

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES
INTERNACIONAIS**

RENATO CÂMARA NUNES DIAS

**O NEO-FUNCIONALISMO QUALIFICADO NA INTEGRAÇÃO
SUL-AMERICANA DE INFRAESTRUTURA: UMA PROPOSTA
TEÓRICA A PARTIR DO ESTUDO DE CASO DO BRASIL**

São Paulo
2015

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES
INTERNACIONAIS**

**O NEO-FUNCIONALISMO QUALIFICADO NA INTEGRAÇÃO
SUL-AMERICANA DE INFRAESTRUTURA: UMA PROPOSTA
TEÓRICA A PARTIR DO ESTUDO DE CASO DO BRASIL**

RENATO CÂMARA NUNES DIAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciências – Programa de Pós-Graduação em Relações em Internacionais

Orientador(a): Prof(a). Dr(a). Maria Antonieta Del Tedesco Lins

São Paulo
2015

RESUMO

A pesquisa tem como objetivo primário compreender os desafios da integração de infraestrutura regional na América do Sul. Partindo do estudo das obras de interconectividade de infraestrutura sob a égide da Iniciativa de Integração de Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA). Analisam-se as irregularidades na execução das obras, de forma a ressaltar seus impactos no esforço regional de integração. A hipótese central da pesquisa é a de que o processo de integração regional de infraestrutura depende da normatização supranacional que obrigue aos países a elevação dos parâmetros de qualidade de execução das obras de infraestrutura. A análise mobiliza o arcabouço teórico oferecido pela literatura de Bens Públicos Regionais, a Nova Geografia Econômica e a Abordagem Neo-Regionalista, levando a uma revisão do pensamento neo-funcionalista sobre a integração. A ferramenta metodológica utilizada para o teste de hipóteses é o *process-tracing*.

Palavras-chave: integração regional, infraestrutura regional, IIRSA, integração na América do Sul, integração na América Latina

ABSTRACT

This research aims primarily at understanding the challenges regarding the regional infrastructure integration in South America. Studying the infrastructure interconnectivity Works of the Initiative for the Integration of Infrastructure in South America (IIRSA), irregularities in public Works execution are analysed, aiming at stressing their impacts on the regional integration effort. This research's central hypothesis is that the regional infrastructure integration process depends on supranational normatization which obliges countries to raise their quality standards on infrastructure public works. The analysis uses the theoretical framework offered by Regional Public Goods theory, New Economic Geography and the New Regionalist Approach, leading to a revision of neo-functionalist thought on integration. The methodological tool used for hypothesis testing is *process tracing*.

Key-words: regional integration, regional infrastructure, IIRSA, South American regional integration, Latin America Integration.

(Fr. Gaspar da Madre de Deus, *Memórias para a História da Capitania de S. Vicente, hoje chamada S. Paulo*. Lisboa, 1797, p 72).

D. João III, quando mandou que se povoasse o Brasil, bem sabia que todos os gêneros produzidos junto ao mar podiam conduzir-se para a Europa facilmente e que os do sertão, pelo contrário, nunca chegariam a portos onde os embarcassem, ou, se chegassem, seria com despesas tais que aos lavradores não faria conta larga-los pelo preço por que se vendessem os da Marinha. Estes foram os motivos de antepor a povoação da costa à do sertão; e porque também previu que nunca se havia de povoar bem a Marinha, dificultou a entrada do campo...

(Com base em dados do BID, *O próximo celeiro global: Como a América Latina pode alimentar o mundo*, 2014).

Uma tonelada de soja mato-grossense é transportada para a China, por meio rodo-hidroviário que passa pelo porto de Santos (distante 1.700km), a um custo de 170 dólares, ou 10 cents por quilômetro rodado. Nos Estados Unidos, a mesma tonelada de soja é transportada do estado de Illinois à China, por meio ferroviário que vai até o porto de Nova Orleans (distante 1.200 km), a um custo de 71 dólares, ou 6 cents por quilômetro rodado.

Índice

Agradecimentos	7
1- Introdução	9
2- Fundamentos teóricos	11
3- Metodologia	17
4 – Relações positivas entre dotação de infraestrutura e desenvolvimento econômico	19
5- O contexto histórico da integração regional: o valor da IIRSA	21
6 – Levantamento e análise de dados acerca das obras da IIRSA no Brasil	26
6.1- Projetos com irregularidades comprovadas	27
6.1.1 – Recuperação da Rodovia Caracas – Manaus	28
6.1.2 – Rodovia Boa Vista – Bonfim	30
6.1.3 – Rodovia Cuiabá – Santarém (BR-163)	32
6.1.4 – Conexão Viária Rio Branco – Cruzeiro do Sul (BR-364/AC)	33
6.1.5 - Rede de terminais fluviais na Amazônia.....	36
6.1.6– Ferrovia Transnordestina Fase I.....	37
6.1.7- Recuperação da Rodovia BR-222 Açailândia – Porto de Itaipu.	39
6.1.8- Linha de Transmissão de 500kV de Tucuruí a Manaus.	41
6.1.9 – Ferrovia de Integração Oeste – Leste – Fase I (Ilhéus-Barreiras)	43
6.1.10 – Melhoria da Rodovia BR-158 (Vila Rica a Ribeirão Cascalheira)	45
6.1.11 – Construção da Rodovia BR-020 entre Barreiras (BA) e São Raimundo Nonato (PI)	46
6.1.12 – Ferrovia Norte-Sul (Fase II e III)	48
6.2 – Projetos com problemas de descrição no portal da IIRSA	50
6.2.1 – Rodovia BR-277 (Santa Terezinha de Itaipu a Cascavel)	51
6.2.2 – Dragagem do Porto de Paranaguá	52
6.2.3 – Projeto de Melhoria da Navegabilidade no Lago Itaipu	53
6.2.4 – Melhoria da navegabilidade do sistema Solimões- Amazonas.....	54
6.2.5 – Programa de Manejo Ambiental e Territorial (Rodovia Cuiabá – Santarém).....	55
6.3 – Projetos para os quais não se encontraram irregularidades	55
6.4 – Resumo Analítico	56
7 – Análise teórica e empírica	59
7.1 – O aporte da Nova Geografia Econômica	59
7.2 – A infraestrutura como bem público regional	61

7.3 – A Abordagem Neo-Regionalista	67
7.4 – O neo-funcionalismo qualificado: uma proposta teórica	70
8 – Conclusão	75
9 – Referências bibliográficas	78

Agradecimentos

Agradeço

A minha mãe, Emilia, por ter me apresentado ao silêncio dos estudos, à paixão pelo saber, tão essenciais à minha construção pessoal, e por ter sempre apoiado incondicionalmente meus sonhos.

A meu pai, Fred, pela atenção e pelo respeito silenciosos e sempre presentes, que me ensinaram a encarar o mundo com olhos livres de preconceito.

A minha irmã Andrea, por seu insistente apoio, que me garantiu a segurança para seguir em frente, sempre, com alegria pelos fins e pés no chão para os meios.

A meus irmãos Mauricio e Bruno, por me ensinarem que enquanto estivermos à procura do que nos faz felizes, estaremos no caminho certo, sempre com humor e leveza.

A minhas irmãs Simone e Christiane, pelo apoio incondicional e sua disponibilidade irrestrita.

A Cecília, pela inabalável fé na minha capacidade de concluir cada etapa deste mestrado e pela força também inabalável, tão importantes em minha caminhada.

A Silvia, Plínio, Álvaro e Laura, minha outra família, pelo apoio, pela diversão e por todas as conversas – diurnas e noturnas.

A Bia, Rayssa, Fred e Luísa, por esses anos, no mesmo barco.

A Lilith, pela cumplicidade silenciosa e criativa, que nos fez abrir tantas portas.

A minha família Lumiar: Joanna, Marina, Analu, Lívia, Lara, Marília, Bruno, Taci, Renata e Dani, por me ensinarem tantas formas novas de ser feliz.

A Fabia, por seu apoio, respeito, delicadeza e por compartilharmos as lições do tempo.

A Veridiana, por compartilharmos, nos últimos anos, tantas construções cheias de alegria, força e humor.

A Mônica, pelas palavras.

Aos amigos do Gusmão: Caetano, Samuel, Fábio, Priscila, Laís, Camilla, Jaqueline, Pedro, Leandra, pelas conversas e por construirmos, juntos, horizontes mais amplos.

Aos amigos do IRI, Thomas, Dani, Gabriel, Tamyra, Flávio e Justin, pelas risadas e por dividirmos esse caminho.

A minha orientadora, Tuca, por sua constante disponibilidade, seu olhar atencioso para minhas propostas, seu respeito a minha liberdade como pesquisador e suas lições essenciais à construção desta pesquisa.

A Carlos Eduardo, por sua amizade e por nossas construções acadêmicas.

Às crianças da Lumiar, que me ensinam tanto todos os dias.

Aos anônimos, tão presentes.

1- Introdução

O objetivo amplo desta pesquisa é compreender os obstáculos à realização do projeto abrangente de integração regional sul-americana. Especificamente, a presente análise (i) se debruça sobre as obras de infraestrutura planejadas pela Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA) executadas ou em processo de execução no Brasil e (ii) levanta os problemas observados na execução dessas obras, como *proxy* dos problemas da própria integração regional sul-americana.

Esse levantamento impõe questões relevantes ao pesquisador da integração regional, principalmente no que tange à relação entre os objetivos multinacionais da integração, de um lado, e sua execução prática em âmbito nacional, de outro. A identificação de problemas de execução das obras de infraestrutura planejadas a nível regional impõe o desafio de questionar se a integração regional pode se realizar, de fato, sem que as estruturas institucionais de escopo multinacional tenham fôlego para gerar normas que impliquem a multitude de atores nacionais que, ao fim e ao cabo, operam e executam o provimento dos elementos de integração regional (no caso da IIRSA, estradas, portos, aeroportos, redes de interconexão energética, etc.).

Nesse sentido, é importante compreender o estado da integração regional atual, considerando sua localização no amplo espectro histórico de iniciativas integracionistas lançadas ao longo do século XX. Como veremos à frente, a integração de infraestrutura é elemento recente nessa corrente de esforços nascida em meados do XX. Ela tem caráter duplamente único, por sua abrangência e por seu perfil qualitativo: abrange, após décadas de iniciativas sub-regionais, os 12 países sul-americanos e fulcra sua ação na resolução dos déficits de infraestrutura física em uma região cuja ocupação territorial (seja populacional ou produtiva) concentrou-se, ao longo dos séculos, nas bordas dos oceanos (Pacífico a oeste e Atlântico a leste) – herança da colonização ibérica da América.

Essa percepção oferece à IIRSA um valor relevante: o objeto da análise ora proposta, tem, por definição, um avanço qualitativo face às

iniciativas anteriores, uma vez que se volta à resolução de um problema secular ignorado pelos esforços prévios de integração.

Partindo do pressuposto de que a qualidade da integração regional é condição para o incremento dessa mesma integração, devemos buscar uma avaliação cuidadosa acerca da forma como se opera a integração regional de infraestrutura na América do Sul. Não é necessário profundo rigor acadêmico para que se intuem as problemáticas relacionadas à execução de obras públicas de grande calado no Brasil e (intui-se com certa margem de segurança) no resto da região.

A análise, *strictu sensu*, da qualidade da execução das obras públicas em solo brasileiro, cabe aos estudiosos de políticas públicas. Raro, no entanto, é o exercício de se analisarem as idiossincrasias da execução brasileira de obras de infraestrutura sob a perspectiva da integração regional. É a esse exercício que a presente pesquisa se propõe, considerando: o levantamento dos problemas das obras de infraestrutura nacional; os impactos de tais problemas e irregularidades sobre o processo de integração regional; a avaliação de caminhos institucionais a nível regional para enfrentar tais problemas e irregularidades.

Essa proposição impõe – uma vez que estabelece o liame objetivo entre as dimensões regional e nacional por meio da realização de obras de infraestrutura que visam a interconectividade regional – a qualificação do provimento de estruturas básicas de transporte e energia como Bem Público Regional (BPR), cujo planejamento se dá em nível multilateral (regional) e cuja execução e gestão se dá em nível unilateral (nacional).

Uma vez posto, como será explicado à frente, o valor positivo da IIRSA como agente planejador do provimento do bem público em questão (a infraestrutura), resta a avaliação qualitativa do caráter nacional da execução e gestão desse bem, que, em um exercício dialético, força-nos a voltar o olhar, mais uma vez, para a dimensão regional. Os desvios de dinheiro público, a corrupção de agentes públicos, os atrasos nas obras por conta de desvios de função, sobrepreço e irregularidades, assim, passam a não ser relevantes apenas no âmbito nacional. Uma vez que as obras em tela constelam-se no planejamento de eixos de integração produtiva regional,

seus problemas ganham relevo regional e, portanto, deve-se questionar, não ganharia também sua resolução relevo regional?

Esta questão, que guia a presente pesquisa, pode ser respondida afirmativamente se enriquecida com a preocupação com o incremento qualitativo da integração regional. Em um exercício lógico de *reducto ad absurdum*, poder-se-ia dizer que, mesmo com irregularidades, as obras de infraestrutura propostas pela IIRSA podem ser concluídas e, portanto, pode-se realizar a integração dos eixos produtivos planejados e, assim, realiza-se a integração regional de infraestrutura. No entanto, é patente, como se verá no levantamento e análise de dados à frente, o desperdício de recursos públicos na execução das obras, bem como as irregularidades técnicas que geram riscos aos usuários após as obras terem sido concluídas. Assim, a presente pesquisa parte dessa preocupação qualitativa incremental: mesmo que concluídas as obras, a má qualidade do provimento do bem público regional (a infraestrutura) é problema a ser encarado *pelos países envolvidos no esforço da integração* e, em última análise, *pela instância supranacional de provimento do bem público*, a IIRSA.

2- Fundamentos teóricos

Esta pesquisa parte do aporte teórico oferecido pela Abordagem Neo-Regionalista, que compreende que a dimensão nacional tem importância central no processo de integração que resulta, essencialmente, do concurso de esforços nacionais concentrados para a consecução de objetivos regionalmente planejados e definidos. Esse suporte teórico é condição para a compreensão do fenômeno que se delineou a partir da década de 1970 – com iniciativas sub-regionais – e se cristalizou, no início do século XXI com a Iniciativa para Integração de Infraestrutura Sul-Americana, IIRSA, lançada em 2000.

A teoria da integração econômica clássica de Balassa ou o neofuncionalismo de Haas não oferecem ferramental para a compreensão desse fenômeno. Conforme aponta Acosta,

Em 53 anos de tentativas de integração regional, não se podem ver resultados bem sucedidos. As tentativas lideradas pelos Estados comumente tiveram por intenção a ampliação dos mercados, o incremento da produção industrial e o avanço das condições econômicas. As diferenças entre países da região, no entanto, frequentemente ensejaram a formação de grupos sub-regionais, com características mais similares, a formar seus próprios arranjos de integração. (ACOSTA, 2013, p. 46)

Ressalta-se, do excerto, que as diferenças entre os países da região foram o motor das iniciativas sub-regionais. A IIRSA, no entanto, alarga os limites da integração, de arranjos sub-regionais com poucos países para uma proposta de integração entre os doze países sul-americanos. Assim, pode-se compreendê-la como instrumento do provimento de um bem público regional: a infraestrutura, que tem potencial de gerar (i) externalidades significativas e (ii) criar oportunidades para a melhoria do bem-estar por meio da ação coletiva – condições para a definição de um BP. (IDS, 2001 *apud* Ferroni, 2004).

Partindo da compreensão de que existe relação positiva entre dotação de infraestrutura – o conjunto de estruturas de engenharia e instalações, em geral, de longa vida útil que se constituem como base sobre a qual se produz a prestação de serviços considerados necessários para o desenvolvimento de fins produtivos, políticos, sociais e pessoais (BID, 2000 *apud* Rozas e Sánchez, 2004) – e níveis de renda e produtividade das economias (Calderón e Servén, 2009 e 2010; Carciofi, 2008; FGV, 2006; Ocampo, 2001) compreende-se que o provimento de infraestrutura regional ou nacional impacta a produção, as condições de competição dos agentes econômicos e os custos de transporte de produtos, elementos constitutivos do pensamento da Nova Geografia Econômica.

Na linha do que foi apresentado na Introdução, este estudo tem como objetivo central avaliar de que forma a condução nacional dos projetos de infraestrutura planejados em âmbito regional – na IIRSA – afeta a consecução dos objetivos da Iniciativa. Conforme indicam Adam e Dercon (2009) e Fuller (2002), grande parte da literatura sobre o tema das organizações multilaterais de desenvolvimento (Ayau, 1984; Boone, 1996;

Burnside, 2000; Djankov *et al.*, 2006; Easterly, 2003; Kargbo, 2012; Pereira, 2010; Przeworski *et al.*, 2000; Sogge, 2002) busca compreender os efeitos da assistência emitida por organizações especializadas (como o Banco Mundial, por exemplo) nas economias.

Reconhecendo que a atuação focal da IIRSA é o provimento de infraestrutura regional, importa recorrer à definição oferecida por Paul Samuelson (1954) sobre bens públicos, que considera que BPs (i) geram externalidades significativas e (ii) criam oportunidades para a melhoria do bem-estar por meio da ação coletiva. (IDS, 2001 *apud* Ferroni, 2004). A infraestrutura, portanto, (e especialmente a infraestrutura regional e transfronteiriça) enquadra-se perfeitamente nos marcos dessa definição. Conforme assentado na Introdução por meio de referências a estudos sobre a integração de infraestrutura regional na Ásia e Europa, é evidente que há geração de externalidades consideráveis, bem como melhorias do bem estar coletivo regional, como ganhos de produtividade, crescimento econômico, dispersão ou concentração de atividades produtivas. Ferroni cita (2004) justamente a infraestrutura transfronteiriça como exemplo de gestão *cross-border* de bens públicos regionais (BPRs) - que são pré-condições para o crescimento por meio do incremento comercial - materializada na constituição de organizações ou iniciativas regionais de tomada de decisão e planejamento.

Importa estabelecer que BPRs assumem duas formas essenciais: intermediárias ou finais. Se, por um lado, BPRs finais são “resultados amplos sobre o bem-estar, como paz, ausência de pobreza extrema e condições econômicas internacionais convergentes capazes de gerar efeitos amplos”, por outro lado, BPRs intermediários implicam na convergência de *policy frameworks*, regimes internacionais, instituições e investimentos levados a cabo por um grupo de países (2004:2).

Evidentemente, esses processos de convergência em torno do provimento de BPRs intermediários podem gerar externalidades desejáveis ou indesejáveis para os diferentes atores envolvidos no processo de convergência. Uma vez que esses efeitos, desejáveis ou não, resultam de políticas aplicadas essencialmente por entes nacionais (especialmente no caso do provimento de infraestrutura, cuja operacionalização depende das

ações de governos nacionais constelados no esforço regional), não se pode ignorar que bons BPRs dependem fundamentalmente de boas políticas nacionais.

A literatura sobre BPRs, assim, assume papel importante na análise de processos de integração regional: se, inicialmente, Adam e Dercon (2009) e Fuller (2002) indicam que grande parte da literatura sobre instituições multilaterais de desenvolvimento foca seus esforços em compreender os efeitos de tais instituições *nos* países, Ferroni (2004) oferece o caminho inverso e assevera a importância de considerarmos de que forma o funcionamento de políticas *dos* países afetam as instituições regionais ou multilaterais que tratam do provimento de BPRs.

Esse salto analítico condiz, ainda, com o que oferece Laursen, ao analisar as mudanças do pensamento sobre a integração regional, marcadamente no contexto dos anos de 1960, em que a crise da integração europeia apresentou questionamentos ao pensamento neo-funcionalista amplamente defendido à época, que via na integração

...o processo por meio do qual atores políticos em diferentes configurações nacionais são persuadidos a mudar sua lealdade, expectativas e atividades políticas para um novo centro cujas instituições possuem ou demandam jurisdição sobre os Estados nacionais pré-existentes (Haas, 1958:16, apud Laursen, 2008).

Nota-se, no excerto acima, uma projeção e centralização da análise em “um novo centro”, supra nacional, o que indica uma preocupação com as *instituições* orientadoras do processo de integração, muito mais do que com os países constelados no esforço de convergência regional. Cara a esses marcos analíticos é a proposição de Haas sobre *spill-overs*, que podem ser definidos, nas palavras de Lindberg, como “situações em que uma dada ação, relacionada a um objetivo específico cria uma configuração tal que o objetivo inicial só pode ser atingido por meio de novas e futuras ações” (1963:10). Subjaz a esse pensamento uma lógica um tanto quanto determinista e “etapista”: não por menos, Haas afirmara que a “lógica expansiva da integração setorial” levaria o processo de integração à frente e,

por isso, via na Comunidade Econômica Europeia (CEE) um *spill-over* da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), a ser acrescida e desenvolvida com novos *spill-overs* (2008:5).

Mantendo o foco nas instituições supra-nacionais (ou regionais, para sermos parcimoniosos na análise) e considerando o valor dos processos de evolução institucional por meio de subsequentes *spill-overs*, o pensamento neo-funcionalista desconsiderou a dimensão nacional. O próprio Haas reconheceria que não considerara os objetivos dramáticos de chefes de Estado, como de Gaulle, tampouco “o renascimento do nacionalismo e de altas políticas anti-funcionais” (Haas, 1967 *apud* Laursen, 2008).

Isso impõe ao analista dos processos de integração regional o necessário comprometimento com um olhar afinado para as realidades nacionais, afinal, como assevera Hoffmann (1966:864)

Todo sistema internacional deve sua lógica interna e seus desdobramentos à diversidade de determinantes domésticos, situações geo-históricas e objetivos externos entre suas unidades.

É curioso notar como o excerto acima pode ser cotejado, em paralelo, com a discussão anterior sobre BPRs: assim como não há sistema internacional – seja ele regional ou global – dissociado da diversidade de determinantes domésticas, internas aos países que se somam e se compõem no sistema, não há e não pode haver iniciativa de provimento de *bens públicos* regionais que não esteja sujeita às forças e configurações econômicas, políticas e sociais das unidades nacionais que a compõem. Faz-se assim, a escolha por um ferramental analítico que vai além do olhar etapista – por vezes teleológico – de Haas ou mesmo de Balassa (1964) e entra-se na seara que Laursen (2008), Burfisher, Robinson e Thierfelder (2004), Bouzas (2005), Soderbaum (2004) e outros chamam de Abordagem Neo-Regionalista (ANR).

Soderbaum (2004:31) explica que a ANR tem foco nos processos e consequências da regionalização em múltiplos campos de atividade e em variados níveis.

A ANR de forma alguma sugere que as regiões são unitárias, homogêneas ou simples. Em vez disso, há uma grande variedade de subsistemas regionais com diferentes graus de “regionness”. Não há regiões “naturais” ou “dadas”: regiões são feitas e desfeitas – intencional ou não intencionalmente – no processo global de transformação, por meio da ação humana coletiva...

Ora, esse argumento está em linha com o processo histórico apresentado na seção 5, que esclarece as idas e vindas da integração regional latino-americana: das iniciativas amplas de liberalização comercial que não abordavam as disparidades produtivas das diferentes unidades nacionais do subcontinente, passando pela fragmentação do fim do século XX, em iniciativas sub-regionais, à IIRSA, no começo do XXI, que se presta, exatamente a abarcar esses espaços sub-regionais em sua dimensão de maior dispersão, a infraestrutura.

Fio condutor e linha comum a todas essas iniciativas, evidentemente, é a ação coletiva intencional de países com realidades sociais, políticas e econômicas diversas. Assim, reafirma-se a importância do olhar para a dimensão nacional. Conforme assentam Ascani, Crescenzi e Iammarino (2010), uma vez que dois ou mais países se integram, necessariamente emergem preocupações quanto aos efeitos da integração, em termos de distribuição de ganhos e custos resultantes e condicionantes do processo integrador.

Abordar esses custos e ganhos é preocupação da *Nova geografia econômica* (NGE), que volta o olhar, assim como o NR e a literatura relacionada aos BPRs, para a dimensão nacional no processo de integração. Para a NGE, produtividade, competição e custos de transporte são os *building blocks* elementares do arcabouço teórico que busca compreender de que forma “forças centrípetas que direcionam a atividade econômica para uma dada localidade ocorrem e se sustentam ao longo do tempo” (Ascani *et al.*, 2010).

Se, por um lado, não são objetivos da presente pesquisa os *efeitos* da integração regional sul-americana nos países, conforme explicitado no início desta seção; por outro lado, a NGE oferece importantes bases para que se leve em conta, ao se analisar a dimensão nacional do processo integrador,

“o que está em jogo”, para atores econômicos, sociais e políticos. É dizer, no esforço de se concentrarem energias políticas para o provimento e dotação de um bem público regional – a infraestrutura – atores nacionais fatalmente vislumbram os ganhos que podem obter desse processo – bem como os custos envolvidos na empreitada – e se organizam, dentro dos limites da ordem política e institucional local.

A presente pesquisa busca, portanto, compreender de que forma essa realidade nacional complexa, no caso brasileiro, se configura e, fundamentalmente, *de que forma* ela impacta o objetivo comum proposto pela Iniciativa de Integração de Infraestrutura Sul-Americana.

3- Metodologia

Reconhecendo a importância de se analisarem os efeitos da dimensão nacional nos processos de integração regional sul-americana, estabelecemos como base metodológica o *process tracing* (Beach e Pedersen, 2013; Collier, 2011; Falletti, 2007), definido como uma ferramenta analítica a partir da qual se podem estabelecer inferências descritivas e causais, por meio de evidências levantadas a partir de um diagnóstico de fatos e acontecimentos temporalmente relacionados em um caso específico (Collier, 2011; Reilly, 2009).

A coleta de evidências, a alimentar o estudo e teste das hipóteses descritas à frente, é aspecto fundamental dessa abordagem que encontra seu eixo de funcionamento no estudo de casos individuais e em fenômenos relacionados temporal e espacialmente (Bennet, 2008).

Conforme estabelece Collier, o *process tracing* é definido como o exame sistemático de evidências diagnósticas selecionadas e analisadas à luz das hipóteses de pesquisa (2011:823). O autor indica a importância de o pesquisador definir um *quadro conceitual (conceptual framework)*, conjunto de conceitos inter-relacionados que podem ser analiticamente operacionalizados, a embasar a formulação das hipóteses e o levantamento de evidências. Nesta pesquisa, este quadro é informado pelas seguintes ideias:

TABELA 1 – Quadro conceitual	
Conceito	Detalhamento
I	infraestrutura é positivamente relacionada ao crescimento econômico, melhorias em produtividade nacional e capilarização de desenvolvimento sobre o estrato territorial nacional
II	integração regional é dependente da integração de infraestrutura transfronteiriça, elemento vertebrador da interconectividade produtiva regional
III	a IIRSA se destaca das outras iniciativas de integração regional anterior por sua abrangência e foco: a infraestrutura
IV	o planejamento da integração regional de infraestrutura se realiza em nível regional multilateral
V	a execução e gestão das obras públicas se realizam em nível nacional
VI	as irregularidades das obras realizadas em nível nacional têm impactos no esforço regional de integração

A definição do quadro conceitual acima descrito leva, no *process tracing*, à proposição da hipótese central de pesquisa: **a realização da integração de infraestrutura regional depende de um processo de normatização regional que impacte a qualidade da execução de obras de infraestrutura operadas nacionalmente¹.**

Com base nos trabalhos de Collier (2011), Bennet (2010) e Van Evera (1997), tem-se que a coleta de evidências, orientada pelo quadro conceitual acima descrito, deve fornecer insumos para que se testem as inferências causais assentadas pelas hipóteses. Assim, a hipótese apresentada concatena logicamente os conceitos apresentados no quadro conceitual, de forma que o teste de hipótese depende do esclarecimento dos liames causais estabelecidos entre cada um dos conceitos. Assim, pode-se dizer que

Conceito I: uma vez que o provimento da infraestrutura se relaciona positivamente com a produtividade,

¹ Como veremos à frente, a qualidade do provimento de infraestrutura é aspecto importante para que se considere o provimento da infraestrutura como bem público regional, de forma que as irregularidades encontradas na execução nacional das obras da IIRSA impactam a qualidade do provimento da infraestrutura regional e, portanto, do próprio processo de integração regional.

Conceito II: a integração regional que busca o incremento produtivo busca, necessariamente, a integração de sua base de infraestruturas de transporte e energia,

Conceito III e IV: cujo planejamento se realiza regionalmente de maneira inédita pela IIRSA,

Conceito V: mas cuja execução depende dos entes nacionais (conceito V),

Conceito VI: cujos problemas de gestão de obras públicas impõe dificuldades ao próprio processo regional

O levantamento de evidências que permite a identificação dos liames causais e relacionais entre os conceitos acima dispostos, concatenando-os até que se chegue ao teste de hipótese é e pode ser feito (Beach e Pedersen, 2013) a partir de um amplo ferramental metodológico: seja com levantamento de dados a partir de fontes primárias, secundárias, ou estudos de caso ou comparativos organizados com base em levantamento bibliográfico. Cada instrumento é descrito no início das seções que seguem.

4 – Relações positivas entre dotação de infraestrutura e desenvolvimento econômico

O levantamento bibliográfico é o instrumento utilizado para que se estabeleçam, nesta seção, os elementos constitutivos do liame causal entre dotação de infraestrutura e desenvolvimento econômico.

Assim, evidências robustas indicam a relação positiva entre investimentos em infraestrutura e produtividade e crescimento. Na dimensão nacional, Kemmerling e Stephan (2008) testam essa relação para quatro países europeus, a saber França, Alemanha, Itália e Espanha. Suas conclusões indicam – na esteira de outros autores, como Aschauer (1988, 1989a, 1989b, 1989c) e Munnell (1990) – uma elasticidade da produção nacional de 10 a 20% em relação à dotação de infraestrutura. Atestam, ainda, que produtividade e redistribuição de recursos produtivos são importantes condicionantes da alocação de recursos para provimento de infraestrutura nos casos estudados.

Deepika Goel (2002) analisa o impacto da infraestrutura sobre a produtividade a partir de um cuidadoso estudo de caso sobre o tema na Índia. Analisando vinte e três variáveis de infraestrutura, a autora assevera que investimentos em infraestrutura afetaram significativamente os custos e a produtividade na Índia: maiores investimentos em infraestrutura produtiva levaram a melhor dotação de infraestrutura, que, por sua vez, elevou a produtividade das regiões selecionadas, bem como diminuiu os custos de transação.

Crescenzi e Rodríguez-Pose (2008), por sua vez, abrangendo o olhar multinacional, analisam o papel da Rede Trans-Europeia de Transporte (TEN-T, na sigla em inglês), que foi resultado de um planejamento para uma rede continental de transportes. Nesse sentido, analisando os 15 países da União Europeia entre 1990 e 2004 e os 25 países da União entre 1995 e 2004, os autores atestam que uma boa dotação de infraestrutura é pré-condição inicial para um bom desenvolvimento econômico regional. Regiões com redes de transporte iniciais adequadas tendem a ter melhor desempenho do que outras que não tem infraestrutura básica (2008:96).

Diego Puga (2008) concorda com essas conclusões e, com base em modelos analíticos da nova geografia econômica, esclarece que maior demanda (proporcionada por maior acesso a mercados consumidores por meio de melhor acesso a redes de transporte) atrai mais agentes produtores, o que gera novo incremento na demanda, de tal maneira que mudanças modestas em custos de infraestrutura básica – como transporte – podem ter grandes efeitos nas cadeias produtivas (2008:112).

Ainda preocupado com a primazia que os grandes centros podem ter com a regionalização e expansão das redes de transporte, Puga apresenta levantamentos que atestam que, se investimentos em infraestrutura transfronteiriça (ou seja, englobando dois ou mais países) são priorizados sobre os nacionais, favorecem-se novos centros exportadores. Este foi o caso do México, que, tendo passado por um processo de melhoria de infraestrutura na fronteira com os Estados Unidos, acabou operando uma redistribuição geográfica da indústria, que se afastou da Cidade do México, levando o desenvolvimento para regiões antes periféricas. Este fenômeno pode ser identificado com base na análise dos diferenciais salariais: antes

proporcionais à distância da capital, após o processo de integração fronteiriça, passaram a relacionar-se diretamente com as distâncias da fronteira estadunidense.

Uma vez que investimentos em infraestrutura transfronteiriça têm grande peso econômico e potenciais efeitos transformadores, surge uma premente necessidade de coordenação, em nível supranacional ou, no mínimo, multilateral. Este é o argumento de Kessides (2012), que, analisando a integração de infraestrutura de transporte regional na Comunidade da África Oriental, conclui que o papel de organizações regionais é um requisito para a coordenação da distribuição de custos e benefícios que são, por essência, variáveis e desiguais, em se tratando de investimentos em infraestrutura em um dado grupo de países.

A análise da adequação econômica e financeira e a administração das consequências distributivas da reorganização (ou criação) de infraestrutura transfronteiriça são tarefas que nenhuma instituição nacional pode enfrentar sozinha (2012:22).

O levantamento feito indica, portanto, que existem relações positivas entre o provimento de infraestrutura e o desenvolvimento econômico (conceito I), e que a eventual interconexão transfronteiriça realizada por meio da infraestrutura regional de transportes implica em desafios e potenciais transformadores para diferentes agentes econômicos quanto à competição e ganhos de produtividade, resta claro que o papel da IIRSA se justifica no planejamento e gestão da integração regional (conceitos II e IV).

5- O contexto histórico da integração regional: o valor da IIRSA

A presente seção faz um levantamento, a partir de bibliografia especializada e fontes primárias, para que se estabeleça o caráter único da IIRSA no ordenamento da integração regional sul-americana, com foco na infraestrutura.

No contexto da integração regional sul-americana, Raúl Prebisch (1963) reconhecia a importância da dotação de infraestrutura transfronteiriça na condução dos fluxos comerciais regionais e na resolução do secular

problema de concentração de ilhas de produtividade. Nesse sentido, a integração regional pode ser definida como o “processo mediante o qual diversas economias nacionais incrementam sua complementação, buscando aumentar benefícios mútuos” (CEPAL, 2009), processo que pode ser dividido em três dimensões: (i) a econômica e comercial, (ii) a política, (iii) a física. Ressalta-se, ainda, que enquanto as duas primeiras dimensões têm vasta literatura e análise, a última carece de estudo (*ibid.*).

Diferentemente da visão da integração que tem como base teórica a união aduaneira e envolve, linearmente, o incremento etapista da integração econômica: da área preferencial de comércio à união política - processos típicos de sociedades industrializadas centrais (Balassa, 1962; Robson, 1998 *apud* Biswaro, 2011); parte-se aqui de compreensão distinta, que vê no ímpeto integrador o esforço que “explicitamente enfatiza a dinâmica dos benefícios orientados ao desenvolvimento da integração” e que localiza na base desse esforço a *transformação estrutural* com base no estímulo das capacidades produtivas regionais (Haarlv, 1988; Robson, 1997; Axline, 1984 *apud* Biswaro, 2011).

Assim, faz-se necessário reconhecer a criação de subseqüentes iniciativas de integração regional na América Latina. A primeira delas foi a **ALALC** (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), nascida a partir do Tratado de Montevideu, de 1960 (TM60). À época, Prebisch já notara a importância de que a concertação regional se preocupasse com a *previsão e provisão de medidas técnicas e financeiras de promoção das atividades nos países desfavorecidos*, emanadas de uma obrigação coletiva dos membros da Associação, inclusive com a equalização das disparidades produtivas entre os países envolvidos no projeto e racionalização dos custos de produção (1963:222). Não foi o caso da ALALC, como aponta Barbosa (1996, *apud* Braga e Paiva, 2007):

Concebido basicamente como um mecanismo de liberação de comércio para Argentina, Brasil e México, o Tratado era percebido pelos países de desenvolvimento intermediário e de menor desenvolvimento relativo como um instrumento para complementar suas economias, pela reciprocidade de benefícios, e para impulsionar o desenvolvimento pela distribuição de

indústrias e investimentos. Essa diferença de enfoque entre “comercialistas” e “desenvolvimentistas” está na origem da clivagem que se estabeleceu no âmbito da ALALC com a separação entre países andinos de menor desenvolvimento e o Brasil, Argentina e México, o que resultou na gestação e formação de um primeiro subgrupo regional. (BARBOSA, 1996, p.141).

O ímpeto de integração via redução tarifária no contexto da ALALC esgotou-se com a chegada da década de 1980, uma vez que não alterava as próprias condições estruturais locais de diferenças produtivas, em uma conformação de produções nacionais “voltadas para fora”. É curioso notar que não há sequer menção ao termo “infraestrutura” no TM60.² O sentido puramente comercial-liberalizante da integração àquele momento se sobrepôs à consideração dos efeitos deletérios à integração gerados pela concentração da infraestrutura produtiva voltada ao fluxo de bens, serviços e energia nos litorais da região, direcionada ao exterior. Dessa maneira, as dificuldades de se distribuírem benefícios e custos da integração entre aqueles países com distintos graus de industrialização, também se constelam como pano de fundo do fracasso do sistema ALALC (Braga, 2001, p.9).

O que se nota, no caso da clivagem aberta no seio da ALALC, é uma dissociação programática entre seus participantes, uma problemática separação entre (i) as distintas realidades econômicas e territoriais dos países constelados no esforço de integração e (ii) o reflexo dessa realidade na conformação político-institucional da própria Associação.

No cenário da malograda experiência de equalização de diferenças entre os países, o Acordo de Cartagena, de 1969,³ marcou o momento em que os representantes da Colômbia, Venezuela, Equador e Peru assentaram a fundação de outra iniciativa de integração regional e coordenação das políticas comerciais por meio da promoção do desenvolvimento e da integração andinos: Comunidade Andina (**CAN**).

Note-se que o Acordo de Cartagena explicita a preocupação em relação à harmonização das diferenças produtivas e de infraestrutura da

²<http://www.parlamento.gub.uy/html/stat/pl/tratados/trat12859.htm>

³http://www.migracioncolombia.gov.co/images/normas_mig_int/acuerdo_cartagena_1969.pdf

sub-região, reservando um capítulo completo sobre o tema, em franca e notável diferença ao que estabelecera o TM60, documento fundacional da ALALC, sublinhando a importância da infraestrutura como fator integrador – “necesaria para el avance del proceso de integración económica de la Subregión” (art. 104) – e indicando a criação de um órgão interestatal (ou multinacional) que organize e opere os projetos de infraestrutura. Tem início, dessa forma, em 1970, a Corporação Andina de Fomento (**CAF**), que atua com investimentos na região com o objetivo⁴ de promover um modelo de desenvolvimento sustentável e a integração, com foco, como aponta Bouzas (2010:13) nas necessidades particulares das economias de menor desenvolvimento relativo.

Ainda na década de 1970 – especificamente em 1974 – os governos da Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram o Convênio Constitutivo do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (**FONPLATA**), cujo objetivo é apoiar técnica e financeiramente a realização – entre outros – de estudos, projetos e obras que promovam o desenvolvimento harmônico e a integração física dos países da região.⁵

Apesar de a década de 1980 ter assistido à assinatura do Tratado de Montevideo de 1980, que assentou a criação da **ALADI** (Associação Latino-americana para a Integração), não houve, ainda ali, foco na infraestrutura. Tal qual o TM60, o TM80 não fez menção a infraestrutura e a associação permaneceu com foco na liberalização e integração comerciais.

Outro exemplo sub-regional mais recente é o **FOCEM** (Fundo de Convergência Estrutural), no contexto da integração comercial do MERCOSUL, que compartilha dos mesmos objetivos das outras iniciativas subregionais de financiamento e de convergência estrutural.

Assim, a falha programática da ALALC abriu espaço para o surgimento de iniciativas de mecanismos de concertação sub-regionais, voltados precisamente à resolução e harmonização das assimetrias e divergências produtivas locais, sub-regionais, que não encontraram eco institucional na Associação. Nota-se, portanto, que uma iniciativa abrangente de integração regional que incluísse todos os países latino-americanos não

⁴<http://www.caf.com/view/index.asp?pageMS=61396&ms=19>

⁵http://www.fonplata.org/SitePages/fp_acerca_de_fonplata.aspx

encontrou caminhos, à época, para a consecução de seus objetivos, justamente pelo foco exacerbado da ALALC na liberalização. A região, portanto, permaneceu carente de uma iniciativa tão abrangente pelas três décadas seguintes, assistindo, ao mesmo tempo, ao surgimento de várias iniciativas sub-regionais. Conforme assevera Acosta, acerca da América Latina,

Em 53 anos de tentativas de integração regional, não se podem ver resultados bem sucedidos. As tentativas lideradas pelos Estados comumente tiveram por intenção a ampliação dos mercados, o incremento da produção industrial e o avanço das condições econômicas. As diferenças entre países da região, no entanto, frequentemente ensejaram a formação de grupos sub-regionais, com características mais similares, a formar seus próprios arranjos de integração. (ACOSTA, 2013, p. 46)

No entanto, em setembro de 2000 ocorreu a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (**IIRSA**), englobando os doze países da América do Sul, representados na instituição pelos Coordenadores Nacionais. À época do lançamento, a Iniciativa tinha por objetivo,⁶ entre os anos de 2000 e 2010, construir uma agenda comum para impulsionar projetos de integração de infraestrutura de transportes, energia e comunicação na região. A partir de 2011, a IIRSA foi incorporada ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da UNASUL (União de Nações Sul-Americana), transformando-se em Foro Técnico IIRSA, composto pelas Coordenações Nacionais e pelo o Comitê de Coordenação Técnica – formado pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), a CAF e o FONPLATA.

A IIRSA, portanto, é a mais recente iniciativa com abrangência regional considerável após o surgimento de múltiplas iniciativas que se seguiram ao fracasso institucional da ALALC. Além disso, a Iniciativa tem como objetivo, precisamente, atuar no campo onde a Associação falhou: a infraestrutura.

⁶ <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=28>

Essa conclusão relaciona-se aos conceitos III e IV, apresentados no quadro descrito na seção 3, de forma que a próxima seção explora os conceitos subsequentes.

6 – Levantamento e análise de dados das obras da IIRSA no Brasil

O levantamento de dados a seguir é organizado com base nas informações colhidas fundamentalmente em fontes primárias e, apenas marginalmente, em fontes secundárias. Consideramos, para os fins desta pesquisa, fontes primárias os documentos originais de fiscalização, auditoria, investigação ou julgamento por parte dos órgãos fiscalizadores à frente descritos. Consideramos fontes secundárias notícias exaradas por esses próprios órgãos em seus portais oficiais que, por não terem caráter técnico como os autos de fiscalização ou acórdãos, não podem ser consideradas primárias como as anteriores.

Os dados de obras da IIRSA foram retirados do portal de projetos da Iniciativa, de forma que o próprio processo de colhimento de informações pudesse já servir, ele próprio, de levantamento de percepções importantes para as análises da presente pesquisa. Isto é, ao longo do processo de captura dos dados oferecidos publicamente pela Iniciativa, algumas dificuldades – descritas e pormenorizadas mais à frente – foram encontradas, em especial no que tange à organização, atualização e clareza das informações.

Embora a base de dados de projetos da IIRSA indique 4 tipos possíveis de status por projeto (concluído, em execução, pré-execução e perfil), na presente pesquisa optou-se pela análise de apenas projetos em execução ou concluídos, uma vez que seria menos produtivo analisar projetos que estão ainda em fase de estudos – já que buscamos as irregularidades que impactam o processo de conclusão das obras ou têm consequências qualitativas relevantes para o processo amplo de integração regional.

Assim, tem-se 23 projetos realizados no (e, portanto, pelo) Brasil. Desse total, 10 têm status concluído e 13, execução. Em termos de Setor, 22 são projetos de transporte e 1 de energia.

Por outro lado, os dados referentes às irregularidades das obras foram colhidos junto aos órgãos de fiscalização e controle brasileiros. São eles: o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público Federal (MPF), a Controladoria Geral da União (CGU), os Tribunais de Contas dos Estados (TCEs).

A análise dos projetos a partir dessas fontes resultou em irregularidades encontradas e atestadas pelos órgãos brasileiros de fiscalização em 15 projetos. Em 5 projetos não foram encontradas irregularidades em nenhum dos órgãos pesquisados. Não foi possível analisar 4 projetos por conta da pouca especificidade de sua descrição no banco de projetos da IIRSA – o que impedia qualquer pesquisa minimamente detalhada nos bancos de dados das autoridades brasileiras. Ademais, não foi possível, ainda, analisar 2 projetos por falta de descrição das datas de início ou fim dos projetos, o que também impediu a localização das obras junto às autoridades brasileiras.

A análise detalhada que segue é organizada com base no tipo de achado de irregularidade ou dificuldade de acesso de informação.

6.1- Projetos com irregularidades comprovadas

A análise das obras com irregularidades foi feita a partir de pesquisa nos portais dos órgãos de fiscalização acima descritos. Esta análise não é exaustiva e é possível que haja outras irregularidades nas obras para além das que foram encontradas e descritas nesta pesquisa. Isso se deve a uma escolha metodológica que, alinhada ao *process tracing*, prefere a abrangência à profundidade exaustiva da análise; é dizer, vale mais, para os fins desta pesquisa, concluir que há (se houver) irregularidades em mais obras, do que especificar, a fundo, todas as irregularidades que cada obra pode vir a ter. Sob a perspectiva das dificuldades da integração regional, portanto (e, especificamente, sob a ótica sistêmica do provimento de bens públicos regionais) é mais relevante um resultado amplo que indique a

recorrência de irregularidades e problemas de execução nas várias obras da Iniciativa do que, puramente, o detalhamento de cada problemática.

As obras são classificadas da seguinte maneira, em colunas:

- I – Eixo;
- II – Etapa do Projeto;
- III – Setor;
- IV – Subsetor;
- V – Custo em US\$;
- VI – Data de Início;
- VII – Data de Conclusão;
- VIII – Estado da Federação.

6.1.1 – Recuperação da Rodovia Caracas – Manaus

6.1.1.1 – Classificação e perfil da obra:

Tabela 2 – Classificação da obra de Recuperação da Rodovia Caracas-Manaus							
I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Escudo das Guianas	Execução	Transporte	Rodoviário	407000000	N/A	12/2015	RR

A Rodovia Caracas – Manaus faz parte do Eixo do Escudo das Guianas, que articula Brasil, Guiana, Suriname e Venezuela. Segundo o texto explicativo da Iniciativa sobre o Eixo, a região por ele abarcada tem como principais exportações o petróleo cru, o ferro, produtos da soja, além de aviões, que são em sua maioria (93%) transportadas por via marítima. Há, na região um processo de cooperação em vigor, por meio do Tratado de Cooperação Amazônica. O PIB do Eixo é, segundo dados da IIRSA, de US\$ 199.904,2 milhões. O Eixo conta com 20 projetos com uma estimativa de investimento de US\$ 4.581,3 milhões.

A ficha do projeto, no site da Iniciativa dá conta de que:

Este projeto estruturado destaca-se em razão da relevância da rodovia longitudinal federal BR-174 para os Estados brasileiros do Amazonas e, principalmente, de Roraima, que tem esta via como única ligação com o resto do Brasil, devido aos obstáculos à navegação pelo Rio Branco, que a tornam intermitente. Além disso, consolida o transporte regional mediante a ligação rodoviária do Brasil com a Venezuela, a partir do marco BV8 (Santa Elena de Uairén) até os portos venezuelanos, principalmente o de Puerto Ordaz, pela via Troncal 10. A BR-174 tem uma extensão de 975 quilômetros de Manaus/AM até Pacaraima/RR, na fronteira com a Venezuela. Sua construção começou em 1977 - obra contemplada no projeto geopolítico nacional de integração e ocupação da Amazônia - e terminou em 1998. O custo final desta obra ficou em US\$ 168 milhões. Deste total, 51,2% foram financiados pela CAF; 23,4% pelo Governo Federal, 13% pelo Governo do Estado do Amazonas e 12,4% pelo Governo do Estado de Roraima. Nos dois primeiros anos gerou um fluxo adicional ao comércio que superou o valor total investido na sua construção.

6.1.1.2 – Irregularidades encontradas

Pesquisa no site da Procuradoria da República – Ministério Público Federal em Roraima indicou existência de investigação acerca das obras na BR-174. Uma diligência encontrou irregularidades na realização das obras, feitas por quatro empresas: a Delta Construções S.A., a Via Engenharia S.A., o Consórcio Seabra Caleffi e a CMT Engenharia Ltda, cada uma responsável por um lote da obra.

O MPF/RR instaurou, por meio da portaria n. 12 de 4 de fevereiro de 2011, o processo de acompanhamento das obras na BR-174.

Em seguida, segundo o Inquérito Civil Público n. 1.32.000.000053/2011-22, durante as investigações feitas pelo MPF/RR, verificou-se que apenas uma das empresas, a Delta, havia disponibilizado maquinário e número de operários compatíveis com as necessidades operacionais da empreitada. De acordo com o procurador envolvido, as obras estavam totalmente abandonadas ou paralisadas, com execução incipiente. A consequência dessas irregularidades foi, fundamentalmente, o atraso na entrega das obras.

O encaminhamento dado pelas autoridades foi a emissão de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC 003/2011), obrigando as empresas operadoras da obra a retomarem os trabalhos, sob pena de multa e anulação contratual.

Vale ressaltar que a Delta Construções foi proibida, em maio de 2014, pelo Superior Tribunal de Justiça, de lavrar contratos com o poder público, por assumir condição de inidônea. A empresa é acusada de pagar propina para assegurar contratos com o Ministério dos Transportes. Investigação levada a cabo pela Controladoria Geral da União (CGU), apontou que servidores do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) no Ceará, encarregados da fiscalização das obras executadas pela Delta, recebiam propina em forma de passagens aéreas, hospedagem, alimentação, combustível e aluguel de carros, segundo o processo 00190.009832/2012-43, da CGU e segundo decisão de 6 de junho de 2014, pela mesma Controladoria, constante no Diário Oficial da União, n. 18, de 9 de junho de 2014.

Não há menção, no site da IIRSA, a qualquer paralisação ou atraso das obras, tampouco a investigação feita pelo MPF/RR sobre a atuação das empresas na construção da BR-174, ou, ainda, sobre a característica de inidônea, assumida por uma das empresas operadoras da obra – curiosamente aquela que havia sido a única, segundo o MPF, a disponibilizar maquinário e operários em número condizente com as necessidades técnicas do objeto em análise.

6.1.2 – Rodovia Boa Vista – Bonfim

6.1.2.1 – Classificação e Perfil da Obra

Tabela 3 – Classificação da obra: Rodovia Boa Vista - Bonfim							
I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Escudo das Guianas	Concluído	Transporte	Rodoviário	15000000	03/2001	12/2004	RR

A Rodovia Boa Vista – Bonfim insere-se no mesmo Eixo já descrito anteriormente. Segundo a ficha do projeto constante do site da Iniciativa, é objetivo da obra

Promover a ocupação e a segurança da Fronteira Norte do Brasil; facilitar o tráfego de mercadorias e o trânsito de pessoas na região, em qualquer época do ano, por via pavimentada, interligando o Brasil à Guiana, de modo a permitir maior interação entre os fronteiriços e induzir o incremento comercial e turístico.

6.1.2.2 – Irregularidades

A partir de pesquisa realizada no portal do Tribunal de Contas da União (TCU), tem-se que, conforme assentado no Acórdão 1004-26/04-P, ligado ao processo 004.515/2004-1, foram identificadas irregularidades na obra da BR-401 (Boa Vista-Bonfim).

As irregularidades, segundo item 2 do Relatório constante do Acórdão, relacionam-se a projetos básicos sem licença ambiental necessária a sua execução.

Além disso, foram verificadas irregularidades em relação aos preços descritos em diferentes peças contratuais, em relação ao concreto fornecido com variações de 70,21%; concreto magro 86%; concreto betuminoso com variação de 477%. Ademais, verificaram-se discrepâncias entre as obras contratadas e aquelas executadas:

foi licitada e contratada uma ponte com quantitativos para 160 metros e 4 vãos; entretanto, foi executada uma ponte com quantitativos para 120 metros e 3 vãos.” (item 3.2 do referido acórdão).

Ainda, valores da obra não foram repassados para a conta corrente específica do convênio e, some-se, o valor registrado em recursos transferidos (R\$30.972.902,56) não são os mesmos aos termos contratuais que indicavam R\$29.55.55,56.

Como encaminhamento, o Tribunal acordou, em sessão no dia 21/7/2004, promover diligência à Secretaria de Estado de Infraestrutura de

Roraima, com solicitação dos estudos técnicos que embasaram o planejamento da obra; a realização de audiência com os responsáveis técnicos pela aprovação da obra; recomendação ao Governo do Estado de Roraima que procedesse à revisão do projeto, levando em conta os indícios de superdimensionamento da obra em relação às expectativas de tráfego esperado; finalmente, à determinação de adequações ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte no Estado de Roraima (DNIT-RR) da comunicação às Presidências do Congresso Nacional e sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, fazendo saber esses órgãos que as irregularidades verificadas *não recomendam a liberação de recursos* para as obras.

Mais uma vez, registre-se, não há menção, na ficha de projeto no portal de projetos da IIRSA, aos atrasos advindos da não liberação das verbas comunicada pelo TCU ao DNIT, ou menção aos processos de irregularidade aqui apresentados.

6.1.3 – Rodovia Cuiabá – Santarém (BR-163)

6.1.3.1 – Classificação e Perfil da Obra

Tabela 4 – Classificação da obra: Rodovia Cuiabá-Santarém							
I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Do Amazonas	Execução	Transporte	Rodoviário	100000000 0	2009	2015	MT/PA

A Rodovia Cuiabá-Santarém se insere no Eixo do Amazonas, que estabelece a integração entre portos de Colômbia, Equador, Peru e Brasil. A região tem um PIB de US\$ 815.218 milhões, enquanto que o valor dos 82 projetos do eixo somam US\$25.070,2 milhões.

A descrição específica da obra, constante na ficha do projeto, no portal de projetos da Iniciativa, dá conta de que o objetivo da obra é

Superar limites estruturais e ampliar a cobertura geográfica da infraestrutura rodoviária na região amazônica para atender uma

área de 1,23 milhão de Km², equivalente a 15% do território nacional, com 1,2 milhão de habitantes dispersos por 71 municípios nos Estados do Amazonas, Pará e Mato Grosso. Reduzir os custos da produção local. Inverter o fluxo de caminhões do Porto de Santos e Paranaguá para o Porto fluvial de Santarém/PA. Daí, a produção seguirá pelo Rio Amazonas até Barcarena, chegando ao Oceano Atlântico. A BR-163/PA é a via mais importante de escoamento da produção agropecuária das regiões Centro-Oeste e Norte do Brasil.

6.1.3.2 – Irregularidades

A consolidação das fiscalizações de obras públicas realizada pelo TCU e datado de 5/11/2014 (TC 011.169/2013-3) indica que, em diferentes auditorias feitas pelo órgão, constataram-se irregularidades na execução das obras operadas pelo DNIT na BR-163.

O item 227 do documento assenta que a auditoria foi realizada para acompanhar as fases seguintes à contratação integrada das obras de pavimentação da Rodovia no Estado do Mato Grosso. Constatou-se, assim, que o projeto básico apresentava soluções diversas daquelas apresentadas no anteprojeto, sem a devida fundamentação e que poderiam ser contrárias às perspectivas determinadas no projeto original.

Além disso, a atuação do DNIT na adoção de providências para o início da execução das obras foi considerada falha.

O TCU demandou adequação das irregularidades ao DNIT.

Não constam informações sobre o encaminhamento dessas questões na página do projeto, no portal de projetos da IIRSA.

6.1.4 – Conexão Viária Rio Branco – Cruzeiro do Sul (BR-364/AC)

6.1.4.1– Classificação e Perfil da Obra

Tabela 5 – Classificação da obra: Conexão viária Rio Branco – Cruzeiro do Sul							
I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Do Amazonas	Execução	Transporte	Rodoviário	100000000 0	2009	2015	MT/PA

A Conexão Viária Rio Branco – Cruzeiro do Sul se insere no Eixo do Amazonas, acima descrito. A descrição específica da obra, constante na ficha do projeto, no portal de projetos da Iniciativa, dá conta de que seu objetivo é

Interligar os municípios de Cruzeiro do Sul, Tarauacá, Feijó e Sena Madureira à capital do Acre, Rio Branco, para incrementar o fluxo de pessoas e mercadorias. A pavimentação da BR 364/AC é de fundamental importância para o Sistema Rodoviário Regional e Estadual, aumentando a segurança rodoviária, a geração direta e indireta de empregos, o desenvolvimento do potencial turístico da Região, a expansão da agropecuária, e a melhora na integração nacional e internacional.

6.1.4.2 – Irregularidades

A pesquisa no portal do TCU indica três documentos que versam sobre as irregularidades nas obras da BR-364, em diferentes anos, no mesmo trecho descrito pela página de projetos da IIRSA (entre Cruzeiro do Sul e Sena Madureira), no período de obras também indicado na página.

O primeiro documento, um Relatório de Levantamento de Auditoria, sob código 004.014/2004-7, identifica deficiências no projeto básico da obra, em seus itens 4 a 6. As irregularidades tocam: à ausência de informações essenciais à identificação de áreas particulares possivelmente atingidas pelo empreendimento, ao elevado sobrepreço em itens constantes nos editais, ausência de cadastramento de contrato, ao sobrepreço da ordem de R\$458.388,88 no valor das sementes a serem utilizadas nas obras de manejo ambiental, à execução das obras sem licença ambiental necessária, ao projeto executivo genérico e incompleto, ao desvio de finalidade na aplicação dos recursos, à execução de serviços em desacordo com o plano de trabalho inicialmente proposto, à inexistência de estudos de impacto sobre o preço do quilometro pavimentado, à ocupação irregular por particulares na área das obras, à não comprovação de caução necessária e estipulada em contrato.

O acórdão anexo a este Relatório, indicando a votação do Tribunal, assentou que, como encaminhamento, decidiu-se convocar os responsáveis

para uma audiência; determinar ao DNIT que fizesse as alterações necessárias à regularização das obras.

O segundo documento, também um Relatório de Levantamento de Auditoria, data de 2006 e está registrado sob n. 011.636/2006-3. Este Relatório, por sua vez, apresenta as seguintes irregularidades: falhas na fiscalização e supervisão da obra; existência de erosão nas encostas próximas a obra; falhas no projeto básico que ensejaram perdas de eficiência da obra; ausência de fiscais do DNIT para acompanhar as obras.

O acórdão anexo a este Relatório determinou que o DNIT fosse comunicado a certificar-se da adoção de ações específicas que encaminhassem a adequação da fiscalização das obras e que desse ciência à Presidência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

O terceiro documento data de 2009, sob registro 015.205/2009-8 e é um Relatório de Auditoria de Obra. Nele, esclarece-se que foram encontradas as seguintes irregularidades: ausência de termo aditivo formalizando alterações das condições inicialmente pactuadas; sobrepreço decorrente de itens considerados em duplicidade; utilização de equipamentos incompatíveis com as especificações técnicas dos serviços contratados.

O acórdão apenso ao documento estabelece, como encaminhamento, a comunicação de necessidade de alteração de conduta sobre as questões técnicas levantadas pelo relatório (p.9)

Não constam, na página da ficha do projeto, no banco de projetos da IIRSA, quaisquer indicações das irregularidades descritas nos 3 documentos ora apresentados.

6.1.5 - Rede de terminais fluviais na Amazônia

6.1.5.1 - Classificação e Perfil da Obra

Tabela 6 – Classificação da obra: Conexão viária Rio Branco – Cruzeiro do Sul							
I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Do Amazonas	Execução	Transporte	Fluvial	373000000	2011	2016	AM

A Rede de terminais fluviais na Amazônia se insere no Eixo do Amazonas, acima descrito. A descrição específica da obra, constante na ficha do projeto, no portal de projetos da Iniciativa, dá conta de que seu objetivo é

Disponibilizar à população ribeirinha um acesso confiável e seguro ao principal meio de transporte disponível na região, o fluvial; ampliar a infraestrutura logística; melhorar o abastecimento, a assistência social e apoiar o turismo na região amazônica.

6.1.5.2 – Irregularidades

A pesquisa no banco de dados do TCU indica irregularidades descritas no acórdão 312945/14-P, relacionado ao processo 006.651/20128.

O item I.1 do referido acórdão esclarece que identificou-se superfaturamento da obra do terminal de Carauari (integrante da Rede acima citada), da ordem de R\$ 2.574.474,23, ou 17,33% do valor contratado. O sobrepreço ocorreu em materiais para a obra, equipamentos e serviços, por tonelada de aço beneficiado; na aquisição do aço; em revestimentos; em tratamento e pintura, etc.

O item I.2, por sua vez, indica como irregularidade a antecipação de pagamentos referente ao item contratual “beneficiamento do aço naval do cais flutuante.” Frise-se: o valor adiantado representa 91% do montante previsto no orçamento.

O item I.3 indica fiscalização deficiente ou omissa por parte da Secretaria de Infraestrutura do Amazonas, que não realizou ou o

acompanhamento efetivo da obra. Essa deficiência resultou em atrasos e prorrogações do prazo contratual sem análise detalhada dos motivos; além de pagamentos por materiais e serviços sem a devida comprovação.

Os ministros do TCU acordaram, levantadas essas irregularidades e feitas as oitivas necessárias, entre outras, realizar nova oitiva com o DNIT acerca das correções de preços; determinar ao mesmo DNIT que aprove contas apenas se os participantes das obras respeitarem rigorosamente os critérios estabelecidos nos editais e contratos.

O acórdão registra, ainda, que o controle feito pelo Tribunal teve como benefício a potencial correção de irregularidades consubstanciadas no sobrepreço de R\$ 1.816.856,52, identificado na obra contratada.

Não há menção as irregularidades ou atrasos na página da IIRSA.

6.1.6– Ferrovia Transnordestina Fase I

6.1.6.1– Classificação e Perfil da Obra

Tabela 7 – Classificação da obra: Transnordestina Fase I							
I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Do Amazonas	Execução	Transporte	Ferrovário	300000000 0	2007	2017	PI/CE/PE

A Rede de terminais fluviais na Amazônia se insere no Eixo do Amazonas, acima descrito. A descrição específica da obra, constante na ficha do projeto, no portal de projetos da Iniciativa, dá conta de que seu objetivo é

A Nova Transnordestina, projetada para ser a mais importante ferrovia de integração dos estados do Nordeste, objetiva elevar a produtividade do agronegócio e da indústria mineral da região rumo aos portos de Suape/PE e Pecém/CE, que podem receber navios de grande calado; reduzir os custos logísticos e favorecer a modicidade tarifária; minimizar as desigualdades regional e social; reorganizar o escoamento da produção agrícola e mineral; atrair empreendedores; contribuir com a sustentabilidade ambiental; e expandir a malha ferroviária brasileira.

6.1.6.2– Irregularidades

Uma pesquisa por irregularidades nas obras da Transnordestina retorna como resultado o Relatório de Auditoria Anual de Contas da Controladoria Geral da União no Estado de Pernambuco (CGU-PE), n. 201305806, que registra o processo 5933500031201384. Informa o documento que os resultados apresentados foram realizados entre 2/08/2013 a 19/08/2013.

O Relatório apresenta análise pormenorizada da atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDN). Nesse sentido, a Transnordestina surge como um elemento na atuação das duas organizações. Assim, ao fazer a auditoria de processos de contas, a CGU identificou como irregularidades nas obras da Transnordestina: a ausência de adequada fiscalização pelo Banco do Nordeste do Brasil; a ausência de projeto executivo atualizado na SUDENE e no BNB; baixa efetividade nas ações do Grupo Executivo Interministerial criado para acompanhar as obras.

Pesquisa no banco de dados do TCU aponta outras irregularidades nas obras da Transnordestina. O processo 000.723/2013-4, relacionado ao acórdão 2593-37/13-P versa sobre irregularidades consideradas gravíssimas pela Corte de contas.

O item 23 do documento indica que foram identificadas impropriedades quanto à qualidade dos trilhos licitados pela VALEC para realização das obras. Especificamente, identificaram-se irregularidades relacionadas a: deficiência do controle de qualidade dos trilhos, falha na rastreabilidade dos trilhos, deficiência de controle no serviço de solda.

Além disso, a redação das propostas de encaminhamento esclarece que o pregão analisado licitava 244.597 toneladas de trilhos, em valor global de R\$ 807 milhões, em lote único (sem parcelamento). Assevera o documento que não foram feitos estudos técnicos comparativos ou sequer foram apresentados elementos que indicassem que as quantidades licitadas eram ideais para as obras em tela.

Com base nessas informações, vê-se que a questão do parcelamento do objeto foi bastante crítica no Pregão Presencial

4/2011, que pretendia de uma só vez adquirir o equivalente a mais de R\$ 807 milhões em trilhos. No ano de 2011, ano do pregão, a média da cotação do dólar comercial esteve abaixo de R\$ 2,00, de maneira que o montante em dólar equivaleria a algo em torno de US\$ 400 milhões. Ou seja, a Valec pretendeu gastar em uma única compra de trilhos um montante que não foi despendido por todo o mercado nacional, considerando-se todas as obras de ferrovias no país, nos anos de 2007 (US\$ 89.474.459), 2008 (US\$ 201.727.427), 2009 (US\$ 166.427.474) e 2011 (US\$ 153.204.157).

O acórdão registra o resultado do julgamento que determinou que a Valec deveria, a partir de então, efetuar o parcelamento dos objetos de licitação em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis; que se comunicasse à Valec que as empresas Dismaf e PNG (participantes do certame inicial das obras) estariam, a partir de então, suspensas de licitar e contratar com a Administração Pública Federal.

Não constam as irregularidades aqui apresentadas no site da IIRSA.

6.1.7- Recuperação da Rodovia BR-222 Açailândia – Porto de Itaquí.

6.1.7.1- Classificação e Perfil da Obra

Tabela 8 – Classificação da obra: Rodovia BR-222							
I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Do Amazonas	Execução	Transporte	Rodoviário	832000000	2012	2017	MA

A Rodovia BR-222, entre Açailândia e o Porto de Itaquí se insere no Eixo do Amazonas, acima descrito. A descrição específica da obra, constante na ficha do projeto, no portal de projetos da Iniciativa, dá conta de que seu objetivo é

Multiplicar as oportunidades de integração em nível local e regional de forma inclusiva e responsável; facilitar o transporte de mercadorias para exportação através do porto de Itaquí; melhorar

as condições das populações residentes na área de influência da rodovia, haja vista que a região nordeste do Brasil cresce em ritmo acelerado e vem se destacando no cenário brasileiro. Promover a interligação da Capital maranhense com a Capital do País, atuando como rota de escoamento da produção e rota de turismo.

6.1.7.2 – Irregularidades

O Acórdão 0816-10/14-P do processo 0.29.333/2013-0 indica que a auditoria feita nas obras identificou irregularidades graves nas obras da BR-222.

De acordo com a avaliação feita pelo Tribunal, o DNIT, executor da obra de melhoria no treco, 74% do trecho não tiveram suas necessidades atendidas pelas soluções propostas no projeto, o que, segundo conclusão lavrada no Acórdão, ensejou o surgimento de defeitos precoces.

Notou-se, ainda, que os ensaios necessários a definição do plano de obras não existiam quando da aprovação do projeto, “muito menos quando da definição do tipo de intervenção” a ser feita.

Segundo o documento, como consequência das irregularidades no planejamento da obra, resultaram aquisições de materiais e contratação de serviços que não atendem à necessidade do órgão executor. A conclusão da equipe auditora é de que houve, sim, melhorias na qualidade da rodovia, no entanto, uma vez que foram feitas em grau inferior a necessidade local, ela deve brevemente apresentar condições inadequadas.

Além dos problemas de contratação e estudo, encontraram-se irregularidades quanto a fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa. Segundo item 3.2.2 do Acórdão, verificou-se que as obras de restauração que deveriam ter sido concluídas no primeiro ano de contrato ainda não haviam sido concluídas em 2014, quando do julgamento da peça. Nesse sentido, ressalta-se que, embora o contrato tenha sido assinado em 25/9/2012, a ordem de início das obras foi liberada em 2/10/2012 e o licenciamento para a efetivação dos trabalhos, só expedida em 3/4/2013, quando já ocorria o período chuvoso que impede ou atrasa as obras.

Enfatiza o documento que a consequência do falho acompanhamento da obra resultou em permanência de condições inadequadas para os

usuários da rodovia, incluindo o impacto econômico no escoamento dos produtos da rodovia.

Finalmente, o acórdão aponta que as cláusulas contratuais (item 3 da Conclusão) foram parcialmente cumpridas, uma vez que não se respeitou o prazo de conclusão das obras no primeiro ano de contrato (premissa assentada no certame).

A Corte definiu como encaminhamento a ciência ao DNIT acerca das irregularidades e necessidades de prover as condições necessárias à fiscalização da obra. O processo foi arquivado.

Não constam informações dos atrasos na página da IIRSA.

6.1.8- Linha de Transmissão de 500kV de Tucuruí a Manaus.

6.1.8.1 - Classificação e Perfil da Obra

Tabela 9 – Classificação da obra: linha de transmissão de 500kV de Tucuruí a Manaus							
I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Do Amazonas	Execução	Energia	Interconexão Elétrica	132000000 0	N/A	02/2013	AM

A Linha de Transmissão de 500kV de Tucuruí a Manaus se insere no Eixo do Amazonas, acima descrito. A descrição específica da obra, constante na ficha do projeto, no portal de projetos da Iniciativa, dá conta de que o objetivo da obra é, simplesmente: “interligar Macapá e Manaus ao Sistema Interligado Nacional”.

6.1.8.2 – Irregularidades

A pesquisa feita no banco de dados do Ministério Público Federal do Amazonas indica 2 documentos que versam sobre a construção da Linha de Transmissão de 500kV que liga Tucuruí a Manaus, no estado do Amazonas.

O primeiro ofício, uma distribuição por dependência, do processo n. 2010.32.00.00208-2, de 19/4/2013, propõe uma ação civil pública em face da União e tem por objetivo a condenação da FUNAI para que “procedam à revisão dos limites da Terra Indígena Waimiri Atroari, de modo a abranger

áreas tradicionais excluídas dos limites demarcados”. Em sua página 9, o ofício indica que o projeto de implantação da Linha poderia cortar áreas localizadas na terra Waimiri Atroari.

Em seguida, datando de 22/5/2013, o Inquérito Civil Público (ICP n. 1.13.000.001285/2011-53) resolve apurar a construção e instalação de linha de transmissão de energia no interior da Terra Indígena Waimiri Atroari em desacordo com as disposições legais e regulamentares (Edital do Leilão n 04/2011-Aneel).”

O ICP segue, ao levantar a jurisprudência atinente ao caso, enfatizando o dever de se consultarem os povos indígenas sobre empreendimentos que os afetem direta ou indiretamente, conforme “julgamento de Embargos de Declaração opostos nos autos da Apelação Cível n. 2006.39.0300071-18, sobre o Projeto de Aproveitamento Hidrelétrico Belo Monte”.

O Inquérito cita, ainda, o mesmo entendimento assentado pela jurisprudência, corroborado no julgamento do Agravo de Instrumento n. 19090-27.2013.4.01.0000, sobre a Usina Hidrelétrica São Luiz do Tapajós, no Pará.

Argumenta-se, mais, que a obrigação de consultar povos afetados constitui, além de norma formal, um “princípio geral de Direito Internacional”, fazendo-se referência ao art. 62 da Convenção 169/OIT, que estabelece que a consulta aos povos indígenas deve ser realizada de boa-fé e de maneira livre, prévia e informada.

Finalmente, o ICP recomenda a anulação do edital do leilão à ANEEL para a Linha de Transmissão, enquanto exorta o IBAMA a anular o processo de licenciamento ambiental da referida linha, fixando a ambos o prazo de vinte dias para acatar essas diretrizes.

Não há nos registros da IIRSA qualquer menção à suspensão do edital ou atrasos nas obras de construção da Linha de Transmissão.

6.1.9 – Ferrovia de Integração Oeste – Leste – Fase I (Ilhéus-Barreiras)

6.1.9.1 – Classificação e Perfil da Obra

Tabela 10 – Classificação da obra: Ferrovia de Integração Leste - Oeste							
I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Do Amazonas	Execução	Transporte	Ferrovário	200000000 0	2010	05/2016	BA

A Ferrovia de Integração Oeste-Leste se insere no Eixo do Amazonas, acima descrito. A descrição específica da obra, constante na ficha do projeto, no portal de projetos da Iniciativa, dá conta de que seu objetivo é

Estabelecer alternativas mais econômicas para os fluxos de carga de longa distância; favorecer a multimodalidade; conectar-se à malha ferroviária brasileira; propor nova alternativa logística para o escoamento da produção agrícola e de mineração por meio do terminal portuário de Ilhéus/BA; incentivar investimentos, o que incrementará a produção e induzirá processos produtivos modernos; reduzir os custos de transporte de grãos, álcool e minérios destinados aos mercados internos e externos; aumentar a produção agroindustrial da região, motivada por melhores condições de acesso aos mercados nacional e internacional; interligar os estados de Tocantins e Maranhão, Goiás e Bahia aos portos de Ilhéus/BA e Itaqui/MA, o que proporcionará melhor desempenho econômico de toda a malha ferroviária; incentivar os investimentos, a modernização e a produção; e melhorar a renda e a distribuição da riqueza nacional. A Ferrovia de Integração Oeste Leste-FIOL, com 1.527 km de extensão, estabelecerá à comunicação entre o porto em Ilhéus e as cidades baianas de Caetité e Barreiras a Figueirópolis, no Tocantins, ponto de interligação dessa ferrovia com a FNS.

6.1.9.2 – Irregularidades

Consulta ao site da Procuradoria Geral da República – Ministério Público Federal da Bahia indica irregularidades no processo de licenciamento ambiental da Ferrovia de Integração Oeste –Leste (FIOL).

Segundo o site do MPF/BA, o órgão entrou com pedido liminar para suspender as obras do trecho de Barreiras da FIOLE, até que fossem concluídos os procedimentos de licenciamento ambiental do Porto Sul e do Terminal de Uso Privativo, integrantes da obra. Mais uma vez, o MPF identificou a VALEC como ré na ação, que correu na justiça sob número 1101-15.2011.4.01.3301.

A justificativa do MPF para a ação foi a de evitar danos irreversíveis ao meio ambiente, a malversação e emprego indevido de recursos públicos federais, já que o IBAMA não concluíra os procedimentos de licenciamento ambiental e, portanto, não havia certificado a viabilidade ambiental desses empreendimentos, nem havia autorizado a localização da obra na região de Ponta da Tulha, onde a Valec teve intenção de instalar o trecho final da rodovia.

Consulta ao site da Procuradoria Geral da República – Ministério Público Federal do Tocantins, por sua vez, indica irregularidades ambientais também no trecho entre Figueirópolis e Ilhéus. Segundo o site de notícias do órgão, a página com data de 16/6/2010 indica que o MPF/TO também ajuizou ação contra a VALEC, requisitando a abstenção do início das obras.

Justificou-se que seriam necessárias ações imediatas voltadas a impedir que as obras iniciassem sem o devido licenciamento ambiental. O Núcleo de Licenciamento Ambiental do IBAMA no Tocantins apontou que o estudo e o relatório de impacto ambiental apresentados pela VALEC possuíam falhas que impediam a análise dos impactos causados pela implantação e operação, já que haviam desconsiderado medidas mitigadoras e compensatórias.

Ainda segundo a página, a equipe técnica da Diretoria de Licenciamento do IBAMA em Brasília, responsável pela condução do processo de licenciamento, emitiu parecer que recomendava complementações no estudo. Mesmo assim, ignorando as advertências de caráter técnico, a presidente substituta do IBAMA à época expediu licença autorizando as obras.

Entre as falhas apontadas no estudo apresentado pela Valec, estão a falta de anuência dos órgãos gestores das unidades de

conservação APA Lagoa Encantada e Rio Almada, APA Costa de Itacaré – Serra Grande e APA do Lago Peixe Angical, falta de anuência do Incra em relação à interceptação do traçado da ferrovia no Projeto de Assentamento Cruzeiro do Sul, no município de Ubaitaba (BA) e falta de anuência do Iphan e da Funai. Também é necessário o encaminhamento à Procuradoria Geral do Ibama questionamento sobre em qual fase do licenciamento deverão ser atendidas as exigências referentes às cavidades naturais interceptadas pelo empreendimento e a apresentação das expectativas dos grupos tradicionais remanescentes quilombolas e comunidades indígenas quanto à implantação da ferrovia, já que os mesmos encontram-se em sua área de influência.

Não há qualquer menção no site da IIRSA acerca das irregularidades ora apresentadas, ou acerca dos atrasos nas obras decorridos dos pedidos de paralisação feitos pelo MPF.

6.1.10 – Melhoria da Rodovia BR-158 (Vila Rica a Ribeirão Cascalheira)

6.1.10.1- Classificação e Perfil da Obra

Tabela 11 – Classificação da obra: Rodovia BR-158 (Vila Rica a Ribeirão Cascalheira)							
I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Do Amazonas	Execução	Transporte	Rodoviário	183000000	2011	2015	MT e PA

A Rodovia BR-158 se insere no Eixo do Amazonas, acima descrito. A descrição específica da obra, constante na ficha do projeto, no portal de projetos da Iniciativa, dá conta de que seu objetivo é:

Criar oportunidades de crescimento dos municípios lindeiros à BR-158/MT/PA, com vistas a reduzir a desigualdade social e melhorar a competitividade logística da produção de grãos do País. A partir da Divisa do Estado de Mato Grosso com o Estado do Pará, a BR-158 dá início à Rota de Integração do Alto Araguaia/MT, constituindo-se em espinha dorsal para o desenvolvimento da região.

6.1.10.2– Irregularidades

A consulta ao site da Procuradoria da República no Mato Grosso indica que há irregularidades nas obras da BR-158.

O documento básico dessa pesquisa é a Portaria n.05, de 6 de maio de 2014, relacionada ao Processo Administrativo 1.20.000.000750/2012-85, em que o MPF lança o inquérito civil público, sob mesmo número com o objetivo de acompanhar a mudança de traçado da BR-158 no trecho em que atravessa o território indígena Marãiwatsédé.

Não há maiores informações sobre o caso nos portais pesquisados, mas o pedido dá a entender que o planejamento da obra foi feito sem se considerar a localização da tribo.

Não há informações sobre o caso no site da IIRSA.

6.1.11 – Construção da Rodovia BR-020 entre Barreiras (BA) e São Raimundo Nonato (PI)

6.1.11.1 - Classificação e Perfil da Obra

Tabela 12 – Classificação da obra: Construção da Rodovia BR-020							
I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Do Amazonas	Execução	Transporte	Rodoviário	520000000	2013	2014	DF, GO, CE, BA e PI

A Rodovia BR-020 se insere no Eixo do Amazonas, acima descrito. A descrição específica da obra, constante na ficha do projeto, no portal de projetos da Iniciativa, dá conta de que seu objetivo é:

Esse novo empreendimento incorporado ao Eixo Amazonas Expandido é fundamental para ligar os sertões do Ceará, Piauí, Bahia e o restos do País. Representa oportunidade para as populações e às economias da região, especialmente para aqueles municípios que serão beneficiados com a construção de uma estrada de qualidade, no trecho compreendido entre Barreiras (BA) e São Raimundo Nonato (PI), permitindo-lhes um transporte digno.

A BR-020 é uma rodovia federal radial, com extensão total de 2.038 km, cujo ponto inicial se situa em Brasília/DF e o final em Fortaleza/CE. Passa pelos Estados de Goiás, Bahia, Piauí e Ceará, além do Distrito Federal. Entre as cidades de Formosa-GO e Fortaleza-CE, denomina-se Rodovia Presidente Juscelino Kubitschek, idealizador desse projeto arrojado de integração nacional e base estruturante do progresso.

6.1.11.2 – Irregularidades

A pesquisa ao banco de dados do TCU retorna resultados sobre irregularidades na construção da BR-020.

O primeiro achado de auditoria constante no Relatório registrado sob n. 044.378/2012-2 foi um projeto executivo deficiente. O item 3.1.2 do documento indica que o projeto aprovado para a obra não considerava a solução mais econômica para alguns dos serviços de transporte de materiais para as obras, o que acabou por gerar um sobrepreço de R\$ 5.939.698, ou 2,26% do valor total orçado.

Outro achado da auditoria foi a duplicidade na contratação/licitação de serviços de manutenção: detectou-se a presença de dois contratos de serviços no mesmo trecho de obras. O documento assevera que, não havendo rescisão dos contratos, haveria duplicidade de dispêndio dos recursos públicos federais para os mesmos serviços.

Como encaminhamento, a corte resolveu determinar que o DNIT, executor da obra, evitasse a duplicidade de contratos e só executasse serviços de manutenção se houvesse necessidade e após o término dos contratos previstos no edital inicial das obras.

Não há menção às irregularidades no site da IIRSA.

6.1.12 – Ferrovia Norte-Sul (Fase II e III)

6.1.12.1 - Classificação e Perfil da Obra

I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Do Amazonas	Execução	Transporte	Ferrovário	780500000 0	2003	2014	PA, GO, TO e MA

A Ferrovia Norte-Sul se insere no Eixo do Amazonas, acima descrito. A descrição específica da obra, constante na ficha do projeto, no portal de projetos da Iniciativa, dá conta de que seu objetivo é:

Promover a integração nacional, minimizar custos de transporte e interligar as regiões brasileira por meio de conexões com ferrovias novas e existentes; estabelecer alternativas mais econômicas para os fluxos de carga para o mercado consumidor; induzir a ocupação econômica do cerrado brasileiro; favorecer a multimodalidade; promover uma logística exportadora competitiva, de modo a possibilitar o acesso a portos de grande capacidade; e incentivar investimentos que irão incrementar a produção, induzir processos produtivos modernos e promover a industrialização.

6.1.12.2 – Irregularidades

Consulta ao site do TCU retorna como resultado o Relatório de Auditoria registrado no Acórdão n. 038.697/2012-2. Seu sumário indica que o documento versa sobre auditoria integrante de fiscalização de orientação centralizada sobre as obras de construção da Ferrovia Norte-Sul, com verificação de conformidade dos parâmetros da via férrea construída com a classe da ferrovia projetada. As irregularidades encontradas referem-se a gestão temerária, entre outros.

O item 8 do documento esclarece que a auditoria foi motivada pelas constatações sucessivas, por parte do Tribunal, de irregularidades nos contratos de construção de trechos da FNS no TO e GO, indicando superfaturamento de obras, projetos deficientes, duplicidades de pagamentos, supressão de serviços essenciais, supressão de pátios

multimodais, etc. Tais irregularidades foram, segundo o documento, objetos de deliberação do TCU nos Acórdãos registrados sob número: 2843/2008, 593/2009, 462/2010, 2115/2010, 2478/2010, 1922/2011, 1923/2011, 2433/2011, 3061/2011, 1910/2012, 1978/2012, dentre outros.

O item 9, por sua vez, registra que os contratos analisados encontravam-se, à época da análise, exauridos financeiramente (embora aditivados em 25%) e encerrados. No entanto, lotes da construção ainda estavam pendentes de conclusão, apesar da celebração de novos contratos para execução de serviços complementares.

O item 14 do documento traz os achados de auditoria descritos no referido relatório. O primeiro achado relaciona-se a gestão temerária do empreendimento, que, de acordo com a auditoria, tem caráter sistêmico e

Em outras palavras, ocorrem por falha de controle de execução ou por falha de implementação de normativo (gestão), sem justificativa técnica, consistindo em irregularidades que podem ter desdobramento além da violação das normas vigentes.

Algumas dessas irregularidades não são passíveis de correção. Com essas se conviverá durante a operação da via, a exemplo da falta de controle dos processos de soldagem, que eventualmente se manifestará como desgaste prematuro de trilho ou ruptura da solda. Outro exemplo é a largura da plataforma inadequada, que causará problemas de drenagem. As demais irregularidades desse agrupamento são passíveis de correção, porém, demandarão custos adicionais uma vez que os serviços, executados conforme definido em contrato, apresentam resultados não adequados às características requeridas para a FNS, como por exemplo a altura do lastro de 20 cm executada no lote S/N e no lote 1, que não é adequada à carga projetada por eixo da composição.

Especificamente, explica-se que a VALEC, concessionária da FNS, terceirizou as empresas contratadas para a execução das obras “toda a responsabilidade pelo controle de qualidade do trilho, abrindo mão do acompanhamento, verificação e testes a serem realizados pelo preposto da estatal.”

Os ministros do TCU acordaram, em 13/3/2013, determinar à VALEC que adote as providências necessárias à apuração das responsabilidades das empresas contratadas, diante das ocorrências apontadas no processo.

Não há menção a essas irregularidades no site da IIRSA.

6.2 – Projetos com problemas de descrição no portal da IIRSA

A análise dos projetos apresentados na seção anterior só foi possível porque suas fichas individuais, constantes e acessíveis a partir do banco de projetos disponível no portal de projetos da IIRSA, descreviam com diferentes graus de clareza os elementos essenciais que permitiam, em primeiro lugar, a caracterização dos projetos como objetos empíricos de pesquisa e, em segundo lugar, a utilização desses elementos como base para pesquisa nos bancos de dados dos órgãos de fiscalização brasileiros.

Não são, no entanto, todos os registros de projetos constantes no banco de projetos do portal da IIRSA que permitem essa verificação. Parte-se, neste ponto, à análise dos projetos cuja descrição é parcial ou inespecífica, impedindo (i) a identificação do objeto empírico a ser analisado e/ou (ii) sua verificação nos bancos de dados dos órgãos de fiscalização.

São elementos fundantes dessa identificação:

- a- A descrição clara e precisa do objeto do projeto, que permite a compreensão específica sobre o que é o projeto analisado (que obra é, em termos práticos, projetada).
- b- A data (ao menos o ano) de início e de término da execução das obras projetadas.

As razões para definição do item 'a' são óbvias. A necessidade de clareza quanto à data (item 'b'), por sua vez, se justifica porque é possível que outras obras tenham existido na ferrovia, hidrovia, rodovia, porto ou aeroporto (com ou sem irregularidades), em outro momento. Assim, para que se faça o levantamento que diga especificamente respeito às obras sob égide da IIRSA, é condição que se saiba quando elas ocorreram.

6.2.1 – Rodovia BR-277 (Santa Terezinha de Itaipu a Cascavel)

6.2.1.1 - Classificação e Perfil da Obra

Tabela 14 – Classificação da obra: Rodovia BR-277							
I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Da Hidrovia Paraguai-Paraná	Execução	Transporte	Rodoviário	4872500	N/A	N/A	PR

A Rodovia BR-277 se insere no Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná, que incorpora territórios da Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai, vinculados diretamente pelos rios Paraguai, Paraná, Tietê e Uruguai. Os principais itens exportados pelo eixo são a soja, o petróleo, os minerais do ferro, farinhas de sementes oleaginosas. Os produtos somam 28% das exportações totais dos países do eixo e 87% delas se operam por via marítima e fluvial, de acordo com a página oficial da Iniciativa para o Eixo em tela. O eixo representa, ainda, um mercado de mais de 73 milhões de habitantes, com um PIB aproximado de US\$ 419.341 milhões. O eixo conta com 95 projetos divididos em 5 grupos, com investimentos somados de US\$ 7.574 milhões.

A descrição específica da obra, constante na ficha do projeto, no portal de projetos da Iniciativa, explica que a obra “implanta melhorias no trecho da BR-277, entre Santa Terezinha do Itaipu e Cascavel, com vistas a dar mais mobilidade ao escoamento da produção agrícola paranaense.

6.2.1.2 – Dificuldades de identificação

A análise da ficha do projeto indica um projeto bem descrito quanto a seu histórico. A ficha explica que a BR-277 foi delegada ao Governo do Estado do Paraná em 1996 pelo Governo Federal e que no ano seguinte, procedeu-se a sua concessão à iniciativa privada.

O texto esclarece, de maneira pormenorizada, os nomes das concessionárias para cada trecho e explica que, no segmento entre Matelândia e Medianeira, houve conclusão das obras “em julho de 2013”. Em seguida, nota-se que “as próximas obras de duplicação a serem

executadas referem-se ao Lote 3 [...] Os projetos estão prontos. O valor estimado é de R\$110 milhões.”

Na seção “Estado do Projeto” ficha do projeto, que contém os subitens “Etapa do projeto”, “Data estimada de finalização”, “Licença Ambiental” e “Estado dos estudos”, não há qualquer menção a datas.

Assim, apesar da indicação de que as obras foram concluídas em julho de 2013, a ficha do projeto não indica data esperada de término das obras, nem de início. Assim, não é possível operar uma análise no banco de dados de qualquer dos órgãos de fiscalização.

6.2.2 – Dragagem do Porto de Paranaguá

6.2.2.1 – Classificação e Perfil da Obra

Tabela 15 – Classificação da obra: Dragagem do Porto de Paranaguá							
I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
De Capricórnio	Execução	Transporte	Marítimo	100000000	N/A	N/A	PR

O Porto de Paranaguá – e sua obra de dragagem descrita e operada pela IIRSA – se insere no eixo de Capricórnio, que envolve Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Paraguai e tem em seus extremos importantes instalações portuárias no Pacífico e no Atlântico, segundo a página da IIRSA que descreve a região. As exportações principais do eixo são cobre refinado, a soja, o petróleo e o ferro, que, juntos, representam 34% do total exportado pelos países. 87% dessas exportações são feitas por via marítima. O Eixo representa um mercado de mais 50 milhões de pessoas com um PIB de aproximadamente US\$ 228.939 milhões. A descrição da obra indica que é seu objetivo “aumentar, significativamente, a capacidade do Porto de Paranaguá/PR, um dos maiores exportadores de grãos da América Latina e melhorar a sua logística por meio da oferta de maiores profundidades de acesso marítimo.

6.2.2.2 - Dificuldades de identificação

A ficha do projeto descreve, de maneira pormenorizada, as etapas de estudo de impacto ambiental, licença ambiental pelo IBAMA, estudos etnoambientais junto a FUNAI. No entanto, esses são itens constantes da etapa de pré-execução do projeto, não de Execução como descrito acima.

Não constam datas de início ou término das obras, o que impede a análise junto aos órgãos de fiscalização. Conclui-se que ou as obras iniciaram-se e não foram inseridas datas no descritor do projeto ou as obras não iniciaram e o projeto não foi corretamente classificado.

6.2.3 – Projeto de Melhoramento da Navegabilidade no Lago Itaipú

6.2.3.1 - Classificação e Perfil da Obra

I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Da Hidrovia Paraguai-Paraná	Concluído	Transporte	Fluvial	N/A	N/A	N/A	PR

O Lago Itaipu se insere no Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná, acima descrita. De acordo com sua ficha, é objetivo do projeto “o melhoramento da navegabilidade no lago da represa de Itaipú”.

6.2.3.2 – Dificuldades de identificação

A descrição da obra é muito pouco específica. O máximo de detalhe que se consegue extrair da descrição é:

El Gobierno Brasileiro tiene previsto a corto y mediano plazo la ampliación de esclusas y puentes que restringen actualmente el transporte fluvial entre la zona de Saltos del Guairá y el Puerto de Conchas sobre el río Tieté, cercano a la ciudad de Sao Paulo. Actualmente por este tramo se transportan 3.000.000 Tn. de carga de granel sólido y líquido.

Não constam informações acerca de valores investidos, data de início ou conclusão das obras (nem, evidentemente, a que tipo de obra se refere o projeto), embora seu status seja “concluído”, o que impede qualquer análise da obra em si ou junto aos órgãos de fiscalização.

6.2.4 – Melhoria da navegabilidade do sistema Solimões-Amazonas

6.2.4.1 - Classificação e Perfil da Obra

Tabela 17 – Classificação da obra: Melhoria da navegabilidade do sistema Solimões-Amazonas							
I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Do Amazonas	Concluído	Transporte	Fluvial	8000000	N/A	N/A	N/A

A obra, indica o site da IIRSA, insere-se no Eixo do Amazonas, já descrito na seção anterior. De acordo com sua ficha,

Pretende-se explorar, com critério e tecnologia, todo o potencial, ainda carente de real avaliação, dos mais importantes afluentes da Bacia Amazônica, para promover a melhoria do crescente fluxo de transporte de bens e pessoas e sua integração ao eixo multimodal econômico do país; beneficiar o turismo; melhorar a vida dos povos ribeirinhos e, sobretudo, conciliar esse desenvolvimento com a preservação ambiental, social e cultural.

Importante ressaltar que o corredor Amazonas-Solimões é plenamente navegável e possui boa infraestrutura. Em Manaus está o maior porto fluvial do mundo. Os dois cais flutuantes somam uma área de quase 18 mil m². Dispõe, também, de grandes áreas de armazenamento e pátio de contêineres.

6.2.4.2 – Dificuldades de identificação

Como se nota a partir do descritivo do objetivo da obra, a generalidade impede a compreensão acerca de que ações práticas dariam

enjoy à “exploração, com critério e tecnologia” de todo o potencial dos afluentes importantes da Bacia Amazônica.

Não há na página do projeto qualquer outra indicação do tipo de obra operacionalizada (apesar do status “concluído”), apenas que o projeto teve custo de US\$ 8.000.0000 ao Tesouro Nacional.

6.2.5 – Programa de Manejo Ambiental e Territorial (Rodovia Cuiabá – Santarém)

6.2.5.1 – Classificação e Perfil da Obra

Tabela 18 – Classificação da obra: Programa de Manejo Ambiental e Territorial (Rodovia Cuiabá-Santarém)							
I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Do Amazonas	Concluído	Transporte	Rodoviário	12000000	2004	2006	Mato Grosso

A obra se insere no Eixo do Amazonas, já descrito na seção anterior e tem como objetivo “prevenir e mitigar os impactos associados à pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém, em especial os socioambientais, os conflitos fundiários, a violência no campo, o povoamento desordenado, o desmatamento, dentre outros.

6.2.5.2 – Dificuldades de identificação

Este projeto se diferencia, em sua dificuldade de análise, dos anteriores. Ele se acopla ao projeto de pavimentação da BR-163 e, seguindo a análise das outras obras da IIRSA, faria sentido que estivesse classificado junto ao projeto descrito no item 1.3. Esse fato faz com que, tomado como projeto em separado, seja impossível sua pesquisa em separado junto aos órgãos de fiscalização, dada a abrangência de seus termos (“manejo ambiental” sem especificação de que ações específicas são concernentes).

6.3 – Projetos para os quais não se encontraram irregularidades

Para os projetos abaixo descritos na Tabela 20, não foram identificadas irregularidades. As pesquisas efetuadas nos portais do

Tribunal de Contas da União, do Ministério Público Federal, dos Tribunais de Conta dos Estados, bem como das representações doo MPF nos Estados, não retornaram resultados que indicassem processos de averiguação, investigação ou auditoria nas obras abaixo.

Evidentemente, isto não quer dizer que não haja irregularidades necessariamente, mas que não houve, ao que tudo indica, provocação para averiguações (no caso dos tribunais) ou ação por ofício (no caso do MPF).

6.4 – Resumo Analítico

Resumem-se, abaixo, os resultados consolidados acerca dos resultados encontrados no levantamento feito na seção anterior.

Tabela 19 – Resumo analítico	
Status do Projeto	Número de Projetos
Com irregularidades	12
Com problemas de identificação	5
Irregularidades não encontradas	6

Conforme dados organizados na tabela 19, dos 23 projetos operados pela IIRSA e analisados nesta pesquisa, 12 tiveram irregularidades atestadas pelos órgãos de controle e fiscalização brasileiros, 5 não puderam ser analisados por falta de informação suficiente nos descritores dos projetos na página da Iniciativa e 6 não tiveram irregularidades detectadas a partir de pesquisa nos portais de dados dos órgãos nacionais de controle. É dizer: dos 18 projetos que puderam ser analisados, a partir de descritores que indicavam com clareza de que se tratava cada obra, 12 tiveram irregularidades detectadas, ou **67%**.

Tabela 20 – Projetos para os quais não se encontraram irregularidades								
NOME do PROJETO	Eixo	Status	Setor	Subsetor	Valor	Início	Conclusão	Estado
Melhoramento Da Navegabilidade Do Rio Tietê	Da Hidrovia Paraguai-Paraná	Execução	Transporte	Fluvial	800000000	13/06/11	27/06/17	SP
Melhoramento Da Navegabilidade Do Rio Alto Paraná (Rio Acima Saltos Del Guairá)	Da Hidrovia Paraguai-Paraná	Execução	Transporte	Fluvial	15000000	2011	2015	SP e GO
Área De Controle Integrado Puerto Suárez - Corumbá	Interoceânico Central	Execução	Transporte	Passos de Fronteira	2000000	Não indicada	30/06/15	MS
Recuperação Do Trecho Ferroviário Rivera - Santana Do Livramento - Cacequi	Mercosul-Chile	Concluído	Transporte	Ferroviário	5000000	22/03/11	31/12/12	RS
Rodovia Sp-270: Ourinhos - Presidente Epitácio	Da Hidrovia Paraguai-Paraná	Execução	Transporte	Rodoviário	900000000	17/03/09	2016	SP
Ampliação Da Capacidade Da Rodovia Br-242 São Roque Do Paraguaçu (Ba) - Sorriso (MT)	Do Amazonas	Execução	Transporte	Rodoviário	200000000	2011	2016	BA, GO, MT

7 – Análise teórica e empírica

A seção 2 da presente pesquisa assentou as bases teóricas desta análise: a Nova Geografia Econômica, a literatura acerca dos Bens Públicos Regionais e o Novo Regionalismo. Esta retomada visa combinar o levantamento de dados com os instrumentos teóricos apresentados, de forma a assentar o argumento central desta pesquisa, de que a integração regional – por depender da integração de infraestrutura – depende de elementos normatizadores supranacionais que resolvam ou, no mínimo, ofereçam suporte para a diminuição dos impactos das irregularidades (gestadas nacionalmente) sobre o projeto regional.

7.1 – O aporte da Nova Geografia Econômica

Ascani, Crescenzi e Iammarino (2012) oferecem um rico panorama acerca dos elementos constitutivos da Nova Geografia Econômica. Para os autores,

uma vez que dois ou mais países se integram, emerge uma preocupação fundamental em relação aos efeitos que a integração pode acarretar em relação à distribuição de renda entre os países, bem como quanto aos níveis de bem estar em regiões nesses países. [...] Isso fundamentalmente resulta em níveis mais elevados de consumo em cada país como um resultado do comércio [...] No entanto, enquanto a noção de integração econômica invoca questões principalmente relacionadas ao comércio, ela também inclui um número amplo de elementos relevantes para a geografia econômica e o desenvolvimento espacial. (2012:2)

No caso da integração regional em tela, nota-se como evidente o impulso para a interconexão produtiva fulcrada no planejamento feito pela Iniciativa de Integração Regional de Infraestrutura Sul-Americana, especialmente no que tange ao reordenamento espacial da América do Sul, de forma a favorecer os câmbios comerciais e as movimentações populacionais entre os países da região.

Assim, os custos elevados de transporte no Brasil realizam o que, para a NGE são os “custos de transporte do tipo iceberg”. O conceito foi proposto por Samuelson (1952), que afirma que apenas uma fração do valor

das unidades de um produto embarcado para transporte de um dado local a outro chega a seu destino, uma vez que o resto se perde ou é pago na forma de custos de transporte. Assim, a concentração produtiva ocorre em locais com menores custos de transporte (Ascani, Crescenzi e Iammarino, 2012), de forma que “custos de transporte e retornos crescentes constituem uma força crucial para a aglomeração (ou dispersão) da localização dos agentes produtivos”.

Nesse sentido, não são poucas as referências dos projetos da IIRSA analisados na seção 6 aos impactos facilitadores da interconectividade logística sobre a atividade econômica local, no sentido de se apontarem os ganhos produtivos e a necessidade de novos campos de aglomeração dos agentes produtivos. Os objetivos do projeto descrito no item 6.1.1 (a recuperação da Rodovia Caracas-Manaus), por exemplo, esclarecem que após dois anos da instalação das obras, houve “fluxo adicional de comércio que superou o valor total investido em sua construção” (US\$ 168 milhões).

A mesma preocupação orienta as obras na Rodovia Boa Vista – Bonfim (item 6.1.2), segundo seu descritor: “facilitar o tráfego de mercadorias e o trânsito de pessoas na região [...] de modo a permitir maior interação entre os fronteiriços e induzir o incremento comercial...”.

A “redução dos custos de produção local” também orientou as obras da BR-163, descrita no item 6.1.3 como “a via mais importante de escoamento da produção agropecuária das regiões centro-oeste e norte do Brasil”.

Esses são alguns exemplos e seu levantamento poderia ser exaustivo: desconsideradas as obras cujos descritores são incompletos ou insuficientes para qualquer análise, praticamente todas as obras analisadas orientam-se à melhoria da interconectividade logística com fins de incremento comercial e produtivo.

O estabelecimento da validade do olhar da NGE sobre a integração regional, como disposto acima, visa assentar, ainda, o próprio valor da IIRSA como agente organizador do espaço produtivo regional sul-americano. Nesse sentido, ela desempenha papel potencialmente crítico como agente *path breaking* em um processo histórico longo de *path dependence* em que iniciativas de integração regional não encararam o problema da

concentração produtiva e da ocupação territorial desigual e pouco favorável ao comércio intrarregional.

7.2 – A infraestrutura como bem público regional

De acordo com Ferroni (2002), o conceito de bem público remonta a uma longa discussão na história do pensamento econômico, ligada à concepção de “bem comum”. Essa discussão foi, segundo Ferroni, enriquecida pela percepção de Samuelson (1954) de que os bens públicos geram externalidades significativas, são não rivais entre si e criam oportunidades de melhoria do bem-estar por meio da ação coletiva.

Ainda segundo o autor, a partir da década de 1990, com a intensificação dos processos de integração e interdependência, a ideia de bem público ganhou a qualificação “regional” e “internacional”. Nesse sentido, importa reconhecer que a efetivação dos bens públicos como “bens” depende da combinação de medidas nacionais e transnacionais que levam a resultados superiores àqueles atingidos apenas por meio de medidas nacionais. Segundo Ferroni

Os países se engajam na cooperação regional para realizar benefícios que não podem ser atingidos autonomamente. Os esforços em integração regional e sub-regional nos anos recentes substanciam o ponto: acordos de integração regional proliferaram na última década (a maior parte dos países do mundo agora integra pelo menos um acordo regional) e isso é evidência de que a demanda por cooperação regional e bens públicos regionais é crescente. (CEIP, 2001 apud Ferroni, 2002).

Nesse sentido, a combinação das ações nacionais com as medidas exaradas da dimensão supranacional (ou multilateral) são característica da gestão e provimento dos bens públicos regionais. Faz-se necessária, aqui, uma análise mais aprofundada e detida da teoria de BPRs, em nome de se qualificar e afinar o olhar sobre a integração regional de infraestrutura na América do Sul e, especificamente, avaliar os desafios do provimento de infraestrutura apontados na seção 6 desta pesquisa.

Segundo Moinuddin (2010), de maneira geral, toda forma de cooperação e de integração regional (CIR) pode ser considerada um BPR,

uma vez que se considerem as duas condições básicas para definição de um bem público, quais sejam, a de não rivalidade de seus benefícios e a de não exclusão de seus usuários, conforme descrito na introdução desta pesquisa. No entanto, defende o autor, essa percepção não é operacionalmente útil, uma vez que generalista demais: poder-se ia considerar, por exemplo, que o MERCOSUL oferece um bem público regional para a América do Sul (liberalização tarifária que facilita e intensifica o comércio), sem no entanto que se considere seu caráter restrito ao cenário sub-regional. Assim, Moinuddin oferece um olhar orientado à *qualidade* e à *abrangência* do provimento dos BPRs, afirmando que o grande desafio da qualidade é garantir uma *provisão ótima* por meio da ação coordenada de todos os países da região, de forma a garantir máxima abrangência na região.

Essa matização do conceito de BPR alinha-se ao objeto de estudo da presente pesquisa, especialmente por considerar o elemento qualitativo na provisão do bem em tela e, além disso, por preocupar-se com a coordenação das atividades nacionais que geram externalidades *cross-border*. Eis, exatamente, o caso da infraestrutura de transporte regional e a operação de suas obras, sob égide da IIRSA, no Brasil. O levantamento de irregularidades aponta, justamente, no sentido de um necessário olhar que considere a combinação de ações nacionais e seus impactos no processo de integração regional; as irregularidades identificadas são oriundas de uma miríade de atores puramente nacionais: agências nacionais omissas em sua atuação e fiscalização, empreiteiras que superfaturam obras, agentes (pessoas físicas) das agências contratantes ou empresas prestadoras que malversam os processos licitatórios e contratuais.

Outra matização do conceito de BPR é oferecida por Arce e Sandler (2002), que indicam que há quatro diferentes tipos de bem público regional. A primeira categoria é a dos bens públicos puros em que a não-exclusão de usuários e a não rivalidade de seus benefícios são absolutas, como, por exemplo, uma atmosfera livre de emissões de enxofre.

A segunda categoria é a dos públicos impuros, para os quais há rivalidade parcial no consumo de seus benefícios e exclusão imperfeita de não-contribuintes. Um exemplo é a imunização regional contra pestes

(2002:14), em que dada região pode ser alvo de ampla imigração (e, portanto, estar mais suscetível a doenças trazidas por imigrantes) e alguns países, por condições econômicas diversas, têm maior capacidade de operar ou contribuir para a imunização, enquanto que aqueles que não têm condições ficam excluídos.

A terceira categoria é a dos bens de clube, em que há rivalidade de consumo parcial para seus membros e exclusão total para não membros (é o caso de acordos tarifários sub-regionais, em que se beneficiam de forma desigual os membros, mas não se beneficiam os não-membros).

A quarta categoria é dos produtos conjuntos (*joint products*), em que o bem produz benefícios simultaneamente transnacionais e específicos-nacionais. Nesse caso, é possível, ainda, segundo os autores, que os agentes se envolvam na produção do produto regional simplesmente para capturar os benefícios particulares.

A essas quatro categorias os autores adicionam o que chamam de quatro tecnologias de agregação, ou seja, formas de constituição e operacionalização de cada bem. A primeira delas, é a tecnologia de soma, arranjo entre os participantes em que a “a distribuição de contribuições ou a identidade dos contribuintes é imaterial” (2002:20). Por exemplo, a distribuição de poluentes na atmosfera resulta da soma de emissões, não importando sua fonte (nesse sentido, fala-se em um mal público, não um bem, embora a lógica seja a mesma).

A segunda tecnologia de agregação é a da soma ponderada, em que o nível geral do bem público é determinado pela soma de todas as contribuições individuais, “mas o impacto marginal de cada contribuição nacional varia de acordo com a natureza da externalidade gerada” (2002:22). Nesse caso, acordos comerciais de liberalização comercial e corte tarifário são bons exemplos.

Acordos comerciais parcialmente excluem não-membros dos benefícios do comércio liberalizado, o que depende, em parte, do nível de atividade econômica doméstica e do tamanho econômico e taxas de crescimento de cada parceiro comercial. Crescimento mais sustentado beneficia todos os membros, embora de maneira menos que proporcional. De fato, Padoan (1997, p. 109) argumenta que os benefícios últimos de acordos comerciais são função

do nível de atividade econômica que cada parceiro potencial traz e o nível de coesão entre os membros. (2002:23)

A terceira tecnologia de agregação é a do *link* mais fraco (*weakest link*), em que o nível de provisão do bem público é determinado pelo menor contribuinte. O exemplo citado pelos autores é o das pragas na agricultura. Uma nação que “não faz nenhum esforço para avaliar pestes pode impor custos significativos a seus vizinhos, potencialmente tornando os esforços vizinhos nulos” no enfrentamento das pragas.

A quarta tecnologia apresentada é a do “melhor tiro” (*best shot*), em que o maior nível de esforço nacional determina o nível geral de provimento do bem público. Um exemplo é o de inovações tecnológicas que ensejam impactos positivos a nível nacional, como o “satélite que o Brasil lançou para acompanhar o desmatamento da Amazônia. Apenas um satélite é necessário para tal esforço regional” (2002:27).

Aproximando os dois *sets* conceituais oferecidos por Arce e Sandler – o dos tipos de bem público regional e das tecnologias de agregação – do objeto de estudo desta pesquisa, a infraestrutura regional, caminha-se para uma conclusão enriquecida acerca do levantamento de dados feito sobre as irregularidades encontradas nas obras da IIRSA em solo brasileiro e seu impacto no provimento do bem público regional em tela. Julga-se adequada a classificação da rede de integração de infraestrutura regional da IIRSA na quarta categoria oferecida pelos autores, a de produto conjunto (*joint product*) – em que o bem produz benefícios simultaneamente transnacionais e específicos-nacionais. Reconhece-se que, na dimensão transnacional, o provimento de infraestrutura adequada garante potencialmente, segundo os elementos empíricos apontados na seção 4 desta pesquisa, benefícios relacionados ao incremento da atividade produtiva regional, à intensificação dos fluxos comerciais e à elevação dos níveis de bem-estar da região, que, evidentemente, se refletem em benefícios específicos nacionais, relacionados ao espraiamento dos efeitos do desenvolvimento produtivo – e, portanto, econômico – local e nacional.

Quanto às tecnologias de agregação, Arce e Sandler identificam o provimento de infraestrutura como relacionado à terceira categoria, a do *link*

mais fraco, uma vez que o fluxo total das redes de transporte é fundamentalmente determinado pelos gargalos da rede, ou seja, sua capacidade é nuclearmente impactada por seus componentes mais fracos. Esta classificação adequa-se à infraestrutura regional sul-americana, se considerarmos – como a própria IIRSA considera em seu planejamento de eixos de integração transnacionais – o provimento de infraestrutura regional como condicionante do desenvolvimento regional ou, dito de outra forma, a falta de provimento de infraestrutura como ensejo para perdas ou sub-aproveitamentos do potencial econômico e produtivo regional. Assim, é possível afirmar que as redes produtivas regionais são fundamentalmente impactadas pelos gargalos de provimento de infraestrutura nacionais, fenômeno que se reflete não apenas no provimento final, per se, *mas no processo de construção de facto desse provimento*, ou seja: as irregularidades encontradas nas obras de infraestrutura operadas pelo Brasil sob égide de planejamento da IIRSA impõe à rede ampla regional de interconectividade de infraestrutura impedimentos de caráter intermediário extremamente relevantes.

É curioso notar que a bibliografia acerca do provimento de bens públicos dedica ampla energia analítica às definições, a exemplo de Arce e Sandler (e mesmo Moynudin, Ferroni e Samuelson), de “bem público”, com extensas discussões acerca dos diferentes graus de *publicness* advindas do conceito, bem como das raízes da ideia de “bem”. No entanto, nota-se que a expressão “provimento de bem público” é apenas parcialmente analisada ou definida, uma vez que não se encontra, no levantamento bibliográfico feito para esta pesquisa, qualquer análise mais detida da própria ideia de “provimento”, embora ela seja vastamente utilizada (no original em inglês *provision*). O termo “provision” tem as seguintes definições, segundo o Oxford Dictionary:

1a: the act or an instance of providing something;

1b: a measure taken beforehand; a preparation or precaution;

2: a stock of food or other necessary supplies;

3: a proviso or stipulation, e.g. in a legal document.

Interessam, para a presente pesquisa, as definições 1a e 2, uma vez que expressam, para o provimento de infraestrutura, duas naturezas distintas. No primeiro caso, “provimento” tem caráter processual e ativo, ele se realiza *no processo de prover algo*. No segundo, ele é estático e passivo: provimento é um estoque de suprimentos. As duas definições são evidentemente válidas para a infraestrutura, mas apontam para estados absolutamente diferentes, de forma que faz mais sentido que olhemos para o provimento de infraestrutura regional como *processo* de construção das estruturas básicas de transporte, energia e comunicações que, uma vez instalados, podem ser contabilizados como estoque de infraestrutura, ou, para utilizar um termo no português que melhor esclarece a ideia, dotação de infraestrutura. Evidentemente, a dotação de infraestrutura resulta do processo de provimento de infraestrutura: ela se realiza após e somente por meio dele.

No entanto, no caso da IIRSA, o provimento, ele mesmo, deve ser entendido sob dois enfoques. Ao considerarmos o processo todo de instalação de estruturas de transporte, por exemplo, percebemos que uma obra de construção de uma estrada depende de uma etapa de planejamento e outra, obviamente, de execução. Assim, pode-se afirmar que no caso das obras de infraestrutura analisadas nesta pesquisa, o provimento de infraestrutura sul-americana tem dupla dimensão: a do planejamento (de natureza transnacional porque atinente à IIRSA na conformação de seus eixos de integração regional) e a da execução (de natureza nacional porque atinente aos países da região que, ao fim e ao cabo, realizam e operam a construção de fato das estruturas pensadas e planejadas pela dimensão transnacional).

Esse caráter bifronte do provimento de infraestrutura regional reforça a escolha da tecnologia de agregação proposta por Arce e Sandler (a do *link* mais fraco), uma vez que abarca a realidade mesma da integração regional dependente da operacionalização da infraestrutura por uma miríade de atores nacionais que acabam por – nos casos analisados na seção 6 – malversar os objetivos das obras e, portanto, impactar determinantemente a realização da integração de infraestrutura regional, seja por conta dos

atrasos ocorridos nas obras, pela má qualidade dos serviços prestados, por desvios de dinheiro público, etc.

Assim, Arce e Sandler propõem arranjos institucionais que melhor enfrentem os desafios para cada tipo de combinação de provimento de BPRs (categorias e tecnologias de agregação). Para a combinação de produtos conjuntos (*joint products*) e tecnologias de *link* mais fraco, os autores indicam (2002:28) arranjos “multilaterais e tratados” que garantam que os atores nacionais obriguem-se mutuamente a realizar atividades no campo nacional com tal qualidade que fiquem impedidas as ações que porventura gerem gargalos significativos para toda a rede de integração regional. Essa proposição será pormenorizada mais à frente, com olhar específico sobre a IIRSA. Antes, no entanto, é necessário recorrer a uma perspectiva sobre o regionalismo que dê conta do caráter bifronte da análise acerca da problemática do provimento de infraestrutura regional.

7.3 – A Abordagem Neo-Regionalista

Frederik Sorderbaum e Albert Sbragia, em seu *Linking European Integration and Comparative Regionalism* (2010) enfatizam a necessidade de buscar-se analisar fenômenos de integração regional segundo uma lógica que seja verdadeiramente regional ou, no mínimo, localizada e atenta à realidade dos países envolvidos no processo, as características de sua sociedade, sua formação histórica, a constituição, ao longo do tempo, das relações entre os países da região, bem como da localização, em termos de poder político e econômico, da região no sistema internacional. Essa necessidade de apurar o olhar, defendem os autores (2010:3), surge a partir da percepção de que muito das análises sobre processos de integração regional se baseiam em um grande modelo de integração, a União Europeia; modelo a partir do qual todas as outras formas de regionalismo que sejam mais informais, que tenham gerado menores impactos econômicos ou que tenham arranjos institucionais menos consolidados são consideradas “mais fracas ou falidas”.

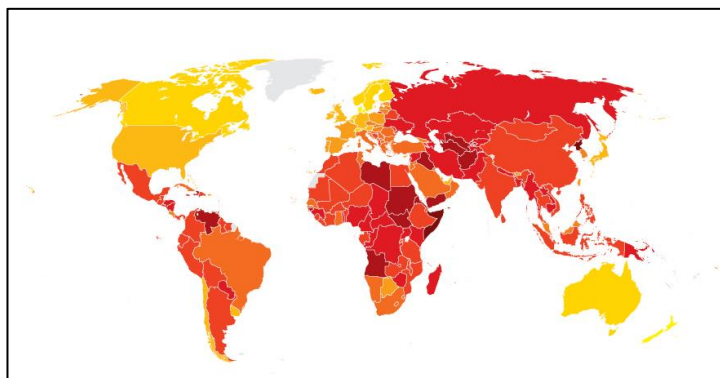
Assim, o regionalismo na Europa é comumente, de acordo com uma visão eurocêntrica, considerado multidimensional e altamente

institucionalizado – uma defesa tanto descritiva quanto prescritiva – enquanto o regionalismo/integração regional no resto do mundo é vista apenas como fracamente institucionalizada e reduzida seja a um fenômeno econômico ou relacionado a segurança. (Sorderbaum e Sbragia, 2010. Tradução nossa).

Essa visão concorda com o que apresentamos na seção 2 desta pesquisa: uma abordagem teórica que favorecesse a compreensão da integração regional sul-americana como fenômeno em si, determinado por uma lógica única e marcada pela realidade do processo histórico único e típico desta região. Essa proposição – que combina em inspiração e aspiração com outros inputs teóricos, como os de Haarlÿv, 1988; Robson, 1997; Axline, 1984 *apud* Biswaro, 2011 – tem por intenção justamente afastar-se do “preconceito teleológico informado pela assunção de que ‘progresso’ na organização regional é definido em termos da institucionalização à *la* União Europeia” (Breslin *et al* 2002:11 *apud* Sorderbaum e Sbragia, 2010. Tradução nossa).

Nesse sentido, recorreremos à Abordagem Neo-Regionalista (ANR), que, de acordo com Sorderbaum e Sbragia (2010:10), enfatiza o valor de um contexto histórico particular, afastando-se do pensamento sobre o regionalismo típico da Guerra Fria, que tinha a estrutura bipolar como base, com os Estados – vistos como unitários – como atores centrais incontestes dos processos políticos e econômicos. Assim, voltando o olhar para os processos de integração regional em sua dimensão nacional, os autores reconhecem que não se pode ignorar o fato de que comparações com a União Europeia e seu processo de integração correm o risco de desconsiderar realidades nacionais que em muito se distinguem daquelas encontradas no velho continente, em que, guardadas as devidas proporções, os países têm Estados democráticos bem institucionalizados, caracterizados por administrações públicas efetivas e sistemas sofisticados de financiamento público e baixos níveis de corrupção – o que certamente não é o caso brasileiro ou mesmo sul-americano, como indica o mapa de percepção de corrupção no setor público (figura 1).

Figura 1: índice de percepção de corrupção no setor público, 2014. Cores mais intensas indicam maior percepção de corrupção, cores mais fracas, menor percepção. (Fonte: Transparência Internacional)



Assim, a ANR é base do olhar sobre a integração regional com foco em sociedades com problemas institucionais que “deixam amplo espaço para relações de patronagem, corrupção e política informal” (2010:14), bem documentadas, acreditamos, a partir do levantamento feito de irregularidades ocorridas nas obras de infraestrutura analisadas na seção 6 desta pesquisa, resumidas na Tabela 21, abaixo.

Tabela 21 – Resumo de irregularidades encontradas	
Obra	Irregularidade
Recuperação da Rodovia Caracas – Manaus	Maquinário insuficiente, obras abandonadas, propinas aos encarregados de fiscalização do DNIT.
Rodovia Boa Vista – Bonfim	Superfaturamentos, discrepâncias entre projeto e execução, falta de fiscalização pelo DNIT.
Rodovia Cuiabá – Santarém	Discrepâncias no projeto básico e no anteprojeto, fiscalização falha pelo DNIT.
Conexão Viária Rio Branco – Cruzeiro do Sul	Deficiências no projeto, superfaturamento.
Rede de terminais fluviais na Amazônia	Superfaturamento, fiscalização falha do DNIT.
Ferrovía Transnordestina Fase I	Fiscalização falha pelo BNB, baixa qualidade de material comprado, indícios de irregularidades na compra de materiais pela VALEC.
Recuperação da Rodovia BR-222 Açailândia – Porto de Itaqui	Aquisição de materiais inadequados, fiscalização falha do DNIT, atraso nas obras
Linha de Transmissão de 500kV de Tucuruí a Manaus	Falta de licenciamento socioambiental.
Ferrovía de Integração Oeste – Leste – Fase I (Ilhéus-Barreiras)	Falha no processo de licenciamento ambiental, malversação e emprego indevido de recursos públicos federais
Melhoramento da Rodovia BR-158 (Vila Rica a Ribeirão Cascalheira)	Planejamento não considerou a localização de tribo indígena no traçado da obra.
Construção da Rodovia BR-020 entre Barreiras (BA) e São Raimundo Nonato (PI)	Projeto executivo deficiente, dupla contratação, potencial desperdício de recursos públicos
Ferrovía Norte-Sul (Fase II e III)	Falhas de controle e fiscalização por parte da VALEC.

7.4 – O neo-funcionalismo qualificado: uma proposta teórica

A argumentação desenvolvida até aqui esclarece o necessário olhar para a dimensão nacional e seus impactos no processo de integração regional. Sob a ótica da ANR, garante-se o olhar para os problemáticos desdobramentos de instituições nacionais falhas em sua atuação, seja na fiscalização deficiente das obras analisadas, seja na corrupção de seus agentes públicos. Sob a ótica dos BPRs e a realização da integração regional de infraestrutura enquadrada no perfil de *link* mais fraco, tem-se que essas irregularidades – seja por desperdício de potencial financeiro, atrasos ou má qualidade de material empregado – impõem gargalos à rede de infraestrutura regional planejada pela IIRSA em seus eixos de integração regional.

Assim, retoma-se a hipótese central deste trabalho, proposta na seção 3: **a realização da integração de infraestrutura regional depende de um processo de normatização regional que impacte a qualidade da execução das obras de infraestrutura operadas nacionalmente.**

O levantamento empírico feito na seção 6 e a discussão teórica apresentada nesta seção 7 indicam que a hipótese se sustenta e se prova verdadeira, se considerarmos que:

- a. sob a perspectiva dos bens públicos regionais, a garantia do provimento adequado de infraestrutura regional (em outras palavras, a própria realização da integração regional de infraestrutura) depende fundamentalmente da qualidade mínima da execução das obras de infraestrutura de todos os envolvidos no processo de integração, de maneira que uma realização sub-ótima da instalação de infraestrutura (como a observada a partir das irregularidades descritas na seção 6) impacta ou toda a rede regional ou seções multinacionais expressivas (como os eixos de integração propostos pela Iniciativa);
- b. é plausível considerarmos, com alguma margem de segurança, que se o Brasil apresentou irregularidades na execução de suas obras, podemos esperar resultados no mínimo similares nos outros 11

países constelados no esforço de integração de infraestrutura regional;

- c. não é seguro ou plausível supormos que o provimento adequado de infraestrutura a nível regional – ou seja, a ausência de provimento sub-ótimo como o apresentado pelo Brasil – ocorrerá nos 12 países de maneira independente e simultânea. Dito de outra forma, se não houver ação coletiva coordenada entre os 12 países, é seguro esperar disparidades que continuarão a impactar o provimento adequado a nível regional ou sub-regional.
- d. resta, em nome do provimento adequado do bem público regional, a alternativa de coordenação, encabeçada pela IIRSA, que implique os membros da Iniciativa na elevação dos padrões de execução das obras de infraestrutura, coordenação essa aparentemente ausente nos quadros institucionais da Iniciativa.

Embora tenhamos iniciado esta pesquisa com certa crítica ao pensamento neo-funcionalista, por sua desconsideração dos aspectos nacionais – tão relevantes ao processo de integração regional, como a argumentação desta seção apontou – e pela implicação quase teleológica de que a integração regional de caráter econômico leva necessariamente à integração política plasmada na intensificação da institucionalidade supranacional e no que Haas e Schmitter (1964:710) chamam de a “transcendência [por parte dos atores envolvidos no processo de integração] da identificação exclusiva com o Estado nacional pré-existente”; parece-nos que um neo-funcionalismo matizado merece um olhar mais atento e oferece um ferramental teórico importante para que se compreenda com maior clareza o processo de integração regional sul-americano e se projetem caminhos possíveis para sua realização.

Partamos à definição oferecida por Haas e Schmitter:

Integração, para nós, é o processo de transferir expectativas exclusivas de benefícios do estado-nação para alguma entidade maior. Ela [a integração] constitui o processo por meio do qual atores nacionais de todo tipo (oficiais do governo, porta-vozes de grupos de interesse, políticos, bem como pessoas comuns)

deixam de identificar-se, bem como a seu bem-estar futuro, inteiramente com seu próprio governo nacional e suas políticas.
(Haas e Schmitter, 1964, p. 710, tradução nossa).

A primeira frase da definição-base do neo-funcionalismo para integração parece adequar-se bem ao processo de integração regional de infraestrutura sul-americano analisado nesta pesquisa, seja, por um lado, em sua primeira dimensão (realizada) de provimento como o processo inicial de planejamento dos eixos de integração, seja, por outro lado, em sua segunda dimensão (não realizada) de execução adequada das obras de infraestrutura que garantem a integração entre os países da região. É seguro afirmar que os 12 países sul-americanos que negociaram o lançamento da Iniciativa de Integração de Infraestrutura Sul-Americana projetaram para a esfera supranacional as expectativas de benefícios que o provimento de infraestrutura garantiria, pelo menos no que tange ao *planejamento* das obras de infraestrutura de interconectividade regional. Não se pode afirmar, no entanto, que essa mesma projeção ocorreu no que diz respeito à *execução* das obras de infraestrutura planejadas pela IIRSA – o que se identifica tanto pelas irregularidades encontradas nas obras analisadas, quanto pela ausência de documentos da Iniciativa que deem conta de um acompanhamento, fiscalização e, o mais importante, *enforcement* direcionado à manutenção da qualidade das obras executadas.

Até aqui, a definição de integração de Haas e Schmitter se sustenta de maneira segura no caso da IIRSA: conclui-se, apenas, que a Iniciativa não contempla o processo completo (ou ciclo completo) de provimento de infraestrutura (que, observamos sob a perspectiva dos bens públicos regionais, é necessariamente composto por planejamento e execução).

A segunda frase da definição, no entanto, afasta-se da realidade sul-americana, uma vez que impõe à integração regional um caráter de identificação supranacional (e, portanto, de “desidentificação” nacional) que pouco ou nada parece ser condição para a integração sul-americana. Segundo a definição de Arce e Sandler que discutimos acima, enquadramos o provimento de infraestrutura regional na categoria de *produto conjunto*, em que o bem produz benefícios simultaneamente transnacionais e específicos-

nacionais e em cuja produção os países se envolvam simplesmente para capturar seus benefícios particulares. Assim, não subjaz necessariamente ao processo de constituição do bem público em tela qualquer premência por uma identificação supranacional concorrente com uma “transcendência” dos benefícios nacionais. Pelo contrário – e aqui começa a matização da proposta neo-funcionalista – *a identificação com o ente supranacional visa potencializar os benefícios nacionais: ela reafirma uma identificação com a dimensão nacional, seu fortalecimento por meio da dimensão supranacional.*

Uma união política bem sucedida é uma entidade em que os atores já transcenderam sua identificação anterior exclusiva ao Estado nacional pré-existente. Eles se adaptaram à entidade regional; eles depositam nela significativa porção de suas lealdades. [...] Em outras palavras, pode-se afirmar que uma união política existe quando o processo de tomada de decisão atingiu legitimidade e autoridade. Integração, por outro lado, é simplesmente o termo analítico que usamos para identificar [i] o período interveniente entre o estabelecimento de regras econômicas comuns e a possível emergência de uma entidade política e [ii] os eventos que pensamos que devem ocorrer durante esse período de forma a gerar esse resultado. O processo de integração, portanto, precisa mostrar evidência de crescente politização, de expectativas mutantes, de adaptação pelos atores a um novo processo de acomodação. (Haas e Schmitter, 1964, p. 710, tradução nossa).

Depreende-se desta citação de Haas e Schmitter aquela preocupação teleológica, quase inexorável, rumo à constituição da união política supranacional por meio de uma “mudança de lealdades”, ou uma dissociação do elemento nacional. A terceira frase do excerto indica que a “união política existe quando o processo de tomada de decisão atingiu legitimidade e autoridade”. Devemos, neste caso, questionar se a tomada de decisão legítima e prehe de autoridade condiciona uma união política. Certamente, a resposta é negativa para o caso da infraestrutura regional: as decisões de planejamento do ordenamento territorial exaradas pela IIRSA parecem ser plenamente legítimas, sem que no entanto a Iniciativa se

constitua como uma união política abrangente. Vai aqui o segundo elemento de matização da proposta neo-funcionalista: a partir dos dados levantados e da problematização teórica feita, a politização da esfera supranacional é, no caso da integração de infraestrutura regional, não o destino inexorável do processo até aqui ocorrido, mas a única saída possível para a realização completa e adequada de seu fim primeiro, uma vez que se considere como completa – ou “realizada” – a integração regional de infraestrutura sem os gargalos impostos pela má gestão nacional das obras – o que só poderia, como demonstramos, ser atingido a partir de um esforço amplo de normatização regional, um processo fundamentalmente político. Nesse sentido, a última frase do excerto parece bem alinhada ao processo que temos em tela: de fato, a crescente politização é o caminho que parece figurar como o possível para a realização completa da integração de infraestrutura, só que não rumo a uma unidade política como definido pelos autores, mas sim rumo a uma intensificação política de uma instância já existente, de caráter e escopo operacional restrito a um tema claramente definido.

Outro elemento caro ao argumento neo-funcionalista é o *spill-over*, definido no início deste trabalho como “situações em que uma dada ação, relacionada a um objetivo específico cria uma configuração tal que o objetivo inicial só pode ser atingido por meio de novas e futuras ações” (Lindberg, 1963). Embora o provimento da integração regional de infraestrutura fosse (e seja) claramente o “objetivo específico” da IIRSA, os passos necessários à realização desse objetivo não foram, como vimos, dados em sua completude: realizou-se de maneira adequada o planejamento dos eixos de integração da infraestrutura subcontinental, mas a Iniciativa ainda não realizou a normatização necessária – no mesmo nível sub-regional – necessária à execução adequada das obras de infraestrutura. Assim, pode-se afirmar, em linha com o que o próprio Haas define (1980:358) como *regime*: “as normas, regras e procedimentos acordados para regular dado tema (*issue-area*)”. Pode-se dizer, portanto que embora tenha realizado um esforço inédito no provimento parcial de um bem público regional, a IIRSA ainda não realizou um regime de infraestrutura regional capaz de realizar o provimento total do bem público que é seu escopo central; essa realização,

parece-nos, será, se realizada, o resultado de um *spill-over* necessário, conceitualmente alinhado com o que apontara Lindberg: o objetivo inicial da Iniciativa só pode ser atingido por novas ações, justamente no sentido de uma intensificação política da Iniciativa, orientada à normatização regional, ou seja, à criação de um regime regional de provimento de infraestrutura.

Isso posto, pode-se resumir a qualificação neo-funcionalista ora proposta da seguinte forma: *a integração regional, realizada em um bem público caracterizado por uma tecnologia de agregação do tipo link mais fraco, depende de processos crescentemente politizadores e normatizadores, rumo à criação de regimes regionais capazes de garantir os fins últimos da integração, obrigando países a cumprirem o mínimo necessário para a adequação do provimento do bem em tela, de forma que a transferência das expectativas de benefícios dos Estados se justifica não por um processo de dissociação do aspecto nacional, mas pelo interesse nos benefícios nacionais oriundos do processo de integração regional.*

8 – Conclusão

Esta pesquisa teve como objetivo amplo compreender os obstáculos à realização do projeto abrangente de integração regional. Para isso, identificou-se a integração regional de infraestrutura como um passo essencial na realização deste fim maior de adensamento das relações entre os países da América do Sul. Esta, por sua vez, foi analisada em sua forma mais recente e abrangente – em termos geográficos – institucionalizada na Iniciativa de Integração Regional de Infraestrutura Sul-Americana, a IIRSA. A avaliação dos obstáculos à integração de infraestrutura regional, por sua vez, foi feita sob uma ótica dependente de alguns instrumentos teóricos sobre integração regional: a abordagem neo-regionalista, a teoria de bens públicos regionais, a nova geografia econômica e, finalmente, o neo-funcionalismo.

O primeiro instrumento teórico – a abordagem neo-regionalista – buscou problematizar o olhar sobre os processos de integração regional, de forma a apontar a necessidade de análises que considerem a dimensão nacional nos esforços de integração. A partir do levantamento empírico feito

acerca das obras de infraestrutura planejadas pela IIRSA, resta clara a importância desse olhar sobre a dimensão nacional: o sucesso ou insucesso, a boa ou má qualidade do provimento de infraestrutura é dependente fundamentalmente da qualidade do provimento dos serviços públicos (e especificamente, de obras públicas) realizados em âmbito nacional. Como vimos, no caso brasileiro, os desvios de verbas públicas, o superfaturamento de contratos relacionado a escolha de materiais de qualidade inferior, a malversação dos processos licitatórios e contratuais impuseram às obras planejadas em âmbito regional e executadas em âmbito nacional perda de qualidade e atrasos que, em última análise, impactam a qualidade do próprio provimento de infraestrutura a nível regional.

Nesse sentido, a teoria dos bens públicos regionais foi instrumento fundamental para que compreendêssemos a infraestrutura regional de transporte como um bem público do tipo de *link* mais fraco: em que a qualidade do bem regional é definida pela qualidade do provimento mínimo dos países envolvidos; é dizer, a má qualidade do provimento (em sua dimensão de execução) de infraestrutura pelo Brasil determina um nível sub-ótimo de qualidade do bem regional como um todo. Evidentemente, essa análise se alinha com o que discutimos acerca da necessidade de um olhar sobre a dimensão nacional: assim, planejamento regional e execução nacional se relacionam por problemas de fiscalização e operacionalização das obras no país.

Vê-se, assim, que atores nacionais públicos ou privados, de natureza física ou jurídica, vislumbram na realização das obras de provimento de infraestrutura regional possibilidades de ganho – seja ele legal ou ilegal – e atuam no sentido de maximizar tais possibilidades, em processos marcados pela ordem institucional e política local. É justamente essa a preocupação central da nova geografia econômica, a partir da qual mobilizamos o reconhecimento de uma estrutura institucional por vezes falha, que permitiu, no caso brasileiro, a série de irregularidades levantadas na seção 6 desta pesquisa.

Esta percepção se relaciona à oferecida pela teoria dos bens públicos regionais, que utilizamos para classificar a infraestrutura regional como um produto conjunto (*joint product*) – que produz benefícios simultaneamente

nacionais e transnacionais – cuja operacionalização se realiza por agentes preocupados com a captura de benefícios particulares. Evidente, como apresentamos na seção 4 desta pesquisa, o provimento de infraestrutura regional tem impactos relevantes sobre a produtividade e o incremento da renda e do bem-estar social nacional.

Esse conjunto de percepções reforça a necessidade discutida na seção anterior de uma reavaliação da teoria neo-funcionalista de integração regional, que reconhecerá nos processos de integração regional um padrão teleológico de crescentes “mudanças de lealdade”, processos de *spill-overs* subsequentes que ensejariam a transferência para a esfera supranacional de lealdades e expectativas nacionais, rumo a uma crescente politização da esfera supranacional. Como vimos, concordamos com os *fins* do argumento neo-funcionalista, a partir do caso da IIRSA: parece-nos que a politização é etapa necessária à realização da integração regional de infraestrutura (e, portanto, da própria integração regional em sentido mais amplo). Discordamos, no entanto, das “razões” esses fins. Discordamos, em primeiro lugar, da ideia de que a transferência de expectativas para a instância supranacional de expectativas nacionais subjaz a um processo de descolamento ou “desidentificação” do âmbito nacional: como argumentamos em linha ao pensamento sobre bens públicos regionais, a projeção para o nível regional das expectativas e necessidades de planejamento de infraestrutura é um processo de fortalecimento prospectivo e projetado de ganhos fundamentalmente nacionais (ao planejar regionalmente a infraestrutura, os próprios entes nacionais vislumbram possibilidades de incremento de bem-estar).

Discordamos, ainda, da politização da esfera supranacional como destino único resultante das mudanças de lealdade de entes nacionais: apresentadas as irregularidades nas obras de infraestrutura operadas pelo Brasil, seus impactos no provimento do bem público regional discutido, nota-se que a politização da IIRSA rumo à gênese de um regime regional de provimento de infraestrutura é não um destino certo – pelo contrário, convenhamos, parece-nos um destino improvável – mas o caminho necessário, a saída possível para que se realize o objetivo primeiro de provimento adequado e de qualidade de infraestrutura regional.

9 – Referências bibliográficas

- ACOSTA, Jesid V. Regional Integration in South America: a comprehensive analysis towards a new wave of integration. Florida State University, 2013.
- ADAM, Christopher e DERCON, Stefan. The political economy of development. *Oxford Review of Economic Policy, Volume 25, N. 2*. Oxford: OXFORD, 2009.
- ANTUNES, Antônio José Cerqueira. Infraestrutura na América Latina. 2007.
- ARANTES, Pedro Fiori. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e BID para as cidades latino-americanas. (Diss. Mestrado), FAU-USP, São Paulo, 2004.
- ARAÚJO Jr., José Tavares de. Infraestrutura. CINDES, 2009.
- ARCE, Daniel; SANDLER, Todd. Regional Public Goods: typologies, provision, financing and development assistance. EGDI: Los Angeles, 2002.
- ASCHAUER, D.A. (1988). "Government spending and the 'falling rate of profit'". *Economic Perspectives*, (12:3), pp. 11-17, Federal Reserve Bank of Chicago.
- _____, (1989a). "Does public capital crowd out private capital?". *Journal of Monetary Economics*, (24:2), pp. 171-188.
- _____, (1989b). "Is public expenditure productive?". *Journal of Monetary Economics*, (23:2), pp. 177-200.
- _____, (1989c). "Public investment and productivity growth in the group of seven". *Economic Perspectives*, (13:5), pp. 17-25, Federal Reserve Bank of Chicago.
- ASCANI, Andrea; CRESCENZI, Ricardo; IAMMARINO, Simone. *New Economic Geography and economic integration: a review*. London school of economics and political science, 2010.
- AYAU, Manuel F. The effects of foreign aid. *Cato Journal, Vol. 4, No 1*. 1984.
- BALASSA, Bela. Teoría de la Integración Económica. México: UTEHA, 1964.
- BEACH, Derek and PEDERSEN, Rasmus. *Process-Tracing Methods*. University of Michigan Press: 2013.
- BENNET, Andrew. *Process Tracing: a Bayesian perspective*. Delhi: 2008

BID e FAO. Documento de trabajo preparado para la IIRSA: Tecnologías de información y comunicación al servicio de la competitividad y la integración sudamericana. 2003.

BID. Financiación de proyectos transnacionales de infraestructura en América del Sur. Madrid: BID, 2002.

Ibid. Fostering Infrastructure Development in Latin America BID, 1995.

BISWARO, Joram Mukama. The quest for regional Integration in Africa, Latin America and Beyond in the Twenty First Century. Brasília: FUNAG, 2011.

BOONE, P. Politics and de effectiveness of foreign aid. In *European Economic Review*, Vol. 40, 289-329. 1996.

BOUZAS, Roberto. El “nuevo regionalismo” y el área de libre comercio de las Américas: en enfoque menos indulgente. Revista de la CEPAL, 86. 2005.

Ibid. Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina. Documento de trabajo, n. 1, 2010.

BRAGA, Márcio Bobik. Integração Econômica Regional da América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. ANPEC: 2001.

Ibid e PAIVA, Donizetti Leônidas. Integração Econômica Regional e Desenvolvimento Econômico: reflexões sobre a experiência Latino-Americana. Salvador: RDE, 2007.

BURNSIDE, C. e DOLLAR, D. Aid, policies and growth. In *American Economic Review*, Vol. 90, 847-868. 2000.

BURFISHER, Mary; ROBINSON, Sherman; THIERFELDER, Karen. *Regionalism: old and new, theory and practice*. International food policy research institute, 2004.

CAF. La situación energética en América Latina. 2003.

CALDERÓN, César e SERVÉN, Luis. Infrastructure in Latin America. The World Bank, Office of the Chief Economist. In *Handbook of Latin American Economies*. 2010.

Ibid. Infrastructure in Latin America: an update, 1980-2006. The World Bank. 2009.

CARCIOFI, Ricardo. Cooperación y provisión de bienes públicos regionales: el caso de IIRSA. *Integración y Comercio*, N. 28. 2008.

CEPAL. Infraestructura Física e Integración Regional. CEPAL, 2009.

Ibid. El costo del transporte internacional y la integración y competitividad de América Latina y el Caribe. *Boletín Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina y el Caribe, Edición 191*. CEPAL:2002.

Ibid. Latin American Modal Split in International Transport. United Nations: 2006, 2008, 2011, 2012.

COLLIER, David. Understanding Process Tracing. In *Political Science and Politics*, 44, N. 4. 2011.

CRESCENZI, Riccardo; RODRIGUEZ-POSE, Andres. Infrastructure endowment and investment as determinants of regional growth in the European Union. EIB Papers: Londres, 2008.

DJANKOV, Simeon, MONTALVO, Jose e REYNAL-QUEROL, Marta. Does Foreign Aid Help? In *Cato Journal*, Vol. 26, No 1. Washington: CATO, 2006.

EASTERLY, W. Can foreign aid buy growth? In *Journal of Economic Perspectives*, Vol.17, 23-48. 2003.

ESTAY, Jaime (org.). La inserción de América Latina en la economía internacional. Buenos Aires: CLACSO, 2008.

FALLETI, Tulia. Theory-Guided Process Tracing in Comparative Politics.2007

FERRONI, Marco. *Regional Public Goods and the Regional Development Banks*. 2004.

FGV. A construção do desenvolvimento sustentado. União Nacional da Construção. São Paulo, 2006.

FONPLATA. Transporte multimodal em Sudamérica. S. Cruz de la Sierra: 2003.

FULLER, Sarah. A question of motivations: why donor countries give aid. In *Res Publica – Journal of Undergraduate Research*, V. 7, Issue 1, Article 7. 2002

GOEL, Deepika. Impact of infrastructure on productivity: case of indian registered manufacturing. Sheri Ram College of Commerce. Delhi:2002.

GURRIERI, Adolfo. La obra de Prebisch en la CEPAL. Ciudad de México: FCE, 1982.

HAAS, Ernst B.; SCHMITTER, Phillippe C. Economics and Differential Patterns of Political Integration: projections about unity in Latin America. *International Irganization*. MIT, 1964.

HOFFMANN, Stanley. *Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe*. Daedalus, 95, 862-915.

HOLANDA, Sergio Buarque de. (org.) *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo I. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro: 1997.

IIRSA. *Apuntes sobre infraestructura e integración en América del Sur*. Buenos Aires: IIRSA, 2010.

KARGBO, Philip Michael. *Impact of Foreign Aid on Economic Growth in Sierra Leone*. Working Paper N. 2012/07. United Nations University. 2012.

KEMMERLING, Achim; STEPHAN, Andreas. *The contribution of local public infrastructure to private productivity and its political economy: evidence from a panel of large German cities*. Social Science Research Center Berlin. Berlin: 2008.

KESSIDES, Ioannis N; BENJAMIN, Nancy C. *Regionalizing infrastructure for deepening market integration*. [s.l.], World Bank, 2012.

LAURSEN, Finn. *Theory and practice of Regional Integration*. Jean Monnet/Robert Schuman paper Series Vol 8 N. 3, 2008.

LINDBERG, Leon N. *The political dynamics of European integration*. Stanford: Stanford University Press, 1963.

MARISCAL, Judith e RIVERA, Eugenio. *Organización industrial y competencia en las telecomunicaciones en América Latina: estrategias empresariales*. *Serie desarrollo productivo*. Santiago de Chile: CEPAL, 2005.

MOINUDDIN, Khaja. *The provision of public goods in south asia*. Asian Development Bank, 2010.

MUNNEL, Alicia H. *Why has productivity growth declined? Productivity and public investment*. In *New England Economic Review*, Federal Reserve Bank of Boston. Boston: 1990.

OCAMPO, José Antonio. *Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI*. In: *Revista de la CEPAL*. CEPAL, 2001.

PEREIRA, João Márcio Mendes. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira: 2010.

PORTA, Fernando. *La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas*. Santiago do Chile: CEPAL, 2008.

- PREBISCH, Raúl. The economic development of Latin America: principal problems, *Economic Bulletin for Latin America*, vol VII, No 1, Santiago, Chile. CEPAL, 1963.
- PRZEWORSKI, A., VREELAND, J.R. The Effect of IMF Programs on Economic Growth. In *Journal of Development Economics* 62: 385-421. 2000.
- PUGA, Diego. Agglomeration and cross-border infrastructure. *EIB Papers*, v.13, n2, pp 102-124, 2008.
- REILLY, Rosemary C. Process tracing, in *Encyclopedia of case study research*. 2009.
- RIVERA, Eugenio. Regulación y competencia de las telecomunicaciones en Centroamérica. Ciudad de México: CEPAL, 2004.
- RODRIGUEZ, Octavio. Prebisch, actualidad de sus ideas básicas. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.
- ROZAS, Patricio e SÁNCHEZ, Ricardo. Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual. Santiago de Chile: CEPAL, 2004.
- ROZAS, Patricio e FIGUEROA, Oscar. Conectividad, ámbitos de impacto y desarrollo territorial: análisis de experiencias internacionales. *Serie recursos naturales e infraestructura. Volumen I*. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.
- SAMUELSON, Paul. *The pure theory of public expenditure*. 1954.
- SANAHUJA, José Antonio. Regionalismo e integración en América Latina: balances y perspectivas. In *Pensamiento Iberoamericano*, N. 0, 2007.
- SCHWAB, Klaus *et al.* The Global Competitiveness Report 2012-2013. Geneva: World Economic Forum, 2012.
- SODERBAUM, Frederik. *The political economy of regionalism*. New York: Palgrave, 2004.
- Ibid.*; SBRAGIA, Alberta. Linking european integration and comparative regionalism. UACES: Bruges, 2010.
- SOGGE, David. Give and Take. Zed Books: 2002.
- SYSTEP. Costos marginales, estrategias comerciales y regulación. 2011
- UIT. Measuring the information society. Geneva: UIT, 2012.
- VAN EVERA, Stephen. Guide to Methods for Students of Political Science. NY: Cornell University Press, 1997.