

CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Ana Laura Fuhr

**INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL COMO FORMA DE
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UM ESTUDO SOBRE A IIRSA**

Santa Cruz do Sul

2016

-

Ana Laura Führ

**INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL COMO FORMA DE
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UM ESTUDO SOBRE A IIRSA**

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade de Santa Cruz do Sul para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Prof^a Dr^a Cidonea Machado Deponti

Santa Cruz do Sul
2016

AGRADECIMENTOS

Esta monografia representa o fim e o início de um ciclo de grande crescimento intelectual, pessoal e profissional. Por tornar um sonho realidade, agradeço imensamente à quem fez parte desta realização.

À minha família, pela educação, amor, incentivo e por colocar meu sonho a frente dos seus. A eles sou eternamente grata e dedico essa conquista.

À Universidade de Santa Cruz do Sul e ao departamento de Ciências Econômicas pela oportunidade de vivenciar essa experiência. Ao núcleo docente da universidade por todo o conhecimento compartilhado e pela influência na formação acadêmica. Agradeço especialmente a minha orientadora, Cidonea Machado Deponti, por todo o aprendizado, dedicação, apoio e paciência neste ano de construção da monografia.

Aos amigos e colegas que estavam passando pela mesma fase de conclusão, pelo apoio, troca de ideias e conselhos durante esse período árduo da graduação. Aos amigos que apoiaram e estiveram presentes pessoalmente ou de coração durante esta fase. Vocês foram parte essencial desta conquista.

RESUMO

Diante dos desafios enfrentados pelos países da América do Sul após a influência neoliberal, notou-se a necessidade de reduzir as desigualdades sociais, econômicas e estruturais que afetaram a região nos anos 1990. Em resposta a essa situação, os doze presidentes dos países sul americanos reuniram-se em 2000 a fim de discutir uma iniciativa para reverter esse quadro, além de inserir a América do Sul como região. Nesse encontro, foi priorizado o investimento em uma infraestrutura adequada como forma de desenvolver a região conjuntamente, principalmente nos setores de transportes, energia e comunicações. Para isso, utilizou-se da lógica de Eixos de Integração e Desenvolvimento e de Processos Setoriais de Integração, a fim de criar uma Carteira de Projetos para os Eixos. Assim, surge a iniciativa para Integração de Infraestrutura Regional Sul Americana, conhecida como IIRSA, e objeto de estudo dessa pesquisa. Objetivou-se com essa monografia analisar a contribuição da iniciativa IIRSA para a integração regional e o desenvolvimento econômico da América do Sul, em um período dos anos 2000 até 2015. Metodologicamente, essa pesquisa caracteriza-se como exploratória e descritiva, na qual objetiva-se proporcionar uma visão mais ampla da temática da integração regional e desenvolvimento econômico regional na América do Sul, utilizando-se de material bibliográfico e documental para explorar o tema proposto. Concluiu-se que a IIRSA contribui para a integração regional de forma a promover uma infraestrutura para facilitar os fluxos de comércio entre os países, integrando-os comercialmente. Sua relação com o desenvolvimento econômico se dá a partir da mudança estrutural, através da construção de infraestrutura nos setores de energia, de transportes e de comunicações.

Palavras-Chave: IIRSA. América do Sul. Integração de Infraestrutura Regional. Desenvolvimento econômico.

ABSTRACT

In light of the challenges facing the countries of South America after the neoliberal influence, it was noted the need to reduce the social, economic and structural inequalities that affected the region in the 1990s. In response to this situation, the twelve presidents of South American countries met in 2000 to discuss an initiative to change this situation, and insert South America as a region. At this meeting, it was prioritized the investment in an appropriate infrastructure in order to develop the region together, mainly in the transportation, energy and communication departments. For this, it was used the logic of the Integration and Development Axes and Sectoral Integration Processes in order to create a Project Portfolio for the Axes. Thus occurs the initiative for Integration of Regional Infrastructure in South America, known as IIRSA, and object of study of this research. The objective of this thesis is to analyze the contribution of IIRSA's initiative for regional integration and economic development in South America, in a period of 2000 to 2015. Methodologically, this research is characterized as exploratory and descriptive, which the objective is to provide a broader view of the issue of regional integration and regional economic development in South America, using bibliographic and documentary material to explore the theme. It was concluded that IIRSA contributes to regional integration in order to promote an infrastructure to facilitate market flows between countries, integrating them commercially. Its relationship with economic development occurs from the structural change through infrastructure construction in energy, transport and communication departments.

Key-words: IIRSA. South America. Regional Infrastructure Integration. Economic development.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Estrutura Institucional da IIRSA.....	58
Mapa 1 – Eixos de Integração e Desenvolvimento IIRSA.....	61
Gráfico 1 – PIB (em Milhões US\$) da América do Sul por EID	62
Gráfico 2 – Número de projetos e investimento estimado por EID.....	72
Gráfico 3 – Projetos em andamento e concluídos por EID.....	73
Gráfico 4 – Percentual do número de projetos e investimento por Setor	75
Quadro 1 – Projetos da AIC (2005-2010).....	78
Quadro 2 – Projetos Estruturados API	80
Gráfico 5 - Evolução do PIB (em bilhões de US\$) na América do Sul no período de 1990 a 2015	84
Gráfico 6 - Evolução da renda <i>per capita</i> nos países da América do Sul no período de 1990 a 2015	85
Gráfico 7 - Evolução do percentual da população com acesso à eletricidade na América do Sul no período de 1990 a 2012	86
Gráfico 8 - Expectativa de vida para os países da América do Sul no período de 1990 a 2014	87
Gráfico 9 - Evolução do IDH nos países da América do Sul no período de 1990 a 2014.	87
Gráfico 10 - Evolução da balança comercial da América do Sul no período de 1990 a 2015	88
Gráfico 11 - Destino das exportações de mercadorias na América do Sul no período de 1995 a 2014	89

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – População e superfície da América do Sul por EID.....	62
Tabela 2 – Evolução do número de projetos e investimento estimado por EID	71
Tabela 3 – Tipo de financiamento dos projetos.....	74
Tabela 4 – Número de projetos e investimento estimado por subsetor.....	76
Tabela 5 – Número de projetos por país	76

LISTA DE ABREVIATURAS

ADS	Eixo Andino do Sul
AIC	Agenda de Implementação Consensual
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
AMA	Eixo do Amazonas
AND	Eixo Andino
API	Agenda de Projetos Prioritários de Integração
AR	Argentina
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
BO	Bolívia
BR	Brasil
CAF	Corporação Andina de Fomento
CAN	Comunidade Andina das Nações
CAP	Eixo de Capricórnio
CCT	Comitê de Coordenação Técnica
CDE	Comitê de Direção Executiva
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CH	Chile
CN	Coordenações Nacionais
COSIPLAN	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
DES	Eixo do Sul
EID	Eixo de Integração e Desenvolvimento
EQ	Equador
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL
FONPLATA	Fundo para o Desenvolvimento da Bacia do Prata
GTE	Grupos Técnicos Executivos
GU	Guiana
GUY	Eixo do Escudo Guianês

hab/km ²	Habitantes por Quilômetro Quadrado
HPP	Eixo da Hidrovia Paraguai - Paraná
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IIRSA	Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana
IOC	Eixo Interoceânico Central
JBIC	Banco Japonês para a Cooperação Internacional
MCC	Eixo MERCOSUL – Chile
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
OMC	Organização Mundial do Comércio
PA	Paraguai
PBB	Eixo Peru - Brasil – Bolívia
PE	Peru
PIB	Produto Interno Bruto
PSI	Processos Setoriais de Integração
SU	Suriname
TEC	Tarifa Externa Comum
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicações
TM-60	Tratado de Montevidéu de 1960
TM-80	Tratado de Montevidéu de 1980
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UR	Uruguai
VE	Venezuela

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	Problema de pesquisa.....	12
1.2	Objetivos	12
1.2.1	Objetivo Geral	12
1.2.2	Objetivos Específicos	13
1.3	Justificativa.....	13
1.4	Metodologia	14
2	INTEGRAÇÃO REGIONAL: TIPOS, FORMAS E POSSIBILIDADES	16
2.1	Origens e Teorias da Integração	18
2.2	Experiências de Integração	24
2.2.1	Experiências de Integração Regional	26
2.3	O novíssimo regionalismo e a proposta de integração física	30
3	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	34
3.1	Desenvolvimento regional	35
3.1.1	Marshall e as economias de aglomeração	36
3.1.2	Perroux e o modelo dos polos de crescimento	37
3.1.3	Myrdal e o Processo de Causação Circular Cumulativa	39
3.1.4	Albert Hirschman e o processo de desenvolvimento desequilibrado ...	41
3.2	Desenvolvimento como mudança de estrutura: um enfoque Latino- Americano	43
3.2.1	Raúl Prebisch.....	43
3.2.2	Celso Furtado.....	45
3.2.2.1	Furtado e a integração regional	47
3.3	Teóricos Contemporâneos do Desenvolvimento	48
3.3.1	Dupas: O mito do progresso	48
3.3.2	Sachs: crescimento e desenvolvimento econômico.....	51
3.3.3	Sen: Desenvolvimento como liberdade.....	52
4	INTEGRAÇÃO DE INFRAESTRUTURA REGIONAL: A INICIATIVA IIRSA.....	55
4.1	Eixos de Integração e Desenvolvimento	59
4.2	Processos Setoriais de Integração	68
4.3	Portfólio de Projetos e Projetos Prioritários	70

4.3	O Surgimento da UNASUL e a Incorporação ao COSIPLAN.....	81
4.4	Reflexos na América do Sul	83
4.4	Críticas, acertos e perspectivas para o futuro	90
5	CONCLUSÃO.....	94
	REFERÊNCIAS	97

1 INTRODUÇÃO

No contexto atual de globalização, os países buscam alianças a fim de promover cooperação internacional, competitividade e segurança, tanto no âmbito político, econômico, militar ou financeiro. A partir desse enfoque surge a ideia de integração nos debates da América do Sul, a fim de promover desenvolvimento para os países membros e gerar competitividade frente aos países considerados desenvolvidos.

Os processos de integração regional experimentados até os anos 2000 na América do Sul não reduziram as disparidades socioeconômicas enfrentadas desde sempre pela região e, pelo contrário, acabavam por aprofundar as desigualdades estruturais, impedindo o desenvolvimento econômico. Por tanto, para atingir uma integração mais profunda e integral, é necessário pensar em uma integração menos concentradora de recursos e puramente comercial, mas sim, manter o foco no desenvolvimento da região com o objetivo de melhorar as condições sociais.

Além de relações comerciais, deve-se pensar em uma esfera física e produtiva, e encontrar na qualidade da infraestrutura um caminho para o desenvolvimento da região. A integração de uma infraestrutura física pode vir a auxiliar na solução dos problemas que giram em torno da distribuição desigual e diminuir assimetrias de condições sociais por meio da aproximação e do acesso de uma parcela maior do território, aumentando as oportunidades que antes eram restritas aos centros mais dinâmicos. Conforme abordado por Furtado (1987), a criação de uma infraestrutura de serviços de transportes, de energia e de meios de comunicação e informação beneficiariam todo o conjunto da população.

Diante da necessidade de expor e enfatizar a América do Sul como região, entre os dias 31 de agosto e 1º de setembro do ano de 2000, a convite do então presidente Fernando Henrique Cardoso, reuniram-se em Brasília os presidentes dos 12 países da América do Sul a fim de discutir uma iniciativa para a integração infraestrutural na América do Sul, conhecida como IIRSA.

Os princípios orientadores da IIRSA giram em torno de incentivar o regionalismo aberto, buscando a sustentabilidade em dimensões social, econômica, ambiental e política e aumentando o valor agregado da produção. O foco na integração de infraestrutura regional se dá a partir de três principais categorias: transporte, energia e comunicações. Para isso, utiliza da lógica de eixos de

integração e de desenvolvimento com o intuito de buscar superar as barreiras geográficas na região, estimulando o comércio e as atividades econômicas através da diminuição dos custos logísticos, gerando ganhos de competitividade.

1.1 Problema de pesquisa

Os anos 2000 trazem consigo um maior destaque para a questão do combate às disparidades socioeconômicas presentes tanto de uma região para a outra quanto internamente no país. Os processos de integração regional até então presentes não reduziam essas disparidades e, pelo contrário, acabavam por aprofundar as desigualdades estruturais, impedindo o desenvolvimento econômico.

Para atingir uma integração mais profunda e integral, é necessário pensar em uma integração menos concentradora de recursos e com maior foco nos objetivos sociais.

Durante a primeira reunião dos Presidentes da América do Sul, ocorrida em agosto do ano de 2000 em Brasília, os representantes dos doze Estados da América do Sul se reuniram em uma cúpula a fim de criar uma iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Essa iniciativa deu-se a partir da necessidade de incluir a América do Sul como região, e suprir lacunas nas áreas de transporte, energia e comunicações, enquadrando obras e definindo investimentos a partir da lógica dos Eixos de Integração e Desenvolvimento.

Feita essa apresentação, a presente monografia busca responder de que maneira a IIRSA (Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana) pode contribuir para a integração regional da América do Sul e qual a sua relação com o desenvolvimento econômico dos países que a compõem?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar a contribuição da IIRSA para a integração regional e o desenvolvimento econômico dos países membros.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Estudar a temática da integração regional, bem como seus tipos, formas e possibilidades;
- Compreender as relações existentes entre a integração regional, infraestrutura e o desenvolvimento econômico nos países que compõem da IIRSA;
- Verificar indicadores de desenvolvimento socioeconômicos da América do Sul relativos à balança comercial, ao destino das exportações, ao PIB, à distribuição de renda, à qualidade e expectativa de vida da população.
- Reunir dados referentes aos projetos da IIRSA, bem como as obras concluídas e em andamento, o volume, o valor e a origem dos recursos investidos.

1.3 Justificativa

Existe uma ideia já estabelecida de que a história sempre foi feita a partir dos países centrais, englobando os países da Europa e os Estados Unidos. O centro do sistema busca impor uma globalização de cima para baixo, no qual esses países, e agora incluindo o Japão, lutam para manter e ampliar sua participação no mercado global e afirmar a hegemonia econômica, política e militar aos demais países que são diretamente influenciados.

Qualquer fração de mercado que essa chamada tríade conquista é fundamental à competitividade das empresas, que por sua vez tendem a exercer sua vontade no poder de plano global. Pela análise de Milton Santos (2004), essa luta entre as empresas globais e os países centrais trata-se de uma guerra e os parceiros mais frágeis são os países subdesenvolvidos.

A experiência de mercados comuns regionais mostra que os países centrais cooperam por uma vontade de interesse próprio, não de uma efetiva colaboração. Os países subdesenvolvidos, por sua vez, ao tentarem a cooperação com países da tríade, acabam por aumentar sua dependência. Ao tomar consciência dessa relação de inferioridade, como acredita Santos (2004), haverá uma vontade de mudança frente a globalização. Por isso, mais cedo ou mais tarde, as condições internas a cada país, que são provocadas pelas relações externas, levarão a uma revisão da situação atual.

Na sua expectativa por outra globalização Santos (2004) acredita que as mudanças a serem inseridas para alcançar esse objetivo sairão dos países subdesenvolvidos, e não dos centros do sistema. Os países devem elaborar modelos alternativos, com uma forma horizontal, “atribuindo uma nova feição aos blocos regionais e ultrapassando a etapa das relações meramente comerciais para alcançar um estágio mais avançado de cooperação” (SANTOS, 2004, p. 154).

No contexto atual de globalização, os países buscam alianças, tratados e acordos comerciais, tanto bilaterais como multilaterais, a fim de promover cooperação internacional, competitividade e segurança, tanto no âmbito político, econômico, militar ou financeiro. A partir desse enfoque surge a ideia de integração nos debates da América do Sul, a fim de promover desenvolvimento para os países membros e gerar competitividade frente aos países considerados desenvolvidos.

Feitas essas considerações, entende-se que o estudo da integração regional da América do Sul (integração física e infraestrutural) e sua ligação com o regionalismo é de extrema importância para o entendimento do desenvolvimento dessa região, que sofre por sua dependência dos países centrais que dificulta os processos de integração econômica desde a década de 1950.

Busca-se analisar a iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana em um recorte temporal de 2000 até 2015 e suas contribuições nos seus doze países que aderiram à iniciativa, caracterizados por suas economias periféricas.

Esta pesquisa possui justificativa de cunho acadêmico e social. Ainda são escassos os estudos sobre o tema em questão e sua contribuição na infraestrutura regional e, diretamente, ao próprio desenvolvimento dos Estados, especialmente na América do Sul, que busca seu conceito de região para se inserir no Sistema Internacional. A promoção do desenvolvimento socioeconômico sempre será um assunto de grande relevância tanto para fins acadêmicos como sociais.

1.4 Metodologia

O trabalho a ser apresentado caracteriza-se como uma pesquisa exploratória e descritiva, na qual objetiva-se proporcionar uma visão mais ampla da temática da integração regional e desenvolvimento econômico regional na América do Sul.

Utiliza-se de material bibliográfico e documental para explorar o tema proposto. Bibliografias como de Jacob Viner (1950) apud Baumann (2013), Bela Balassa (1961), George Friedrich List (1983) e interpretações acerca das contribuições da CEPAL, como Ricardo Bielschowsky (2010), Marcio B. Braga (2002) e Luiz Carlos Prado (1997), guiam a reflexão da temática e tipologia da integração regional.

Teóricos do desenvolvimento regional, das economias de aglomeração e polos de crescimento como Alfred Marshall (1982), François Perroux (1955) apud Andrade (1987) e Lima e Simões (2009), Gunnar Myrdal (1965) e Albert Otto Hirschman (1961) foram utilizados a fim de conceituar os eixos de integração e de desenvolvimento que constituem a IIRSA e compreender as relações existentes entre a integração regional e desenvolvimento econômico nos países membros. Além disso, bibliografias de teóricos como Raúl Prebisch (1968) e Celso Furtado (1987) são necessárias para a discussão da temática do desenvolvimento na América do Sul. A visão contemporânea de desenvolvimento contou com a análise das obras de Dupas (2007), Sachs (2001) e Sen (2000).

Documentos publicados pela IIRSA em 2011 e 2015, além do Comunicado de Brasília e o Plano de Ação para a IIRSA publicados em 2000, foram essenciais para a coleta e a análise dos dados secundários a fim de compreender os objetivos, as metas e os resultados dessa iniciativa. A partir da análise de indicadores socioeconômicos, demográficos e comerciais da América do Sul disponíveis no banco de dados do World Bank, Human Development Reports, UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) e no banco de dados estatísticos da CEPAL, avaliou-se o desempenho da IIRSA frente aos países membros.

Segundo Souza (2012), ao se avaliar indicadores de desenvolvimento econômico e social, além de incluir o crescimento da renda *per capita* como indicador social, deve-se considerar indicadores que reflitam nas melhorias sociais e econômicas, como acesso à eletricidade e à expectativa de vida, demonstrando como o nível de vida aumenta em todo o mundo. Para medir indicadores econômicos e de infraestrutura, faz-se necessário considerar o PIB e o PIB *per capita*. Por fim, como síntese dos indicadores anteriores, o Índice de Desenvolvimento Humano mede o nível de desenvolvimento dos países a partir de componentes como longevidade, educação e nível de renda.

2 INTEGRAÇÃO REGIONAL: TIPOS, FORMAS E POSSIBILIDADES

A internacionalização do capital, mundialização das relações produtivas e comerciais e os processos de integração econômica substituem o modelo de acumulação fordista de capitalismo. Com esse efeito de transição, os países agora se inserem mais ou menos diretamente na malha de relações multiescalares do capitalismo contemporâneo, que segundo Ciccolella (1994), seria esse o novo marco para discutir as políticas e as experiências de desenvolvimento regional que ocorrem a partir do processo de integração. Esse processo seria uma tendência “natural” do capitalismo no final do século XX.

Segundo Ciccolella (1994) integração pode ser compreendida como a unificação ou somatória de iniciativas que afetam diferentes circuitos produtivos regionais de mesma fronteira, duas ou mais economias nacionais e também a intensificação das relações produtivas e comerciais já existentes. Ela pode ter diferentes significados conforme seu grau de interpretação de economias nacionais ou regionais: a integração estritamente no plano econômico, no qual o grau alcança maiores alternativas, como no sistema alfandegário, de preços, monetário e financeiro; no âmbito social como migrações, níveis salariais e campo político-social; ou na integração física e do desenvolvimento regional, como projetos energéticos, navegação fluvial, interconexão dos sistemas rodoviários, ferroviário e transporte terrestre. A proximidade física favorece os processos de integração, porém em territórios mais próximos podem acontecer com a cooperação no plano comercial.

O regime de acumulação fordista gerou sistemas econômicos e territoriais bastante rígidos e semiautônomos, que dificultavam as possibilidades de cooperação e de associação ainda dentro do território de uma mesma formação social. Essa transição para o regime de acumulação flexível mencionado acima, tende a gerar sistemas econômicos nacionais abertos e interdependentes (CICCOLELLA, 1994).

Este trabalho tem como objetivo o estudo da temática da integração regional. Porém, para discuti-la, faz-se necessário abordar as origens das teorias integracionistas por ordem cronológica. A palavra “integração” possui um sentido demasiado amplo e complexo, e para isso se utilizará de argumentos dos principais teóricos do assunto.

A fim de melhor compreender a integração e seus diversos níveis, utiliza-se da didática apresentada por Baumann (2013) para realizar uma breve contextualização dos tipos de integração regional.

a) Acordos de preferências comerciais: segundo Baumann (2013), o nível mais básico de integração é o de acordo de preferências comerciais. Este acordo acontece com o tratamento preferencial entre dois ou mais países a fim de aumentar o potencial do comércio, basicamente reduzindo as alíquotas de importação em comparação aos demais países que não fazem parte do acordo. Este não requer proximidade geográfica dos países membros;

b) Área de livre-comércio: este é conhecido por ser um nível mais avançado de preferências comerciais. Acontece quando dois ou mais países eliminam ou reduzem as barreiras comerciais entre si. Essas barreiras podem ser tanto tarifárias como as chamadas barreiras não tarifárias, caracterizadas por serem restrições quanto às condições tecnológicas ou ambientais;

Os países participantes de uma Área de Livre Comércio adotam a chamada “regra de origem”, na qual se deve observar se os produtos a serem comercializados foram produzidos no país associado, ou que um percentual elevado do seu processo produtivo teve lugar em um país participante. Essa regra se dá a fim de eliminar a “triangulação¹”, garantindo a sustentabilidade dos países membros.

Torna-se necessária também uma coordenação nas políticas cambiais, a fim de evitar a competitividade derivada de preços relativos distorcidos por políticas públicas, quando deveria ser da estrutura dos custos de produção.

c) União Aduaneira: a União Aduaneira é caracterizada pela utilização de uma política comercial externa comum entre os países participantes, a fim de definir de forma conjunta uma política relacionada ao tratamento a ser concedido aos produtos originados de outros países não membros. A adoção de uma Tarifa Externa Comum tem a finalidade de eliminar os efeitos da “triangulação” do comércio e as “regras de origem” mencionadas na Área de Livre Comércio não faz mais sentido, pois agora é adotado um mesmo nível de imposto para qualquer país participante.

Além de coordenar políticas dos países, é importante também coordenar políticas macroeconômicas, como fiscais e monetárias para que não haja grandes

¹ Segundo Baumann (2013), a triangulação ocorre quando um produto é importado de um país C, embalado em um país B e tem livre acesso no mercado do país A, simplesmente porque A e B têm um acordo firmado. Isso acaba por beneficiar os produtores do país C, pois vão acabar por pagar um imposto mais baixo de importação.

disparidades entre as respectivas trajetórias econômicas. É recomendável também a proximidade geográfica devido a uma maior facilidade de controle no caso da “regra de origem” ou na aplicação da Tarifa Externa Comum.

Neste tipo de integração ocorrem também dois tipos de efeitos. O efeito-produção e o efeito-consumo. Devido à existência de uma barreira de proteção em relação à concorrência de produtos de países não membros, há um estímulo à fabricação desses produtos nos países participantes da União. Esse estímulo é o que caracteriza o efeito-produção. Entretanto, ocorre um desestímulo à importação de produtos provenientes dos demais países não participantes, que é chamado de efeito-consumo.

d) Mercado Comum: o Mercado Comum é uma complementação da União Aduaneira. Além da livre circulação de mercadorias, da adoção de uma tarifa externa comum, da coordenação das políticas cambial, fiscal e monetária, ocorre a plena mobilidade de fatores de produção entre os países membros.

e) União Monetária: a existência de uma moeda comunitária pode vir a reduzir os custos de transação no comércio no caso da necessidade de conversão da moeda nacional para a moeda estrangeira do país parceiro. Ao adotar uma moeda comum é necessária a existência de um órgão emissor que seja regional, não nacional e livre de influências políticas.

f) União política: ao fim da consolidação das etapas de integração citadas anteriormente, tem-se a união política e econômica, em que se deixa de existir nações individuais e passa a haver a fusão de diversas unidades em uma mesma federação.

2.1 Origens e Teorias da Integração

A primeira menção à possibilidade de benefícios ao se explorar mercados de países vizinhos foi feita por Adam Smith em 1976 em sua obra *Riqueza das Nações*:

a riqueza de uma nação vizinha [...] É certamente vantajosa para o comércio. [...] Um homem rico é um cliente melhor para um produtor de sua vizinhança do que um homem pobre, então isso também acontece em uma nação rica [...] Todo o resto da vizinhança, certamente mais numerosa, lucra com as possibilidades proporcionadas por um bom mercado [...] Uma nação que quer enriquecer através do comércio externo certamente conseguirá mais facilmente se os seus vizinhos forem nações ricas, industriais e comerciais (SMITH, 1976, p. 520, tradução nossa).

Segundo Machlup (1977), a palavra integração é utilizada para indicar a combinação de economias separadas em grandes regiões econômicas. Essa utilização ocorreu entre 1939 e 1942. Porém, a palavra integração é vista tanto como um processo, como um estado final de um processo, causando certas suposições de processo completo ou incompleto.

Um dos principais teóricos da Teoria da Integração Econômica é Bela Balassa, economista húngaro que iniciou a discussão nos 1950, sua teoria se enquadra na abordagem desenvolvimentista. Balassa (1961) discute o tema da intervenção estatal na economia e o seu grande exemplo foi a formação do Mercado Comum Europeu. Aceitava-se maior intervenção estatal para países subdesenvolvidos com o argumento de que neles a presença do Estado era fundamental para promover a integração e alcançar o desenvolvimento. O grande interesse de Balassa pelo tema dos países subdesenvolvidos se dava

no que diz respeito aos países subdesenvolvidos, o crescimento econômico surge como consideração primordial. Os países que seguem os conselhos defensores da doutrina de crescimento equilibrado podem procurar a integração econômica a fim de assegurar um mercado suficientemente vasto para o desenvolvimento paralelo a novas indústrias. Ao levar a cabo os programas de industrialização, tornar-se-á importante o aproveitamento de economias de escala, que não são possíveis nos reduzidos mercados nacionais. Alega-se também que o estabelecimento de uma união intensifica o desenvolvimento econômico por meio do aumento do poder de negociação e da redução da vulnerabilidade externa dos países-membros. Finalmente, o interesse crescente pela integração dos países subdesenvolvidos pode atribuir-se em parte ao desejo de imitar o exemplo europeu e aos esforços deliberados para compensar os possíveis efeitos de desvio de trocas comerciais resultantes do Mercado Comum Europeu (BALASSA, 1961, p. 18).

Para Balassa (1961), o desejo de integração está ligado com a forma que ela contribui para o bem-estar, e ele seria afetado por uma variação na quantidade de bens produzida; uma alteração no grau de discriminação entre produtos fabricados internamente e no estrangeiro; uma redistribuição do rendimento entre os naturais de diversos países; e uma redistribuição do rendimento dentro de cada país. As duas primeiras observações se relacionam com a eficiência alocativa, onde há um aumento do bem-estar potencial decorrente da integração, aumentando a eficiência na produção e/ou nas trocas. As outras duas observações referem-se à equidade, no qual a melhoria do bem-estar potencial ocasionará melhor distribuição, aumentando o bem-estar econômico.

Para Balassa (1961), a integração é vista como um processo e como uma situação. Como processo busca eliminar discriminações entre unidades econômicas de diferentes Estados, e como situação corresponde à ausência de formas de discriminação entre as economias nacionais. O autor faz a distinção entre integração e cooperação. Para ele, a cooperação busca diminuir a discriminação, enquanto o processo de integração econômica conduz à eliminação dessas discriminações.

Questiona-se também o objeto da integração: pessoas, áreas, mercados, produtos ou bens. Segundo Machlup (1977), refere-se ao critério que as fundamenta e aos indicadores que permitem a identificação do processo ou do estágio de integração. Para isso, descreve três pontos consensuais para essa discussão: que a integração econômica diz respeito à divisão do trabalho, que envolve mobilidade de bens e de fatores, e que está relacionada à discriminação ou não no tratamento desses bens e fatores.

Essas divergências em relação aos conceitos poderiam ser resolvidas com a utilização da adjetivação, como integração nacional para casos intranacionais, integração regional para blocos de países, e integração mundial, quando envolve o global ou universal. Seguindo essa mesma linha de raciocínio, pode-se diferenciar a integração setorial da integração econômica geral, sendo a primeira referente a um ou mais setores dos países envolvidos, e da segunda como um total da economia.

A divisão do trabalho é considerada a parcela mais relevante do conceito de integração:

a integração econômica geral das economias sob consideração não se refere às indústrias ou setores específicos nem a fatores ou produtos intermediários ou finais, mas sim à totalidade das atividades econômicas da região (país, bloco ou o mundo todo). Ela é uma integração de todos os recursos produtivos disponíveis espalhados na região para a produção de todos os muitos bens e serviços demandados, dadas as condições, reais ou potenciais, de venda. Ela é constituída por completo entrelaçamento e interdependência de todos os setores econômicos, indústrias, subsetores e quaisquer outras atividades, numa aproximação, a maior possível, do modelo de equilíbrio geral em um sistema com mobilidade irrestrita de todos os fatores móveis e produtos intermediários ou finais (MACHLUP, 1956, apud ROLIM, 1994, p. 56).

Partindo do pressuposto que a divisão do trabalho é a base para a compreensão da integração econômica, Machlup (1977) afirma que sua contrapartida são os fluxos comerciais e por isso deve ser adicionada a discussão as relações de comércio entre os países.

Jacob Viner, em 1950, lança sua obra a fim de teorizar a integração com uma visão econômica voltada ao lado comercial. A base de sua teoria expõe a relação puramente econômica entre os custos e benefícios da integração regional: a criação de comércio e o desvio de comércio.

Segundo Viner (1950) apud Baumann (2013), a criação de comércio se dá quando há uma substituição de produtos de custo elevado de um país membro por produtos de baixo custo de outro, representando um movimento em direção ao livre-comércio. Já o desvio de comércio ocorre em uma direção oposta: quando a eliminação de barreiras apenas dentro do grupo faz com que ocorra a substituição de produtos de baixo custo produzidos no resto do mundo por bens produzidos com altos custos dentro da união. Assim, uma união será benéfica se a criação de comércio superar o desvio de comércio. Ainda, quanto mais países se envolverem na integração e menores as barreiras da região, como no caso de tarifas externas comuns, maiores seriam os benefícios da união aduaneira. Ou seja, quanto menores forem as tarifas geradas pelos acordos, mais benéfica será a integração.

Contrapondo-se à teoria liberal apresentada até agora, apresentamos uma corrente de pensamento de cunho protecionista inspirada nos argumentos de Friedrich List de 1841. Mesmo que não tenha esquematizado uma teoria de integração, suas colocações tiveram importância no projeto de unificação da Europa no século XIX. List (1983) ressaltava a importância das relações interestatais de poder, além de considerar a industrialização como chave do desenvolvimento das forças produtivas nacionais.

Segundo Padula (2010), List defendia a infraestrutura como papel central das teorias de desenvolvimento econômico. Além disso, defendia uma política de cunho nacional, com foco na proteção da indústria nascente. Segundo sua teoria, a integração deveria ser iniciada através de uma integração política, para então assumir um caráter de união comercial.

Por essa corrente de pensamento, a integração regional atuaria de forma a aumentar os poderes produtivos dos países participantes e consequentemente a região como um todo, visto que o comércio é concebido de forma a aumentar a produção e a riqueza de uma nação. Conforme o estágio de desenvolvimento de determinada nação, diferentes serão suas políticas comerciais, industriais e tecnológicas. Para tanto, o grande valor da integração regional não seria o valor material, mas sim o poder derivado da consolidação de um território unificado e

seguro. Segundo Padula (2010), List propõe uma integração como um projeto expansivo e defensivo de poder internacional, no qual os países mais avançados deveriam ter papel fundamental para desenvolver os países mais fracos, visando benefícios conjuntos por interesses próprios, e não por generosidade.

Também se opondo aos princípios do livre comércio, a abordagem desenvolvimentista e estruturalista da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) preocupou-se exclusivamente com os países da América Latina e seus problemas estruturais, devido às suas particularidades geográficas, históricas, políticas e econômicas.

Segundo Bielschowsky (2010) a CEPAL utilizava do conceito de industrialização, que era impulsionada pela recessão dos anos 1930 e da Segunda Guerra Mundial, aparecia como uma forma de superar a pobreza e reduzir as disparidades entre a periferia e o centro. Além disso, era identificada na relação entre os países centrais uma industrialização muito mais avançada comparada aos países periféricos, caracterizados por economias agroexportadoras. Essa seria o principal fator a se considerar o desenvolvimento da América Latina.

O pensamento Cepalino a respeito da integração regional na América Latina pode ser dividido em duas fases: a primeira, proposta na década de 1950, analisa a integração como uma forma de estratégia de desenvolvimento econômico no processo de substituição de importações; já sua segunda fase, foi influenciada pelos resultados do processo de globalização nos anos de 1990, buscando na integração regional uma inserção na economia internacional, mais conhecida como regionalismo aberto.

A CEPAL, em sua primeira fase conhecida também como velho regionalismo, defende que só seria possível uma industrialização através de uma política de substituição de importações, no qual em um cenário de integração econômica regional seria com a finalidade de tornar uma estrutura produtiva mais eficiente frente ao comércio internacional. A formação de blocos econômicos na região seria uma condição necessária para a industrialização por incentivar o aparecimento de organizações industriais mais eficientes, melhor aproveitamento das economias de escala na produção e uma ampliação dos mercados (BRAGA, 2002). Sendo assim, a formação de um mercado comum latino-americano seria um instrumento de industrialização para todos os países da região a fim de diminuir sua dependência e

vulnerabilidade externa, objetivando a melhoria da população dos países membros (PADULA, 2010).

O modelo substitutivo de importações atrelado à integração regional dos mercados caracterizou o velho regionalismo, no qual com a substituição das importações de uma região para produtos nacionais ou regionalmente produzidos permitiria uma diminuição no déficit nas balanças comerciais nacionais e a integração dos mercados serviria para tornar os produtos latinos competitivos frente às opções estrangeiras (SCHEIBE, 2013).

O protecionismo à indústria nacional era visto como forma de desenvolvimento regional. Porém, a viabilidade por meio da integração era de maior interesse para a questão nacional do que para a regional, prejudicando o integracionismo desenvolvimentista. Assim, inicia-se a segunda fase sobre a teoria proposta pela CEPAL em 1994 a partir do documento *“El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe”*.

Essa segunda onda do regionalismo, denominada regionalismo aberto, surgiu diante da necessidade de uma alternativa de desenvolvimento para a região, pois em um cenário de globalização e predomínio das ideologias e das práticas neoliberais, a ênfase nas políticas de substituições de importações em uma economia fechada perdeu sua lógica.

A partir dos anos de 1990, o enfoque da CEPAL passou a ser uma maior participação das economias latino-americanas no comércio internacional (BRAGA, 2002). Pela definição dessa escola de pensamento pode ser caracterizado como um processo de integração com um grande grau de informalidade. Esse tipo de integração regional procurava produzir apenas o efeito de criação de comércio e torná-lo mais livre, e não focado no desvio de comércio para dentro da região, diminuindo o protecionismo caracterizado pela União Europeia. Foi a partir desse tipo de integração que se estruturou o Mercosul e o Pacto Andino².

A integração regional, segundo essa corrente, seria um processo de liberalização comercial intrarregional. Os blocos regionais, formados a partir de sua proximidade geográfica, teriam como objetivo negociar acordos multilaterais de livre comércio, obtendo ganhos na comercialização de bens em que possuam vantagens comparativas (PADULA, 2010).

² Este tema será aprofundado nas próximas seções.

Além do regionalismo aberto da CEPAL, outra corrente que vai ao mesmo sentido é a proposta pelo BID em 2002, a partir do documento “*Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America*”. Essa proposta, chamada de novo regionalismo, coincidia com os mesmos princípios do regionalismo aberto, no qual o sentido da integração regional seria a inserção internacional dos países participantes, dadas as forças da globalização.

Com efeito, as iniciativas de integração regional representam uma terceira teia de reformas de políticas, das quais objetivam completar e reforçar a liberalização unilateral e multilateral empreendidas como parte do processo de reforma estrutural em plena marcha desde o meio dos anos 1980. Nesta concepção, a integração regional é uma parte integrante do próprio processo de reforma estrutural (BID, 2002 apud PADULA, 2010, p. 39).

Tanto o regionalismo aberto quanto o novo regionalismo possuem bases neoliberais e se preocupam principalmente com ganhos obtidos pelo livre comércio. Porém, diante das condições impostas pela globalização, essas iniciativas sozinhas não conseguem atender às necessidades atuais dos países, principalmente os subdesenvolvidos. Segundo Prado (1997, p. 295):

o objetivo das recentes experiências de integração econômica não pode ser exclusivamente a promoção do comércio exterior ou da defesa do mercado interno. Integração econômica é um mecanismo para se criar uma zona econômica comum, que estimule o desenvolvimento de empresas nacionais e atraia investimentos de corporações transnacionais. Isto é, integração econômica passa a ter um sentido no mundo contemporâneo, quando a mesma é reflexo de um projeto regional de desenvolvimento.

Portanto, além de ser conduzida pelo Estado, a integração deveria ser realizada pelas relações produtivas e tecnológicas entre as empresas, buscando expansão frente ao processo de globalização.

2.2 Experiências de Integração

A evolução da economia mundial é conhecidamente marcada por uma acelerada internacionalização e pela formação de grandes blocos como a União Europeia, O Tratado Norte Americano de Livre Comércio (NAFTA) e articulação dos países asiáticos em torno do Japão. O tema integração reaparece no final dos anos 1980, em um momento em que as concepções neoliberais de livre-comércio

estavam à tona. As economias dos países centrais sofriam de uma recessão devido à crise estrutural de obsolescência no sistema produtivo e com isso ressurgiu a ameaça protecionista. Com a constituição de grandes blocos, foi observado o estímulo dos conflitos comerciais entre eles, dada a tendência de mundialização da economia. Nota-se também a grande dificuldade dos países que já enfrentam problemas econômicos e sociais, ditos países periféricos, de se integrar com economias centrais já constituídas. O processo de integração desses países periféricos poderia acarretar desequilíbrios nos próprios blocos ou no interior dos países centrais, devido a diferenças econômicas, tecnológicas e sociais, causando crise na indústria nacional e maiores problemas sociais.

Segundo a convicção neoliberal, o livre-comércio seria benéfico a ponto de amenizar os efeitos sociais com uma política de industrialização. Porém, os resultados dos países que adotaram o processo de industrialização por substituição de importações mostram que essa convicção não é suficiente. A situação macroeconômica desses países demonstrou resultados positivos como controle de inflação, redução da dívida externa e desenvolvimento econômico, porém a questão social continuou problemática, persistindo o desemprego.

Segundo Garcia (1994), as perspectivas de um processo de integração na América Latina devem ser analisadas a partir da evolução da economia mundial e seu impacto nos países periféricos, bem como suas respostas frente a essa reestruturação internacional. Essa evolução recente da economia mundial é chamada por muitos autores de “Terceira Revolução Industrial” e redefine radicalmente as relações de países capitalistas desenvolvidos com os países periféricos que sofreram uma industrialização tardia.

A partir dos anos de 1950, com a adoção da chamada “industrialização substitutiva de importações” e a degradação dos termos de intercâmbio comercial, aumenta-se ainda mais a distância tecnológica entre os países centrais e periféricos. As vantagens comparativas de países de regiões como a América Latina eram constituídas basicamente por matérias-primas e forças de trabalho abundantes e baratas, porém elas perdem importância nesta terceira etapa da revolução industrial devido à revolução tecnológica e científica que era utilizada a favor da produção capitalista.

A primeira experiência com integração aconteceu na Europa, inspirado na concepção protecionista e princípios de planejamento econômico, para preparar a

região da forte concorrência com os Estados Unidos e a ameaça da União Soviética. Após a Guerra Fria, surge a concepção de que as vantagens comparativas deveriam ser elaboradas por políticas públicas através da industrialização liderada pelo Estado. Porém essas estratégias de crescimento dependiam do Estado de financiar uma intervenção econômica e também do mercado interno para obter uma escala mínima de produção. Após expor esses argumentos, Prado (1997) conclui que por esses principais motivos, os países subdesenvolvidos, ou periféricos, não seria viável adotar esses meios, devido ao mercado doméstico restrito e os recursos para a ação do Estado limitados.

Em 1957, alguns economistas da CEPAL defenderam a integração das economias latino-americanas e a partir daí o Comitê de Comércio da CEPAL criou um Grupo de Trabalho para o Mercado Regional Latino-Americano. A partir dos anos de 1960 com a assinatura do Tratado de Montevideu, houve a inspiração de diversos tratados de integração econômica e caracterizou esse período como um dos mais ativos para a integração regional. Esses tratados e acordos serão explorados a seguir.

2.2.1 Experiências de Integração Regional

Ao se discutir o processo de integração regional, deve-se destacar a importância do movimento de reestruturação das forças que alteram o quadro da política, economia e comércio mundiais, como as profundas modificações decorridas da transição para o novo estágio produtivo, em que se podem destacar como principais fatores a globalização, avanços tecnológicos e a regionalização dos mercados.

Ao se falar em integração regional na América do Sul, se têm ricos enfoques nos aspectos econômico-comerciais e estruturais, porém não se pode deixar de analisar os fatores de política externa e interna, que também contribuem na evolução deste processo.

A fim de apresentar um contexto histórico para melhor compreensão desse processo de integração, o autor Rubens Antônio Barbosa (1991) divide essa fase em duas etapas. A fase romântica que se inicia no final dos anos de 1950 e termina em meados de 1980, e a fase pragmática que começa em 1985 e continua nos dias atuais.

Na fase romântica, as tomadas de decisões políticas a respeito da integração regional tinham objetivo único de alcançar o mercado comum latino-americano, e nem sempre prestavam devida atenção às realidades internas de cada país. Nesse período do final da década de 1950, as políticas de desenvolvimento eram baseadas no mercado interno e a América Latina experimentava um período de redução da taxa de crescimento. A partir da abertura das economias para o mercado mundial, são negociados os dois Tratados de Montevideu, de 1960 (TM-60), que criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e o de 1980 (TM-80), com a criação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

A ALALC teve uma grande repercussão nos países do continente, porém por tentar criar uma integração homogênea com uma lista comum entre os membros e buscar excluir qualquer percentual tarifário, se mostrou audaciosa e foi gradualmente abandonada por seus países membros.

Em substituição à ALALC³, foi criada a ALADI, com o objetivo de tornar a integração regional gradual e respeitando as particularidades de cada país membro, criando um mercado comum latino-americano em longo prazo, com a assinatura de acordos regionais.

A fase romântica se encerra sem muitas modificações com os projetos de estabelecimento de preferências multilaterais e de eliminação das barreiras ao comércio intrarregional e de substituição de importações de terceiros países, por produtos da região.

A próxima etapa do processo de integração regional se inicia em 1985, denominada pelo autor de fase pragmática. Com a própria crise de 1982, os países se viram na necessidade de elaborar um projeto integracionista mais ajustado a sua realidade. Ao perceber que a ALADI e a integração multilateral prosseguiram sem muito êxito, podia-se concluir que somente grupos de países poderiam avançar concretamente em um processo negociador regional. Por isso, a partir de 1985, os

³ É importante destacar que as tentativas de projetos de integração nas décadas de 1950 e 1960 foram caracterizadas por ser um “instrumento político para a construção de estratégias regionais de desenvolvimento econômico e de construção de suas vantagens competitivas” (PRADO, 1997, p. 279). Além de ampliar o comércio com as reduções tarifárias, o principal objetivo de integração era ampliar a escala de produção com mais países, não isoladamente. Esse processo foi um sucesso na Europa e um fracasso da América Latina. A Europa venceu os desafios da integração comercial tratados pelas teorias tradicionais de integração econômica e foi em busca de modelos de integração compatíveis para os desafios enfrentados em sua região. Já a América Latina não teve sucesso com a formação de uma área de livre comércio, pois seus governos consideravam seus mercados internos como algo estratégico e seus vizinhos como concorrentes, deixando assim a ALALC ineficiente.

presidentes da Argentina (Raul Alfonsín) e Brasil (José Sarney) iniciam o Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil – Argentina, a fim de complementar as duas economias, com estratégias de integração baseadas nos setores industriais.

Em 1994, foi antecipado o estabelecimento do mercado comum bilateral desses dois países com a circulação livre de bens, de serviços e de fatores de produção, fazendo com que o Uruguai procurasse inserir-se em um novo contexto sub-regional. Pouco depois o Paraguai procurou juntar-se ao exercício de ampliação desse espaço econômico em comum, pelos vínculos comerciais existentes com os outros três países.

A partir desses acontecimentos, outros grupos de países vieram a realizar esquemas de liberação comercial, caracterizado principalmente por Zonas de Livre Comércio ou União Aduaneira. A primeira iniciativa foi da Comunidade Andina das Nações (CAN) que foi formada em 1969 através do Acordo de Cartagena, assinado por Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru⁴. Porém, ficou conhecida até 1996 como Pacto Andino. Seus principais objetivos giravam e torno de promover o desenvolvimento harmônico dos países membros em condição de igualdade, através da cooperação e integração econômica e social; formar um mercado comum latino-americano, estimular a condição sub-regional e tornar os países membros menos vulneráveis externamente (BAUMANN, 2013). A CAN negociou acordos com a União Europeia e com os Estados Unidos (Colômbia e Peru), e acredita-se que esses acordos assimétricos podem vir a comprometer tanto a autonomia do país negociador, como do bloco por completo (SCHEIBE, 2013).

Em 1991, concretizam-se as iniciativas do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) através do Tratado de Assunção, constituído originalmente por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, e em 2012 fazendo parte também a Venezuela. Seus principais objetivos eram criar um mercado comum de livre movimentação de mercadorias, serviços e fatores produtivos, com uma política externa comum e a adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC). O MERCOSUL já surge em um ambiente de esgotamento do modelo de substituição de exportações e caracteriza o exemplo de regionalismo aberto.

Com a liberação e abertura dessas economias, tem-se um mercado regional ampliado, onde a América Latina procura consolidar-se economicamente “para

⁴ Em 1973 a Venezuela aderiu a esse acordo e permaneceu até 2006. O Chile saiu da Comunidade em 1974 para optar por uma política comercial mais aberta em termos multilaterais.

dentro”, de modo a aumentar sua capacidade negociadora “para fora” (BARBOSA, 1991).

Esta segunda etapa chamada de pragmática trouxe novas tendências para o processo de integração regional, como a aceleração das negociações (programas de liberação comercial, eliminação de restrições não tarifárias, acordos setoriais), e a ampliação do conceito de integração, agora não vista apenas como comercial, passando a incluir a preocupação também com a cooperação econômica e a complementação industrial.

Em sua obra, Barbosa (1991) crê em relações econômicas e comerciais que iriam se desenrolar na década de 90 devido ao aparecimento de diversos subgrupos regionais na América do Sul. E acerta na afirmação de que essas relações seguirão em um duplo caminho:

de um lado, a busca de uma crescente inserção competitiva no mercado mundial, como requisito e fator dinamizador da modernização produtiva; por outro lado, as próprias dificuldades antepostas a essa inserção levam a uma intensificação dos esquemas de concentração dentro da região, com base em cronogramas de liberação de comércio e no início de uma efetiva coordenação de políticas. Essas duas vertentes – a global e a regional – apresentam-se como aspectos complementares de um mesmo desafio: a ampliação de mercados como plataforma para a modernização e o aumento da eficiência em um mundo cada vez mais competitivo (BARBOSA, 1991, p. 74).

A partir daí, conclui-se que a justificativa para a integração se transformou radicalmente: de um instrumento para defender os países da região dos fatores externos, para ser um fator adicional de inserção internacional da América do Sul.

Com as recentes experiências da CAN e do MERCOSUL abordados anteriormente, temos a participação total da América do Sul nesse contexto de integração regional e surge-se a necessidade de reafirmar a identidade da América do Sul como região. Para isso, Fernando Henrique Cardoso propôs a criação de uma Cúpula Sul-americana, a fim de valorizar o conceito de América do Sul no lugar do conceito de América Latina.

Realizada em 2000, a I Reunião de Presidentes da América do Sul cria a iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana, mais conhecida como IIRSA e objeto de estudo desse trabalho.

2.3 O novíssimo regionalismo e a proposta de integração física

Dadas as diferenças entre os países que compõem a América do Sul, pode-se perceber a preocupação com as assimetrias entre as condições socioeconômicas e o impacto que essas assimetrias podem causar ao desenvolvimento regional ao incentivar a intervenção do Estado, ameaçando a autonomia dos países que compõem um bloco frente ao cenário internacional. Além disso, há a tendência ao crescente número de iniciativas desses blocos a fim de extinguir os problemas sociais (SCHEIBE, 2013).

A proposta de integração da infraestrutura regional da IIRSA foi realizada a partir do regionalismo aberto e do novo regionalismo, portanto, dá ênfase na visão dominante da formação de uma área de livre comércio regional, estimulando, assim, os chamados corredores de exportação ligados para a costa do continente (PADULA, 2010). Além disso, de acordo com as propostas do regionalismo aberto e novo regionalismo, o Estado possui menos participação na economia, tanto nos investimentos, quanto ao planejamento, como veremos nos próximos capítulos.

Conforme afirma Padula (2010), pelo pensamento do regionalismo aberto e do novo regionalismo, o papel do Estado se resume a promover a liberalização dos fluxos de comércio e investimentos, atraindo o setor privado. Assim, a lógica econômica sobrepõe a lógica política, através da perspectiva regional geoeconômica⁵. Essa lógica geoeconômica se tornou dominante na região devido à ascensão do neoliberalismo. De acordo com essa lógica,

o ordenamento territorial de um espaço maior (Brasil ou América do Sul) se dá através da divisão territorial em unidades espaciais menores (transregionais e/ou transnacionais) denominadas Eixos de Integração e Desenvolvimento, que na verdade são corredores de exportação, e cujo desenho geográfico é predominantemente voltado para a costa (PADULA, 2010, p. 63).

Diante das críticas expostas ao regionalismo aberto, Padula (2010) propõe uma integração de infraestrutura regional baseada em objetivos geopolíticos próprios, atrelados aos objetivos socioeconômicos. Portanto, a integração regional deve ser concebida, segundo Padula (2014, p. 306), por duas dimensões:

⁵ Essa perspectiva regional geoeconômica, segundo Padula (2010), foi proposta por Eliezer Batista em 1996, como paradigma visando apenas eficiência econômica e a facilitação dos fluxos.

i) interna, de organização político-territorial do espaço regional, de aproveitamento e apropriação dos recursos naturais da região em favor do desenvolvimento e da autonomia dos países da região, e da formação de um mercado regional sul-americano; e ii) externa, defensiva e ofensiva, de soberania, segurança e projeção de poder.

Para articular os objetivos geopolíticos e socioeconômicos, Padula (2014) ressalta a importância do papel da infraestrutura na necessidade de articulação adequada do território sul-americano, construindo assim, um único espaço e mercado regional, aproveitando corretamente os recursos e o potencial geográfico da região.

Diante das diversas formas de integração econômica regional que vem se unindo na América Latina com um discurso não estritamente econômico ou comercial, mas voltado para o lado social, Halperín (2011, s.p, tradução nossa) destaca a importância de se repensar essas iniciativas, pois segundo ele, “as frustrações geradas pelas distorções ou violação dos compromissos de integração econômica, pode ser coberto com elegância mediante um discurso social”. Sua preocupação gira em torno de utilizar as propostas de integração econômica com intuito de ao menos aliviar os problemas sociais existentes da América Latina.

Dentre suas sugestões para amenizar os problemas sociais, está o trabalho conjunto de iniciativas de integração econômicas e comerciais com a integração física, pois assim é possível a combinação de atividades produtivas com desenvolvimento local e regional. Halperín (2011) utiliza como exemplo a noção sugestiva da proposta realizada pela IIRSA em seu Plano de Ação de 2010 de uma infraestrutura sustentável.

Ao construir ou melhorar os sistemas concretos de conexão entre países envolvidos em um processo de integração, temos a viabilização de uma dinâmica regional, impactando diretamente em aspectos políticos, econômicos e sociais dentro de uma integração. A integração de uma infraestrutura física pode vir a auxiliar na solução dos problemas que giram em torno da distribuição desigual e diminuir assimetrias de condições sociais por meio da aproximação e acesso de uma parcela maior do território, aumentando as oportunidades que antes eram restritas aos centros mais dinâmicos. Por isso, segundo Scheibe (2013, p. 61) “a integração física é estratégia de destaque para a consecução dos objetivos sociais do novíssimo regionalismo”.

Para explicar seu argumento, Scheibe (2013) estabelece a noção de que a integração da infraestrutura regional é ampla e sua relevância é conhecida desde as abordagens internacionais regionalistas. Esse tipo de iniciativa deve estar atrelado às metas de crescimento e de desenvolvimento econômico.

Dentro da lógica da integração física, temos as construções de vias para circulação, como ferrovias, hidrovias ou rodovias. Ainda, está incluída a construção de locais de acessos, como portos e aeroportos. Scheibe (2013 p. 62) descreve três importantes funções da integração territorial através de um sistema de infraestrutura adequado:

a) o deslocamento e a realocação facilitada de insumos produtivos, incluindo não apenas o fornecimento de matérias-primas, mas também de mão de obra e informação, ou seja, redistribuição dos recursos disponíveis e dispersos no território; b) a aproximação dos diferentes núcleos produtivos, também dispersos, propiciando a conexão e intercâmbio entre as diferentes frações do território e garantindo seu funcionamento como um todo unitário; e c) o desafogamento e reestruturação de regiões onde a concentração produtiva já começa a apresentar desvantagens para o desenvolvimento das atividades produtivas.

A infraestrutura, principalmente quando se trata de transportes, energia e telecomunicações, segundo Padula (2010) deve ter ações planejadas e integradas, pois ao se estabelecer uma via de transporte, principalmente em uma região subdesenvolvida, deve-se pensar também na infraestrutura energética e de comunicações daquele local. A infraestrutura, dentro de um processo de integração, é fundamental para promover:

o poder político, industrial e tecnológico; a cultura e a civilização; a riqueza material e a não material; a ocupação e desenvolvimento do território de forma geograficamente adequada; o aproveitamento dos recursos e potencialidades geográficas; a autonomia em setores estratégicos; o desenvolvimento agrícola; e o comércio estratégico regional. Cumpre este papel ao criar sinergias e pôr em marcha forças e relações sociais importantes, através de um amplo mercado eficientemente conectado. Na ação de integração energética, é preciso privilegiar o objetivo da segurança energética regional, aproveitando as complementaridades regionais (PADULA, 2010, p. 164).

Além disso, os investimentos em infraestrutura física são elementos essenciais para uma política que vise resolver problemas estruturais de uma região, a fim de melhorar a qualidade de vida de uma população (PADULA, 2010).

Finalmente, pode-se concluir que a integração física além de se preocupar com questões de assimetrias e de desigualdades sociais, é um instrumento essencial para tornar as iniciativas de integração comercial e econômicas compatíveis com o desenvolvimento regional e local.

3 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

O desenvolvimento é naturalmente multidisciplinar e engloba diversas variáveis e dimensões necessárias para a sua compreensão. Sua abordagem como problema fica mais enfatizada a partir das crises econômicas do sistema capitalista no século XIX, em meio a um cenário de concentração de renda e de riqueza a partir da industrialização de alguns países, tornou-se mais evidente as disparidades entre as regiões e as classes sociais. Percebeu-se o crescimento das economias dos países inovadores de uma maneira muito mais acelerada, apresentando expansão da renda, de emprego e de nível de bem-estar da população (SOUZA, 2012).

Por outro lado, com a Grande Depressão dos anos 1930 gerada pela queda da Bolsa de Nova Iorque, emerge o problema do desemprego. O Estado passou a agir na economia através de investimentos diretos a fim de reduzir o desemprego. Segundo Souza (2012), a partir desse episódio constatou-se que as crises se desenrolavam de acordo com os setores e as regiões. “Nos surtos, o produto cresce, beneficiando a todos; nas crises, ele se contrai, prejudicando especialmente os assalariados e as pequenas empresas” (SOUZA, 2012, p. 2). Portanto, a estabilidade torna-se condição necessária para o desenvolvimento econômico, bem como o crescimento precisa acompanhar e atender as necessidades das diferentes classes sociais, regiões e países.

Ao final dos anos de 1930, começou a ser aplicada a Contabilidade Nacional, derivada da teoria keynesiana. A partir dessa aplicação, começou a se comparar a renda *per capita* dos países a fim de classificá-los como ricos ou pobres, de acordo com a renda média. Assim, os países considerados pobres passaram a ser conhecidos como “subdesenvolvidos”, além de ter o crescimento econômico insuficiente, alto grau de analfabetismo, predominância da agricultura e insuficiência de capital e instabilidade política. Esses estudos levaram uma demasiada preocupação com os países pobres, levando o Banco Mundial decidir que havia de serem tomadas ações diretas nos focos de pobreza, combatendo a fome, doenças e disparidades do nível de renda. Por ser uma teoria de longo prazo, a macroeconomia keynesiana foi considerada inadequada para explicar o desenvolvimento (SOUZA, 2012). Os economistas, a partir desse fato, começaram a buscar na História Econômica os elementos para a formação da “teoria do desenvolvimento”, no qual o subdesenvolvimento é derivado do desenvolvimento.

Não existe uma definição de desenvolvimento que seja universalmente aceita. Uma primeira corrente de pensamento cuja inspiração é teórica considera o desenvolvimento como sinônimo de crescimento. “Um país é subdesenvolvido porque cresce menos do que os desenvolvidos, embora apresente recursos ociosos, como terra e mão de obra” (SOUZA, 2012, p. 5). Nesse caso, os fatores de produção não são totalmente utilizados, deixando o país economicamente abaixo de suas possibilidades. Por outro lado, uma segunda corrente considera o crescimento uma condição necessária para o desenvolvimento, porém não suficiente. Nessa concepção, o crescimento seria uma variável quantitativa, enquanto o desenvolvimento envolve mudanças qualitativas, tanto no meio social, institucional e produtivo. O desenvolvimento segundo essa corrente é caracterizado pela ideia de eficiência, de transformação.

Define-se desenvolvimento econômico, portanto, a partir da existência de um crescimento econômico contínuo de forma a superar o crescimento demográfico, além de envolver mudanças de estruturas e melhoria nos indicadores econômicos, sociais e ambientais. Por ser um fenômeno de longo prazo, implica o fortalecimento da economia nacional, a ampliação da economia de mercado, a elevação geral da produtividade e do nível de bem-estar da população, não deixando de lado a preservação do meio ambiente.

Contudo, o processo de desenvolvimento econômico não acontece da mesma maneira em todas as localidades, e, por isso, faz-se necessário compreender a dinâmica econômica a partir de estudos regionais. Para isso, faz-se necessário trazer à discussão as Teorias de Desenvolvimento Regional, desenvolvidas no período pós Segunda Guerra Mundial diante da necessidade de superar o subdesenvolvimento.

3.1 Desenvolvimento regional

Em um cenário de desigualdade em relação ao desenvolvimento entre as regiões, diversos teóricos preocuparam-se em estudar a dinâmica econômica regional, especialmente na segunda metade do século XX, propondo possíveis soluções para a superação do subdesenvolvimento. Destacam-se nessa análise, teóricos como François Perroux, Gunnar Myrdal e Albert Otto Hirschman que se propuseram a discutir essa temática, e serão apresentados a seguir.

Antes disso, considera-se necessária uma breve introdução a respeito das contribuições de Alfred Marshall, que no século XIX deu início à temática da concentração das indústrias em um mesmo espaço geográfico conhecida como economias de aglomeração, e representa uma importante base para as teorias desenvolvidas posteriormente.

3.1.1 Marshall e as economias de aglomeração

Mesmo nas etapas primitivas da civilização, a produção de determinados artigos tinha uma localidade específica, muitas vezes, provindas de distâncias surpreendentes. A partir da observação de distritos industriais da Inglaterra no final no século XIX, Marshall (1982) percebe que a presença concentrada de indústrias em uma mesma região pode gerar vantagens competitivas.

Uma indústria concentrada em certa localidade é chamada por Marshall (1982)⁶ de indústria localizada. Segundo Marshall (1982) são diversas as causas que levam à localização de indústrias, mas as principais citadas são as condições físicas, a existência de minas ou pedreiras nas proximidades ou um fácil acesso por terra ou mar.

Qualquer barateamento nos meios de comunicação, qualquer facilidade que surja para a troca de ideias entre regiões distantes, altera a ação das forças que tendem a localizar as indústrias. Falando em termos gerais, podemos dizer que uma redução de tarifas alfandegárias ou de fretes do transporte de mercadorias tende a fazer com que uma região adquira de lugares distantes maior quantidade daquilo de que precisa, tendendo assim a concentrar determinadas indústrias em determinadas localidades (MARSHALL, 1982, p. 236).

Analisando as causas que dão origem à concentração industrial na Inglaterra, Marshall (1982) sugeriu que dentro das grandes cidades os preços dos terrenos eram muito elevados devido a atividade comercial presente nestas áreas. Por isso, era mais vantajoso para as grandes indústrias instalarem suas fábricas em lugares mais afastados com preços mais reduzidos. Esses lugares mais afastados são chamados por Marshall (1982) de distritos industriais. Devido à concentração das indústrias em distritos industriais, “acabaram por surgir nas proximidades deste local, atividades subsidiárias que fornecem a indústria principal instrumentos e matérias

⁶Alfred Marshall (1842-1924) é considerado um dos grandes mestres fundadores da Economia Política Clássica inglesa. Sua obra *Princípios de Economia* teve origem em meados de 1890, porém a edição utilizada para este trabalho data 1982.

primas, organizam seu comércio e, por muitos meios, lhe proporcionaram economia de material” (MARSHALL, 1982, p. 234).

Assim, as economias de aglomeração são conhecidas por possuírem economias de escala em uma localidade específica, isto é, os ganhos de produtividade resultantes da concentração espacial das atividades econômicas. Todos os benefícios gerados da aglomeração, Marshall (1982) chama de “economias externas”, que seriam benefícios provenientes da infraestrutura, da proximidade com fornecedores, da mão de obra especializada e qualificada e do fluxo de informações e conhecimento.

A partir das contribuições de Marshall (1982) nota-se a importância das economias externas locais para a geração de vantagens concorrenciais. As externalidades positivas existentes ao haver uma aglomeração industrial, levam os produtores locais a buscarem um desempenho competitivo superior. Além de aumentar o volume da produção, nota-se ganhos de desenvolvimento e organização a partir de uma maior integração entre os agentes envolvidos.

3.1.2 Perroux e o modelo dos polos de crescimento

François Perroux foi um economista francês criador da Teoria dos Polos de Crescimento no ano de 1955, a partir da observação da concentração industrial na França. Em seus trabalhos, procurou contestar a ideia de espaço que era utilizada nas análises econômicas até então, passando a descartar a utilização de espaço euclidiano para utilização do espaço abstrato de conceito matemático para caracterizar o espaço econômico. Com essa noção matemática de espaço “definindo duas ou três dimensões que podem ser situadas pelas coordenadas, os pontos, as linhas, as superfícies e os volumes” (PERROUX, 1964 apud ANDRADE, 1987, p. 23).

Segundo Lima e Simões (2009), Perroux a partir do conceito econômico de espaço admite três ângulos a serem encarados: a) o espaço econômico como conteúdo de um plano, entendido como um conjunto de relações estabelecidas entre a empresa, compradores e fornecedores; b) o espaço econômico como um campo de forças, no qual é constituído por centros de forças, seja atraindo seu espaço de elementos econômicos ou afastando-o. Isso irá definir sua zona de influência econômica; c) o espaço econômico como um conjunto homogêneo, que dizem

respeito às unidades e sua estrutura ou às relações entre as unidades, que estarão localizadas em um mesmo espaço econômico.

Analizando o processo de crescimento, “não surge em toda parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou polos de crescimento” (PERROUX, 1967 apud LIMA E SIMÕES, 2009, p. 7-8). Diante desse processo de crescimento, se dá mais atenção àquelas indústrias que “mais cedo do que as outras se desenvolvem segundo formas que são as da grande indústria moderna” (PERROUX, 1967 apud LIMA E SIMÕES, 2009, p. 8).

Essas indústrias que Perroux se refere são as chamadas indústrias motrizes. Uma indústria motriz tem a função de gerar ou produzir economias externas e apresenta as seguintes características: (a) tem um crescimento maior em relação a indústria nacional; (b) possui diversas ligações de insumo-produto; (c) é apresentada como uma atividade inovadora de grande dimensão com estrutura oligopolista; (d) possui grande poder de mercado; (e) produz tanto para o mercado nacional como para o mercado externo. Esse tipo de indústria funciona como um agente de dinamização regional, provocando a atração de outras indústrias, criando aglomeração populacional e promovendo desenvolvimento (SOUZA, 2012).

Assim, um polo de crescimento é produto de uma economia de aglomeração, que é gerado a partir de complexos industriais e liderado por indústrias motrizes. Um complexo industrial é um conjunto de atividades produtivas ligadas por uma relação de insumo-produto. Esse complexo industrial se tornará um polo de crescimento quando for liderado por alguma indústria motriz.

Podemos dizer que para Perroux o polo é o centro econômico dinâmico de uma região, país ou de um continente, e que o seu crescimento se faz sentir sobre a região que o cerca, de vez que ele cria fluxos da região para o centro e refluxos do centro para a região. O desenvolvimento regional estará assim, sempre ligado ao seu polo (ANDRADE, 1987, p. 59).

Dadas as distinções entre os termos de crescimento e desenvolvimento, para Perroux desenvolvimento “é a combinação de mudanças sociais e mentais de uma população que a tornam apta a fazer crescer” (PERROUX, 1960 apud ANDRADE, 1987, p. 60). Assim, o objetivo do polo de crescimento é se tornar um polo de desenvolvimento, e isso ocorrerá quando provocar alguma transformação na estrutura, expandindo o produto e o emprego no meio que está inserido.

Portanto, para promover o desenvolvimento econômico é essencial a ação das instituições, alterando as estruturas nacionais e repercutindo no desenvolvimento social, técnico e humano, além da cooperação entre as regiões ricas e pobres. Conforme Perroux (1967) citado por Lima e Simões (2009, p. 9): “a nação do século XX encontra nos polos de desenvolvimento a sua força e o seu meio vital”.

Conclui-se, então, que a promoção de polos ou zonas de desenvolvimento, é necessária para o desenvolvimento nacional e regional, além da criação de eixos de desenvolvimento entre esses polos que estão situados em localidades diferentes do seu território.

Sendo o polo uma área que exerce influência sobre determinada região, esta região precisa ser canalizada por entradas, ligando a área polarizada ao polo. Ao ligar diversos polos uns aos outros, formando uma área dinâmica, formar-se-á o que Perroux chama de zonas de desenvolvimento. Já o caminho que liga dois polos é chamado de eixo de desenvolvimento. Esse eixo de desenvolvimento além de ser uma estrada, possui um conjunto de atividades que indicam “orientações determinadas e duráveis de desenvolvimento territorial e dependem, sobretudo, da capacidade de investimento adicional” (PERROUX, 1960 apud ANDRADE, 1987 p. 66).

Por fim, destaca-se a importância da análise dos eixos de desenvolvimento, pois guiarão os princípios básicos de integração de infraestrutura na América do Sul proposta pela IIRSA, objeto de estudo deste trabalho.

3.1.3 Myrdal e o Processo de Causação Circular Cumulativa

Diante das disparidades econômicas existentes entre países, Gunnar Myrdal (1965) as evidencia a partir de dois grupos: os países “desenvolvidos”, como os países pertencentes a Europa Ocidental, no qual os níveis de renda *per capita* e investimentos são mais altos; e os países “subdesenvolvidos”, como países pertencentes a África e América Latina, característicos por rendas *per capita* reduzidas e baixos níveis de crescimento.

Segundo Myrdal (1965) a principal hipótese a se considerar no estudo do subdesenvolvimento e do desenvolvimento econômico é o princípio da interdependência circular dentro de um processo de causação acumulativa. Esse processo de causação circular tem efeitos que se acumulam por meio de um

chamado círculo vicioso, no qual o sistema econômico é caracterizado como algo instável e desequilibrado. Para isso considerou relevante a análise da dinâmica econômica regional, devido a teoria econômica tradicional utilizar de hipóteses de equilíbrio estável para explicar sua complexidade.

Esse simples modelo de causação circular com efeitos acumulativos, [...] é, acredito, mais típico dos verdadeiros processos sociais do que a interseção das curvas de demanda e oferta a um preço de equilíbrio, que se tornou simbólico em grande parte do nosso raciocínio na teoria econômica (MYRDAL, 1965, p. 49).

A causação circular cumulativa, segundo Myrdal (1965), se dá a partir de um ciclo vicioso de forças, no qual um fator negativo é ao mesmo tempo causa e efeito de outros fatores negativos, de modo a manter um país pobre em um estado de pobreza. Esses fatores são compostos por diversos elementos que os caracterizam, todos relacionados a um sistema de causação circular. Qualquer mudança nesses elementos provoca uma mudança secundária nesse sistema, que por sua vez causa uma mudança terciária sobre a variável inicial, seguindo um ritmo sucessivo. Para interromper esse ciclo, Myrdal (1965) defende as intervenções públicas como fatores exógenos, a fim de contrabalancear o funcionamento da causação circular cumulativa, minimizando as disparidades entre as regiões.

Na falta de uma política intervencionista contra as forças de mercado, a produção industrial e as demais atividades econômicas e culturais tenderão a se concentrar em determinadas localidades, deixando o resto do país de certo modo estagnado. O poder de atração de um centro econômico se origina de um fato histórico fortuito, isto é, de ter se iniciado ali com êxito um movimento.

Daí por diante, as economias internas e externas sempre crescentes fortificaram e mantiveram seu crescimento contínuo a expensas de outras localidades e regiões, onde, ao contrário, a estagnação ou o regresso relativo se tornou norma (MYRDAL, 1965, p. 52).

A expansão em uma localidade produz, segundo Myrdal (1965), “efeitos regressivos” (*backwash effects*) nas demais, aumentando a desigualdade regional por meio de movimentos de mão de obra, capital e serviços, das migrações seletivas, dos movimentos de capitais e da liberação e ampliação do comércio em favor das regiões mais ricas e avançadas. Em oposição a esses efeitos, há também os chamados “efeitos propulsores” (*spread effects*), que se propagam do centro de

expansão econômica para outras regiões. Assim, toda a região se beneficiará dessa expansão por meio dos mercados crescentes e estimulação do progresso técnico.

Myrdal (1965) nota que na Europa Central, as disparidades de renda entre uma região e outra são muito maiores em países pobres do que em países ricos. Além disso, conclui que as desigualdades regionais vêm diminuindo nos países ricos, porém aumentando nos países pobres. Assim,

quanto mais alto o nível do desenvolvimento que um país pode alcançar, tanto mais fortes tenderão a ser os seus “efeitos propulsores”. Um alto nível médio de desenvolvimento é acompanhado de melhores transportes e comunicações, padrões educacionais mais elevados e uma comunhão mais dinâmica de ideias e valores (MYRDAL, 1965, p. 62).

Os “efeitos propulsores”, segundo Myrdal (1965), são fracos nos países desenvolvidos, e por isso sofrem dos males de um baixo nível médio de desenvolvimento. Assim, o livre mercado agirá de modo a criar desigualdades regionais e ampliar as já existentes. Por isso defende a interferência estatal e acredita em um plano nacional de desenvolvimento econômico baseado nos estudos de causalção circular entre fatores econômicos e não econômicos a fim de superar o subdesenvolvimento.

3.1.4 Albert Hirschman e o processo de desenvolvimento desequilibrado

Albert Otto Hirschman foi sucessor de Perroux nas análises do Desenvolvimento Regional, sugerindo que o crescimento se apresentaria de forma desigual em relação ao tempo e ao espaço. Sua teoria se dá a partir da crítica as teorias de crescimento equilibrado, pois implicaria uma situação de subdesenvolvimento.

Segundo Hirschman (1958) apud Bianchi (2007), as indústrias devem adotar como estratégia fortes encadeamentos para trás para promover o desenvolvimento. Encadeamentos para trás correspondiam a enviar estímulos para setores que forneciam insumos, enquanto encadeamentos para frente induziam o estabelecimento de novas atividades que utilizavam novos produtos. A principal fonte de desenvolvimento seria gerada por atividades com grande potencial de gerar desencadeamentos, principalmente os desencadeamentos para trás, pois o encadeamento para frente nunca acontece sozinho, ele é acompanhado pelo

encadeamento para trás. Em sua concepção, o desenvolvimento industrial encontraria seu caminho ao se distanciar das formas convencionais. Portanto, não seria desejável suprir os desequilíbrios criados pelo processo de desenvolvimento, pois isso traria certa criatividade para a superação.

Por isso, Hirschman (1958) apud Bianchi (2007) defende que o desenvolvimento só pode ser provocado a partir de desequilíbrios, pois são os desequilíbrios que podem vir a desencadear mudanças, gerando novos desequilíbrios. No caso das nações subdesenvolvidas, o equilíbrio significa manter o subdesenvolvimento.

Segundo Hirschman (1961), o progresso econômico não se manifesta em toda parte ao mesmo tempo, e, quando o progresso surgir, ele irá promover uma forte concentração espacial, promovendo o desenvolvimento. Ressalta a importância de promover primeiramente no seu âmbito interno, um ou vários centros regionais de força econômica. Assim se dá a necessidade dos polos de desenvolvimento, anteriormente já mencionados por Perroux.

Ainda, para Hirschman (1961) os países já desenvolvidos implicam uma série de repercussões econômicas diretas sobre os países mais atrasados, sejam elas favoráveis ou não. Quando o impacto é favorável, é chamado de efeito fluente. Esses efeitos fluentes se intensificam quando há complementaridades produtivas entre as regiões, tanto na necessidade dos países já desenvolvidos de obterem produtos da região mais atrasada, quanto ao investimento e pesquisas que serão feitas pelas regiões desenvolvidas nas regiões consideradas atrasadas. Quando não houver essa complementaridade, havendo obstáculos da região atrasada em atender às demandas da região desenvolvida, haverá o efeito polarizador. Diante desses efeitos, Padula (2008) acredita no papel fundamental da infraestrutura e dos serviços para estabelecer o desenvolvimento nas regiões atrasadas.

Padula (2008) concorda com Hirschman (1961) quanto ao pensamento de infraestrutura como capital social básico para o funcionamento dos setores de produção.

3.2 Desenvolvimento como mudança de estrutura: um enfoque Latino-Americano

Seguindo a ideia de desenvolvimento como transformação, temos a corrente estruturalista, na qual o desenvolvimento econômico implica uma mudança na estrutura econômica, social, política e institucional, através de melhorias na renda média da população e produtividade. Essa corrente é composta em grande parte pelos chamados economistas do desenvolvimento, como Raúl Prebisch, Celso Furtado e demais autores cepalinos e marxistas. Essa concepção de estruturalismo é mais frequente na América Latina.

3.2.1 Raúl Prebisch

A partir da criação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) entre os anos de 1940 e 1950, notou-se que a única ferramenta de análise da região era a empírica. Nesse contexto, Raúl Prebisch (1901 – 1986) passou a apresentar uma nova abordagem analítica, muito bem aceita pelos demais economistas da CEPAL. Sua análise inicial foi de forma crítica à teoria das vantagens comparativas de David Ricardo, na qual os países deveriam se especializar na produção de bens que apresentassem vantagens comparativas.

Segundo Prebisch (1968), a partir dessa teoria de Ricardo, a América Latina produziria apenas matérias-primas para exportação e importaria os produtos manufaturados. Sendo assim, o progresso técnico que era gerado nos países desenvolvidos (centrais), incorporado nas importações, se difundiria nos países subdesenvolvidos (periféricos) através da redução do preço dos produtos importados. Desta forma, os preços dos produtos primários se elevariam, devido à maior demanda dos países centrais e a menor incorporação de tecnologia na produção primária. As relações de troca beneficiariam os países exportadores dos produtos não industriais, de modo a não ser mais necessária a industrialização dos países subdesenvolvidos para atingir o desenvolvimento econômico (SOUZA, 2012).

Prebisch (1968) percebeu a tendência dos países subdesenvolvidos para a deterioração dos termos de troca, a qual, segundo o autor, acontece da seguinte forma: com o aumento dos preços e da renda nos países centrais, há um aumento na demanda internacional por alimentos e matérias primas, e consequentemente um

aumento na oferta dos países periféricos exportadores desses bens. Acontece que por serem produtos primários, há uma demora na resposta dessa oferta, não sendo possível a obtenção imediata dos ganhos relativos a essa elevação dos preços. Quando os preços começam a cair, os países periféricos não conseguem diminuir sua oferta imediatamente, fazendo com que os preços tenham que ser reduzidos ainda mais. Nota-se que a oferta agrícola, apesar dos baixos preços e da demanda externa retraída, se mantém rígida e tem uma queda menos que proporcional. Porém, nos países centrais, a oferta de seus produtos industriais se adequa de imediato à demanda e aos preços. Isso faz com que haja uma troca desigual entre os países periféricos e centrais.

Dadas as condições das nações periféricas em relação ao estágio de desenvolvimento que se encontravam, Prebisch (1968) acreditava que somente a industrialização da periferia seria capaz promover crescimento nos países periféricos em relação aos países centrais, e essa industrialização seria efetuada por meio da substituição de importações. Cabe ressaltar que a ideia de Prebisch era transformar a estrutura produtiva de modo a deixá-la mais moderna e eficiente, por meio da industrialização.

Prebisch (1968) juntamente com a teoria cepalina, caracteriza o subdesenvolvimento dos países periféricos como causa de fatores externos e internos. Dentre os fatores externos, está a relação de dependência dos países periféricos em relação aos países centrais, na qual resultava na deterioração dos termos de troca conforme descrito anteriormente.

O crescimento dos países periféricos dependia de três fatores principais: do crescimento da renda externa e aumento dos preços dos produtos agrícolas, ocasionando uma dependência comercial; da necessidade de importação de máquinas e produtos industriais, caracterizada pela dependência tecnológica; e da política econômico-financeira dos Estados Unidos, por ser uma importante fonte de importação, ocasionando uma dependência financeira.

Como fatores internos, temos a concentração fundiária, a redução do mercado interno e o elevado crescimento demográfico, bastante preocupante na visão do autor. Além disso, havia certa resistência por parte da agropecuária em relação às inovações tecnológicas devido aos latifúndios. Com o modo de produção predominante de subsistência, os investimentos eram bloqueados por fatores tanto sociais, devido a tradição simples do meio rural, como econômicas, devido as

dificuldades do mercado em relação à falta de informação, elevados custos de transporte e pela deficiência de infraestruturas de transporte e comunicações (SOUZA, 2012).

3.2.2 Celso Furtado

Seguindo os teóricos estruturalistas, temos Celso Furtado (1920 – 2004), economista brasileiro e, assim como Prebisch, adepto às concepções cepalinas. Segundo Furtado (1987) o conceito de desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, porém a supera.

Ele se refere ao crescimento de um conjunto de estrutura complexa. Essa complexidade estrutural não é uma questão de nível tecnológico. Na verdade, ela traduz a diversidade das formas sociais e econômicas engendrada pela divisão do trabalho social. Porque deve satisfazer às múltiplas necessidades de uma coletividade é que o conjunto econômico nacional apresenta sua grande complexidade de estrutura. Esta sofre a ação permanente de uma multiplicidade de fatores sociais e institucionais que escapam à análise econômica corrente (FURTADO, 1987, p. 90).

Para Furtado (1987), os países subdesenvolvidos sofrem de um problema grave por não existir uma política que vise à utilização da capacidade produtiva já existente. O desenvolvimento, portanto, só ocorrerá a partir de fatores exógenos.

Para uma política de desenvolvimento ser eficaz, Furtado (1987) acredita que elas devam ser de natureza qualitativa, a partir do planejamento das modificações estruturais. Seguindo a ideia do autor, “o crescimento de um conjunto complexo sem desenvolvimento seria aquele do qual estivesse ausente toda modificação na estrutura” (FURTADO, 1987, p. 92). Para conceber sua hipótese, utiliza o caso de uma economia dependente, no qual todos os benefícios do progresso técnico do setor exportador fossem retidos no exterior. Ainda, Furtado (1987) defende que o subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas, e sim, é resultado da expansão das economias capitalistas que visam à utilização de recursos naturais e mão de obra de área de economias pré-capitalistas.

Voltando às discussões recorrentes da América Latina de centro e periferia, Furtado (1987) contribui com a noção de que os países periféricos, aos se especializarem, transformavam-se em importadores de novos bens de consumo,

que era fruto do progresso tecnológico dos países centrais. Assim, o desenvolvimento, ou progresso, passou a ser confundido com a modernização dos estilos de vida. Portanto, se põe em evidência a natureza assimétrica das relações entre centro e periferia, no qual certas economias possuem o controle do progresso tecnológico e a imposição de padrões de consumo, tornando um fator condicionante da estrutura das outras economias, transformando-as dependentes.

Diante da estratégia de substituição de importações adotada por boa parte das economias da América Latina, Furtado (1987) destaca que era necessária a diversificação da estrutura produtiva. Porém, conforme suas palavras: “a diferenciação estrutural obtida pela industrialização substitutiva de importações é causa necessária, mas não suficiente para alcançar o desenvolvimento estável” (FURTADO, 1987, p. 244-245). Sendo assim, a industrialização por si só não conduziria o desenvolvimento.

A partir da metade do século XIX, segundo Furtado (1978), nota-se que ocorreu desenvolvimento econômico a partir da inserção no sistema de divisão internacional do trabalho, presente na Revolução Industrial. O desenvolvimento econômico se deu a partir do uso extensivo dos recursos disponíveis de terras e mão de obra a fim de exportar produtos primários. Essa atividade requereu altos investimentos na infraestrutura, trazida a partir da penetração da tecnologia moderna.

A nova economia internacional vem difundindo novas técnicas, que segundo Furtado (1987), constitui uma condição necessária para o desenvolvimento. Portanto, nas economias periféricas, o desenvolvimento tende a acarretar um aumento dos vínculos internacionais. Pela análise de Furtado (1987), não é correto afirmar que o desenvolvimento significa a homogeneização da estrutura do sistema global, pois

quanto mais depende a economia da difusão de novos produtos, para manter um certo ritmo de transformação, maior é a tendência à elevação do coeficiente de capital no setor que produz para os grupos de altas rendas. A tendência à concentração de renda é, portanto, crescente (FURTADO, 1987, p. 254).

Sendo assim, Furtado (1987) defende a atuação do Estado a fim de descentralizar a riqueza e a renda para condicionar o progresso tecnológico.

3.2.2.1 Furtado e a integração regional

A ideia de formação de um mercado em comum, segundo Furtado (1978), levou os governos a tomarem consciência de que países pequenos e isolados não conseguem contornar os problemas impostos pelo subdesenvolvimento. As propostas de integração que se limitam somente à liberalização do comércio podem ter êxito em situações particulares, quando os países possuem um grau de desenvolvimento similar. Porém, em regiões com grandes disparidades em graus de desenvolvimento, como é o caso da América do Sul, não se torna tão eficaz.

Já é reconhecido que os países subdesenvolvidos sofrem pela insuficiência das dimensões dos mercados locais, e, portanto, torna-se natural o pensamento de contornar esse obstáculo através de formas de integração de economias nacionais. Para a localização de determinada atividade produtiva, leva-se em conta os custos de transporte, a fim de localizá-la próximo a fontes da matéria-prima. Ao localizar a indústria, acaba-se por organizar um espaço econômico em torno desses polos.

As economias externas criadas pela aglomeração podem realizar-se em benefício da empresa por meio de redução de custos, ou também se reverter diretamente em benefício da coletividade. A partir dessas concepções, Furtado (1987, p. 317) acredita que “a criação de uma infraestrutura de serviços de transportes, de energia, de serviços bancários, de meios de comunicação e informação beneficiam o conjunto da população”.

Segundo Furtado (1987), a integração das economias subdesenvolvidas se comporta em situações distintas. Em primeiro lugar, no caso dos países cujo processo de industrialização não tenha se iniciado e seus mercados são reduzidos, é possível que as vantagens proporcionadas pela integração estejam ao lado da aglomeração. Em segundo lugar, no caso de economias em graus distintos de industrialização, a integração deverá reunir as economias de aglomeração às economias de escala, favorecendo, assim, o país mais industrializado.

A integração econômica pode ser descrita, segundo Furtado (1987) como um esforço para maximizar as economias de escala de produção em função de sua tecnologia disponível, sem reduzir as economias de aglomeração. Devido a sua complexidade, “a teoria da integração constitui uma etapa superior da teoria do desenvolvimento e a política de integração uma forma avançada de política de desenvolvimento” (FURTADO, 1987, p. 320).

Sendo assim, o planejamento da integração torna-se demasiado complexo para as decisões econômicas, salvo o fato de se tratar de economias subdesenvolvidas, o mau planejamento pode levar ao agravamento dos desequilíbrios regionais (FURTADO, 1987).

Ainda Furtado (1978) enfatiza a importância de uma reconstrução das estruturas, juntamente com o aparelhamento dos Estados para comandar os processos internos para viabilizar a promoção do desenvolvimento econômico.

A integração nas condições atuais de inadequação das estruturas internas e dependência externa levaria a região a um novo impasse no subdesenvolvimento, ao mesmo tempo que esvaziariam ainda mais os atuais centros nacionais de decisão (FURTADO, 1978, p. 338).

Portanto, na falta de uma infraestrutura para a possível integração entre os países de uma região, destaca-se a importância da construção de vias que suportem o desenvolvimento econômico desses países.

3.3 Teóricos Contemporâneos do Desenvolvimento

Dentre os teóricos apresentados até agora, nota-se a importância de suas contribuições para entendimento do contexto econômico e social atual acerca do desenvolvimento e subdesenvolvimento. Porém, julga-se necessária a inclusão de autores contemporâneos que discutem a temática do desenvolvimento em um contexto pós-início do século XXI, como Gilberto Dupas (2007), Ignacy Sachs (2001), e Amartya Sen (2000). Suas principais contribuições serão apresentadas a seguir.

3.3.1 Dupas: O mito do progresso

Gilberto Dupas, em sua obra publicada em 2006, aborda o assunto do progresso como sendo um mito imposto pelo discurso hegemônico da parte dominante das elites.

Segundo Dupas (2007), há um paradoxo em que a capacidade de produção é um progresso trazido pela globalização. Porém esse progresso, que é um discurso predominante das elites globais, traz a exclusão, concentração de renda e o

subdesenvolvimento, além de trazer graves danos ambientais que afetam toda a humanidade. O autor faz a seguinte pergunta: “somos, por conta desse tipo de desenvolvimento, mais sensatos e mais felizes?” (DUPAS, 2007, p. 73).

A fim de trazer o sentido da palavra “progresso”, o autor faz uma análise da obra *Alice no País das Maravilhas*, no qual o sentido das palavras está associado ao poder de quem as pronuncia. O objetivo de sua obra é analisar a quem o progresso serve e quais os riscos e custos de natureza social, ambiental e de sobrevivência da espécie que ele está provocando. Em outras palavras, é necessário determinar quem escolhe a direção do progresso.

Com o surgimento da doutrina do neoliberalismo, ressurgiu o conceito de progresso associado à liberdade de mercados globais e à lógica do capital. Com o processo de globalização acelerada, no qual há o estreitamento dos espaços e acumula problemas sociais e ambientais. Segundo Dupas (2007, p. 79-80):

a combinação de consenso neoliberal, livre fluxo de capitais e reestruturação produtiva incorporando as novas tecnologias permitiu a efetiva globalização, definindo a nova lógica de expansão do sistema capitalista e renovando o significado da ciência e do progresso.

Há a incorporação das tecnologias da informação ao sistema produtivo global, e isso gerou a chamada “economia do conhecimento”, que redefine as categorias de trabalho, valor e capital. De um lado, a informação e o saber são de extrema importância para o trabalho, e de outro, essa “economia do conhecimento” atribui a esses fatores a ideia de deixar o custo do trabalho menor, utilizando mão de obra precária e mal remunerada (DUPAS, 2007).

Muito se fala em investimentos em inovações e campanhas publicitárias, mas, segundo Dupas (2007), o marketing e propaganda são criadores de objetos e serviços de desejo, no qual a inovação tentará tornar os produtos existentes obsoletos, e o novo produto terá um valor incomparável com o antigo, devido ao desejo do consumidor de ter este novo produto. Assim, assiste-se um imenso desperdício de matérias primas e recursos naturais. A questão central do autor seria lutar contra esse sistema atacando os próprios princípios do capitalismo.

No período no qual o discurso neoliberal estava à tona, a ampla abertura comercial levou a concepção na cultura ocidental de liberdade e racionalidade em um mundo de vendedores e compradores. Com a falta de gestão dos Estados

nacionais, abriu-se espaço para a defesa do Estado mínimo e a flexibilização do mercado de trabalho. Esse processo acarretou em uma sucessão de crises que afetaram principalmente os países periféricos, com ênfase na América Latina, aumentando a exclusão social e a marginalização de grupos integrados ao padrão do desenvolvimento. Ainda, o processo de globalização aumentou consideravelmente o consumo em nível mundial e levou ao aumento da pobreza e da concentração de renda.

Dupas (2007) aborda as dificuldades enfrentadas pela América Latina a partir dos anos 1980 e seus esforços de integração, visto que suas importações sobre o PIB aumentaram consideravelmente. Porém, essa inserção na economia global levou a um aumento da pobreza e isso estaria atrelado à elevação dos níveis de desemprego e a informalidade do mercado de trabalho.

Cristaliza-se a unanimidade entre as organizações internacionais de que a América Latina é a região mais desigual do globo. A desigualdade de renda tem avançado em setores importantes da vida dos cidadãos, tais como a dificuldade no acesso ao consumo, ao crédito, à educação, à saúde e à inclusão digital, entre outras. Assim, essa crescente espiral de miserabilidade possui impactos regressivos no desenvolvimento social que realimentam altas taxas de desigualdade (DUPAS, 2007, p. 83).

Dupas (2007) também aborda a questão do meio ambiente por meio da lógica de produção atual nos conceitos de progresso global, que na sua visão é a ameaça mais grave do século XXI. Assim, conclui o autor:

o progresso, assim como hoje é caracterizado nos discursos hegemônicos de parte dominante das elites, não é muito mais do que um mito renovado por um aparato ideológico interessado em nos convencer que a história tem um destino certo – e glorioso – que dependeria mais da omissão embevecida das multidões do que da sua vigorosa ação e da crítica de seus intelectuais (DUPAS, 2007, p. 89).

Portanto, há a necessidade de manter-se uma visão crítica sob a direção que o progresso é capaz de tomar. Somente a partir da crítica e da autonomia o autor acredita que seria possível obter resultados mais positivos diante desse cenário crítico do século XXI.

3.3.2 Sachs: crescimento e desenvolvimento econômico

Em um cenário de má distribuição de recursos e de rendas, além de diversos problemas sociais característicos do final do século XX, há também um cenário de crescimento econômico e a transformação tecnológica. Diante destes contrastes, Sachs (2001) conclui que o crescimento por si só, não traz automaticamente o desenvolvimento, e sim o crescimento da desigualdade, no qual em casos mais extremos, pode ser considerada a presença de um “crescimento com des-desenvolvimento” (SACHS, 2001, p. 157).

Porém, não se deve considerar o crescimento como oposição do desenvolvimento, mas sim como uma condição necessária para o desenvolvimento econômico, salvo o pensamento de minimização de impactos ambientais negativos e com objetivos socialmente desejáveis. Para isso, segundo Sachs (2001), é necessária a distinção entre os diferentes tipos de crescimento. Há o crescimento selvagem, caracterizado por custos sociais e ambientais muito altos; o crescimento socialmente benigno, predominante durante a idade de ouro do capitalismo, com resultados de pleno emprego, mas gerador de certa perturbação ambiental; e o crescimento ambientalmente benigno, com a tentativa de tornar mais verdes os atuais padrões de crescimento.

Sabendo que os tipos de crescimento benignos são melhores que o crescimento selvagem, o autor destaca que o desenvolvimento genuíno requer soluções que atendam três principais fatores:

que sejam sensíveis ao social, ambientalmente prudentes e economicamente viáveis, oferecendo a todos uma oportunidade de ganhar descentemente a vida por meio de trabalho assalariado, produção para consumo próprio ou uma combinação dos dois (SACHS, 2001, p. 159).

Partindo do pressuposto de que o desenvolvimento deve ser tratado para o social, a chave para a reconciliação entre o crescimento econômico e o desenvolvimento social está no campo da política e a combinação da esfera pública com a privada. “O potencial de desenvolvimento de um país depende, em primeiro lugar, da sua capacidade cultural de pensar de forma endógena sobre os seus futuros desejáveis” (SACHS, 2001, p. 161). O autor, além de sugerir a harmonização do social, ambiental e econômico, propõe a promoção de parcerias entre os

cidadãos e as organizações da sociedade civil, das empresas com o Estado e a articulação dos espaços do desenvolvimento, desde os locais até os globais.

Quanto ao sistema internacional, Sachs (2001) defende o princípio de que é necessário haver as chamadas “regras do jogo” para manter a equidade nas relações internacionais, visto que a globalização vem sendo utilizada como pretexto para utilização de regras iguais para todos, prejudicando os parceiros mais fracos às pressões exercidas pelos parceiros mais fortes.

Sachs (2001) acredita em uma retomada de desenvolvimento, no qual tanto países em desenvolvimento do Sul e países industrializados do Norte precisem promover a harmonização do social, ambiental e econômico, além de levar a democracia como um valor fundamental e atribuindo aos direitos humanos o papel central e lei suprema.

3.3.3 Sen: Desenvolvimento como liberdade

Amartya Sen é conhecido por desenvolver um novo conceito de desenvolvimento, a partir das causas da pobreza e do subdesenvolvimento. Sua obra “Desenvolvimento como Liberdade” conquistou o prêmio Nobel de Economia e a aplicação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) na ONU, indicador importante para comparação da situação dos países.

Para Sen (2000), a ideia de desenvolvimento vai muito além das concepções de acumulação de riqueza e de crescimento do Produto Nacional Bruto. Os fins e os meios do desenvolvimento requerem uma análise muito mais profunda para a compreensão deste tema tão complexo. “O desenvolvimento tem de estar relacionado, sobretudo, com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos” (SEN, 2000, p. 29).

Segundo Sen (2000) a fome coletiva que acontece em determinadas regiões, negando a liberdade básica de sobrevivência, além da falta de acesso ao saneamento básico ou água tratada e a serviços de saúde, são formas de privação de liberdade do ser humano. Essas privações podem surgir tanto em razão de processos inadequados, como a violação do direito ao voto ou de outros direitos políticos, quanto de oportunidades inadequadas das pessoas para realizar o mínimo do que gostariam, como a fome involuntária e morte prematura. A perspectiva de liberdade que Sen (2000) aborda está ligada com a preocupação da qualidade de

vida e o modo com que as pessoas vivem, e não somente nos recursos ou na renda que elas dispõem.

Focado no indivíduo, Sen (2000) enxerga o desenvolvimento como um processo da expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. A expansão da liberdade é considerada o fim primordial e o principal meio do desenvolvimento. Portanto, a liberdade tem um papel tanto construtivo como instrumental no desenvolvimento. Para tanto, as capacidades individuais dependem de cinco liberdades instrumentais principais segundo o autor: as liberdades políticas, que dizem respeito a liberdade de voto e liberdade de expressão política; as facilidades econômicas, que correspondem a oportunidade dos indivíduos de utilizar os recursos econômicos como propósito de consumo, produção ou troca; as oportunidades sociais, que estão relacionadas às disposições que a sociedade estabelece em áreas de educação e saúde, influenciando o indivíduo a viver melhor; as garantias de transparência, que estão relacionadas à confiança dos indivíduos em suas relações, como por exemplo a corrupção; e por fim, a segurança protetora, que diz respeito à criação de uma rede de segurança social, impedindo a população de sofrer com a miséria, fome ou morte.

Em relação à pobreza, Sen (2000) afirma que ela deve ser vista como privação de capacidades básicas ao invés de meramente como baixo nível de renda. A baixa renda é claramente uma das principais causas da pobreza, na qual uma renda inadequada é uma forte condição para uma vida pobre. A noção de pobreza e baixo nível de renda devem estar atreladas devido a renda ser um importante meio para obter capacidades. Porém tão importante quanto o crescimento da renda para garantia de liberdade do indivíduo, é a distribuição dela entre os componentes da sociedade, visto que a concentração de renda favorece a criação de desigualdades e consequentemente, se torna um entrave para o desenvolvimento.

Em suma, Sen (2000) acredita que o desenvolvimento deve ser visto sim pelos seus aspectos econômicos de crescimento, aumento de renda e equilíbrio da balança de pagamentos. Porém, se devem adicionar outras variáveis que são de extrema importância para sua eficácia, que unidas aos aspectos econômicos, fornecerão um verdadeiro grau de desenvolvimento para a sociedade.

A partir das contribuições dos teóricos explorados, pode-se caracterizar o desenvolvimento como um fenômeno complexo que engloba diversos fatores e elementos, sejam eles econômicos, sociais, estruturais, políticos, institucionais e

ambientais, analisando seus impactos de forma multidisciplinar. A partir das correntes analisadas, pode-se tomar o crescimento como componente importante para o desenvolvimento, porém não como fator suficiente.

Sabendo das peculiaridades enfrentadas pela América Latina, e neste caso, a América do Sul, considera-se que o desenvolvimento deve ser estudado de maneira particular para essa região, devido as suas características estruturais desiguais e seu histórico de dependência e de subdesenvolvimento.

4 INTEGRAÇÃO DE INFRAESTRUTURA REGIONAL: A INICIATIVA IIRSA

Diante dos desafios impostos pela globalização, os estados nacionais procuraram fortalecer as suas economias e buscaram se inserir competitivamente no mercado mundial. Devido a isso, o debate sobre a formação de blocos econômicos regionais volta a ser aprofundado e busca a superação destes desafios por meio da integração econômica. Além das relações comerciais, deve-se pensar em uma esfera física e produtiva e encontrar na qualidade da infraestrutura um caminho para o desenvolvimento da América do Sul.

As políticas econômicas da região na década de 1990 foram fortemente influenciadas pela ideia neoliberal submetida pelo Consenso de Washington, de abertura comercial, desregulamentação e privatização, com a promessa de desenvolvimento econômico. Porém, na realidade ampliou as desigualdades sociais e empobreceu ainda mais a população através do desemprego e da redução dos salários. Em resposta a essa situação, houve a preocupação na realização de uma integração física na região, buscando desenvolvimento endógeno e não puramente comercial voltado ao mercado externo.

Os países que compõem a América do Sul apresentam similaridades entre si, tanto na sua formação histórica e cultural, quanto econômica, por serem grandes fornecedores de produtos primários e possuírem uma inserção similar na economia global. Essas características semelhantes facilitam a integração e cria uma identidade para essa região.

A iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul – Americana (IIRSA) tem sua origem na primeira reunião dos presidentes da América do Sul, realizada em 31 de agosto de 2000 em Brasília, a convite do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Fizeram parte dessa cúpula os 12 países Sul Americanos: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname Uruguai e Venezuela⁷.

O objetivo deste encontro era discutir a possibilidade de um espaço de diálogo entre os países estabelecendo uma zona de democracia, paz, cooperação solidária, integração, como também desenvolvimento econômico e social compartilhado. O foco abordado por essa reunião foi a integração de infraestrutura. Os princípios

⁷ Exclui-se Guiana Francesa desta reunião.

orientadores da IIRSA em seu discurso inicial giram em torno de incentivar o regionalismo aberto, na criação de eixos de integração e desenvolvimento, buscar sustentabilidade em dimensões sociais, econômica, ambiental e política, no aumentar o valor agregado da produção, utilizando o uso de tecnologias da informação e com uma coordenação pública-privada (IIRSA, 2010).

O Comunicado de Brasília (IIRSA, 2000), documento resultante da reunião destes países e ratificado por todos, apresenta uma série de temas discutidos com um enfoque na cooperação sul-americana, como democracia, comércio, infraestrutura de integração, drogas ilícitas e delitos conexos, informação, conhecimento e tecnologia. Está publicado também o compromisso dos Chefes de Estado com a integração da América Latina e do Caribe, e seu reforço de concentração sul-americana de interesses em comum no processo de integração.

Contendo um capítulo específico para infraestrutura e integração, demonstram-se como objetivos a identificação de obras de interesse bilateral e sub-regional; a identificação do apoio financeiro para os projetos de infraestrutura e a adoção de regimes normativos e administrativos que facilitem a interconexão dos três setores compreendidos pela IIRSA. Para viabilização dos projetos de construção de infraestrutura, visto que os países sozinhos não teriam condições de realizar, a IIRSA conta com o financiamento de três importantes instituições privadas: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Corporação Andina de Fomento (CAF), e o Fundo para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA).

Para desenvolver uma infraestrutura regional na América do Sul, em dezembro de 2002 em Montevideu, no Uruguai, foi realizada a Reunião dos Ministros do Transporte, Energia e Comunicações dos doze países participantes. Neste evento, foram discutidas as principais diretrizes que dariam forma à iniciativa. Para isso foi elaborado um Plano de Ação com propostas para o desenvolvimento de três principais categorias de infraestrutura consideradas pela IIRSA: transporte, energia e comunicações. Foram definidas nove linhas de ações básicas para desenvolver essas propostas: 1) elaborar uma visão mais integral da infraestrutura, que abranja todos os seus componentes e sinergias; 2) enquadrar os projetos dentro de um planejamento estratégico, organizado a partir da identificação dos eixos de integração e desenvolvimento regionais no continente sul-americano; 3) reformar e atualizar os sistemas normativos e instituições que regulamentam o uso das infraestruturas nacionais; 4) fortalecer a capacidade dos Estados na formulação de

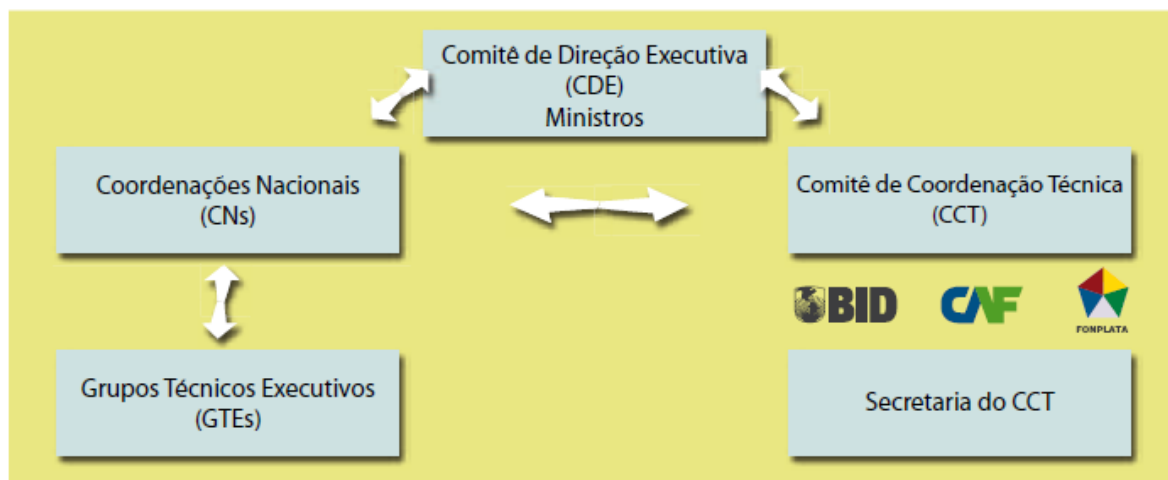
políticas, planos e quadros normativos; 5) harmonizar as políticas, planos e quadros normativos e institucionais entre os Estados; 6) valorizar a dimensão ambiental e social dos projetos; 7) fazer com que os projetos de integração regional melhorem a qualidade de vida e as oportunidades das populações locais; 8) incorporar mecanismos de participação e consenso; 9) desenvolver novos mecanismos regionais para a programação, execução e gestão de projetos de integração física; e 10) otimizar o uso das fontes de financiamento desenvolvendo estratégias comuns (IIRSA, 2010).

O Plano de Ação proposto pela IIRSA menciona as obras e os projetos de integração infraestrutural já em andamento, sendo assim, credora destes projetos. A IIRSA busca unir o esforço unindo a questão regional com a multissetorial, a fim de aprofundar o processo de integração regional dos países independentes sul-americanos.

A estrutura organizacional da IIRSA foi planejada para atender alguns preceitos básicos e definir de forma clara as modalidades de trabalho, metas e cronogramas. Dentre esses preceitos, estão: evitar a criação de novas instituições, a fim de aproveitar os recursos humanos e financeiros das instituições nacionais e regionais já existentes; garantir a participação plena de todos os governos da América do Sul; facilitar as relações entre os governos sul-americanos e as entidades regionais da IIRSA; e a elaboração de um cronograma de trabalho para definição de tarefas específicas para os diferentes núcleos da estrutura da Iniciativa (IIRSA, 2011).

Conforme pode-se ver na Ilustração 1, a estrutura institucional da IIRSA é composta por um Comitê de Direção Executiva (CDE), Coordenações Nacionais (CNs), Grupos Técnicos Executivos (GTEs), um Comitê de Coordenação Técnica (CCT) e pela Secretaria do CCT.

Figura 1 – Estrutura Institucional da IIRSA



Fonte: IIRSA, 2011, p. 52.

De forma resumida, o CDE tem o papel de definir as diretrizes estratégicas e aprovar os planos de ação da IIRSA, sendo sua principal instância diretiva. As CNs são o ponto focal de cada país, com a função de coordenar o intercâmbio com as restantes coordenações nacionais e incentivar a participação dos diferentes órgãos governamentais no interior dos países.

Os GTEs se caracterizam pela parte técnica da IIRSA, composta por funcionários e especialistas. O objetivo do CCT é garantir que os projetos de infraestrutura sigam uma visão unificada, estabelecendo meios de atuação entre Estado e setor privado. O CCT é composto pelo Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID), pela Cooperação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA). E por fim, a Secretaria do CCT, que coordena as instituições que integram a Iniciativa e atuam para facilitar a comunicação entre o CCT, CDE e as CNs.

Os três anos iniciais da IIRSA permitiram pôr em funcionamento a primeira fase do Planejamento Territorial Indicativo, colocando em prática os dois pilares propostos pela iniciativa: Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) e dos Processos Setoriais de Integração (PSI). A partir daí, se pode elaborar a visão de negócios de cada eixo e identificar os seus projetos preliminares.

Este novo momento de inovação institucional serviu para emoldurar o segundo período de gestão, baseado no desenvolvimento e na aplicação de uma metodologia de planejamento territorial essencialmente qualitativa e baseada na opinião de especialistas conhecedores da realidade dos

projetos, áreas e países envolvidos. Por sua vez, esta metodologia facilitou o processo de construção de consensos entre os países em torno de um portfólio comum de projetos e a decisão de suas prioridades. Este processo finalizou com a adoção, em 2004, da Agenda de Implementação Consensual 2005-2010 (AIC), subconjunto de 31 projetos do Portfólio IIRSA considerados prioritários para a integração física regional (IIRSA, 2011, p. 9).

A Metodologia de Planejamento Territorial Indicativo possui três grandes dimensões relacionadas à infraestrutura física, reconhecendo seu grande impacto na economia, meio ambiente e população da região. A primeira dimensão diz respeito à infraestrutura física servir como pilar para o crescimento e competitividade tanto da própria região, quando seu mercado doméstico, regional e global. A segunda ressalta o papel relevante da infraestrutura física para gerar oportunidades para as populações de áreas mais isoladas, proporcionando um acesso mais igualitário ao mercado. A última dimensão enfatiza a sustentabilidade ecológica presente na IIRSA desde seu processo de seleção até a execução de seus projetos (IIRSA, 2011).

Assim, a metodologia utilizada pela IIRSA inclui a estruturação dos EIDs por grupos de projetos, a avaliação comparativa entre os grupos e a seleção de projetos prioritários para a integração física regional. Ainda, identifica os aspectos mais relevantes dos PSIs para cada grupo de EIDs. Essas principais peças da metodologia adotada pela IIRSA serão apresentadas a seguir.

4.1 Eixos de Integração e Desenvolvimento

A IIRSA utiliza do conceito de Eixo de Integração e Desenvolvimento (EIDs) para por em prática seu plano de ação. Segundo seu discurso oficial:

um EID é uma porção multinacional de território que inclui uma certa dotação de recursos naturais, assentamentos humanos, áreas produtivas e de serviços logísticos. Este território é articulado pela infraestrutura de transporte, energia e comunicações que facilita o fluxo de bens e serviços, de pessoas e de informações dentro dele, como também para e do resto do mundo. Por conseguinte, o conceito de EID supera outros conceitos previamente utilizados, tais como corredores de transporte ou redes de infraestrutura (IIRSA, 2011, p. 8).

Esse conceito de eixo de integração é derivado dos princípios clássicos da teoria de desenvolvimento regional, os de economia de aglomeração e de polos de crescimento, abordados por Marshall (1982), François Perroux (1955) apud Andrade

(1987) e Lima e Simões (2009), Myrdal (1965) e Hirschman (1961). Além disso, esse conceito preocupa-se com a noção de sustentabilidade ambiental e social (ARAUJO, 2009). Os EIDs buscam superar as barreiras geográficas na região, estimulando o comércio e as atividades econômicas através da diminuição dos custos logísticos, gerando ganhos de competitividade. Além disso, abre caminho para diminuição das assimetrias presentes na América do Sul.

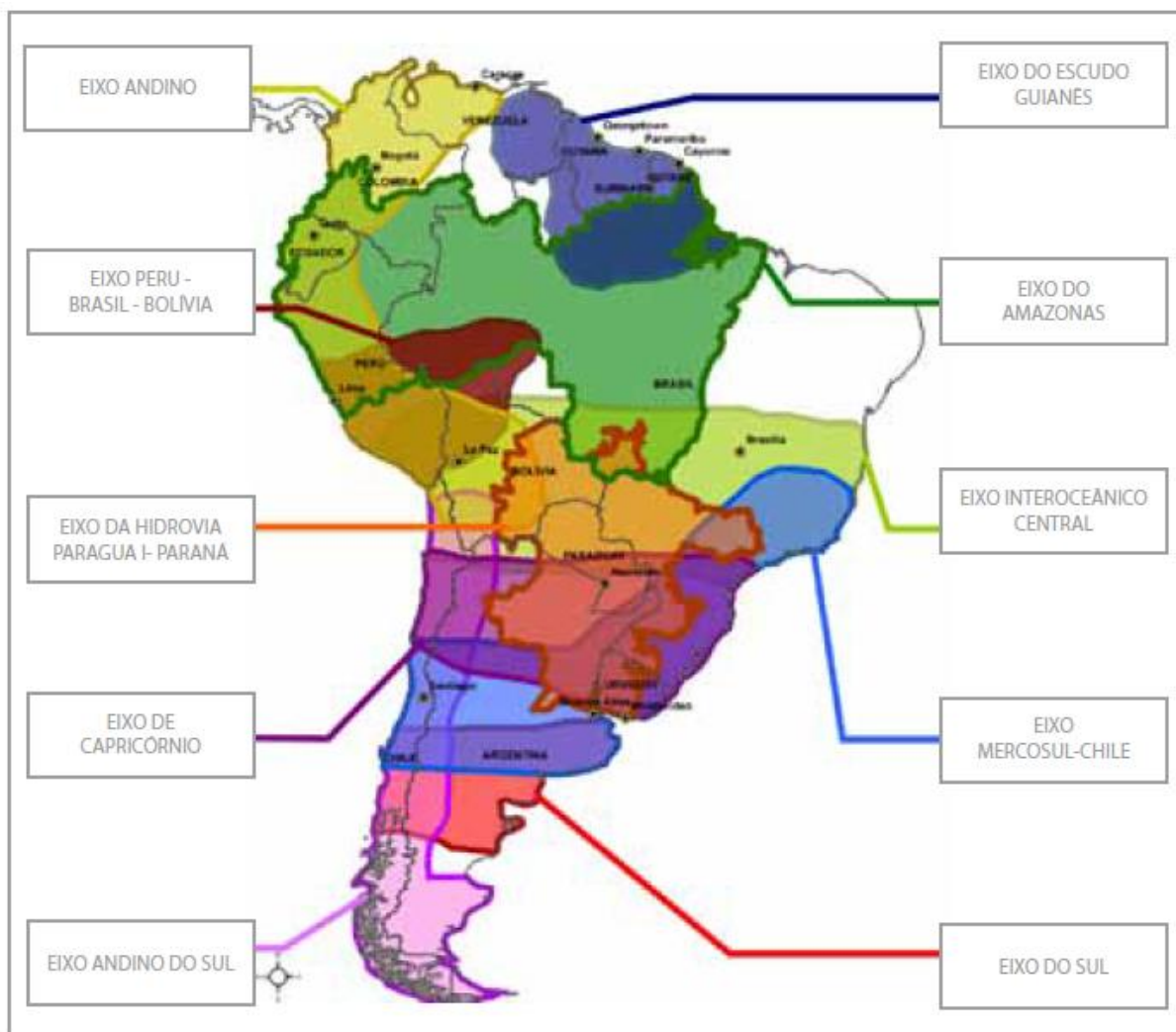
A implementação dos EID's é muito similar ao sentido dos polos de desenvolvimento regional propostos por Perroux em 1955, salvo a diferença de que os polos se tratam de uma indústria motriz, responsável por atrair indústrias móveis e gerar um conjunto de benefícios para as indústrias próximas a motriz, como economias de escala e de aglomeração, externalidades positivas e maiores fluxos de informações. O planejamento dos EID's possui a mesma ideia, porém, eles são vinculados à infraestrutura de transportes, comunicação e energia (QUINHOES, 2011).

Ainda, pode-se notar a contribuição de Myrdal (1965) e Hirschman (1961), principalmente nas análises dos aspectos de interação entre regiões em diferentes estágios de desenvolvimento. Há uma relação clara entre a falta de integração e o atraso econômico, e para isso o planejamento e a política possuem um papel fundamental para diminuir as assimetrias espaciais, ocupar e desenvolver os espaços, potencializar os efeitos propulsores e prevenir os efeitos concentradores (QUINHOES, 2011).

Inicialmente, o Plano de Ação propôs a criação de 12 Eixos de Integração e Desenvolvimento e 6 Processos Setoriais de Integração, a partir de alguns critérios selecionados: a abrangência geográfica entre os países e regiões; o reconhecimento dos fluxos existentes; a identificação dos fluxos potenciais; os investimentos existentes nas áreas de influência dos EIDs; o interesse e a possível participação do setor privado; a sustentabilidade social e ambiental envolvida.

Diante da aplicação desses critérios, trabalhos de validação e de visitas no terreno, alguns Eixos foram fundidos e redefinidos, resultando em 10 Eixos de Integração e Desenvolvimento, como mostra o Mapa 1 a seguir.

Mapa 1 – Eixos de Integração e Desenvolvimento IIRSA



Fonte: IIRSA, 2011, p. 66.

Os EID's propostos pela IIRSA servem como uma ponte para conectar certas "ilhas"⁸ presentes na América do Sul através da construção de uma infraestrutura que vincule essas ilhas e as integre. A partir da Metodologia de Planificação Territorial Indicativa, os países identificaram uma carteira de projetos em torno dos EID's.

A seguir, serão descritas as principais características que definem cada EID. Na Tabela 1 apresentam-se dados referentes à população, superfície e densidade demográfica de cada Eixo. Em seguida o Gráfico 1 mostra o PIB correspondente a cada Eixo. As informações sobre cada Eixo de Integração e Desenvolvimento foram

⁸ Quinhoes (2011) utiliza o termo "ilhas" para caracterizar as áreas presentes na América do Sul que possuem enclaves descontínuos, com diversas barreiras para o transporte e a comunicação, limitando o desenvolvimento.

extraídas através do documento publicado pela IIRSA, *Cartera de Proyectos COSIPLAN 2015* (IIRSA, 2015), salvo quando indicado por outra fonte ao longo do texto.

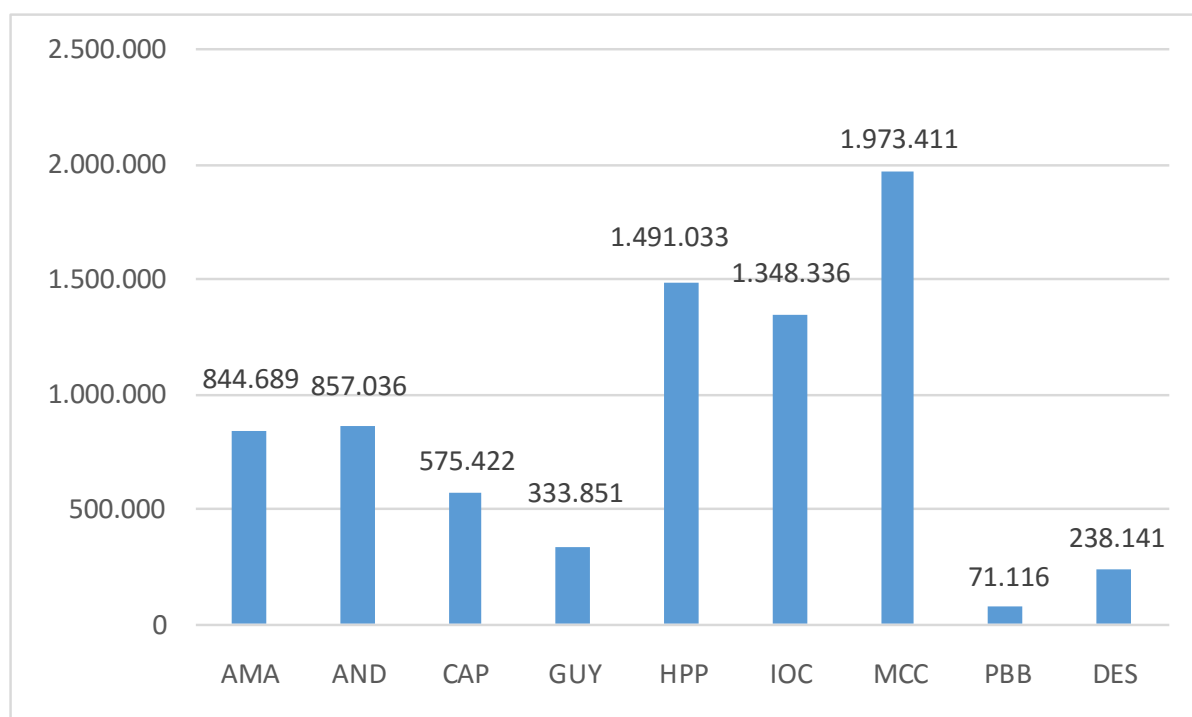
Tabela 1 – População e superfície da América do Sul por EID

Eixo de Integração e Desenvolvimento	Abreviação	Superfície KM ²	% Região	População	% Região	Densidade demográfica
Eixo do Amazonas	AMA	8.059.085	45,0	132.687.257	32,0	16,5
Eixo Andino	AND	2.845.658	14,0	111.195.797	28,0	39,1
Eixo de Capricórnio	CAP	2.722.534	14,0	53.509.280	14,0	19,7
Eixo do Escudo Guianês	GUY	1.603.643	8,0	17.100.505	4,0	10,7
Eixo da Hidrovia Paraguai - Paraná	HPP	4.036.541	20,0	119.035.634	30,0	29,5
Eixo Interoceânico Central	IOC	2.642.262	13,0	100.150.302	26,0	37,9
Eixo MERCOSUL - Chile	MCC	3.216.623	18,0	141.453.273	35,0	44,0
Eixo Peru - Brasil - Bolívia	PBB	1.159.504	6,0	12.730.732	3,0	11,0
Eixo do Sul	DES	686.527	3,0	6.473.238	2,0	9,4

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados publicados no documento IIRSA (2015).

Notas: devido aos eixos sobreporem áreas em comum, o percentual da região é superior a 100%.

Gráfico 1 – PIB (em milhões US\$) da América do Sul por EID



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados publicados no documento IIRSA (2015).

Notas: dados referentes a 2013, exceto eixo AND e MCC referentes a 2012.

a) Eixo Andino (AND)

O Eixo Andino abrange os principais nós de articulação da Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, e incorpora os dois grandes corredores rodoviários norte-sul do continente que vinculam as principais cidades desses cinco países. Este Eixo abrange 14% da superfície total da América do Sul e comporta 28% da população. Sua densidade demográfica é a segunda maior da região, com 39,1 hab/km².

Representa o quarto maior PIB da região, representando 28%. Possui redes horizontais de produção e de comercialização, com a predominância no processamento de recursos naturais. O grande potencial produtivo dessa região está associado à biotecnologia, à indústria farmacêutica e cosmética e ao turismo.

Em relação às exportações, 80% delas correspondem a petróleo cru, minério de cobre, derivados do petróleo, ouro e carvão. Para o ano de 2008, 90,6% das exportações em valor dos países que integram o Eixo Andino foram extrazona (IIRSA, 2011).

b) Eixo Peru-Brasil-Bolívia (PBB)

O Eixo Peru-Brasil-Bolívia, como seu próprio nome já informa, vincula os nós localizados na região da tríplice fronteira da Bolívia, do Brasil e do Peru. Este é o segundo menor Eixo em superfície e população, correspondendo, respectivamente a 6% da superfície da América do Sul e 3% da população total. Sua densidade populacional é baixa, com 11 hab/km².

Este Eixo representa o menor em relação ao PIB, com apenas 2% do total da América do Sul. Suas atividades giram em torno do setor agropecuário, mineração e serviços. A IIRSA acredita em uma maior aposta nos setores agrários, florestal, turístico e de extração mineral nessa região, através de melhorias tecnológicas e incorporação de novos vínculos rodoviários críticos.

Em relação às exportações em valor, 96,6% em 2008 foram fora da zona dos países que integram o EID. As principais exportações são voltadas ao petróleo cru, minérios de ferro, ouro, cobre e soja (IIRSA, 2011).

c) Eixo Hidrovia Paraguai-Paraná (HPP)

Este Eixo incorpora territórios da Argentina, da Bolívia, do Paraguai, do Uruguai e do Brasil, sendo todos eles vinculados aos rios Paraguai, Paraná, Tietê e Uruguai.

O objetivo principal deste Eixo é consolidar uma alternativa hidroviária para o transporte de cargas predominante na região. Além disso, desde 1992 existe o Tratado Transporte Fluvial da Hidrovia Paraguai-Paraná e foi estabelecido pelos cinco países o Comitê Intergovernamental da Hidrovia, criado com o objetivo de determinar ações e identificar projetos e obras para facilitar a navegabilidade na Hidrovia.

O Eixo Hidrovia Paraguai-Paraná é o segundo maior Eixo em superfície, correspondendo a 20% do total da região. Sua população representa 30% da América do Sul, terceiro maior Eixo nesse indicador.

Seu PIB é o segundo maior dos EIDs, representando 34% da região. Esta zona é rica em recursos minerais, como minérios de ferro presentes em grandes quantidades nas jazidas de Urucum e Mutum. Além disso, conta com importantes excedentes de energia hidrelétrica e de gás natural, caracterizadas por serem as maiores barragens hidrelétricas da América do Sul.

Em 2008, 85,3% das exportações em valor dos países que integram esse Eixo foram extrazona. Suas principais exportações são soja, petróleo cru, minérios de ferro e farinhas de sementes oleaginosas. Importante destacar que 85,5% dessas exportações são feitas por via marítima (IIRSA, 2011).

d) Eixo de Capricórnio (CAP)

O Eixo possui este nome devido ao trópico em que está inserida esta região, composta pela Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Paraguai. O Eixo de Capricórnio é caracterizado por ser bioceânico, com importantes instalações portuárias em seus extremos, tanto no oceano Pacífico quanto no Atlântico. Tanto sua superfície quanto sua população representa 14% do total da região e representam uma densidade populacional considerada média com 19,1 hab/km².

Seu PIB representa 13,1% da região e os principais meios de produção estão relacionados à extração de recursos minerais, como cobre, ferro, prata e pedras preciosas, além da grande aptidão para a agricultura, e também importantes excedentes energéticos como hidroeletricidade e gás natural.

Em relação às exportações, são predominantes em cobre refinado, soja, petróleo cru e minérios de ferro. Além disso, em 2008, 83,3% das exportações em valor foram extrazona do EID. Importante destacar que este Eixo está enquadrado

no MERCOSUL e houve um crescimento de 290% do valor das exportações entre os anos de 2000 e 2008 (IIRSA, 2011).

e) Eixo Andino do Sul (ADS)

O Eixo Andino do Sul está presente na definição dos 10 Eixos de Integração e Desenvolvimento, porém nenhum projeto ou análise foi feita a seu respeito. Isso devido a sua localização abranger toda a região de fronteira entre a Argentina e o Chile, separados pela Cordilheira dos Andes. Essa Cordilheira é uma das mais extensas do mundo, com mais de 5.000 quilômetros de extensão, representando um grande obstáculo para o Eixo (IIRSA, 2011).

Como essa região é limitada em número de conexões rodoviárias pavimentadas, a estratégia inicial do Eixo era de melhorar essas conexões e promover articulação econômica e comercial da região. Porém, esse Eixo não foi mais mencionado na Metodologia de Planificação Territorial Indicativa.

f) Eixo do Escudo Guianês (GUY)

Este Eixo abrange a região norte do Brasil, a Guiana, o Suriname e a Venezuela. O Eixo do Escudo Guianês é o único que compreende os países da Guiana e Suriname. É o terceiro menor Eixo em questão de superfície e população, com 8% e 4%, respectivamente.

A sua densidade populacional é baixa, 10,7 hab/km² e o Eixo atravessa importantes povoados indígenas. Por isso, tanto as obras de infraestrutura quanto o uso do solo podem gerar impactos ambientais e socioeconômicos na região.

O PIB deste Eixo corresponde a 7% do total da América do Sul, com predominância dos recursos do petróleo, minerais e também do setor pesqueiro e turismo.

As exportações mais importantes do Eixo são petróleo cru, minério de ferro não aglomerado e seus concentrados, feijão de soja, minério de ferro aglomerado e seus concentrados. Além disso, em 2008, 97,9% das exportações em valor dos países foram para fora da zona do EID (IIRSA, 2011).

g) Eixo do Amazonas (AMA)

O Eixo do Amazonas reúne parte do território nacional brasileiro, colombiano, peruano e a totalidade do território equatoriano. Este eixo é caracterizado por ser o

mais vasto em território, correspondendo a 45% da superfície da América do Sul. Dentro de sua área, 30% possui algum tipo de proteção ambiental.

A população deste eixo corresponde a 32% do total da América do Sul, sendo o segundo maior eixo em número de habitantes. Porém, essa área é caracterizada por uma baixa densidade populacional, de 16,5 hab\km².

Além disso, é o quinto maior PIB, correspondendo a 19% da região, com predominância no setor agrário, florestal e turístico. Os principais produtos exportados nessa região são petróleo cru, minério de ferro, soja, minério de cobre e derivados do petróleo. Importante destacar que em 2008, 95,4% das exportações em valor dos países que compõem o Eixo do Amazonas foram para fora da zona do EID (IIRSA, 2011).

Este Eixo possui grandes obstáculos em relação a floresta Amazônica e seus problemas de desmatamento e conflitos no uso do solo. Por isso, são necessárias estratégias de longo prazo para garantir a sustentabilidade do meio ambiente dessa região, aproveitando suas potencialidades.

h) Eixo Interoceânico Central (IOC)

Este Eixo é caracterizado por atravessar a América do Sul horizontalmente, vinculando os principais portos dos oceanos Pacífico e Atlântico. O Eixo Interoceânico Central perpassa os territórios do Brasil, do Paraguai, da Bolívia, do Chile e do Peru, correspondendo a 13% da superfície da região e 26% da população total da América do Sul. A densidade populacional deste Eixo é a terceira maior, com 37,9 hab/km².

O PIB deste Eixo representa 30% do total da América do Sul, sendo o terceiro maior PIB da região. Nos últimos anos foram feitos investimentos no setor agropecuário, devido principalmente ao baixo preço das terras nessa região. Com o avanço tecnológico, houve um aumento na produtividade e abertura para novos mercados, além de investimentos nas diversas áreas de mineração. Em relação às exportações, em 2008, 92% das exportações em valor dos países que integram o EID foram extrazona. As principais exportações são de cobre refinado, minério de cobre, óleos crus de petróleo, soja e concentrados de ferro (IIRSA, 2011).

i) Eixo MERCOSUL-Chile (MCC)

O Eixo MERCOSUL-Chile incorpora as principais cidades, portos e centros econômicos do território que abrange partes da Argentina, do Brasil, do Paraguai, do Uruguai e do Chile. Este Eixo corresponde a 18% da superfície da América do Sul e representa 35% do total da população, sendo este o Eixo com o maior número de habitantes. Devido sua grande população, possui a densidade demográfica mais alta dos Eixos, com 44 hab/km².

Este Eixo se caracteriza com o maior PIB, representando 48% do total da América do Sul, formado principalmente por uma combinação de alta produção da agropecuária, da agroindústria, da indústria de transformação e de prestação de serviços.

Em relação às exportações em valor dos países que integram o EID, em 2008, 83,6% delas foram extrazona, enquanto 16,4% foram entre os países, ou seja, intrarregionais. Importante destacar que os países que integram esse Eixo já fazem parte do MERCOSUL, que reforça a ideia de exportação intrarregional (IIRSA, 2011).

Há bastante diversidade em relação às exportações, mas 34% delas são compreendidas entre cobre, soja, óleos crus de petróleo, minérios de ferro, farinhas de sementes oleaginosas e outros resíduos de óleo vegetal (IIRSA, 2011).

Com a tendência a alta produção agropecuária e o crescimento das cidades intermediárias na região será cada vez mais necessária a melhoria na infraestrutura existente, além de novos fluxos de transportes e novas necessidades de integração.

j) Eixo do Sul (DES)

O Eixo do Sul abrange territórios da Argentina e do Chile e se caracteriza pelo seu caráter bioceânico, com importantes instalações portuárias nos oceanos Pacífico e Atlântico. É o menor Eixo dos propostos pela IIRSA, correspondendo a 3% da superfície da América do Sul e 2% da população total. Da mesma forma, possui uma densidade populacional baixa, com 9,4 hab/km², devido às suas extensas áreas destinadas a conservação ambiental, como parques e reservas nacionais.

O PIB deste Eixo representa 5% do total da América do Sul, caracterizado pela presença de agroindústrias e indústrias manufatureiras, geração de energia elétrica,

petróleo e gás, exploração dos setores agropecuários, pesqueiros e silvicultores, além da prestação de serviços, principalmente o turismo.

Em 2008, 95,8% das exportações em valor dos países que integram o Eixo do Sul foram extrazona. Os principais produtos exportados foram cobre refinado, minérios de cobre, farinhas de sementes oleaginosas, óleo de soja e derivados do petróleo (IIRSA, 2011).

Diferente do Eixo Andino do Sul, focado na inclusão de toda a fronteira da Argentina e do Chile, este Eixo prioriza áreas mais específicas, focados na modernização de portos, aumento na capacidade e pavimentação rodoviária fronteiriça e na promoção do turismo voltado a noção de sustentabilidade e preservação ambiental (SCHEIBE, 2013).

De todos os Eixos apresentados até agora, o Brasil está incluído em 7 dos 10 Eixos de Integração e Desenvolvimento, devido a sua extensão territorial e por fazer fronteira com quase todos os países da América do Sul. Todos os eixos se destacam por serem produtores de *commodities* e terem sua atividade voltada à extração de recursos minerais. As exportações de todos os Eixos são em sua maioria voltada para fora dos países que integram cada EID.

4.2 Processos Setoriais de Integração

Os Processos Setoriais de Integração – PSIs constituem mais um pilar do Planejamento Territorial Indicativo proposto pela IIRSA. O PSI tem por objetivo identificar e propor soluções aos obstáculos de natureza normativa e institucional presentes da região que impedem seu desenvolvimento e operação da infraestrutura. Além de serem comuns a vários EIDs, a maioria dos PSIs são multissetoriais e requerem ações conjuntas entre os países para maior eficácia ao remover os obstáculos.

Foram realizados importantes estudos e diagnósticos nas áreas inicialmente propostas dos PSIs. São elas: Instrumentos de Financiamento de Projetos de Integração Física Regional; Integração Energética; Facilitação de Passos de Fronteira/Integração fronteiriça; Tecnologias da Informação e das Comunicações; Sistemas Operacionais de Transporte Aéreo; Sistemas Operacionais de Transporte Marítimo; Sistemas Operacionais de Transporte Multimodal (IIRSA, 2011).

Até junho de 2010 notaram-se avanços em PSIs relacionados a necessidades específicas, como os de passos de fronteira e de integração fronteiriça. Porém, os resultados ao longo desse período foram modestos em relação às expectativas, principalmente nas áreas de energia e de transportes aéreo, marítimo e multimodal. Conforme publicado em IIRSA (2011, p. 112):

isto prova que esta agenda continuará requerendo um esforço maior dos países sul-americanos para potencializar o uso das infraestruturas de integração, para atrair o setor privado para os projetos, reduzir os custos de transporte e promover o fortalecimento de mercados e de produção regionais.

Portanto, nota-se a tendência a atrair o setor privado para investimento dos projetos.

A definição dos PSIs, desde sua proposta inicial em 2002 foi sofrendo mudanças de acordo com as redefinições dos EIDs e do progresso da iniciativa IIRSA. Atualmente estão sendo trabalhados 7 processos, conforme descrito a seguir:

- Transporte de Carga e Logística: com ações para aumentar a competitividade econômica regional através de melhorias no desempenho logístico e do transporte de carga;
- Integração Aérea: ações para promover a conexão econômica regional através do transporte aéreo de carga e passageiros;
- Integração através de Portos e Hidrovias: objetiva identificar os marcos regulatórios dos portos, bem como melhorar as vias de navegação entre os países e mapear os projetos já existentes.
- Integração Ferroviária: ações para intensificar as políticas e os projetos do setor ferroviário que promovam desenvolvimento econômico e social, através de temas regulatórios, novas infraestruturas e acordos entre operadores ferroviários.
- Telecomunicações: promove o uso intensivo das Tecnologias de Informação e Comunicações, conhecidas como TICs, com o objetivo de superar as barreiras geográficas. Também objetiva estudar e propor alternativas para promover a interconexão das estruturas de rede e fibra ótica.
- Integração e Facilitação Fronteiriça: objetiva a facilitação da mobilidade entre bens e pessoas nas regiões de fronteiras.
- Integração Comercial por Envios Postais para *MiPymes*: incentiva a inclusão das micros, pequenas e médias empresas no mercado internacional através da implementação de um sistema de exportação e importação simplificado.

4.3 Portfólio de Projetos e Projetos Prioritários

Após seus anos iniciais de criação, a IIRSA, através do trabalho participativo dos doze países organizados em diversos GTEs, desenvolveu entre os anos de 2003 e 2004 a ordenação do seu portfólio de projetos. Inicialmente, o portfólio possuía alguns objetivos principais:

- compreensão mais ampla da contribuição de cada grupo de projetos para o desenvolvimento sustentável, mediante a integração física;
- vinculação mais concreta entre a estratégia de integração física e os projetos de infraestrutura em seus espaços territoriais; e
- identificação dos impactos dos grupos de projetos e a melhor funcionalidade logística do conjunto dos investimentos (IIRSA, 2011, p. 79).

Os projetos da IIRSA foram escolhidos através de importantes parâmetros e princípios como: adequação dos investimentos aos ecossistemas de cada região; impactos transnacionais; complementaridade entre os projetos; sinergias resultantes da interação direta e indireta entre os eixos; e, geração de oportunidades de emprego e renda para os habitantes locais (ARAUJO, 2009).

Hirschman (1961) reconhece a importância dos investimentos em infraestrutura, através do estabelecimento de sequências eficientes de investimentos, buscando maior sinergia entre os setores. Sendo assim, os projetos não devem ser priorizados por interesses individuais, mas sim levar em conta o processo de sinergia.

A criação e a delimitação dos EIDs foram realizadas a partir da identificação de áreas prioritárias para receber investimentos em infraestrutura. Para isso, a IIRSA selecionou um portfólio inicial com 335 projetos em 2003, com um investimento estimado em mais de 37 bilhões de dólares. Com o passar dos anos, o portfólio de projetos da IIRSA foi se modificando e sendo atualizado, resultando em um aumento considerável no número de projetos e no investimento estimado, conforme pode-se ver na Tabela 2, apresentada a seguir.

Tabela 2 – Evolução do número de projetos e investimento estimado por EID

ANOS	Projetos - Investimento	AMA	AND	CAP	GUY	HPP	IOC	MCC	PBB	DES	TOTAL
2003	Nº projetos	44	74	34	32		44	68	18	21	335
	Milhões de US\$	2.011,0	4.975,0	2.031,0	366,0		3.306,0	12.076,0	11.588,0	1.072,0	37.425,0
2004	Nº projetos	44	74	34	32		44	68	18	21	335
	Milhões de US\$	2.011,0	4.975,0	2.031,0	366,0		3.306,0	12.076,0	11.588,0	1.072,0	37.425,0
2005	Nº projetos	54	73	36	32		44	71	18	21	349
	Milhões de US\$	2.382,0	4.975,0	2.031,0	366,0		3.306,0	12.161,0	11.588,0	1.071,0	37.880,0
2006	Nº projetos	54	73	36	32		44	71	18	21	349
	Milhões de US\$	2.382,0	4.975,0	2.031,0	366,0		3.306,0	12.161,0	11.588,0	1.071,0	37.880,0
2007	Nº projetos	57	65	63	32	98	49	91	23	26	504
	Milhões de US\$	3.208,4	6.097,0	6.083,0	5.847,0	2.829,0	4.651,0	19.465,0	17.561,0	2.530,0	68.271,4
2008	Nº projetos	57	65	69	25	88	54	105	23	26	510
	Milhões de US\$	5.281,0	7.050,0	7.945,0	927,0	3.974,0	4.576,0	29.339,0	12.888,0	2.533,0	74.542,0
2009	Nº projetos	57	65	69	25	88	54	105	23	26	510
	Milhões de US\$	5.281,0	7.050,0	7.945,0	927,0	3.974,0	4.576,0	29.339,0	12.888,0	2.533,0	74.542,0
2010	Nº projetos	58	64	72	25	95	55	107	23	27	524
	Milhões de US\$	5.401,9	7.478,0	9.421,4	1.694,9	6.677,4	5.525,1	35.836,2	21.402,3	2.713,0	96.119,2
2011	Nº projetos	64	64	76	18	93	61	105	25	27	531
	Milhões de US\$	6.099,9	9.343,5	8.979,1	4.540,3	6.514,7	4.112,7	44.389,8	29.557,8	2.738,0	116.120,6
2012	Nº projetos	64	64	80	18	94	61	113	25	27	544
	Milhões de US\$	8.867,6	8.692,4	11.959,1	4.465,4	8.460,7	5.209,2	50.974,4	28.878,7	2.817,0	130.139,1
2013	Nº projetos	88	65	82	20	94	62	122	26	28	585
	Milhões de US\$	28.948,9	9.183,5	13.974,6	4.560,4	7.865,1	8.830,5	52.701,1	29.089,8	2.762,0	157.730,5
2014	Nº projetos	82	64	83	20	95	61	123	25	28	579
	Milhões de US\$	25.070,2	9.962,1	17.929,5	4.581,3	7.574,4	8.907,6	54.608,3	32.131,9	2.744,6	163.324,5
2015	Nº projetos	74	67	82	20	92	63	124	24	49	593
	Milhões de US\$	22.420,8	28.614,0	16.314,7	4.581,3	7.328,2	11.614,8	56.168,9	31.431,9	4.146,6	182.435,7

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados de IIRSA (2015).

Notas: os totais de "Número de projetos" e "Investimento estimado" não se relacionam com a soma aritmética dos totais por EID devido à existência de dois projetos que articulam dois grupos de Eixos de Integração e Desenvolvimento: o Passo de Fronteira Pircas Negras, pertencentes aos Eixos de Capricórnio e MERCOSUL - Chile; e a Construção da Ferrovia Cascavel - Foz do Iguaçu, pertencente aos Eixos de Capricórnio e Hidrovia Paraguai – Paraná.

De 2006 para 2007, observa-se um aumento significativo de quase 70% no número total de projetos e 55,5% de aumento no investimento estimado. Esse aumento se deu devido à aprovação de objetivos estratégicos por parte da IIRSA para o período de 2006-2010, que caracterizou a segunda fase do Planejamento Territorial Indicativo. Essa fase teve por objetivo ampliar a abrangência estratégica do portfólio de projetos, gerando oportunidades de desenvolvimento sustentável. Para isso foram incorporadas novas ferramentas de análise e de planejamento territorial para os projetos (IIRSA, 2011). Além disso, foram incorporados os primeiros 98 projetos para o Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná, que antes não contava com nenhum projeto.

Em 2010, a IIRSA contava com um portfólio de 524 projetos, somando um investimento estimado de 96,12 bilhões de dólares. Destes, 451 projetos eram referentes ao setor de transportes, 64 no setor de energia e 9 no setor de comunicações. Importante destacar que mesmo representando 12% do portfólio, o

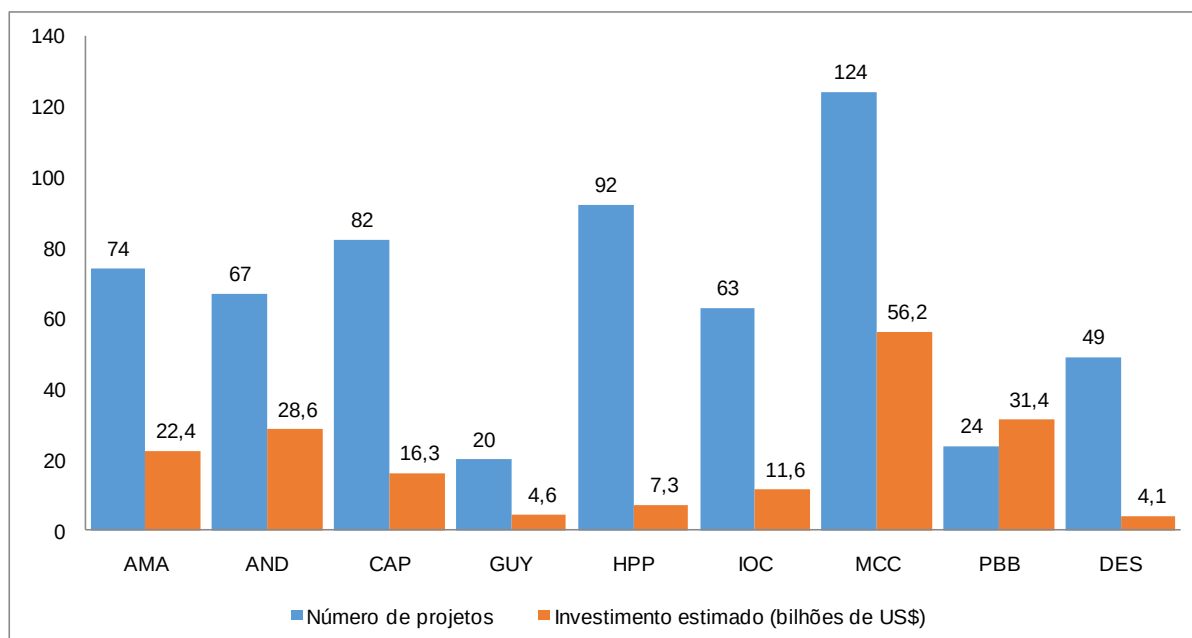
setor de energia representa 42% do investimento total dos projetos, e foram concentrados nos Eixos MERCOSUL-Chile e Peru-Brasil-Bolívia (IIRSA, 2011).

Ainda, em 2010, a IIRSA foi incorporada como órgão técnico do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN)⁹. O COSIPLAN se propôs a dar continuidade nos projetos da IIRSA, promovendo algumas alterações e melhorias. Em 2011, o portfólio de projetos contou com 531 projetos, somando um investimento estimado de 116,12 bilhões de dólares, sendo o Eixo MERCOSUL-Chile com o maior percentual de projetos e de investimento: 38,23% e 19,77%, respectivamente.

Ano após ano, vê-se um número crescente tanto de projetos, quanto no investimento, com exceção de 2014, com a exclusão de alguns projetos que desde 2008 não sofreram avanços.

Em 2015 foi divulgado o último portfólio de projetos, apresentando um número de 593 projetos, somando um investimento de mais de 182 bilhões de dólares, distribuídos conforme gráfico a seguir.

Gráfico 2 – Número de projetos e investimento estimado por EID



Fonte: elaborado pela autora a partir de dados disponíveis em IIRSA (2015).

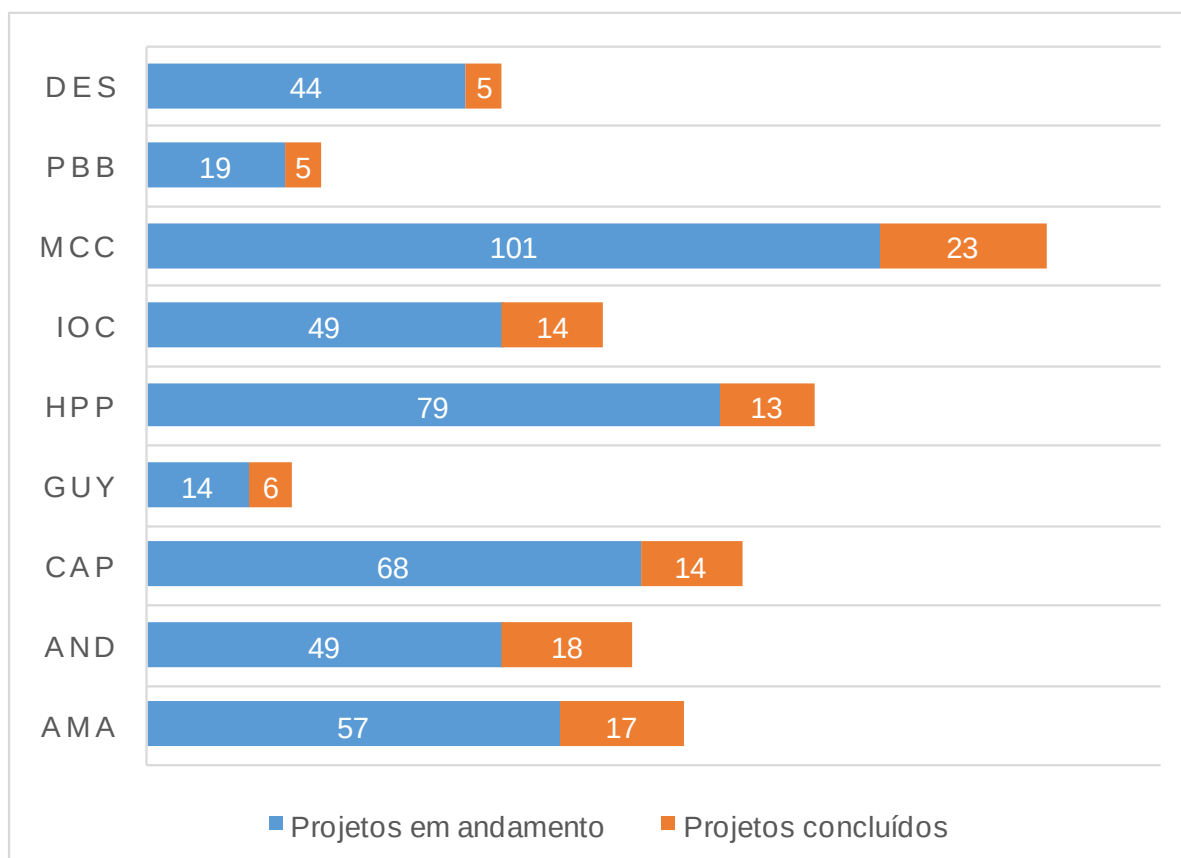
Conforme apresentado, o Eixo MERCOSUL-Chile é o maior em termos de número de projetos e de investimento estimado, correspondendo respectivamente a

⁹ Maiores detalhes dessa incorporação serão tratados nas próximas seções.

20,91% e 30,79% do total dos projetos. O Eixo Peru-Brasil-Bolívia possui o segundo menor número de projetos, porém representa o segundo maior investimento dos eixos, com 17,23%. Já o Eixo do Escudo-Guianês conta com o menor número de projetos e apenas 2,51% investidos.

Em relação aos projetos já finalizados, pode-se ver no Gráfico 3 a seguir que 19,4% dos projetos do portfólio foram concluídos. O restante dos projetos encontra-se em andamento (em execução, pré-execução e em fase de perfil). Os 115 projetos já concluídos somam um investimento total de US\$ 26,11 bilhões, dos quais 32% foram investidos no Eixo MERCOSUL-Chile, 24,6% no Eixo do Amazonas e 22,9% no Eixo Peru-Brasil-Bolívia (IIRSA, 2015).

Gráfico 3 – Projetos em andamento e concluídos por EID



Fonte: elaborado pela autora a partir de dados disponíveis em IIRSA (2015).

Um importante fator para a definição dos projetos é a sua fonte de financiamento. Para tanto, a IIRSA (2011, p. 82) considera importante determinar “a capacidade de atrair investidores privados, públicos e associações público-privadas

para financiarem os projetos de infraestrutura do grupo, em virtude de sua rentabilidade esperada e riscos associados”.

Até 2010, a principal fonte de financiamento dos projetos IIRSA era o setor público, com 46% dos investimentos, seguido pelos empreendimentos de caráter público-privado com 37% e o setor privado correspondendo a 17% dos investimentos (IIRSA, 2011).

Após a incorporação à COSIPLAN, houve um incentivo por parte da proposta da UNASUL de reforçar o investimento do setor público nos projetos de infraestrutura e trazer diferentes agentes para financiamento, além dos já existentes que participam do CCT da IIRSA – BID, CAF e FONPLATA. Para tanto, em 2015, 63% dos investimentos foram financiados pelo setor público, 19% pelo setor privado e 18% pelas iniciativas público-privadas (IIRSA, 2015).

Tabela 3 – Tipo de financiamento dos projetos

Fonte	Número de projetos	Investimento estimado (Milhões de US\$)	%
Tesouro Nacional	330	69.735,6	38,22
Privados	85	42.900,1	23,52
BID	37	4.629,2	2,54
CAF	30	2.856,9	1,57
Vários	13	3.279,9	1,80
Binacional	11	5.847,8	3,21
Tesouro Provincial	11	2.071,0	1,14
FOCEM	10	819,0	0,45
FONPLATA	6	298,9	0,16
União Europeia	4	179,5	0,10
Bancos Privados	3	118,0	0,06
Governo chinês	3	400,0	0,22
Banco Mundial	3	172,5	0,09
BNDES	2	157,1	0,09
JBIC	2	185,9	0,10
Tesouro Municipal	1	2.100,0	1,15
A definir	80	46.685,2	25,59

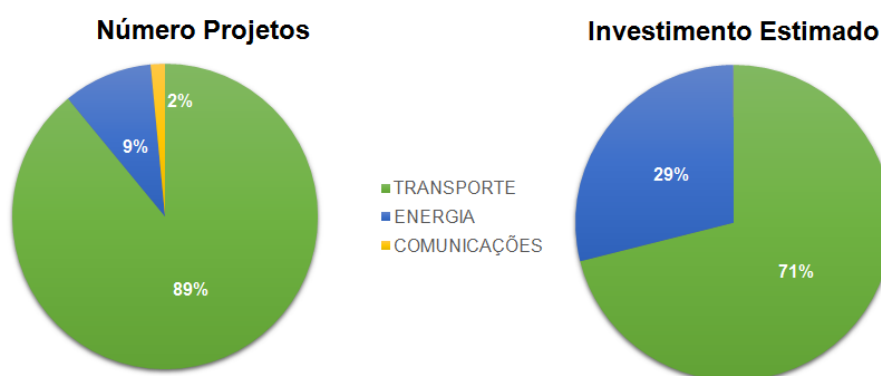
Fonte: elaborado pela autora a partir de dados disponíveis em IIRSA (2015).

Conforme Tabela 3, houve uma participação considerável de diferentes órgãos e instituições no financiamento dos projetos, como as fontes privadas com 23,52% dos investimentos, a União Europeia, Governo Chinês, Banco Mundial e JBIC (Banco estatal Japonês) com uma pequena participação de 0,5% dos investimentos.

Já os Tesouros Nacionais dos países representam 38,22% do valor dos investimentos, ressaltando o compromisso do setor público com o financiamento dos projetos.

Quanto aos três principais setores que compõe a IIRSA, transportes, energia e comunicações, observa-se no Gráfico 4 que o setor de transportes continua sendo o mais relevante dentre os projetos do portfólio. O setor de transportes soma 528 projetos e um investimento de US\$ 129,68 bilhões, sendo 44,2% do número de projetos e 32,6% do investimento referentes a projetos rodoviários. O setor de energia soma 56 projetos com um investimento estimado de US\$ 52,71 bilhões e o setor de comunicações com 9 projetos, somando um investimento de US\$ 41,6 milhões, representando menos de 1% no total dos investimentos estimados.

Gráfico 4 – Percentual do número de projetos e investimento por setor



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados disponíveis em IIRSA (2015).

Em relação aos projetos já concluídos, 68,7% foram no setor dos transportes, 20% no setor de energia e 1,7% no setor de comunicações. Porém, os 23 projetos concluídos no setor de energia representam 44% do investimento do total dos projetos concluídos, devido aos altos custos das obras. No setor dos transportes, o transporte multimodal não apresentou nenhum projeto concluído até agora. O subsetor rodoviário apresenta 52 projetos já concluídos, representando um investimento de 40,2% do total dos projetos e 71,8% do total investido no setor de transportes. Pode-se perceber a predominância do subsetor rodoviário nos projetos da IIRSA, representando o maior percentual em investimentos e em número de

projetos de toda a Carteira, 32,6% do total do investimento estimado e 44,2% do número de projetos em todos os setores.

Tabela 4 – Número de projetos e investimento estimado por subsetor

SETOR	SUBSETOR	Projetos	Investimento estimado (Milhões de US\$)	Projetos concluídos	Investimento estimado (Milhões de US\$)
TRANSPORTE	Aéreo	25	6.929,5	6	168,3
	Rodoviário	262	59.473,1	52	10.490,6
	Ferroviário	67	47.903,4	8	3.238,0
	Fluvial	75	2.887,0	7	55,0
	Marítimo	38	10.944,5	6	585,0
	Multimodal	14	623,7	0	-
	Passos de Fronteira	47	917,3	11	75,5
TOTAL TRANSPORTE		528	129.678,5	90	14.612,4
ENERGIA	Geração Energética	25	42.065,5	7	3.324,0
	Interconexão energética	31	10.650,2	16	8.176,4
TOTAL ENERGIA		56	52.715,7	23	11.500,4
COMUNICAÇÕES	Interconexão de comunicações	9	41,6	2	-
TOTAL COMUNICAÇÕES		9	41,6	2	-
TOTAL		593	182.435,8	115	26.112,8

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados disponíveis em IIRSA (2015).

Em relação à abrangência dos projetos, temos 489 projetos nacionais, representando 84,6% do investimento total dos projetos, 97 projetos binacionais, com 15% do investimento e 7 projetos multinacionais, representando 0,4% dos investimentos totais (IIRSA, 2015).

Tabela 5 – Número de projetos por país

País	Número de projetos	Nacional	Bi nacional	Multi nacional	Projetos concluídos	Investimento estimado (Milhões de US\$)
Argentina	185	150	35		21	6.195,0
Bolívia	53	31	19	3	4	17,0
Brasil	99	71	25	3	28	13.296,0
Chile	74	57	17		20	960,7
Colômbia	36	18	15	3	10	556,2
Equador	42	20	19	3	15	788,5
Guiana	8	3	2	3	2	10,0
Paraguai	66	43	22	1	11	1.994,8
Peru	75	51	21	3	15	3.214,2
Suriname	7	3	1	3	0	-
Uruguai	42	33	9		7	481,2
Venezuela	22	9	9	4	2	125,2

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados disponíveis em IIRSA (2015).

A Argentina possui o maior número de projetos envolvidos, sendo a maioria deles, nacionais. Porém, possui apenas 11% de seus projetos já concluídos, somando um investimento de US\$ 6,195 bilhões. Já o Brasil possui 71 projetos nacionais e está envolvido em 3 projetos multinacionais. Possui 28 projetos concluídos e o maior investimento dentre os países, de US\$ 13,296 bilhões. Guiana e Suriname possuem 3 projetos nacionais e participam de 3 projetos multinacionais.

A Agenda de Implementação Consensual (AIC) adotada para o período de 2005 – 2010, contou inicialmente com um conjunto de 31 projetos prioritários, acordados pelos países durante a VI Reunião do Comitê de Direção Executiva da IIRSA em novembro de 2004, em Lima. A ideia dessa agenda foi priorizar alguns projetos estratégicos de curto prazo que eram considerados de maior impacto para a integração infraestrutural, para serem realizados dentro do período de 5 anos (IIRSA, 2011).

Alguns critérios orientaram a seleção desses 31 projetos prioritários: projetos com apoio político dos países envolvidos; projetos Âncora¹⁰; nível de preparação dos projetos, com boas perspectivas de financiamento e de execução em curto prazo; e projetos dos EIDs melhor avaliados nas reuniões (IIRSA, 2011).

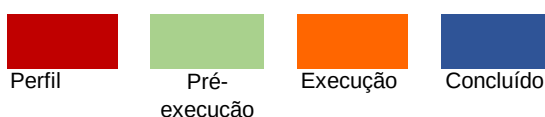
Esses projetos prioritários somavam um investimento estimado de 14,023 bilhões de dólares, nos quais 15 deles requeriam investimentos de mais de um país, e os outros 16 são projetos nacionais, geralmente com efeito de interligar fronteiras. Além disso, 28 projetos eram ligados à área de transportes, um na área de energia e 2 na área de comunicação. Dos 28 projetos na área de transportes, 24 eram rodoviários, dois hidroviários e dois ferroviários.

Conforme Quadro 1 apresentado a seguir, até julho de 2010, apenas 2 projetos foram concluídos, somando um investimento de US\$ 22 milhões. Ainda, 19 projetos estavam em fase de execução, 8 projetos em fase de pré-execução e 2 projetos em fase de perfil. Cabe salientar que os projetos em fase de perfil são aqueles que estavam em fase muito preliminar e sendo estudados.

¹⁰ Um projeto Âncora é caracterizado por ser um projeto especial identificado na formação de um grupo a fim de viabilizar sinergias (IIRSA, 2011).

Quadro 1 – Projetos da AIC (2005-2010)

Status	Número	Projeto	Eixo	Investimento (Bilhões de US\$)	País
	1	Duplicação da Rodovia 14, entre Paso de los Libres e Gualaguaychú	MCC	0,78	AR
	2	Adequação do Corredor Rio Branco - Montevideu - Colonia - Nueva Palmira	MCC	0,234	UR
	3	Construção da Ponte Internacional Jaguarão - Rio Branco	MCC	0,035	BR/UR
	4	Duplicação do Trecho Palhoça - Osorio (Rodovia Mercosul)	MCC	0,70	BR
	5	Projeto Ferroviário Los Andes - Mendoza (Estrada de Ferro Transandina Central)	MCC	5,10	AR-CH
	6	Rodovia Internacional 60-CH (setor Valparaíso-Los Andes)	MCC	0,286	CH
	7	Gasoduto do Nordeste Argentino	MCC	1,00	AR
	8	Construção da Ponte Binacional Salvador Mazza - Yacuiba e Centro de Fronteira	CAP	0,023	AR/BO
	9	Nova Ponte Presidente Franco-Porto Meira, com Centro de Fronteira Paraguai-Brasil	CAP	0,08	PA/BR
	10	Construção da Rodovia Pailón-San José-Puerto Suárez	IOC	0,477	BO
	11	Anel Ferroviário de São Paulo (Trecho Norte e Sul)	IOC	0,85	BR
	12	Passo de Fronteira Infante Rivarola-Cañada Oruro	IOC	0,002	BO/PA
	13	Construção da Rodovia Cañada Oruro - Villamontes - Tarija - Estación Abaroa	IOC	0,049	BO
	14	Rodovia Toledo-Pisiga	IOC	0,095	BO
	15	Pavimentação e Melhoria da Rodovia Iquique-Colchane	IOC	0,042	CH
	16	Reabilitação do Trecho El Sillar	IOC	0,12	BO
	17	Centro Binacional de Atendimento de Fronteira Desaguadero	AND	0,0075	BO/PE
	18	Passo de Fronteira Cúcuta-San Antonio del Táchira	AND	0,002	CO/VE
	19	Recuperação da Navegabilidade do Rio Meta	AND	0,108	CO/VE
	20	Corredor rodoviário Tumaco-Pasto-Mocoa-Puerto Asís	AMA	0,373	CO
	21	Rodovia Paita-Tarapoto-Yurimaguas, Portos e Centros Logísticos	AMA	0,6812	PE
	22	Rodovia Lima-Tingo María-Pucallpa, Portos e Centros Logísticos	AMA	1,3513	PE
	23	Porto Francisco de Orellana	AMA	0,1053	EQ
	24	Pavimentação Iñapari-Porto Maldonado-Inambari, Inambari-Juliaca/Inambari-Cusco	PBB	1,3843	PE
	25	Ponte sobre o Rio Acre	PBB	0,012	BR
	26	Rodovia Boa Vista-Bon m-Lethem-Georgetown	GUY	0,0033	GU/BR
	27	Ponte sobre o Rio Takutu	GUY	0,01	GU/BR
	28	Rodovia Venezuela (Cidade Guiana)-Guiana (Georgetown)-Suriname (Paramaribo)	GUY	0,0008	VE/GU/SU
	29	Melhorias na Via Nieuw Nickerie-Paramaribo-Albina e Cruzamento Internacional sobre o Rio Marowijne	GUY	0,105	SU/GU
	30	Exportação por Remessas Postais para Médias, Pequenas e Microempresas	TICs	0,005	Regional
	31	Implementação de Acordo de Roaming na América do Sul	TICs	0,0013	Regional



Fonte: elaboração da autora a partir dos dados apresentados em IIRSA (2011, p. 106-107).

Notas: TICs - Tecnologias da Informação e Comunicações.

Destes 31 projetos, apenas 3 eram regionais, enquanto 16 eram nacionais e 12 binacionais. Além disso, a Amazônia não aparecia em nenhum projeto de conexão aos centros da América do Sul. Outro detalhe importante são os Eixos priorizados com esses projetos. Os Eixos MERCOSUL-Chile e Interoceânico Central, caracterizados por serem áreas geoeconômicas consolidadas, possuem 7 projetos prioritários cada um.

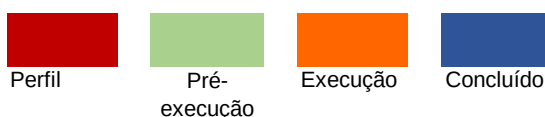
Padula (2008) critica a AIC por ser um valor muito alto para ser implementado como prioridade em 5 anos. Além disso, as obras se mostraram dispersas e os

projetos de transportes, com predominância no setor rodoviário, foram voltados para a costa. Dos 28 projetos da área de transportes, 24 eram rodoviários, 2 ferroviários e 2 hidroviários. Ou seja, não houve iniciativa para a reestruturação da matriz de transportes regional. Portanto, a AIC 2005-2010 não buscou alterar a matriz regional de transportes, e a maioria deles encontra-se voltado para a costa.

Com a incorporação à COSIPLAN, foi acordado uma nova relação para projetos prioritários, antes conhecida como a Agenda de Implementação Consensual (AIC), e agora denominada Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), planejada para o período de 2012 a 2022. Novamente foram apontados 31 projetos, conhecidos como “projetos estruturados”. Segundo Scheibe (2013), um projeto estruturado é um conjunto de obras ou de projetos que reunidos conformam uma mesma estrutura. Portanto, além do aspecto temporal ser maior que a AIC, o API é mais amplo no número de obras contempladas, com 103 projetos individuais reunidos pelos 31 projetos estruturados, com investimento estimado de 21,136 bilhões de dólares (IIRSA, 2015).

Quadro 2 – Projetos Estruturados API

Status	Número	Projeto	Eixo	Investimento (Bilhões de US\$)	País
	1	Eje Vial Paita - Tarapoto - Yurimaguas, puertos, centros Logísticos e hidrovías	AMA	0,382	PE
	2	Eje Vial Callao - La Oroya - Pucallpa, Puertos, Centros Logísticos E Hidrovías	AMA	2,762	PE
	3	Acceso Nororiental al Río Amazonas	AMA	0,062	BR/CO/EQ/PE
	4	Corredor Vial Caracas - Bogotá - Buenaventura / Quito	AND	3,350	CO/EQ/VE
	5	Interconexión Fronteriza Colombia - Ecuador	AND	0,288	CO/EQ
	6	Sistema de Conectividad de Pasos de Frontera Colombia - Venezuela	AND	0,016	CO/VE
	7	Centro Binacional de Atención de Frontera (Cebaf) Desaguadero	AND	0,030	BO/PE
	8	Autopista Del Sol: Mejoramiento y Rehabilitación del Tramo Sullana - Aguas Verdes (Incluye vía de evitamiento de Tumbes)	AND	0,575	PE
	9	Construcción Del Puente Binacional Salvador Mazza - Yacuiba Y Centro De Frontera	CAP	0,045	AR/BO
	10	Conexión Oeste Argentina - Bolivia	CAP	0,477	AR/BO
	11	Corredor Ferroviario Bioceánico Paranaguá - Antofagasta	CAP	5,325	AR/BR/CH/PA
	12	Conexión Vial Foz - Ciudad del Este - Asunción - Clorinda	CAP	0,774	AR/BR/PA
	13	Línea de Transmisión 500 Kv (Itaipú - Asunción - Yacyreta)	CAP	0,852	BR/PA
	14	Rehabilitación de la Carretera Caracas - Manaus	GUY	0,407	BR/VE
	15	Ruta Boa Vista - Bonfim - Lethem - Linden - Georgetown	GUY	0,250	BR/GU
	16	Rutas de conexión entre Venezuela (Ciudad Guayana) - Guyana (Georgetown) - Suriname (South Drain - Apura - Zanderij - Moengo - Albina), incluyendo la construcción del puente sobre el Río Corentine	HPP	0,302	GU/SU/VE
	17	Mejoramiento de la navegabilidad de los ríos de la Cuenca Del Plata	HPP	1,170	AR/BO/BR/PA/UR
	18	Interconexión Ferroviaria Paraguay - Argentina – Uruguay	HPP	0,277	AR/PA/UR
	19	Rehabilitación del Ramal Ferroviario Chamberlain - Fray Bentos	HPP	0,100	UR
	20	Circunvalación vial de Nueva Palmira y Sistema de accesos terrestres Al Puerto	HPP	0,015	UR
	21	Aeropuerto distribuidor de carga y Pasajeros Para Sudamérica (Hub Aeropuerto Internacional Viru Viru, Santa Cruz)	IOC	0,020	BO
	22	Mejoramiento de la conectividad vial en el Eje Interoceánico Central	IOC	0,420	BO/BR
	23	Paso de Frontera Infante Rivarola - Cañada Oroya	IOC	0,002	BO/PA
	24	Corredor Ferroviario Bioceánico Central (Tramo Boliviano)	IOC	0,007	BO
	25	Túnel Binacional Agua Negra	MCC	1,600	AR/CH
	26	Gasoducto del Noreste Argentino	MCC	1,000	AR/BO
	27	Optimización del Sistema Paso de Frontera Cristo Redentor	MCC	0,272	AR/CH
	28	Corredor Ferroviario Montevideo - Cacequí	MCC	0,140	BR/UR
	29	Construcción del Puente Internacional Jaguarão - Río Branco	MCC	0,094	BR/UR
	30	Transporte Multimodal en Sistema Laguna Merín y Lagoa Dos Patos	MCC	0,038	BR/UR
	31	Conexión Porto Velho - Costa Peruana	PBB	0,085	BR/PE



Fonte: elaboração da autora a partir dos dados apresentados em IIRSA (2015, p. 71).

Importante destacar que os critérios de seleção desses projetos prioritários, baseando-se na experiência da primeira década da IIRSA, os APIs, deveriam também ser prioritários nas agendas de governos nacionais, subnacionais e sub-regionais transfronteiriços aos Estados envolvidos e serem compatíveis com os programas complementares de desenvolvimento sustentável de sua região (SCHEIBE, 2013).

Com a implementação dos PSIs, verifica-se a evolução quanto à abrangência dos projetos em relação a AIC. A nova agenda possui 15 projetos de caráter binacional e 7 transnacionais, o que representa uma maior interconexão entre os

países. Mesmo que quase 50% dos projetos estejam concentrados nos Eixos que já estão melhores estabelecidos economicamente, como é o caso do Eixo MERCOSUL-Chile, Capricórnio e Interoceânico Central, há um investimento expressivo nos Eixos Andino e Amazônico, com US\$ 3,7 bilhões e US\$ 3,2 bilhões, respectivamente.

Ainda, 94% dos projetos correspondem ao setor de transportes, e destes, 50% se concentram no setor rodoviário. Com o estabelecimento da API, ficou clara a melhoria na adoção dos critérios de seleção com projetos mais abrangentes territorialmente, mas ainda com a integração voltada para fora. Em relação aos transportes multimodais, houve um avanço nos projetos ferroviários de 2 para 4 projetos, mas ainda a predominância do transporte rodoviário (COSTA; MENDER; TANCREDI, 2015).

4.3 O Surgimento da UNASUL e a Incorporação ao COSIPLAN

Oito anos após a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul em 2000 em Brasília, os mesmos 12 presidentes de seus respectivos países se reúnem mais uma vez na mesma localidade, com o objetivo de aprovar o Tratado Construtivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

A UNASUL configura-se como um processo de integração em que a questão comercial não é entendida como objetivo principal. Segundo seu Tratado Constitutivo:

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

A questão da identidade sul-americana é bem reforçada na construção do discurso da UNASUL, enfatizando o passado em comum experimentado por todos os países. Mesmo que haja uma grande diversidade étnica, linguística e cultural, os povos da América do Sul compartilham a história de exploração pelas potências mundiais. Dessa forma, a manutenção das soberanias nacionais depende da

construção de um espaço sul-americano que tenha autonomia frente ao sistema internacional (MARIANO, 2014).

Pode-se afirmar que a IIRSA foi o primeiro passo de aproximação para dar origem a UNASUL em 2008 e reafirmou a importância da infraestrutura na região Sul-Americana. Por isso, oficialmente, em 2010 a IIRSA foi incorporada pelo Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), fórum técnico da UNASUL.

Dentre os 21 objetivos específicos divulgados pelo Tratado Constitutivo da UNASUL em 2008, dois deles estão diretamente ligados a ações que a IIRSA já vinha desenvolvendo:

d) a integração energética para o aproveitamento integral, sustentável e solidário dos recursos da região; e) o desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região e entre nossos povos de acordo com o critério de desenvolvimento social e econômico sustentáveis (UNASUL, 2008, s.p).

Cabe ressaltar que a IIRSA, embora incorporada a COSIPLAN, não deixa de existir. Além disso, os Eixos de Integração e Desenvolvimento não foram modificados com a incorporação, ainda sendo utilizado como metodologia para o ordenamento dos projetos novos que foram introduzidos após o início da UNASUL. Ainda, propôs a ampliação do seu conceito, adicionando o tema de assimetrias, desenvolvimento sustentável e desenvolvimento endógeno.

O objetivo da COSIPLAN é dar continuidade nos trabalhos da IIRSA, mas ao mesmo tempo realizar alterações e melhorias, no que diz respeito à condução da integração regional infraestrutural. A COSIPLAN, juntamente com a UNASUL incentiva a participação dos governos dos países participantes, que até então pouco tinham participado no processo.

A incorporação da IIRSA ao COSIPLAN como órgão técnico representou uma tentativa de mudança frente às críticas realizadas sobre os 10 anos iniciais da iniciativa. O COSIPLAN buscou dar mais ênfase a participação dos governos dos países sobre o tema de infraestrutura, como alternativa aos principais órgãos envolvidos com os projetos da IIRSA: BID, CAF e FONPLATA. Existe um interesse por parte do COSIPLAN em reestruturar a iniciativa IIRSA e abandonar seu princípio inicial de regionalismo aberto através do interesse no caráter político-estratégico.

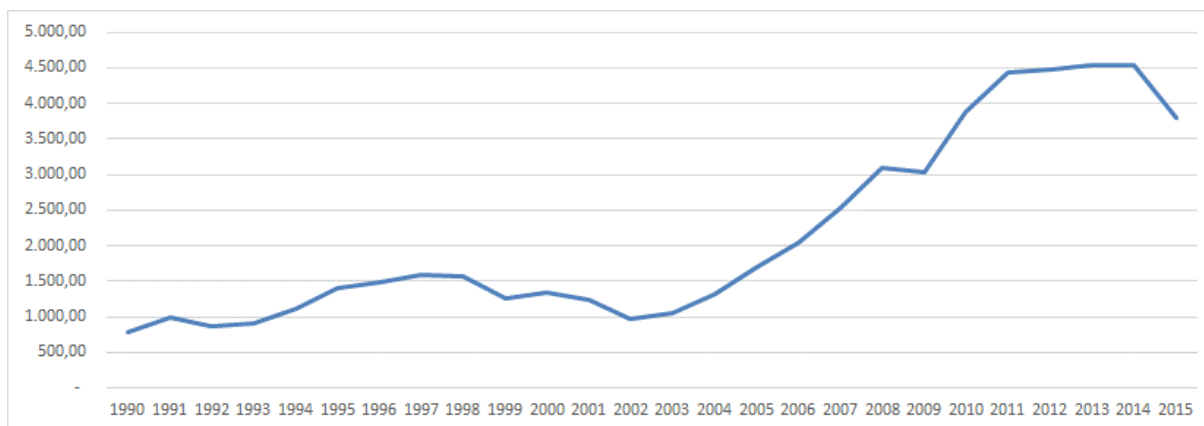
Com a assinatura do Tratado Construtivo da União de Nações Sul-Americanas (Tratado da UNASUL) em 2008, englobando os países da América do Sul, vem com a ideia de reforçar a autonomia da região sul-americana, caracterizando a nova fase de integração presente no subcontinente. Sem encerrar a fase do novo regionalismo aberto, fala-se agora de um chamado novíssimo regionalismo, no qual se destaca o peso da dimensão social nas análises da região. É colocada a questão do papel da sociedade civil no processo internacional e a capacidade dos atores privados atuarem de forma menos dependente das fronteiras que estão inseridos (SCHEIBE, 2013).

4.4 Reflexos na América do Sul

Conforme já mencionado anteriormente, embora a América do Sul apresente similaridades históricas e culturais e a característica de fornecimento de produtos primários, é uma região considerada heterogênea, no qual as diferenças são apresentadas nas mais diversas formas. A estrutura da região é composta por desigualdades sociais e econômicas, além de suas características geofísicas e ambientais distintas. Quando se fala em uma integração de infraestrutura, essas variáveis se tornam indispensáveis para compreender a região.

Os princípios norteadores tanto da IIRSA, como na continuação da UNASUL giravam em torno de promover o desenvolvimento dos países e da região como um todo, a fim de reduzir as assimetrias presentes na região. Para isso, foram analisados alguns indicadores considerados indispensáveis para avaliar socialmente e economicamente a América do Sul. Cabe ressaltar que não é objetivo desse trabalho avaliar a situação de cada país individualmente, mas sim a região como um todo. Para isso, buscaram-se dados que precedem o início da IIRSA em 2000, para uma visão mais integral da região.

Gráfico 5 - Evolução do PIB (em bilhões de US\$) na América do Sul no período de 1990 a 2015



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados disponíveis em WORLD BANK (2016).

O PIB da América do Sul é formado principalmente pela economia brasileira, com 46,7%, pela Argentina, com 15,4% e Venezuela, com 13% do total da região.¹¹ Conforme mostra o Gráfico 5 a seguir, o PIB mantém-se relativamente constante de 1990 a 2000. A partir de 2002 nota-se o crescimento considerável deste indicador, totalizando 4.545,39 bilhões de dólares em 2014. Sendo assim, entre 2002 e 2014 houve um crescimento de 464% do total do PIB da região. Já em 2015 houve uma queda de aproximadamente 16,4% no crescimento como um todo da região, principalmente devido à crise econômica e política que se agravou em alguns países, principalmente no Brasil.

Importante destacar que esse crescimento da produção interna sul-americana ocorreu junto com o início da nova onda integracionista, iniciada em 2000, em resposta as dificuldades enfrentadas nesse período.

O PIB é um dos principais indicadores para estimar o crescimento de um determinado país ou região. Existem teorias que abordam o desenvolvimento econômico como sinônimo de crescimento, sendo assim, somente esse indicador avaliaria o objetivo proposto por este trabalho. Porém, considera-se o crescimento como uma variável necessária para estimar o desenvolvimento, mas não suficiente.

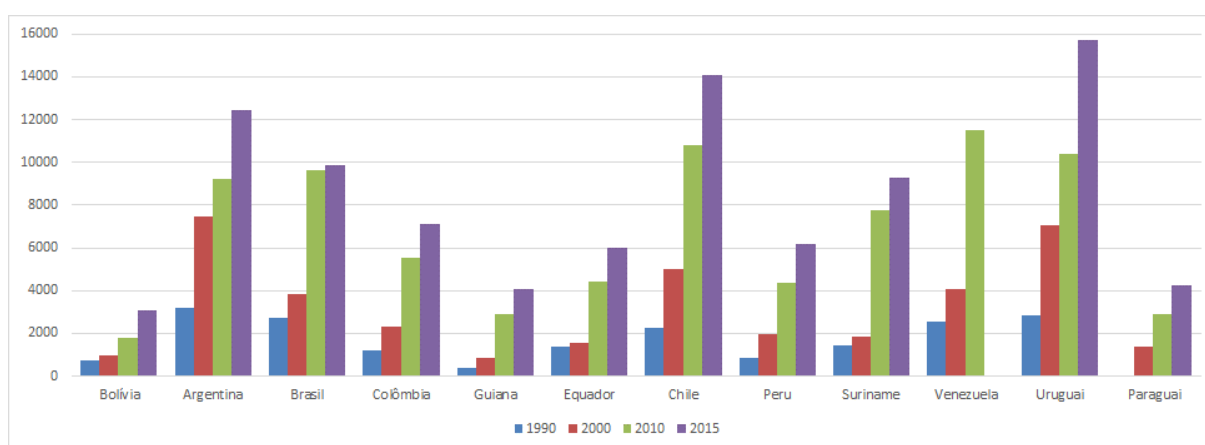
Ao invés de se avaliar o PIB *per capita*, optou-se por trazer dados referentes a renda *per capita* dos países que compõem a América do Sul, por ser considerado um indicador mais eficaz para mensurar a evolução da qualidade de vida da

¹¹ Estimativa do banco de dados do WORLD BANK de 2015.

população do que apenas estimar o crescimento da produção econômica através do PIB *per capita*.

Conforme o Gráfico 6, em todos os países é possível observar a evolução deste indicador. Em média, a América do Sul passou de uma renda *per capita* de US\$ 1.769 em 1990 para US\$ 3.195 em 2000, US\$ 6.780 em 2010, e US\$ 8.658 em 2015.

Gráfico 6 - Evolução da renda *per capita* nos países da América do Sul no período de 1990 a 2015

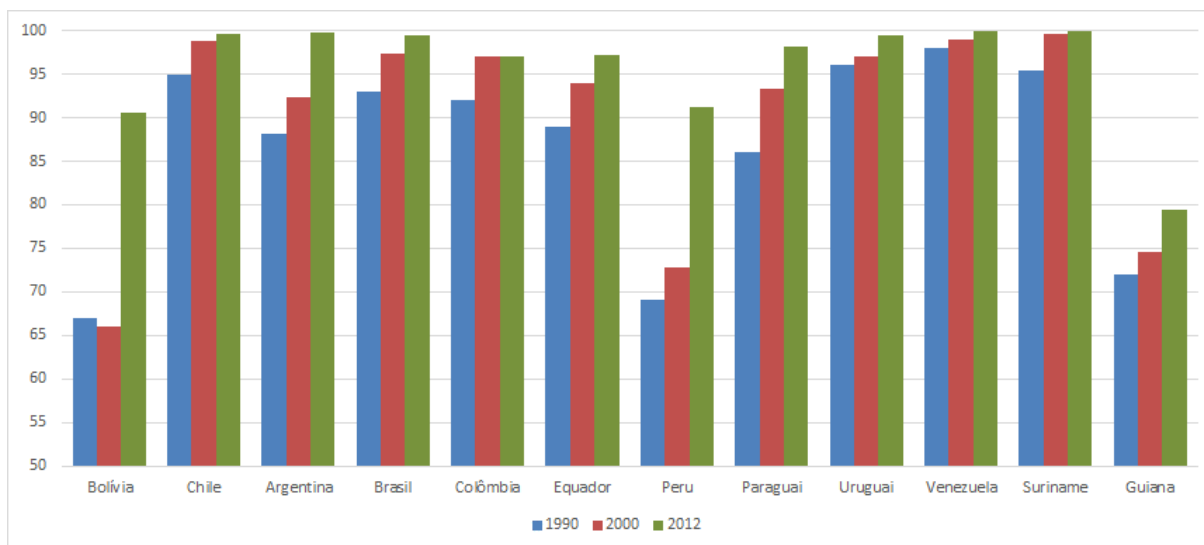


Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados disponíveis em WORLD BANK (2016).

Notas: foi utilizado o indicador GNI per capita – Atlas Method do WORLD BANK. Não existem dados disponíveis para Venezuela em 2015, e Paraguai para 1990.

Apesar de ser o 3º maior PIB da América do Sul, a Venezuela possui a maior renda per capita da região, com US\$ 15.720 em 2015. Já o Chile, 5º maior em produção de bens e serviços da região, possui a segunda maior renda per capita, de US\$ 14.060. O Brasil, apesar de ser a maior economia em relação ao PIB da América do Sul, fica em quinto lugar em renda per capita da região, com US\$ 9.850. Esses dados demonstram que um valor alto de Produto Interno Bruto pode representar crescimento econômico, mas não demonstra necessariamente uma evolução na renda da população, condição importante para caracterizar o desenvolvimento econômico.

Gráfico 7 - Evolução do percentual da população com acesso à eletricidade na América do Sul no período de 1990 a 2012

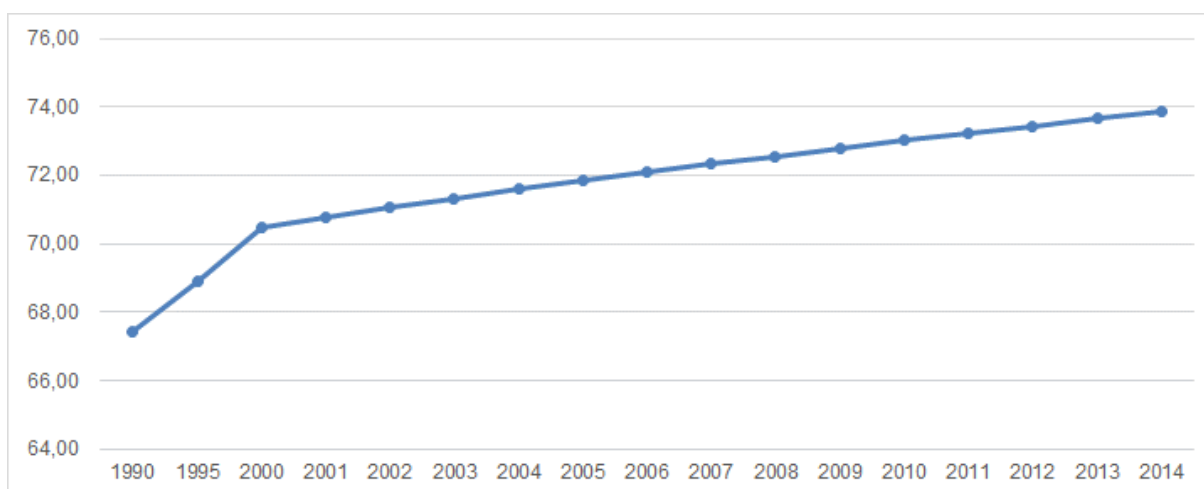


Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados disponíveis em WORLD BANK (2016).

De acordo com o Gráfico 7, o percentual da população com acesso à eletricidade em 1990 era em média 86,7% da população sul americana possuía acesso à eletricidade, enquanto em 2012, houve uma evolução de 9,2 pontos percentuais, chegando a uma média de 96% da população com acesso à energia elétrica. É demonstrado com esses números a evolução da qualidade de vida da população.

Visto que o portfólio de projetos da IIRSA desde 2003 contempla importantes obras no setor de energia envolvendo geração e interconexão energética, e, dessas, 40% das obras foram concluídas e as demais estão em fase de andamento e de execução. Sendo assim, pode-se relacionar a evolução positiva deste indicador aos projetos executados pela IIRSA, principalmente na Bolívia e no Peru, onde houve maior aumento ao acesso à eletricidade.

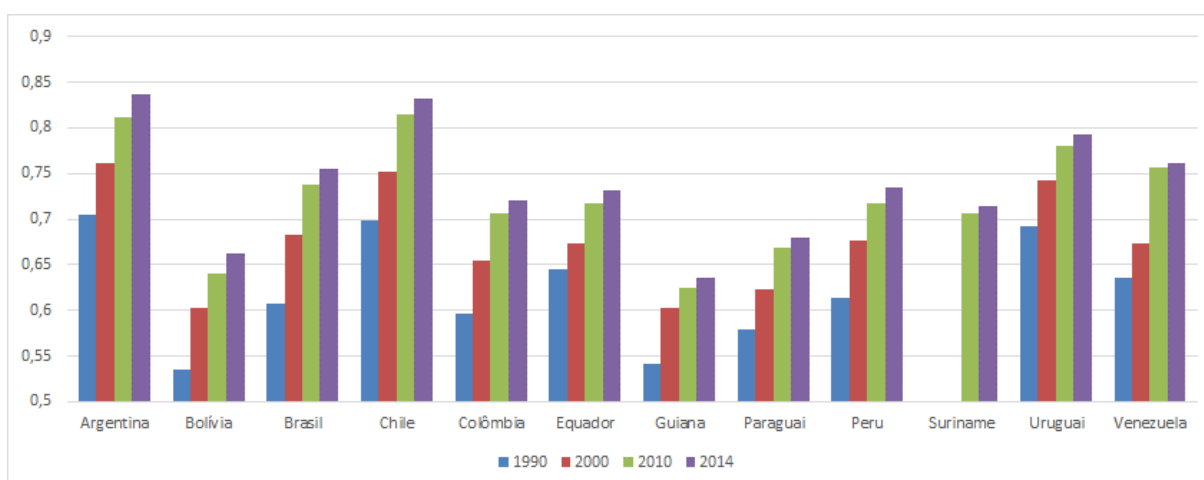
Gráfico 8 - Expectativa de vida para os países da América do Sul no período de 1990 a 2014



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados disponíveis em WORLD BANK (2016).

A expectativa de vida para a América do Sul apresenta um ritmo crescente, chegando a 73,9 anos em 2014. Uma importante evolução comparado a 1990, com 67,4. Esse aumento na expectativa de vida demonstra a melhoria na qualidade de vida da população. Porém, ao visualizar os países separadamente, pode-se notar as assimetrias sociais presentes na região. Enquanto o Chile apresenta uma expectativa de vida de 81,5 anos, equivalente aos números presentes na Europa e países desenvolvidos, a Guiana e a Bolívia atingem, respectivamente, 66,4 e 68,3 anos.¹²

Gráfico 9 - Evolução do IDH nos países da América do Sul no período de 1990 a 2014.



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados disponíveis em HUMAN DEVELOPMENT REPORTS (2016).

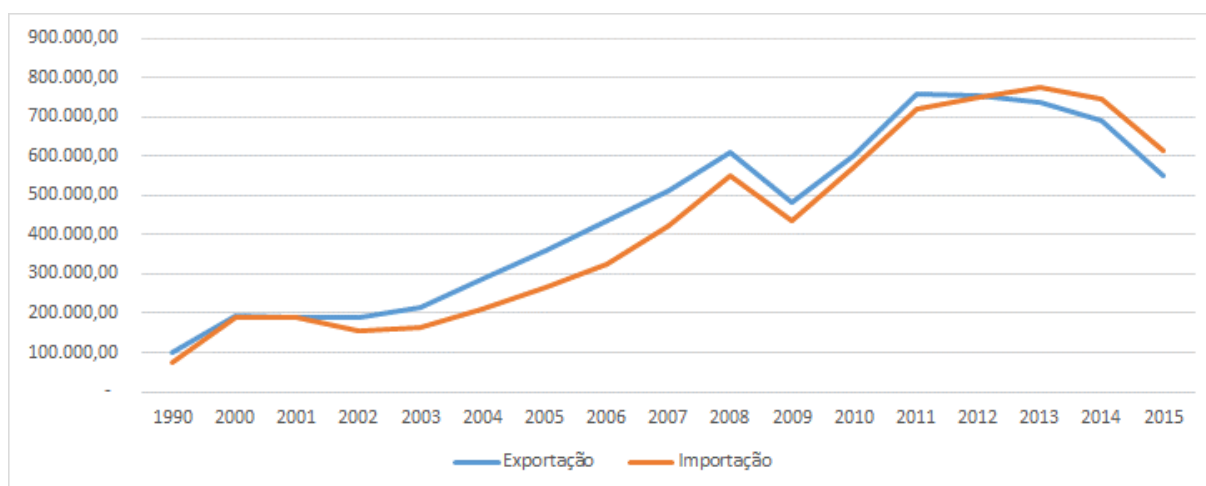
Nota: não há dados disponíveis para o Suriname em 1990 e 2000.

¹²Fonte: Banco de dados WORLD BANK de 2014.

O Índice de Desenvolvimento Humano é um dos principais indicadores para avaliar a qualidade de vida da população de determinado país ou região, pois engloba variáveis básicas para estimar o desenvolvimento humano como a renda, a educação e a saúde. A América do Sul como um todo possuía, em 1990, um índice de 0,6285, considerado um valor médio. Já em 2014, esse número sobe para 0,734, ainda considerado de médio desenvolvimento humano, mas representando um importante avanço.

Dos países que compõem a América do Sul, apenas dois possuem um IDH considerado alto. A Argentina, com 0,836 e o Chile com 0,832, ocupando a 40ª e 42ª posição no ranking mundial de 2014, respectivamente.

Gráfico 10 - Evolução da balança comercial da América do Sul no período de 1990 a 2015



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados disponíveis em CEPAL (2016).

Notas: Valores em milhões de dólares.

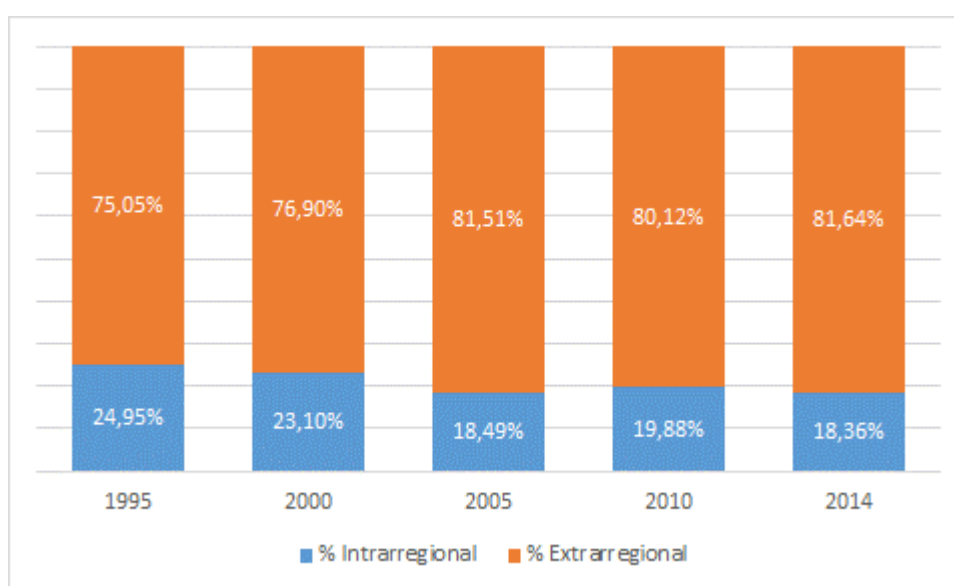
Tanto das exportações quanto as importações, conforme mostra o Gráfico 10, tiveram um crescimento constante de 1990 a 2008, uma queda expressiva em 2009 devido a crise financeira mundial, e uma recuperação em 2010 até 2012, no qual as importações superaram as exportações, caracterizando uma balança comercial desfavorável. O ponto mais alto do valor das exportações na América do Sul ocorreu em 2011, ultrapassando os US\$ 759,82 milhões. Desde então, esse valor caiu em quase 28% em 2015.

Em relação ao destino das exportações de mercadorias da América do Sul, observa-se a ênfase no comércio para fora da região, assim como já foi destacado anteriormente na descrição de cada EID. Mesmo que a IIRSA tenha proposto um

incentivo no comércio intrarregional, há uma queda no percentual do comércio dentro da região desde o início da IIRSA, caindo de 24,95% em 1995 para 18,36% em 2014.

Esses números reforçam o que já é característico na região de uma integração voltada para fora da região, com a predominância da exportação de bens primários. Situação que pode enfraquecer a integração regional, uma vez que IIRSA poderia ter fortalecido a ampliação do comércio intrabloco.

Gráfico 11 - Destino das exportações de mercadorias na América do Sul no período de 1995 a 2014



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados disponíveis em UNCTAD (2016).

Um estudo feito por Alexis Saludjian (2014) procurou confirmar se a estrutura de comércio da América do Sul contribuiu para a integração regional, ou piorou a inserção da região nas cadeias de valores globais. Em relação ao comércio com o resto do mundo, a América do Sul manteve-se no seu padrão de exportação de produtos primários e importador de produtos industrializados. Segundo sua pesquisa, a América do Sul manteve um padrão semelhante de inserção na economia mundial dos anos 1990, salvo uma melhoria no que diz respeito ao conteúdo de tecnologia.

O mesmo aconteceu no comércio dentro da América do Sul. O modelo de integração liberal dos anos 1990 não modificou expressivamente o padrão de comércio existente e não conseguiu seus impactos esperados no comércio interno da região. Portanto, Saludjian (2014, p. 95) conclui:

não pode ser negada uma maior integração das cadeias produtivas de valor à escala mundial. Todavia, o aumento do nível tecnológico das exportações da América do Sul se deve ao aumento das importações de bens de elevado nível tecnológico mostrando a fraqueza da capacidade de criação, manutenção e desenvolvimento de uma base científica-tecnológica a nível regional.

Dessa forma, verifica-se que há alguns ganhos, no tocante à questão tecnológica, mas certa manutenção das exportações, no tocante ao padrão de comércio. Na seção abaixo, faz-se um balanço da IIRSA.

4.4 Críticas, acertos e perspectivas para o futuro

Segundo Quinhoes (2011), a proposta da IIRSA é oficialmente apoiada e possui certo nível de consenso entre os atores sociais, mas possui algumas imperfeições que devem ser analisadas a fim de promover desenvolvimento territorial. Dentre os principais temas, o autor menciona a Metodologia de Planificação Territorial Indicativa, por não ter um enfoque realmente territorial, no qual não aborda o tema urbano em suas análises, e sim dando destaque aos eixos em suas respectivas regiões. Ainda, a falta de uma estrutura urbana na América do Sul para as propostas dos projetos de infraestrutura de transportes.

Além disso, conforme argumentam Senhoras e Vitte (2007), a IIRSA foi orientada por uma visão econômica de integração física entre países por meio de grandes obras de infraestrutura que articulam territórios nacionais e internacionais em função de um potencial comercial.

Uma integração de infraestrutura reconhece que não basta apenas reduzir as barreiras aduaneiras e tarifárias para integrar um território, mas sim são necessários os meios físicos que permitam uma livre circulação de bens, de serviços e de pessoas (QUINHOES, 2011).

Sob a perspectiva política, Quinhoes (2011) argumenta que o objetivo principal do desenvolvimento é melhorar os níveis de qualidade de vida e dos padrões de consumo da população, por isso o que dá início ao processo de planificação é o

projeto político de cunho social. Porém, o modelo de gestão adotado pela IIRSA mostra que no processo de execução dos projetos, o mais importante são a administração dos recursos e resolução dos problemas relacionados somente ao projeto.

Ainda, Quinhoes (2011) ressalta que a IIRSA não estabelece um modo eficiente e sinérgico da atividade produtiva nos territórios menos desenvolvidos, mas reforça a especialização produtiva e comercial predominante da região, baseada em *commodities* e que dependem da demanda externa. Além disso, a proximidade geográfica não constitui uma razão suficiente para uma integração. É necessário que os países estejam em um processo conjunto de organização, de planejamento e de estratégias frente ao sistema internacional. Há a necessidade de se construir uma identidade para a região.

De acordo com Simas (2012) há importantes questionamentos a respeito da ideia de integração na América do Sul a respeito do verdadeiro desejo e prioridade desses países de se integrarem, visto que historicamente sempre foi uma região que se voltou para fora. Uma integração de infraestrutura é fundamental para estimular uma integração voltada para dentro da região. O que Simas (2012, p. 15) realmente questiona é a diferença entre integrar a infraestrutura e construir uma infraestrutura, visto que:

criar infraestrutura para tornar os países mais competitivos externamente é um projeto diferente de criar infraestrutura para os países da região trocarem mais, complementarem suas produções, fortalecerem-se regionalmente e, por que não, buscarem reduzir suas assimetrias sociais e econômicas internas.

Simas (2012) identifica razões internas e externas que justificam um projeto de integração na América do Sul: internamente, os países podem aproveitar da sinergia e complementaridade existentes entre si, fortalecendo o comércio intrarregional e integrando áreas do processo produtivo; e externamente, uma melhoria na infraestrutura pode ocasionar em exportar com preços mais baixos, atingindo novos mercados, a fim de tornar-se mais competitiva no mercado mundial.

Diante da análise feita por Scheibe (2013), foram identificadas importantes contribuições da IIRSA para o processo de integração regional e incentivo à continuidade do estudo dessa iniciativa. Dentre eles, destacam-se: o comércio intensificado devido ao acesso com menor custo aos insumos regionais com a aproximação das fronteiras; o reforço da dinâmica em curso, a partir do reforço dos

fluxos já existentes e das estruturas de poder dentro da região e da lógica integracionista; os novos usos das fronteiras; o acervo de informações com base regional a partir da produção bibliográfica produzida pela IIRSA, que representa um avanço no compartilhamento de informações entre Estados da região; e, a construção de uma entidade regional transfronteiriça a partir da construção de infraestruturas compartilhadas pelos países da América do Sul.

Tanto na IIRSA quanto agora na UNASUL objetivou-se a liberação e a abertura comercial, ou seja, o regionalismo aberto é visto como peça chave para a integração da América do Sul. Mesmo que o discurso político e o papel da integração física tenham mudado com o início da UNASUL, trazendo ao debate as questões sociais, as relações comerciais continuam priorizadas. A UNASUL não teve seu tempo necessário para dar privilégio às políticas consideradas prioritárias em seu discurso, como é o caso da integração energética, infraestrutural e social.

Conforme observa Saludjian (2014), há uma incompatibilidade entre um regime de acumulação voltado para fora e uma integração econômica, política e social homogênea estruturalmente e socialmente.

Quanto à integração de infraestrutura, Silveira (2013) destaca que a mesma objetiva uma coesão física do bloco de países com a finalidade de uma integração comercial, pois uma infraestrutura adequada reduz os custos de circulação de mercadorias, tornando a região mais competitiva. Ainda, um verdadeiro bloco econômico teria por objetivo utilizar os grandes empreendimentos em infraestrutura como fontes de desenvolvimento, criando emprego e renda.

Confirma-se o objetivo da melhoria da infraestrutura para promoção de integração comercial através do EID MERCOSUL-Chile. Este Eixo, além de ser a área mais densa econômica e demograficamente, é o Eixo mais contemplado entre todos os demais criados pela IIRSA em questão de número de projetos, com 20,91% do número total dos projetos e 30,79% do total do investimento estimado. Além disso, a ênfase no setor dos transportes na IIRSA é clara, com 89% do número dos projetos e 71,10% do investimento total da Carteira de Projetos da IIRSA. Uma infraestrutura de transportes adequada é essencial para uma integração comercial e uma melhor circulação de mercadorias.

Por fim, nota-se que uma das grandes dificuldades da IIRSA é em relação a participação dos Estados como coordenadores centrais da iniciativa. Os governos precisam intervir na implementação das ideias propostas pela IIRSA para viabilizar

essas iniciativas regionais, pois alguns projetos importantes que afetam mais o lado social do que o econômico não apresente retorno financeiro suficientemente atrativo para os investidores privados.

É unânime entre as literaturas já publicadas que estudam a IIRSA e a dinâmica da integração regional destacar a importância dos estudos feitos nesse período da iniciativa até os dias de hoje. Desde os anos 2000, iniciaram-se importantes debates sobre o papel da integração da infraestrutura física como papel crucial para o desenvolvimento econômico, sustentável e competitivo na região, além de incentivar o relacionamento e a cooperação entre os países que compõem a América do Sul.

Por ser um assunto demasiado complexo, de caráter multissetorial e multinacional, requer metodologias e conceitos muito bem estruturados e elaborados para facilitar o entendimento e poder implementar de forma efetiva seus objetivos.

Tanto os processos de integração regional e o desenvolvimento econômico são fenômenos complexos que requerem uma profunda e temporal análise, geralmente estudadas em longo prazo. Não se pode afirmar com veemência que a IIRSA promoveu desenvolvimento econômico nos países que a incorporaram, mas se percebe uma tendência de mudança de estrutura na região.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo principal analisar a contribuição da iniciativa IIRSA para a integração regional e o desenvolvimento econômico da América do Sul desde seu início, sendo analisado especificamente entre os anos 2000 e 2015. Para construção dessa análise, buscou-se especificamente estudar a temática da integração regional, desde suas origens, experiências, formas e possibilidades de integração. Buscou-se também compreender quais as relações existentes entre a integração regional, infraestrutura e desenvolvimento econômico entre os países que compõem a IIRSA. Para isso, avaliaram-se indicadores relativos ao desenvolvimento socioeconômico da América do Sul, bem como dados referentes aos projetos e estudos da IIRSA.

Os processos de integração regional experimentados pela América do Sul até os anos 2000 foram influenciados fortemente pela ideia neoliberal proposta pelo Consenso de Washington de abertura comercial, desregulamentação e privatização, com o objetivo de obter desenvolvimento econômico. Porém, essa influência acabou aprofundando ainda mais as desigualdades sociais e estruturais enfrentadas pela região. Embora se saiba que os países que compõem a América do Sul apresentem similaridades quanto a sua formação histórica e cultural e possuam como característica o fornecimento e exportação de produtos primários, a região apresenta fortes desigualdades sociais e econômicas.

Em resposta a essa situação, se reúnem em Brasília os presidentes dos 12 países sul americanos, a fim de discutir uma iniciativa para reverter esse quadro e inserir a América do Sul como região. Nesse encontro foi discutida a possibilidade de criar um espaço de diálogo entre os países estabelecendo uma zona de democracia, paz, cooperação solidária, integração, como também desenvolvimento econômico e social compartilhado.

O foco abordado por essa reunião foi a integração de infraestrutura, dando início à iniciativa para Integração de Infraestrutura Regional na América do Sul, conhecida como IIRSA. Os princípios orientadores dessa iniciativa giram em torno de incentivar o regionalismo aberto, na criação de eixos de integração e desenvolvimento, buscar sustentabilidade em dimensões sociais, econômica, ambiental e política, e em aumentar o valor agregado da produção, utilizando de tecnologias da informação e com uma coordenação pública-privada (IIRSA, 2010).

Vê-se na proposta da IIRSA a necessidade de pensar em uma integração menos concentradora de recursos e puramente comercial, mantendo o foco no desenvolvimento da região e com o objetivo de melhorar as condições sociais. Além das relações comerciais, deve-se pensar em uma esfera física e produtiva, e encontrar na qualidade da infraestrutura um caminho para o desenvolvimento da América do Sul.

A integração de uma infraestrutura física pode vir a auxiliar na solução dos problemas que giram em torno da distribuição desigual e diminuir assimetrias de condições sociais por meio da aproximação e do acesso de uma parcela maior do território, aumentando as oportunidades que antes eram restritas aos centros mais dinâmicos. Conforme abordado por Furtado (1987), a criação de uma infraestrutura de serviços de transportes, de energia e de meios de comunicação e informação beneficiariam todo o conjunto da população.

A presente monografia buscou responder de que forma a IIRSA pode contribuir para a integração regional da América do Sul e qual a sua relação com o desenvolvimento econômico dos países que a compõem. Concluiu-se que a IIRSA contribui para a integração regional de forma a promover uma infraestrutura para facilitar os fluxos de comércio entre os países, integrando-os comercialmente.

Sua relação com o desenvolvimento econômico se dá a partir da mudança estrutural, através da construção de infraestrutura nos setores de energia, transportes e comunicações, sendo o segundo o setor mais incentivado por número de projetos e de investimento estimado. Furtado (1987) já afirmava que o desenvolvimento econômico deve ser de natureza qualitativa, a partir do planejamento das modificações estruturais.

Conforme concluiu Padula (2010), a proposta de integração da infraestrutura regional da IIRSA foi realizada a partir do regionalismo aberto e do novo regionalismo, portanto, dá ênfase na visão dominante da formação de uma área de livre comércio regional, estimulando, assim, os chamados corredores de exportação ligados para a costa do continente.

Não é identificado na IIRSA o desenvolvimento territorial e regional, nem uma integração dos territórios. Os Eixos de Integração e Desenvolvimento e os projetos foram estudados e colocados em prática para facilitar os fluxos de comércio tanto para dentro da América do Sul quanto para as outras regiões. A iniciativa da IIRSA envolvendo a ideia de uma integração territorial objetivando promover o

desenvolvimento regional é válida. Nesse ponto, a IIRSA realizou um estudo bem completo da região que deve ser levado em consideração. No entanto, o que cabe refletir é se os países da América do Sul possuem o desejo de se desenvolverem juntos.

Reunir todos os países da América do Sul a fim de promover um debate sobre diversos assuntos que foram elencados como prioritários nessa região, certamente será um avanço. Promover um estudo aprofundado dos gargalos de infraestrutura que dificultam acessos e conectividade entre a região seria outro importante caminho para a integração. Porém, esse é um processo de longo prazo e dependerá dos Estados se unirem e utilizarem esse estudo para a efetiva concretização.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Manuel Correia de. *Espaço, polarização & desenvolvimento: uma introdução à economia regional*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

ARAUJO, José Tavares de. *Infraestrutura e Integração Regional: o papel da IIRSA*. Rio de Janeiro: CINDES, 2009. Disponível em: <http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=62&view=finish&cid=26&catid=4>. Acesso em: 10 maio 2016.

BALASSA, Bela. *Teoria da integração econômica*. Lisboa: Livraria Clássica, 1961.

BARBOSA, Rubens Antonio. *América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*. São Paulo: Aduaneiras, 1991.

BAUMANN, Renato. *Integração Regional: teoria e experiência latino-americana*. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

BIANCHI, Ana Maria. Albert Hirschman na América Latina e sua trilogia sobre desenvolvimento econômico. *Economia e Sociedade*, Campinas. v. 16, n. 2, p. 131-50, ago. 2007.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Sesenta años de la CEPAL y el pensamiento reciente. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998-2008*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2010.

BRAGA, Márcio Bobik. Integração Econômica Regional na América Latina: Uma Interpretação das Contribuições da CEPAL. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 29 n. 4, p. 200-220, 2002. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/1345>>. Acesso em: 25. abr. 2016.

CEPAL - COMISSION ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *CEPAL Stat: Base de Datos Y Publicaciones Estadísticas*. Disponível em: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idoma=e>. Acesso em: 19 ago. 2016.

CICCOLELLA, Pablo José. O capitalismo histórico: Entre o protecionismo e a integração em blocos econômicos. In: LAVINAS, L.; CARLEIAL, L.; NABUCO, M. (Org.). *Integração, Região e Regionalismo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994. p. 43-53.

COSTA, G.; MENDER, K.; TANCREDI, L. A Reformulação dos Eixos da IIRSA. *UFRGS Model United Nations Journal*. Porto Alegre, v. 3, p. 135-168, 2015. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/ufrgsmun/2015/files/guia.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2016.

DUPAS, Gilberto. O Mito do Progresso. *Revista Novos Estudos - CEBRAP*, São Paulo, n. 77, p. 73-89, mar. 2007.

FURTADO, Celso. *A economia Latino-Americana: formação histórica e problemas contemporâneos*. 2 ed. São Paulo: Editora Nacional, 1978.

_____. *Teoria e Política do desenvolvimento econômico*. 9. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1987.

GARCIA, Marco Aurélio. Integração e Projeto Nacional de Desenvolvimento: Algumas reflexões sobre questões candentes na América Latina. In: LAVINAS, L.; CARLEIAL, L.; NABUCO, M. (Org.). *Integração, Região e Regionalismo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994. p. 27-41.

HALPERÍN, Marcelo. *¿Qué es la “dimensión social” de la integración?* 2011. Disponível em: <<http://marcelohalperin.com.ar/?p=92>>. Acesso em: 16 ago. 2016.

HIRSCHMAN, Albert Otto. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HUMAN DEVELOPMENT REPORTS. *Human development index (HDI)*. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/indicators/137506#>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

IIRSA. *Comunicado de Brasília*. Brasília: 2000. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/comunicado_brasilia_esp.pdf>. Acesso em: 15 maio 2016.

_____. *Cartera de Proyectos 2010: Planificación Territorial Indicativa*. 2010. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb10_completo_baja.pdf>. Acesso em: 9 maio 2016.

_____. *IIRSA 10 anos depois: suas conquistas e desafios*. 2011. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=3356>>. Acesso em: 13 set. 2016.

_____. *Cartera de Proyectos COSIPLAN 2015*. 2015. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=4252>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

LIMA, A. C. C.; SIMÕES, R. F. *Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil*. Texto para discussão nº 358. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, set. 2009.

LIST, Friedrich (1841). *Sistema Nacional de Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MACHLUP, Fritz. *The History of Thought on Economic Integration*. New York: Columbia University Press, 1977.

MARIANO, Marcelo Passini. O papel do Brasil na integração da infraestrutura da América do Sul: Limites institucionais e possibilidades de mudança. In: NETO, Walter Antônio Desiderá (Org.). *O Brasil e as novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. p. 229-289.

MARSHALL, Alfred (1890). *Princípios de Economia*: tratado introdutório. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MYDRAL, Gunnar. Tendência para as desigualdades econômicas regionais em um país. In: _____. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Saga Editora, 1965. p. 47-68.

PADULA, Raphael. Uma concepção de integração regional, papel da infra-estrutura e ocupação dos espaços e a partir de Friedrich List, Raúl Prebisch, Gunnar Myrdal, Albert Hirschman e Celso Furtado – Uma visão crítica ao regionalismo aberto e à IIRSA. In: *VIII Colóquio Latinoamericano de Economistas Políticos / II Coloquio de la SEPLA (Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico)*. Buenos Aires, 2008.

_____. *Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: Uma análise político/estratégica*. 2010. 311 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

_____. Da IIRSA ao COSIPLAN da UNASUL: A integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. In: NETO, Walter Antônio Desiderá (Org.). *O Brasil e as novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. p. 291-352.

PRADO, Luiz Carlos. Mercosul como opção estratégica de integração: notas sobre a teoria da integração e estratégias de desenvolvimento. *Ensaio FEE*. Porto Alegre, v. 18, n. 1, p. 276-299, 1997.

PREBISCH, Raul. *Dinâmica do desenvolvimento latino-americano*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1968.

QUINHOES, Roberto Chiarella. Redes y Territorio: la iniciativa IIRSA en foco. In: *Espacio y Desarrollo*. Lima, n. 23, p. 5-29, 2011.

ROLIM, Cássio Frederico Camargo. Integração x Integração: A busca dos conceitos perdidos. In: LAVINAS, L.; CARLEIAL, L.; NABUCO, M. (Org.). *Integração, Região e Regionalismo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994. p. 55-88.

SACHS, Ignacy. Repensando o crescimento econômico e o progresso social: o âmbito da política. In: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M.; ABRAMOVAY, R. (Org.). *Razões e ficções do desenvolvimento*. São Paulo: UNESP, 2001. p. 155-163.

SALUDJIAN, Alexis. Integração sul-americana: um balanço crítico. *Argumentum*, Vitória, v. 6, n. 2, p. 76-102, 2014.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 11. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SCHEIBE, Eduarda Figueiredo. *Integração física e integração regional: A iniciativa para integração da infraestrutura regional Sul-Americana (IIRSA) como instrumento*

multiescalar de integração. 2013. 164 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENHORAS, E. M.; VITTE, C. C. S. Planejamento territorial e agenda transregional em infra-estrutura na América do Sul. *Mercator*, Fortaleza, n. 11, 2007.

SILVEIRA, Márcio Rogério. Infraestrutura e logística de transportes no processo de integração econômica e territorial. *Mercator*, Fortaleza, v. 12, n. 2, p. 41-53, 2013.

SIMAS, Caio de Almeida. *A construção de infraestrutura física e os desafios para a integração Sul-Americana: uma análise espacial da IIRSA e da UNASUL*. 2012. 142 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

SMITH, Adam. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Chicago: The University of Chicago Press, 1976.

SOUZA, Nali de Jesus de. *Desenvolvimento econômico*. 6. ed. rev. São Paulo: Atlas, 2012.

UNASUL. *Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas*. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf>. Acesso em: 1º out. 2016.

UNCTAD - UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *Datacenter UNCTADSTAT: International Trade*. Disponível em: <http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?IF_ActivePath=P,15912&sCS_ChosenLang=em>. Acesso em: 10 out. 2016.

WORLD BANK. *World DataBank: World Development Indicators*. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>>. Acesso em: 10 ago. 2016.