo de entendimiento en la región.

Brasilia, 1º de septiembre de 2000

Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão



Acompanhe nossas redes sociais

@funagbrasil



Impressão: Gráfica e Editora Qualytá Ltda.
Papel da capa: cartão duplex 250g/m²
Papel do miolo: pólen similar 80g/m²

Em seguimento à reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília, em 30 de maio de 2023, na qual foi reafirmado o compromisso dos países da região de trabalhar para o aperfeiçoamento da infraestrutura e logística, foi organizado o *workshop* “Uma Nova Agenda de Infraestrutura para a América do Sul” em 6 e 7 de novembro do mesmo ano, no Instituto Rio Branco. O evento promoveu a troca de informações entre representantes dos governos dos 12 países, especialistas e organizações internacionais que trabalham no tema de infraestrutura e transporte na região.

A iniciativa, organizada em colaboração entre o Ministério das Relações Exteriores (MRE), a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), teve como objetivo promover ampla reflexão sobre os principais elementos que devem orientar a retomada do diálogo e da cooperação na área de infraestrutura, considerando sua importância para o fortalecimento da integração regional.

Foram debatidos temas como: critérios para a identificação de projetos prioritários para a integração regional; desafios para o financiamento de infraestrutura e capacitação para o desenvolvimento de projetos; aspectos operativos e regulatórios; e a promoção da inclusão social e da sustentabilidade da infraestrutura na América do Sul.

