



I I R S A

IIRSA

10 ANOS DEPOIS: Suas Conquistas e Desafios



IIRSA. INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA

IIRSA

10 ANOS DEPOIS: Suas conquistas e desafios

IIRSA. INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA
COMITÊ DE COORDENAÇÃO TÉCNICA (CCT)

SECRETARIA DO CCT



IIRSA 10 anos depois: Suas conquistas e desafios

1ª. Edición – Buenos Aires : BID-INTAL, 2011

Internet

ISBN 978-950-738-298-7

1. Integración física.

2. Proyectos de infraestructura.

3. Integración regional.

CDD 338.9

Esta publicação é produto do trabalho conjunto das instituições que integram o Comitê de Coordenação Técnica (CCT) da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana (IIRSA): Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); CAF, Banco de Desenvolvimento da América Latina; e, Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), conforme estabelecido no Anexo 5 da Ata da XI Reunião do Comitê de Direção Executiva (CDE) da IIRSA realizada nos dias 3 e 4 de dezembro de 2009, na cidade de Buenos Aires, Argentina.

A coordenação geral foi responsabilidade de Ricardo Carciofi, Diretor do BID-INTAL e Coordenador da Secretaria do CCT da IIRSA; Mauro Marcondes-Rodrigues, Coordenador da IIRSA (BID); Rolando Terrazas, Diretor de Projetos de Infraestrutura Região Sul (CAF); e Sebastián Abbatemarco, Coordenador do Setor Empréstimos a.i. (FONPLATA).

A versão preliminar do documento foi elaborada pelo consultor Juan Martin e sua edição foi responsabilidade do Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA.

A colaboração de Cristian Franz, Hilda Gómez Vélez, Vanina Messere, Raúl Rodríguez Molina e Carlos Tamayo (BID); Jorge Kogan, Juan Carlos Saavedra, Jesús Suniaga e Francisco Wulff (CAF); e Alicia Pinotti, Alejandra Radl e María Sommer (Secretaria do CCT), possibilitou a produção editorial desta publicação.

Buenos Aires, Maio de 2011.

As opiniões expressas neste trabalho não representam, necessariamente, as das Instituições que integram o CCT, Governos e Instituições participantes da Iniciativa IIRSA.

SUMÁRIO

RESUMO EXECUTIVO	7
INTRODUÇÃO	11
Capítulo 1: LANÇAMENTO DA INICIATIVA	13
Capítulo 2: ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL	47
Capítulo 3: APROXIMAÇÕES CONCEITUAL E METODOLÓGICA	61
Capítulo 4: RESULTADOS ALCANÇADOS	93
Capítulo 5: ADAPTAÇÃO AO CONTEXTO E A SEU PRÓPRIO DESENVOLVIMENTO	119
Capítulo 6: IIRSA: DESAFIOS, OLHANDO PARA O FUTURO	145
BIBLIOGRAFIA	151
ÍNDICE DE SIGLAS E ACRÔNIMOS	159

RESUMO EXECUTIVO

●●● A IIRSA foi uma proposta que suscitou um sólido consenso sul-americano no ano 2000, possível em virtude de decisões dos governos e de uma série de eventos econômicos e políticos que foram se concatenando ao longo das décadas prévias. Porém, a iniciativa devia ser instrumentalizada e demonstrar que seria sustentável no tempo, superando os avatares políticos e econômicos consubstanciais a uma região tão diversa e complexa como a sul-americana. Tudo isso, aliás, no contexto de uma economia global que vinha experimentando profundas mutações de ordem estrutural e fortes turbulências conjunturais. O propósito deste trabalho é relatar essa história para explicar de que forma a Iniciativa, com sustentação política e com o apoio de elementos técnicos e financeiros, foi se plasmando em resultados proporcionais à maturidade do projeto integracionista da América do Sul. A seguir, apresentam-se algumas das ideias principais que serão analisadas em detalhe no documento.

O acordo que possibilitou o lançamento da Iniciativa IIRSA, em agosto de 2000, ocorreu em um contexto muito especial. Com efeito, esse acordo foi plasmado no Primeiro Encontro dos Presidentes da América do Sul, realizado em Brasília, a convite do Presidente do Brasil no contexto da comemoração dos 500 anos da descoberta desse país. Deste evento, de caráter histórico e pioneiro na região, participaram os doze mandatários das nações independentes da área continental sul-americana. Embora a Declaração de Brasília abrangesse, além da infraestrutura de integração, temas relacionados com democracia, comércio, drogas ilícitas e crimes conexos, bem como informação, conhecimento e tecnologia, foi no primeiro tema que se atingiram acordos mais amplos, imediatos e operacionais. Isto se deveu, em parte, aos trabalhos preparatórios que tinham desembocado em propostas específicas contidas em um Plano de Ação, do qual os mandatários tomaram nota com satisfação. Esse plano continha sugestões e propostas de ampliação e modernização da infraestrutura física da América do Sul em áreas de transporte, energia e comunicações, com base no documento mencionado.

- Em matéria organizacional, decidiu-se que a IIRSA prescindisse de instâncias formais próprias e que se apoiasse nas organizações nacionais já existentes para atuar em espaços ad hoc. Esta decisão foi tomada visando a que a operação da Iniciativa fosse ágil e pouco onerosa, evitando a criação de uma nova burocracia e facilitando a tomada de decisões consensuais dos países mediante um processo de interação flexível entre os governos e os órgãos financeiros multilaterais que integram o Comitê de Coordenação Técnica (BID, CAF, FONPLATA).
- Sem dúvida, os grandes protagonistas da Iniciativa foram os doze países independentes sul-americanos que acordaram reunir esforços e recursos em prol de uma maior integração física que, por sua vez, complementasse e catalisasse os processos de integração regionais então vigentes na América do Sul. Este acordo foi atingido apesar da heterogeneidade que, em diversos planos, os doze países apresentam. Isto é, a vontade política de procurar um futuro compartilhado com melhor inserção na economia global e baseado em sociedades regionalmente mais integradas primou sobre as diferenças quanto a dimensão geográfica, população e poder econômico constatadas entre os países membros.

• A IIRSA começou com um momento de inovação institucional especialmente ambicioso, como foram as características de seu lançamento resumidas na Declaração de Brasília. Em primeiro lugar, pelo amplo consenso político em que se fundou, bem como pelas visões subjacentes para aproveitar as oportunidades e enfrentar as ameaças da globalização. Em segundo lugar, pela proposta de conjugar a modernização do espaço econômico ampliado, reconhecendo a identidade regional. Em terceiro lugar, pela conceituação da integração regional como espaço de aprendizagem e cooperação e, também, como mecanismo para ganhar escala e influência política e econômica. Por último, pela convicção de que a integração física pode atuar como catalisador de outras dimensões da integração regional.

• Por outro lado, no Plano de Ação de Montevideu adotado na Reunião dos Ministros do Transporte, Energia e Comunicações dos doze países em dezembro de 2000, foram plasmadas as principais diretrizes que dariam corpo à Iniciativa nos seguintes dez anos. Nesse sentido, cabe salientar, de um lado, a complexidade da agenda, devido a seu caráter multissetorial, multinacional e multidisciplinar e, de outro, a necessidade de aumentar a coordenação entre os governos e instrumentalizar as decisões coletivas para o interior dos espaços institucionais próprios de cada país. Sem dúvida, este foi um momento de notável inovação institucional, talvez o mais importante que a Iniciativa teve em seus dez anos de vida, mas não o único.

• Esse momento de inovação foi seguido de um primeiro momento de gestão que se estendeu durante os três anos iniciais da IIRSA e que permitiu pôr a funcionar os andaimes organizacionais da Iniciativa. A gestão se concentrou na proposta e discussão dos diferentes Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) e dos Processos Setoriais de Integração (PSI), os dois pilares da IIRSA, bem como na elaboração das Visões de Negócios de cada Eixo e na identificação preliminar dos projetos.

• 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.

• Por sua vez, um PSI visa à identificação dos obstáculos de tipo normativo e institucional que impedem o desenvolvimento e a operação da infraestrutura básica na região, bem como à proposta de ações que permitam superá-los. Cada um deles abrange serviços críticos no processo de integração, os quais, às vezes, podem ser comuns a vários EID. Alguns são específicos a determinado tipo de infraestrutura, mas muitos são multissetoriais e, nesse sentido, também diferem de alguns antecedentes com objetivos similares, como a gestão de redes. Em todos os casos, requerem de ações coordenadas entre os países para remover os obstáculos ao desenvolvimento e promover o uso eficiente da infraestrutura para a integração física.

• Em 2003, a IIRSA atravessou um segundo momento de inovação institucional, de menor envergadura política, porém, de maior conteúdo técnico e operacional, que finalmente passou a ser conhecido como

a primeira fase do planejamento territorial indicativo. 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.

- O terceiro momento de inovação institucional ocorreu precisamente no final de 2005, completado o primeiro quinquênio da Iniciativa, no qual foram definidos os objetivos estratégicos 2005-2010. Com a aprovação destes objetivos, a IIRSA entrou em uma fase de aprofundamento dos resultados atingidos até esse momento, reforçando o ambiente de execução e gerando um salto de qualidade no planejamento territorial indicativo que consistiu, basicamente, na articulação da infraestrutura com outras dimensões do desenvolvimento territorial, tais como as oportunidades de integração produtiva e logística e a avaliação ambiental e social com foco estratégico para identificar, caracterizar e avaliar as consequências ambientais e sociais e os riscos e oportunidades de desenvolvimento sustentáveis associadas ao território. De forma complementar, visou-se à melhoria do processo de identificação, formulação e avaliação dos projetos mediante um sistema de informações com base geográfica, uma base de dados padronizados dos projetos incluídos no Portfólio IIRSA ao longo do seu ciclo de vida como parte dos diversos outros mecanismos desenvolvidos para difusão da Iniciativa e o tratamento especial do financiamento dos projetos transnacionais de infraestrutura, entre outros.

- Este novo momento de inovação institucional forneceu o contexto de referência para um terceiro período de gestão, cujas características principais foram a capacitação dos quadros técnicos governamentais, um ativo processo de reuniões de trabalho dos Coordenadores Nacionais e dos Grupos Técnicos Executivos para avançar nos diferentes EID e em uns poucos PSI. Talvez o fato mais saliente seja o notável avanço na definição e execução dos projetos.

- O número de projetos incluídos no Portfólio IIRSA aumentou mais de 50% entre 2003-2004 e 2010, enquanto o investimento estimado aumentou em pouco mais de 150% no mesmo período. Além disso, o avanço na execução dos projetos foi também considerável a partir de 2005-2006. Além das fontes públicas e público-privadas que financiam elevadíssimas proporções do investimento dos projetos da IIRSA (83%), os crescentes recursos tributários dessa década que permitiram recuperar o investimento em infraestrutura dos países sul-americanos foram também essenciais para o progresso da integração física sul-americana.

- Os resultados alcançados na IIRSA dividem-se em tangíveis e intangíveis. Entre os primeiros se destacam, sem dúvida, o Portfólio de Projetos IIRSA a 2010, integrado por 524 projetos, com investimento estimado em 96,119 milhões de dólares distribuídos em 47 grupos pertencentes a 9 Eixos de Integração e Desenvolvimento, como também as prioridades estabelecidas de uma perspectiva regional na AIC. Entre os resultados intangíveis, cabe mencionar o conhecimento acumulado sobre as restrições e

oportunidades da região através de numerosos estudos e diagnósticos realizados no contexto dos EID e PSI; a cooperação entre países sul-americanos; as metodologias desenvolvidas para o planejamento territorial, incluindo a capacitação de funcionários públicos; o capital institucional mobilizado e formado tanto nos governos quanto nos órgãos regionais; e a considerável mobilização de recursos da cooperação técnica regional das três Instituições que integram o CCT.

- Desde a Primeira Reunião dos Presidentes da América do Sul em Brasília, na qual se deu o passo inicial para o lançamento da IIRSA, doze cúpulas sul-americanas foram realizadas, nas quais foi se progredindo para a conformação da União de Nações Sul-americanas (UNASUL), sob cuja égide foram celebradas as últimas seis das doze reuniões presidenciais. Por sua vez, na Terceira Reunião da UNASUL (Quito, agosto de 2009), os Presidentes sul-americanos decidiram a criação, nesse contexto institucional, do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), o qual, por seu turno, decidiu incluir a IIRSA como seu fórum técnico de infraestrutura.

- Embora a Iniciativa seja jovem, o caminho da integração física percorrido até aqui é importante, e seus resultados, em diferentes planos, definem novas condições iniciais que são bastante mais favoráveis do que aquelas vigentes no momento do lançamento da Iniciativa.

- A IIRSA é hoje um patrimônio regional de consideração, mas a abordagem e os processos que permitiram acumulá-lo são certamente perfectíveis, caso os governos decidam enfrentar o desafio dessa tarefa.

- Portanto, esta parece ser uma oportunidade propícia para renovar o compromisso dos países sul-americanos com a integração regional e para instrumentalizar um novo momento de inovação institucional que sirva para definir as condições de contorno para a operação da Iniciativa IIRSA ao longo dos próximos anos.

INTRODUÇÃO

●●● A IIRSA foi uma proposta que suscitou um sólido consenso sul-americano no ano 2000, possível em virtude de uma série de eventos políticos que foram se concatenando ao longo das décadas prévias. Porém, a iniciativa devia ser instrumentalizada e demonstrar que seria sustentável no tempo, superando os avatares políticos e econômicos consubstanciais a uma região tão diversa e complexa como a sul-americana. Tudo isso, aliás, no contexto de uma economia global que vinha experimentando profundas mudanças de ordem estrutural e fortes turbulências conjunturais. O propósito deste trabalho é relatar essa história, entrelaçando elementos descritivos e interpretativos para explicar de que forma a Iniciativa, com sustentação política e com o apoio de elementos técnicos e financeiros, foi se plasmando em resultados proporcionais à maturidade do projeto integracionista da América do Sul. Sustentar este processo obrigou a privilegiar o consenso em torno aos elementos convocatórios, antes que as perspectivas nacionais em face da integração, decisão que explica boa parte do sucesso da IIRSA. A seguir, será esboçado um detalhe preliminar dos conteúdos deste livro.

No Capítulo 1 são analisadas as circunstâncias econômicas e políticas em torno do lançamento da IIRSA na primeira reunião de Presidentes da América do Sul. Depois de dimensionar esta região e compará-la com outras, são examinados os desenvolvimentos ocorridos nos anos noventa quanto a sua inserção internacional, o comércio intrarregional, as disparidades territoriais, a integração física e o desenvolvimento sustentável. Na segunda parte, são revisados os eventos políticos que foram gerando um clima regional de paz e cooperação, de defesa da democracia representativa e de ação concertada nos fóruns multilaterais.

A dimensão institucional da IIRSA, essencial para a instrumentalização de sua complexa agenda, é tratada no Capítulo 2. A Iniciativa prescindiu de uma institucionalidade formal própria e, antes, apoiou-se nas organizações nacionais já existentes para atuar em espaços ad hoc com base nas instâncias políticas e técnicas que são descritas e analisadas com certo detalhe. A organização institucional adotada, além de flexível, mostrou ser eficaz, pois as interações se desenvolveram em âmbitos precisos definidos para o intercâmbio de visões, conhecimento e experiências, bem como para a adoção de decisões coletivas e seu posterior acompanhamento.

Como complemento fundamental destes âmbitos e procedimentos de interação, foi necessário adotar abordagens, conceitos e metodologias que facilitassem as conversações e os entendimentos. Estes temas são abordados no Capítulo 3, começando por uma revisão dos dois pilares básicos da proposta: os Eixos de Integração e Desenvolvimento e os Processos Setoriais de Integração. Na segunda parte, examinam-se os diferentes momentos da elaboração e aplicação de conceitos e metodologias que permitiram, finalmente, passar de um somatório de perspectivas setoriais para uma visão de redes com abordagem de desenvolvimento territorial.

No Capítulo 4 são resumidos os resultados da Iniciativa, diferenciando entre produtos tangíveis e intangíveis. Entre os primeiros, revisam-se o Portfólio de Projetos IIRSA e as prioridades regionais marcadas na Agenda de Implementação Consensual constituída por 31 projetos regionais de integração, bem como as ações que visam à facilitação da operação de seus diferentes Eixos e Processos. Entre os resultados intangíveis, merecem

destaque o conhecimento acumulado sobre as restrições e oportunidades da região, a cooperação entre países, as ferramentas de planejamento aplicadas, o capital institucional construído nos governos e nos órgãos regionais e a mobilização de recursos de cooperação técnica regional.

Uma iniciativa com a complexidade e a abrangência da IIRSA deverá sempre enfrentar um ambiente em permanente mudança. No Capítulo 5, são analisados os fatos mais importantes ocorridos no contexto econômico e político durante os anos 2000, contrastando a forte dinâmica intrarregional no comércio e nos investimentos com os modestos avanços na convergência dos esquemas formais de integração. Na segunda parte, são recapituladas as conquistas e as dificuldades encontradas para atender a algumas das expectativas da Iniciativa, estabelecendo a diferença entre os principais momentos de inovação institucional e aqueles outros mais focados na gestão.

Por último, no Capítulo 6, propõem-se alguns temas para discussão, decorrentes da análise da experiência da IIRSA ao longo de seus dez anos de existência, e tendo em vista sua recente incorporação à UNASUL, que será responsável pela continuidade dos trabalhos e das atividades para avançar na agenda de integração sob uma nova arquitetura institucional. Esta aparece, então, como uma oportunidade propícia para renovar o compromisso dos países sul-americanos com a Iniciativa, embora, certamente, a oportunidade, a orientação e o conteúdo concreto deste novo momento de inovação institucional sejam decisão soberana dos doze governos sul-americanos.

CAPÍTULO 4
RESULTADOS
ALCANÇADOS

CAPÍTULO 6
IIRSA:
DESAFIOS, OLHANDO
PARA O FUTURO

CAPÍTULO 2
ORGANIZAÇÃO
INSTITUCIONAL

CAPÍTULO 3
APROXIMAÇÕES
CONCEITUAL E
METODOLÓGICA

CAPÍTULO 5
ADAPTAÇÃO AO CONTEXTO
E A SEU PRÓPRIO
DESENVOLVIMENTO

CAPÍTULO 1
LANÇAMENTO DA
INICIATIVA



●●● O acordo que possibilitou o lançamento da Iniciativa IIRSA em agosto de 2000 ocorreu em um contexto muito especial. Com efeito, esse acordo foi plasmado no Primeiro Encontro dos Presidentes da América do Sul, realizado em Brasília, a convite do Presidente do Brasil no contexto da comemoração dos 500 anos da descoberta desse país. Deste evento, de caráter histórico e pioneiro na região, participaram os doze mandatários das nações independentes da área continental sul-americana.¹ O objetivo do encontro era amplo, pois visava a estimular a organização do convívio no espaço comum sul-americano e apoiar a configuração de uma área singular de democracia, paz, cooperação solidária, integração, como também de desenvolvimento econômico e social compartilhado.

Embora a Declaração de Brasília abrangesse, além da infraestrutura de integração, temas relacionados com democracia, comércio, drogas ilícitas e crimes conexos, bem como informação, conhecimento e tecnologia, foi no primeiro tema que se atingiram acordos mais amplos, imediatos e operacionais. Isto se deveu, em parte, aos trabalhos preparatórios que tinham desembocado em propostas específicas contidas em um Plano de Ação, do qual os mandatários tomaram nota com satisfação.² Esse plano continha sugestões e propostas de ampliação e modernização da infraestrutura física da América do Sul em áreas de transporte, energia e comunicações. O objetivo principal era a configuração de vários Eixos de Integração e Desenvolvimento para o futuro espaço econômico ampliado da região, com especial atenção para a situação dos países com dificuldades geográficas de acesso marítimo aos mercados internacionais. O lançamento político da Iniciativa IIRSA incluiu também um cronograma de ações, começando pela convocação a uma reunião ministerial para ir consolidando uma visão regional integrada sobre as linhas de ação necessárias para a ampliação e modernização da infraestrutura sul-americana com base no documento mencionado.

Assim, os Ministros do Transporte, Energia e Comunicações dos doze países se reuniram em inícios de dezembro de 2000, em Montevideu, Uruguai. Nessa reunião, foram adotadas as diretrizes fundamentais quanto aos diferentes órgãos institucionais da Iniciativa IIRSA, o calendário para o início dos trabalhos nos Eixos de Integração e Desenvolvimento e nos Processos Setoriais de Integração aprovados, como também a periodicidade e datas das seguintes reuniões institucionais marcadas, temas que serão abordados em detalhe nos seguintes capítulos. Neste ponto, é preciso salientar alguns princípios orientadores, resumidos no Box I.1, que serviram para contextualizar as ações da Iniciativa e, principalmente, para relacionar os objetivos gerais da integração física com outras dimensões dos processos de integração regional.

1- Os países são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile. Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. O território restante da área continental sul-americana é a Guiana Francesa, um dos quatro departamentos ultramarinos da França.

2- Encomendado pelos organizadores, o Plano de Ação tinha sido elaborado pelo BID, com contribuição da CAF, do FONPLATA e de outros órgãos regionais, contando também com a colaboração dos governos da região. Particularmente, alguns trabalhos contribuíram de forma importante. Dois deles foram elaborados e apresentados por ocasião da Reunião de Brasília: "*Vías para la Integración*" (CAF, 2000) e "*Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur*" (BID, 2000). Outros foram elaborados no Brasil: "*Infrastructure for Sustainable Development and Integration of South America*" (Eliezer Batista da Silva, 1996) e "Eixos da América do Sul Impulsionarão Desenvolvimento" (José Paulo Silveira, 2000).



BOX I.1

IIRSA: Princípios Orientadores

A visão da infraestrutura como elemento-chave de integração é baseada na noção de que o desenvolvimento sinérgico do transporte, da energia e das comunicações pode gerar um impulso decisivo para a superação das barreiras geográficas, a aproximação dos mercados e a promoção de novas oportunidades econômicas, desde que seja desenvolvido em um contexto de abertura comercial e de investimentos, bem como de harmonização e convergência regulatória. Além disso, a melhoria da infraestrutura deve ser considerada como parte de um processo mais amplo que seja vetor do desenvolvimento sustentável e gerador de emprego e renda para as populações envolvidas. Com essa orientação foram definidos os Princípios Orientadores para o desenvolvimento dos trabalhos da Iniciativa.

- Regionalismo Aberto
- Eixos de Integração e Desenvolvimento
- Sustentabilidade Econômica, Social, Ambiental e Político-Institucional
- Aumento do Valor Agregado da Produção
- Tecnologias da Informação
- Convergência Normativa
- Coordenação Público-Privada

Cabe também salientar que, com a entrada em funcionamento da Iniciativa, a coordenação e a cooperação entre os países signatários tornaram-se mais intensas em temas de transporte, energia e comunicações, tanto em seus níveis políticos quanto técnicos, e com os órgãos financeiros regionais (BID, CAF e FONPLATA) que já vinham financiando vários projetos de infraestrutura nos países da região. Esta última interação verificou-se, basicamente, em dois planos: através do mandato conferido aos representantes dos países nos órgãos de direção dessas instituições e, de forma complementar, mediante o trabalho conjunto com suas instâncias executivas e técnicas.³

3- Ver o número 44 do Comunicado de Brasília assinado pelos Presidentes da América do Sul em http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/comunicado_brasilia_esp.pdf

Apesar disso, não há nenhuma dúvida de que os grandes protagonistas da Iniciativa foram os doze países independentes da América do Sul que acordaram reunir esforços e recursos em prol de uma maior integração física que, por sua vez, complementasse e catalisasse os processos de integração regionais então vigentes na América do Sul. Este acordo foi atingido apesar da heterogeneidade que, em diversos planos, os doze países apresentam (ver gráfico I.1). Isto é, a vontade política de procurar um futuro compartilhado com melhor inserção na economia global e baseado em sociedades regionalmente mais integradas primou sobre as diferenças quanto a dimensão geográfica, população e poder econômico constatadas entre os países membros.

Gráfico I.1 América do Sul: área, população e produto interno bruto

(População M de habitantes (2006) e PIB B US\$ (2007) e Área em km²)



Notas:

1. Em milhares de habitantes. Dados de 2006.
2. PIB em bilhões. Dados de 2007
3. Inclui o Arquipélago de Fernando de Noronha, Atol das Rocas, Ilha da Trindade, Ilhas Martim Vaz e Penedos de São Pedro e São Paulo.
4. Inclui Ilha de Páscoa e Ilha Sala e Gómez
5. Inclui Ilha de Malpelo, Cayo Roncador e Serrana Bank
6. Inclui Ilhas Galápagos

Fonte: CEPAL, Banco Mundial e *CIA World Factbook*

Com efeito, as diferenças são muito grandes nas três dimensões. Assim, por exemplo, o Brasil reúne aproximadamente a metade dos totais sul-americanos nas três variáveis, equivalendo à soma dos outros onze países que integram a sub-região em população, área e produto interno bruto. No outro extremo, Guiana e Suriname alcançam uma ponderação muito inferior a 1%, tanto em população quanto em produto, e superam levemente essa percentagem em área. Os países mais densamente povoados na região são o Equador e a Colômbia, com mais de 40 habitantes por quilômetro quadrado; além de Guiana e Suriname, os países menos densos são Bolívia, Argentina e Paraguai.

1. ALGUMAS DIMENSÕES DESTACADAS DA REGIÃO SUL-AMERICANA

No contexto de uma economia mundial que se globaliza e regionaliza com movimentos simultâneos, a região da América do Sul continua sendo relativamente pequena quando comparada com os grandes polos mundiais da Ásia, Europa e América do Norte. Isto é assim, não só em relação ao poderio produtivo e de mercado desses polos, como também quanto ao grau de integração comercial e produtiva que mostram no seu interior, especialmente nos casos da Ásia do Leste e da Europa (ver Quadro I.1.).

Quadro I.1

América do Sul e principais polos mundiais: PIB (2008) e comércio intrarregional

(em B US\$ e percentagens do comércio total de cada região)

REGIÃO	TAMANHO ECONÔMICO	COMÉRCIO INTRARREGIONAL					
		1980	1985	1990	1995	2000	2006
ASEAN+3+2 (15)	12.002	34,1	37,1	43,1	51,9	52,1	54,5
União Europeia (27)	18.326	61,3	59,8	67,0	67,4	66,8	65,8
TLCAN (3)	16.681	33,8	38,7	37,9	43,1	48,8	44,3
UNASUL (12)	2.913	...	9,0	11,9	23,8	23,9	23,6

a. A participação no comércio intrarregional é a percentagem do comércio intrarregional quanto ao comércio total da região em estudo, com base em 105 dados de exportação. Calcula-se da seguinte forma: $X_{ii}/[(X_{iw}+X_{wi})/2]$, em que X_{ii} são as exportações da região i para essa mesma região, X_{iw} as exportações da região i para o mundo e X_{wi} as exportações do mundo para a região.

b. ASEAN+3+2 inclui os 10 países da ASEAN mais a China, o Japão e a República da Coreia, mais Hong Kong (RAE da China) e província chinesa de Taiwan.

Fonte: CEPAL e INTAL

Com efeito, o produto global do maior polo mundial (Europa) é seis vezes maior do que o da América do Sul, a América do Norte é 5,7 vezes maior e a Ásia do Leste pouco mais de 4 vezes. Por sua vez, o comércio intrarregional na Europa é, tradicionalmente, muito elevado –em torno de dois terços do total–, enquanto na América do Norte aumentou de forma importante até 2000, quando atingiu quase a metade do comércio total, mas depois declinou, em parte, por causa de o México ter sido deslocado pela China no mercado dos Estados Unidos. No caso da Ásia do Leste, o sustentado aumento dos fluxos comerciais para o interior do bloco reflete os crescentes graus de integração produtiva que têm se desenvolvido nessa região. Embora menor, a proporção do comércio total sul-americano que se desenvolve dentro da região é significativa –em torno de um quarto do total–, porém, também é verdade que não experimentou maiores mudanças depois de ter alcançado esse nível em 1995. Isto quer dizer que ainda há potencial de crescimento considerável dos fluxos comerciais entre os países, especialmente se forem verificados progressos na integração produtiva dos seus países.

O Brasil detém um elevado grau de primazia na América do Sul, como já se mencionou. Apesar disso, os grandes polos da economia mundial, pelo menos em matéria de poderio econômico, mostram similares graus

de primazia, como pode se observar no quadro I.2. Isto é, em todos eles, um ou dois países concentram uma elevada percentagem do total regional.

Quadro I.2 Polos Mundiais: primazia em seu poderio econômico

(em B US\$ 2008 e percentagens do total de cada polo)

POLO	PIB	Maior	2 maiores	3 maiores	4 maiores	5 maiores
ASEAN+3+2 (15)	12.002	40,9	77,0	84,7	89,0	91,3
União Europeia (27)	18.326	19,9	35,5	50,1	62,6	71,4
TLCAN (3)	16.681	84,5	93,5	100,0	...	...
UNASUL (12)	2.913	54,8	66,2	77,2	85,6	91,4

Fonte: Nações Unidas, Divisão de Estatísticas

A primazia é extremamente elevada na América do Norte, sendo que um único país –Estados Unidos– concentra quase 85% do produto gerado nesse polo. Para alcançar esse nível, na Ásia do Leste são necessários três países –China, Japão e Coreia–, enquanto na Europa as cinco maiores economias –Alemanha, França, Reino Unido, Itália e Espanha– apenas somam 71%. Na América do Sul, o Brasil concentra quase 55% –o segundo mais elevado, após os Estados Unidos na América do Norte–, mas é acompanhado de outras economias que agregam, cada uma, 10% até superar 90% com as cinco maiores. Isto significa que as outras economias da região são, em relação, muito pequenas, da mesma forma que acontece na Ásia do Leste e na Europa.

Um segundo aspecto que vale salientar nestas comparações é a extensão territorial relativa dos países e sua densidade populacional. Neste caso, é interessante o contraste entre a América do Sul e a Ásia. Curiosamente, o Brasil tem uma extensão territorial pouco menor que a da China -8,6 e 9,6 milhões de quilômetros quadrados-, e a da Argentina é também um pouco menor que a da Índia -2,7 e 2,9 milhões de quilômetros quadrados-. No entanto, os dois países asiáticos são os mais povoados do planeta -China 1,3 e Índia 1,2 bilhão de habitantes-. Por conseguinte, o contraste quanto à densidade populacional é surpreendente -Argentina, 15 habitantes por quilômetro quadrado; Brasil, 24; China, 139; e Índia, 395-.

Voltando para a América do Sul, cabe assinalar que a heterogeneidade dos países da região é expressa em desigualdades de bem-estar, como pode se observar no Quadro I.3, que apresenta dados de produto por habitante –com paridade de poder de compra-, o índice de Gini de desigualdade de renda, a percentagem da população em situação de pobreza e o índice de desenvolvimento humano do PNUD.

Quadro I.3 América do Sul: desigualdades entre países

(Em US\$ ppa; números índices e percentagens)

País	Produto por habitante (ppa) (estimativa 2009)	Índice de Gini (aprox. 2005/2008)	População em situação de pobreza (% aprox. 2005 a 2008)	Índice de Desenvolvimento Humano (cálculo 2007)
Argentina	13.800	51,9	21,0	0,866
Bolívia	4.600	56,5	54,0	0,729
Brasil	10.200	59,4	25,8	0,813
Chile	14.700	52,2	13,7	0,878
Colômbia	9.200	58,4	46,8	0,807
Equador	7.400	50,4	42,7	0,806
Guiana	3.800	...	...	0,729
Paraguai	4.100	52,7	58,2	0,761
Peru	8.600	47,6	36,2	0,806
Suriname	9.000	...	...	0,769
Uruguai	12.700	44,5	13,7	0,865
Venezuela	13.100	41,2	27,6	0,844

Notas:

1. O índice de Gini oscila entre 0 e 100 (desigualdade máxima)

2. O índice de Desenvolvimento Humano é classificado por faixas: mais de 0,900 muito alto; 0,900 a 0,800 alto; 0,800 a 0,500 médio; menos de 0,500 baixo.

Fontes: Índice de Gini é população em situação de pobreza, CEPAL, 2009a; Índice de desenvolvimento humano, PNUD e PIB/hab (ppa) CIA.

A magnitude destas disparidades aumenta quando se observa o desempenho da região em matéria distributiva, se comparado com o resto do mundo. Os valores médios simples do índice de Gini são para América do Sul (10 países), 52,9; África (22), 42,7; Ásia do Leste (12), 32,9 e OCDE (24), 29,8 (ver CEPAL, 2009a). Por último, quanto ao índice de desenvolvimento humano cabe salientar que oito países estão posicionados na faixa alta do índice (entre 0,800 e 0,900) e que Chile, Argentina, Uruguai e Venezuela se aproximam bastante da faixa muito alta. Os outros países da região se situam na faixa média do índice (entre 0,500 e 0,800) de forma relativamente folgada. A situação descrita é coincidente, em linhas gerais, com o fato de a América do Sul fazer parte do grupo mundial dos países de renda média, mas com elevada concentração da renda e da riqueza.

2. O CONTEXTO ECONÔMICO DA DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA

Quando apreciada em sua totalidade, a Declaração de Brasília se assenta em condições econômicas e políticas muito especiais, as quais caracterizavam as visões predominantes no ambiente da mudança do milênio, especialmente do governo anfitrião. Nesta seção serão estudadas as características mais importantes do contexto econômico, imperantes durante aquele momento político.

a) Inserção internacional

O contexto econômico reflete, em primeiro lugar, a inusitada força do processo de globalização e a formação de grandes blocos regionais. Efetivamente, durante os anos noventa, características econômicas e financeiras enraizadas em prolongados desenvolvimentos históricos se consolidaram. Nesse processo, foram sendo criadas as condições para que a economia mundial passasse de ser um apanhado de economias nacionais relacionadas por fluxos de comércio, investimento e financiamento, a tornar-se, progressivamente, um conjunto de redes globais de mercados e produção que atravessa as fronteiras nacionais. Porém, estes processos de indubitável e crescente força não foram acompanhados por um desenvolvimento equivalente da institucionalidade global, cuja agenda é incompleta e assimétrica (ver Ocampo e Martin, 2003a).

Na década de 1990, o crescimento da economia mundial atingiu uma taxa média anual de apenas 2,6%, situando-se no nível mais baixo do pós-guerra para um período equivalente. Apesar disso, e no contexto deste menor crescimento mundial, o comércio internacional chegou a taxas anuais de aproximadamente 6% e o investimento estrangeiro direto roçou 1,4 trilhão de dólares em 2000, isto é, foi 7 vezes maior que nos primeiros anos noventa. As expansões do comércio internacional e do investimento estrangeiro direto foram acrescidas pela expansão dos fluxos financeiros internacionais, que foram adquirindo claro predomínio na economia mundial (CEPAL, 2004).

Mas as forças centrífugas da globalização econômica foram igualadas pelas forças centrípetas da regionalização. De fato, as mencionadas tendências globais foram acompanhadas por uma explosão de novas iniciativas de integração regional. No fim dos anos noventa, quase todos os membros da Organização Mundial do Comércio faziam parte de um ou mais acordos regionais. Assim, embora se movimentando em direções aparentemente opostas, a globalização e o regionalismo refletem, na verdade, dimensões complementares do desenvolvimento contemporâneo.

A América do Sul é bom exemplo destas forças duais. Desde os anos oitenta até meados da década de 1990, a região, unilateralmente, reduziu sua taxa média de mais de 40% para 12%. Da mesma forma, os países sul-americanos foram participantes ativos da Rodada Uruguai e, no fim do decênio, quase todos eram membros da OMC. Simultânea e paralelamente a esta abertura global, houve uma onda de novos acordos de livre comércio entre países de dentro e de fora da região.

Para caracterizar estas novas iniciativas regionais, a CEPAL difundiu a noção de um Regionalismo Aberto, que combinava a dinâmica dos esquemas de integração regionais com a abertura unilateral e com o movimento para a integração hemisférica e com outras regiões e países do mundo (CEPAL, 1994). Além disso, a CEPAL

inscreveu esta caracterização das modalidades de inserção externa e de cooperação regional na sua visão da transformação produtiva com equidade que tinha lançado em 1990.⁴

O Regionalismo Aberto dos anos noventa coincidiu com um forte crescimento do comércio internacional da região (ver Quadro I.4). A média anual de exportações aumentou 12,3% em volume, embora apenas 8,0% em valor, devido à acentuada deterioração nos termos do intercâmbio da América do Sul. As taxas em termos reais só foram superadas pela China e pelos países mais dinâmicos da Ásia. No entanto, as importações da região cresceram a taxas similares às exportações em volume (12,6% x 12,3%), porém, a taxas bastante mais altas em valor (12,3% x 8,0%). Acompanhando a tendência mundial, o crescimento do comércio exterior ultrapassou de forma considerável o crescimento do produto (2,7% ao ano), isto é, menos de um quarto do crescimento das exportações e importações.

Quadro I.4 América do Sul: produto comércio exterior e investimento estrangeiro direto

(em milhões de US\$ correntes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PIB	824,6	828,5	871,0	968,2	1.151,4	1.386,7	1.479,9	1.574,9	1.544,0	1.244,4	1.319,3
Exportações	103,5	100,4	109,5	116,3	136,1	156,8	166,4	176,8	165,7	162,5	192,5
Importações	77,9	89,2	107,7	124,1	145,9	177,6	186,2	212,7	210,4	174,8	194,5
Entradas de IED	4,7	7,0	9,1	8,0	15,8	19,1	33,1	49,8	55,6	69,7	57,1

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL

Em virtude desta díspar evolução, o coeficiente das exportações em relação ao produto bruto cresceu até atingir 14,6% para o fim da década, e o coeficiente das importações, 14,7%. Este último valor contrasta com os valores dos anos oitenta, quando oscilava em torno a uma média de 10%. Por conseguinte, a ampliação da brecha entre o valor das exportações e importações provocou a acumulação de crescentes déficits comerciais que, acrescidos dos desembolsos pelo serviço da dívida e das remessas de lucros, determinaram a deterioração da conta corrente da balança de pagamentos, como vários estudos assinalaram (ver, por exemplo, Ocampo e Martin, 2003b). Esta situação deficitária aumentou gradativamente desde o fim da década de 1980 até meados do decênio seguinte, quando se estabilizou em torno de 3% do produto regional. Além de um receptor significativo de investimento estrangeiro direto (ver novamente o Quadro I.4), a região passou a ser um importante cliente emergente nos mercados financeiros internacionais.

4- A trilogia da abertura unilateral, multilateral e integração regional foi também chamada de Novo Regionalismo (Ethier, 1998). Porém, neste caso, sua relação com os processos de reformas econômicas aplicadas nos países da região desde meados dos anos oitenta é enfatizada. Nesse sentido, a integração regional é tida como demonstração do persistente compromisso com as reformas, acentuado pelas pressões dos parceiros regionais. Isto é, como instrumento efetivo para aprofundar a liberalização, reduzir ainda mais os níveis de proteção efetiva e reforçar a concorrência através de regras obrigatórias (ver Devlin e Esteveordal, 2000).

Duas características inerentes ao rápido desenvolvimento financeiro global foram a volatilidade e o contágio. Embora a volatilidade dos mercados financeiros internacionais seja um fenômeno antigo, algumas características dos mercados nos anos noventa tenderam a acentuá-la. Entre elas, cabe mencionar a insuficiente regulamentação que afeta tanto as atividades bancárias quanto as dos investidores institucionais e agentes que operam no mercado de derivativos e o caráter pró-cíclico da normativa vigente. Em segundo lugar, cabe salientar os problemas de contágio provocados pelas restrições de liquidez enfrentadas em diversos mercados pelos investidores institucionais, no contexto de uma deficiente informação sobre os mercados emergentes. Por último, é necessário assinalar que vários agentes do sistema financeiro utilizam um mesmo sistema de avaliação de riscos, originando um comportamento de "manada" quando um país começa a experimentar dificuldades (CEPAL, 2001).

De fato, a América do Sul, em diferente magnitude, dependendo dos países, foi afetada por três severas crises em menos de um decênio. A primeira, 1994-1995, embora se localizasse no México, afetou alguns países sul-americanos, especialmente a Argentina, que arrastou depois o Uruguai, sendo neste caso o financeiro o principal canal de transmissão. A segunda crise, originada na Ásia na segunda metade de 1997, teve consideráveis efeitos pela via do comércio, porém, seu impacto rapidamente se estendeu para os países emergentes pela via financeira. Assim, a baixa experimentada pelos preços das matérias-primas foi acrescida pelas crises financeiras no Equador e no Brasil, além da conhecida crise na Federação da Rússia. Embora a terceira crise tivesse início em 2001, as dificuldades já podiam ser antecipadas em 2000. Do ponto de vista financeiro, esta crise acabou afetando muito severamente a Argentina e os efeitos do contágio atingiram o Brasil, o Chile e o Uruguai. Diferentemente das duas anteriores, esta terceira crise foi também associada a uma forte desaceleração da economia dos Estados Unidos, que levou a severas contrações nos volumes das exportações regionais.

Como consequência disso, a apreciação generalizada da situação econômica no ambiente da reunião de Brasília reconhecia que a globalização era uma tendência irrefreável e que ganhava aceleração a cada ano. Também não havia maiores dúvidas de que oferecia boas oportunidades para os países da região, algumas das quais já tinham começado a ser aproveitadas nos anos noventa, mas que também acarretava efeitos negativos e, sobretudo, muitos riscos. Por esse motivo, os governos começaram a focar três âmbitos complementares de atuação: o internacional, o regional e o nacional. No caso das políticas nacionais apareciam grandes desafios, alguns dos quais começaram a ser abordados na década seguinte.

A partir de certos princípios de ordem política e institucional básicos, as políticas nacionais deviam atender, minimamente, a quatro frentes: políticas macroeconômicas destinadas a reduzir as vulnerabilidades externa e interna e a facilitar o investimento produtivo; estratégias orientadas ao desenvolvimento da produtividade e da competitividade sistêmica; políticas associadas às prioridades na pauta ambiental; e políticas sociais muito ativas para oferecer maiores oportunidades, desenvolver capacidades e garantir proteção social para os cidadãos. É preciso reconhecer que em todos estes âmbitos não há modelos únicos, existindo um amplo campo de ação para a aprendizagem institucional e, especialmente, para o exercício da democracia (Ocampo e Martin, 2003a).

Apesar disso, os propósitos da reunião de Brasília, logicamente, visavam a atingir posições comuns e a acumular progressos nos outros dois âmbitos de atuação: o internacional e, muito especialmente, o regional.

É claro, caso estes propósitos se materializassem, elementos coadjuvantes seriam uma contribuição para obter maiores conquistas no âmbito das políticas nacionais. As referências às noções de "espaço comum, espaço econômico ampliado e identidade sul-americana" e, por outro lado, "de concertação regional para enfrentar desafios globais comuns" que permeiam a Declaração de Brasília são provas irrefutáveis das percepções presentes na reunião.

Também há na Declaração uma referência explícita à estratégia do Regionalismo Aberto para guiar as ações sul-americanas nos âmbitos internacional e regional. A justificativa básica desta estratégia é que a liberalização unilateral não garante a abertura dos mercados compradores. No ambiente internacional, no qual ainda predominam as regulamentações nacionais, os governos conservaram sua função de definir e negociar o acesso de pessoas, bens e serviços, capital e tecnologia a seus territórios, em um contexto de taxas baixas, mas com novas e severas restrições de diversa índole.

Ao mesmo tempo, a simultaneidade dos processos de globalização e de conformação de grandes blocos regionais pode levar a um mundo fragmentado, no qual irá predominar o livre comércio dentro desses blocos e um comércio mais gerenciado –explícita ou implicitamente– entre esses blocos e os outros países. Nessa perspectiva, a integração regional continua fazendo sentido, desta vez como um mecanismo de defesa para compensar alguns dos custos do isolamento ainda maior, resultado do eventual aumento do protecionismo dos grandes blocos na economia mundial.

Portanto, a integração regional é justificada em ambas as situações, porém, por motivos diferentes. No primeiro caso, é consequente com a participação não ingênua em uma ordenação mais aberta e transparente da economia mundial, sendo complementada com ações unilaterais, negociações na esfera multilateral e acordos de base ampla com outros países e regiões do mundo. Juntamente, outros benefícios da integração regional podem ser apreciados nos âmbitos geopolítico e de cooperação. De um lado, a orientação para o exterior aumenta a demanda por uma participação mais ativa e coordenada dos países nos fóruns hemisféricos e do mundo, e, de outro, a integração regional permite que os países aumentem suas possibilidades coletivas de se tornarem jogadores globais mais estratégicos e efetivos.

No segundo caso, a integração regional constitui um mecanismo para diversificar os riscos em uma economia internacional muito incerta. De um lado, é facilitada a construção de consensos em torno à abertura regional, tanto entre aqueles com tendências para o livre mercado quanto entre os que professam ideias protecionistas. Isto último porque a concorrência se realiza dentro de um mercado delimitado e familiar, que, frequentemente, reflete uma concorrência mais simétrica, se comparada àquela que se enfrenta na arena internacional. Além disso, na abertura regional há o elemento compensatório de reciprocidade que contribui para um resultado potencialmente mais equilibrado entre custos e benefícios de curto prazo.

De outro lado, o desenvolvimento dos mercados regionais cria interdependências que incrementam de forma endógena as demandas para aprofundar a integração e a cooperação regionais em diversos âmbitos: coordenação macroeconômica, integração produtiva e logística, gestão ambiental, fornecimento e regulamentação da infraestrutura e facilitação do comércio, entre outras. A Declaração de Brasília faz referência

explícita a vários destes temas e, em particular, dá nascimento à Iniciativa IIRSA. Esta Iniciativa visa ao avanço na integração física da América do Sul como via essencial para complementar as outras dimensões da integração regional e, especialmente, catalisar o comércio intrarregional.

b) Comércio intrarregional

A crise da dívida e os consequentes problemas do setor externo das economias sul-americanas levaram a uma forte queda do comércio intrarregional nos anos oitenta e a uma crise aberta nos debilitados acordos formais de integração. Porém, para surpresa de muitos observadores, esta situação começou a se reverter em finais do decênio e se consolidou na década de 1990 (ver Box I.2).

Box I.2 Principais eventos na integração Sul-Americana até 2000

CAN

- 26 05 1969 Assinatura do Acordo de Cartagena. Acordo entre Bolívia, Chile, Colômbia e Peru. Posterior adesão da Venezuela (1973) e saída do Chile (1976).
- 18 12 1989 Declaração de Galápagos: compromisso andino de paz, segurança e cooperação; e Desenho Estratégico para a Orientação do Grupo Andino. Galápagos, Equador.
- 23 05 1990 Criação do Conselho Presidencial Andino e do Sistema de Coordenação das Instituições de Integração Andina. Machu Picchu, Peru.
- 05 12 1991 VI Reunião do Conselho Presidencial Andino. Ata de Barahona. Adota-se uma Tarifa Externa Comum com base em 4 níveis. Cartagena das Índias, Colômbia.
- 10 03 1996 Protocolo de Trujillo. Protocolo Modificatório do Acordo de Integração Sub-regional Andino (Acordo de Cartagena). Trujillo, Peru.
- 01 08 1997 Começa a funcionar a Secretaria-Geral da Comunidade Andina das Nações com sede em Lima, Peru.
- 27 05 1999 Ata de Cartagena. Aprofundamento da integração e estabelecimento do Mercado Comum até 2005. Cartagena das Índias, Colômbia.
- 10 06 2000 Ata de Lima. Ações Indicativas para a conformação do Mercado Comum Andino e Programa de Ação 2000-2001. Lima, Peru.

MERCOSUL

- 26 03 1991 Tratado de Assunção. Tratado para a constituição de um Mercado Comum entre a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai. Assunção, Paraguai.
- 17 12 1991 Protocolo de Brasília. Protocolo adotado para complementar o Tratado de Assunção, estabelecendo um Sistema Arbitral de Solução de Controvérsias no MERCOSUL.
- 17 12 1994 Protocolo de Ouro Preto. Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL. Ouro Preto, Brasil.
- 25 06 1996 Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático. Protocolo de Adesão da Bolívia e do Chile. Acordo de Complementação Econômica MERCOSUL-Chile.

- 16 04 1998 Acordo Marco para a criação de uma Área de Livre Comércio entre a CAN e o MERCOSUL. Buenos Aires, Argentina.
- 29 06 2000 Aprovação das decisões referidas ao Relançamento do MERCOSUL que visa ao fortalecimento da União Aduaneira em vários assuntos.
- 01 09 2000 Decisão de iniciar negociações para estabelecer, até janeiro de 2002, uma área de livre comércio entre a CAN e o MERCOSUL. Brasília, Brasil.

GUIANA E SURINAME

- 04 07 1973 Tratado de Chaguaramas. Trinidad e Tobago. Criação da Comunidade do Caribe (CARICOM) com Barbados, Guiana, Jamaica e Trinidad e Tobago. Chaguaramas, Venezuela.
- 31 08 2000 Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul. Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana. Brasília, Brasil.

Com efeito, o comércio intrarregional (e o investimento relacionado) mostrou um forte dinamismo: as exportações para o interior da região cresceram mais rapidamente que aquelas orientadas para os mercados externos. Como consequência disso, a participação das primeiras no total aumentou de 9%, em 1985, para quase 24% a partir de meados da década. Este dinamismo foi paradoxal, pois as correntes econômicas mais ortodoxas consideram que a integração é uma fonte de distorção dos fluxos de comércio. A ocorrência indica que, muito pelo contrário, a integração não provoca um desvio do comércio, mas é fonte de novos relacionamentos comerciais. Assim, os lucros dinâmicos podem ser maiores que as estatísticas, como bem se observa no caso da integração europeia (BID, 2000).

Isto aconteceu nos dois esquemas sul-americanos que se expandiram em ritmos muito elevados entre 1990 e 1997. No MERCOSUL, o comércio intra-área aumentou cinco vezes e na CAN, pouco mais de quatro vezes. Para o fim da década, ambos os esquemas sofreram os embates originados na crise asiática, que provocaram uma forte desaceleração da atividade na região e, em alguns casos, crises severas. Embora os países tivessem que adotar medidas defensivas, não houve, diferentemente do acontecido na década de 1980, um descumprimento generalizado dos acordos. Contudo, entre 1997 e o final da década, o MERCOSUL sofreu uma desaceleração acumulada de 26% e a CAN, de 30%.

Apesar de o intercâmbio regional dentro de cada esquema sub-regional ter crescido substancialmente, as relações comerciais entre ambos continuaram sendo baixas. Pelo menos, se comparado ao que caberia esperar de vizinhos com economias relativamente abertas e acordos comerciais preferenciais. Assim, por exemplo, o comércio entre as duas sub-regiões é relativamente pequeno: apenas entre 4% e 5% das exportações do MERCOSUL e da CAN são destinadas ao outro bloco; o comércio entre as duas sub-regiões e seus vizinhos do Chile e da CARICOM (Guiana e Suriname) é ainda menor.

Para além destas diferentes realidades e potencialidades, cabe salientar que o comércio intrarregional envolve intercâmbios de melhor qualidade que aqueles concretizados com o resto do mundo. De fato, os fluxos comerciais nos esquemas de integração sul-americanos se concentraram proporcionalmente em bens industriais, especialmente naqueles com maior conteúdo tecnológico, como pode se observar no Quadro I.5.

Assim, no caso do MERCOSUL, as percentagens das exportações para a região de manufaturas não relacionadas aos recursos naturais de tecnologia baixa, média e alta, superam, em todos os casos, as percentagens desses bens exportados para o resto do mundo. No caso da CAN, do Chile, Guiana e Suriname, observa-se um padrão similar, mas também acrescido pelas exportações de manufaturas baseadas em recursos naturais.

Quadro I.5 Comércio intrarregional por categoria de bens, 2000

(em percentagens)

	PPR		MRN		MTB		MTM		MTA		PNC	
	IR	RM	IR	RM	IR	RM	IR	RM	IR	RM	IR	RM
Argentina	41,8	58,4	20,2	20,9	7,4	10,1	26,2	7,2	3,4	1,6	1,1	1,7
Bolívia	71,7	35,0	20,4	29,4	5,8	24,2	1,2	0,9	0,7	1,5	0,1	9,0
Brasil	8,5	30,9	18,3	27,6	16,3	10,9	44,8	18,5	11,7	9,0	0,4	3,1
Chile	24,2	47,7	45,7	45,5	9,5	1,5	15,6	3,2	2,6	0,2	2,4	1,9
Colômbia	21,4	72,2	21,4	10,4	20,0	7,2	26,2	5,0	7,4	0,3	3,6	4,9
Equador	58,7	81,4	23,9	13,3	7,6	1,9	7,4	1,0	2,3	0,4	0,1	2,0
Guiana	46,4	31,1	44,0	36,4	5,5	3,1	2,5	2,1	1,5	0,3	0,2	27,0
Paraguai	56,0	64,2	11,7	20,6	7,1	12,6	0,8	0,6	0,7	0,7	23,6	1,4
Peru	25,3	36,5	45,3	38,6	16,3	16,8	9,2	0,8	2,0	0,1	1,9	7,1
Suriname	88,9	80,4	10,3	4,7	0,3	0,9	0,4	2,4	0,0	0,6	0,0	11,0
Uruguai	29,0	46,9	28,1	12,5	17,4	22,6	19,6	7,8	4,3	1,1	1,6	9,1
Venezuela	38,7	66,3	39,1	27,3	7,8	1,1	12,4	4,3	1,5	0,1	0,4	0,8

PPR: produtos primários; MRN: manufaturas baseadas em recursos naturais.

MTB: manufaturas tecnologia baixa; MTM: manufaturas tecnologia média.

MTA: manufaturas tecnologia alta; PNC: produtos não classificados.

IR: percentagem das exportações intrarregionais.

RM: percentagem das exportações para o resto do mundo.

Fonte: elaboração própria a partir do quadro 3.10 em Ocampo e Martin (2004)

Tomando agora como referência o conjunto da América Latina e o Caribe, constata-se outro fato interessante dos anos noventa. Trata-se da reversão da relação histórica segundo a qual a intensidade do comércio intrarregional era mais alta para as economias menores. Em 1997, os fluxos de comércio intrarregional de maior magnitude relativa se concentravam no MERCOSUL e na CAN (se excluídas as exportações petrolíferas) em comparação com o MCCA e a CARICOM, que reúnem economias muito menores. Embora essa tendência possa ser revertida, ela é prova do excelente potencial para o comércio e o investimento sul-americano, especialmente se estes processos forem complementados com uma maior integração física, produtiva e logística.

Diferentes trabalhos assinalam outras vantagens que podem se obter a partir da maior integração comercial. Uma delas é a possibilidade de aproveitamento de economias de especialização no comércio intraindustrial entre países com níveis de desenvolvimento similares (BID, 2000). Uma segunda vantagem é a maior participação das pequenas e médias empresas no comércio intrarregional, especialmente com seus

vizinhos, em virtude dos menores custos de transação. A terceira é a possibilidade de harmonizar um amplo conjunto de normas para reduzir esses custos, aproveitando a proximidade geográfica e a similitude das tradições institucionais e culturais.

Por outro lado, a maior interdependência comercial evidenciou a necessidade de acelerar outras dimensões da integração nacional. Tradicionalmente, o comércio intrarregional foi vítima da instabilidade macroeconômica, pois mostrou uma elasticidade muito elevada perante os marcados ciclos econômicos registrados em vários países sul-americanos. Por esse motivo, a cooperação macroeconômica surgiu nos anos noventa como um elemento fundamental para a consolidação dos processos de integração comercial. Nesta área, todos os acordos sub-regionais vigentes registraram avanços, ao mesmo tempo que foi se dando maior atenção ao desenvolvimento de instituições financeiras regionais, aproveitando a experiência da ampla rede de bancos multilaterais de desenvolvimento.

Além disso, a expansão do comércio foi criando uma maior necessidade de harmonização dos diferentes sistemas regulatórios: normas técnicas e fitossanitárias, códigos aduaneiros e prestação de serviços, entre outros. As conquistas foram modestas, porém, significativas. Por sua vez, as relações comerciais no setor de manufatura, bem como as tendências contemporâneas na formação de cadeias globais de valor, possibilitam uma maior integração produtiva e logística, tanto para os próprios mercados sul-americanos, quanto para os externos.

Na área da integração física, além da formulação de normativas harmonizadas sobre transporte, energia e comunicações, reconheceu-se a importância do desenvolvimento de redes de infraestrutura e de sistemas regulatórios concebidos em função da integração regional. A aplicação desta abordagem também salientou a necessidade de explorar os espaços de ação com uma abrangência que ultrapassasse o nível nacional. Tanto na infraestrutura de integração quanto na gestão dos ecossistemas comuns a vários países, verificaram-se tentativas progressivas para a aplicação de visões regionais.

c) Disparidades territoriais

Nos anos noventa, as geografias econômica, social e política dos países da América do Sul experimentaram mudanças significativas. Com efeito, novos territórios foram ocupados, enquanto outros estagnaram ou declinaram e as migrações contribuíram para o ajuste importante dos padrões de assentamentos humanos da região. Ao mesmo tempo, algumas atividades econômicas floresceram com vigor em determinadas áreas urbanas e rurais, enquanto outras atravessaram crises de diversa profundidade e perdurabilidade. As decisões públicas, que tradicionalmente se focavam e se concentravam nas grandes capitais nacionais, foram sendo em parte transferidas, progressivamente, para entidades políticas e administrativas subnacionais. Algumas inovações no transporte e nos investimentos associados em infraestrutura reduziram o atrito da distância para os movimentos de pessoas, bens e informações. Em suma, a geografia humana dos países da América do Sul registrou alterações estruturais maiores (ILPES, 2007).

Embora sejam muitos os fatores que incidiram neste processo, a globalização das economias sul-americanas foi, talvez, o mais importante. À medida que as economias foram se abrindo ao mundo, os crescentes fluxos de capital, bens e serviços afetaram diferentemente as atividades econômicas com conseqüências para os

territórios nos quais se localizavam. Assim, enquanto alguns setores conseguiram se adaptar e estabelecer vantagens competitivas para sua inserção na economia global, outros perderam terreno. A consolidação de grandes conglomerados comerciais e financeiros nas principais cidades, bem como os numerosos complexos de atividades agroindustriais, de mineração, florestais, pesqueiras e de turismo rural e litorâneo, são claros exemplos do primeiro tipo. O outro caso é ilustrado pelo declínio das atividades manufatureiras orientadas para o mercado interno, das atividades primárias deslocadas, dos serviços às empresas que, por diferentes causas, não puderam se adaptar às novas condições da concorrência e de muitos serviços do estado que foram privatizados, racionalizados ou descentralizados. Como consequência disso, grande número de agentes foi, pelo menos durante um tempo mais ou menos prolongado, excluído do trânsito para a modernização produtiva. Na medida em que estes se concentravam em certas áreas e territórios, foram sofrendo sorte semelhante (CEPAL, 2004).

O aumento do comércio entre os países sul-americanos foi um segundo fator de incidência na reestruturação territorial. Como consequência do ressurgimento do movimento integracionista, melhorias na infraestrutura de transporte e comunicações foram iniciadas em várias áreas de fronteira, ao passo que se instrumentaram ações para compartilhar projetos e serviços de energia e se organizaram circuitos turísticos multinacionais. Devido a que, em paralelo, foram se resolvendo certos conflitos fronteiriços, também foi possível iniciar alguns projetos produtivos conjuntos, bem como outros de proteção do meio ambiente.

Um terceiro fator foi o desenho e instrumentação de políticas públicas orientadas a dar respostas ao desafio estratégico de estabelecer e promover uma organização do território mais funcional a economias abertas ao mundo e com maiores vínculos regionais. Para progredir nessa tarefa, as políticas públicas tiveram que se ocupar dos conflitos derivados da reestruturação do território, em particular daqueles originados na falta de futuro dos territórios perdedores, apontando para sua reconversão ou abandono e, também, daqueles surgidos a partir dos diferentes interesses criados que pugnavam nos territórios vencedores.

Uma força endógena importante, e o quarto fator com incidência no processo de reestruturação territorial, foi o crescente protagonismo de vários atores sociais, públicos e privados, dos espaços subnacionais. Esse maior protagonismo está, obviamente, ligado aos processos de descentralização, que foram muito intensos em vários países da região durante esse período. As lideranças, a identidade cultural e as capacidades de inovação e de negociação dos atores locais foram ingredientes decisivos para a maximização dos benefícios da reestruturação em certas experiências e, em outras, para a atenuação das consequências negativas (Ocampo e Martin, 2003b).

O crescimento da população urbana na América do Sul durante a década de 1990 foi de uma média de quase 3% anual, pouco menor, portanto, ao dos decênios precedentes. Porém, devido a este crescimento, a região se manteve como a mais urbanizada do mundo em desenvolvimento (73,4%), pois as grandes cidades continuaram oferecendo os maiores incentivos para a localização das atividades econômicas que pretendiam atingir competitividade internacional.

Apesar desta tendência geral, os padrões variam de país para país. Assim, por exemplo, na Argentina, no Chile, no Uruguai e na Venezuela, a população urbana cresceu menos, pois sua taxa de urbanização já era superior a 85%, enquanto a Bolívia, o Brasil, a Colômbia, o Equador e o Peru ainda mantinham maiores populações rurais devido a que suas taxas de urbanização se situam entre 60% e 80%; no resto dos países da região -Guiana, Paraguai e Suriname-, a taxa de urbanização foi mais rápida.

Por causa destas enormes diferenças entre o número de habitantes urbanos e rurais na região, o crescimento das cidades se explica mais pelo equilíbrio entre nascimentos e óbitos do que pelas migrações do campo para a cidade. Por exemplo, no caso do Brasil, enquanto nos anos oitenta 41% do crescimento urbano teve origem em migrações do campo para as cidades, na década de 1990, esta fonte de crescimento da população urbana diminuiu para 33%. Mais extremo ainda é o caso do Chile, pois a migração rural urbana contribuiu apenas em 10% ao crescimento urbano entre meados dos anos oitenta e noventa (CELADE, 1999).

A consolidação do predomínio urbano levou a mudanças graduais, mas sustentadas nos padrões migratórios. À medida que a migração rural urbana reduziu sua incidência em toda a região, ganhou importância a migração das cidades de porte médio -como são tipicamente as capitais departamentais, estaduais e provinciais- para as grandes metrópoles (5 milhões de habitantes ou mais), da mesma forma que o fez a migração entre áreas metropolitanas e de um país para outro (Rodríguez e Villa, 1997).

As grandes metrópoles, algumas das quais podem ser consideradas cidades globais devido ao seu tamanho e importância econômica, exibiram duas marcadas tendências. No caso da primeira, as taxas de crescimento da população em seus centros tradicionais foi baixa, por se localizar em um grau avançado de transição demográfica e por uma migração líquida negativa. A segunda foi uma tendência a absorver centros urbanos menores, porém, vizinhos. Este último fenômeno deveu-se não apenas à expansão territorial e das redes de caminhos para facilitar a conectividade, mas também ao deslocamento de muitas atividades econômicas que promoveram o surgimento de subcentros articuladores de dinâmicas de trabalho e residenciais relativamente autônomas.

Em muitos casos, a expansão das áreas metropolitanas foi também associada a uma marcada tendência para a segregação socioeconômica das áreas residenciais. Com efeito, as restrições de acesso à moradia levaram à ocupação com fins residenciais precários de áreas vulneráveis frente a desastres naturais (áreas de regulação de torrentes ou ladeiras potencialmente instáveis), de áreas industriais abandonadas ou de áreas previamente utilizadas para a concentração de detritos. Desta forma, a segregação urbana concentra a pobreza em certas áreas e isola das mesmas os setores mais acomodados, aprofundando as iniquidades sociais em territórios relativamente pequenos.

Por sua vez, a população rural não experimentou maiores mudanças. A liberalização do comércio beneficiou especialmente o setor exportador moderno e tendeu à exclusão de setores pouco capitalizados ou localizados em terras marginais. Por conseguinte, as expectativas de que a crescente importância da agricultura e dos setores primários servisse para reter maiores números de população rural não se concretizaram (Dirven, 1997). Em suma, tanto em várias áreas rurais quanto nas periferias das áreas metropolitanas foram se conformando grandes bolsões de pobreza com limitadas ou nulas possibilidades de inserção produtiva.

Por outro lado, numerosos estudos empíricos assinalam que existe uma forte correlação entre a concentração da população e a das atividades econômicas (ILPES, 2007; Banco Mundial, 2009). Como consequência disso, em cada país convivem territórios escassamente povoados e com baixa participação na produção total com outros onde se produz quase a metade dos bens e serviços do país e nos quais se concentra mais de um terço de seus habitantes. Em alguns casos -Argentina, Chile e Uruguai- esta concentração se dá em uma única jurisdição, enquanto em outros se verifica ao longo de faixas litorâneas que abrangem duas ou mais jurisdições

-Brasil e Peru- ou de modalidades multipolares -Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela-. Isto sugere que há fatores geográficos ou de acessibilidade que explicam a maior ou menor sorte dos territórios em termos do seu desenvolvimento relativo. Também fica claro que, perante a igualdade destas condições exógenas, certos territórios mostram maior desenvolvimento do que outros, sugerindo a ação de fatores endógenos -capital humano, economias de aglomeração e de especialização, bem como instituições-.

De fato, as modernas teorias do crescimento e da nova geografia econômica reconhecem que as disparidades territoriais dependem, em parte, de características primárias, como a abundância relativa de recursos naturais e outros fatores produtivos fixos, as condições do solo e clima e a proximidade dos meios de conectividade com outros pontos do território ou com o exterior. Estes elementos, porém, explicam apenas uma parte das assimetrias da atividade econômica entre diferentes localidades. Outros fatores relacionados com as interações econômicas podem ocasionar o desenvolvimento desigual de localidades inicialmente similares e, por conseguinte, gerar disparidades territoriais. Estes últimos fatores são habitualmente endógenos e acumulativos e se relacionam com economias de escala de diferente tipo e com a interação de especialização, capital humano e instituições (CAF, 2010).

É interessante analisar qual a magnitude das disparidades de produto por habitante que se associam à mencionada concentração territorial na geração do produto nacional e na localização da população. O Quadro I.6 mostra, para alguns países sul-americanos, as brechas entre a região mais rica e a mais pobre. Observam-se diferenças muito marcadas em todos os casos com relações que vão de mais de duas até seis vezes.

Quadro I.6 América do Sul: disparidades territoriais dentro de alguns países, aprox. 2005

(PIB por habitante em US\$ ppa)

	Região PIB por habitante maior		Região PIB por habitante menor		Relação
	Jurisdição	Valor (1)	Jurisdição	Valor (2)	% (2):(1)
Argentina	Província Buenos Aires	10.059	Província Santiago del Estero	2.500	24,8
Bolívia	Departamento Tarija	5.896	Departamento Potosí	1.617	27,4
Brasil	Estado São Paulo	13.938	Estado Piauí	2.960	21,2
Chile	Região Metropolitana	14.293	Região Araucania	5.167	36,2
Colômbia	Departamento Antioquia	9.926	Departamento Chocó	2.884	29,1
Equador	Província Pichincha	6.840	Província Morona Santiago	3.070	44,9
Guiana	...	...	...	...	...
Paraguai	...	...	...	...	...
Peru	Província Lima	10.655	Departamento Apurímac	1.724	16,2
Suriname	...	...	...	...	...
Uruguai	...	...	...	...	...
Venezuela	Distrito Capital	15.044	Estado Amazonas	6.900	45,9

Os dados são dos seguintes anos: Argentina, 2000; Bolívia, 2006; Brasil 2005; Chile, 2006; Colômbia, 2000; Equador, 2004; Peru, 2005; e Venezuela, 2007.

Fonte: elaboração própria a partir da Figura 1.1 da CAN (2010)

Em um sentido mais amplo, observa-se uma forte associação entre as disparidades territoriais do produto por habitante com outros índices -analfabetismo, mortalidade infantil e esperança de vida- que servem como proxy do acesso aos serviços básicos de saúde e educação em diferentes territórios (ver Quadro I.7).

Quadro I.7 Correlação entre disparidades PIB por habitante e índices sociais

(coeficiente de correlação)

	Analfabetismo	Mortalidade infantil	Esperança de vida
PAÍS	PIB por habitante	PIB por habitante	PIB por habitante
Argentina	- 0,55 *	- 0,45 *	0,18 *
Bolívia	- 0,70 *	- 0,62 *	0,64 *
Brasil	- 0,71 *	- 0,59 *	0,71 *
Chile	- 0,63 *	- 0,35 *	- 0,27 *
Colômbia	- 0,72 *	- 0,18 *	0,23 *
Peru	- 0,56 *	- 0,61 *	0,64 *

* Correlação significativa a 95%
Fonte: CAN (2010), Quadro 1.3

Os coeficientes de correlação calculados para cada país, utilizando as observações das unidades subnacionais respectivas são quase todos significativos e seu signo indica que as áreas de maior produto por habitante são também as que têm melhores índices de bem-estar. Isto mostra que as disparidades registradas no produto por habitante tendem a se reproduzirem nestes índices sociais básicos. Por conseguinte, o lugar de nascimento estaria condicionando os níveis de vida futura (CAF, 2010).

É fato reconhecido o papel exercido pela história na determinação da localização das atividades econômicas e da população, bem como a força da causalidade acumulativa na formação das disparidades territoriais e sua persistência. Cabe, então, a questão de como evoluíram as disparidades territoriais de produto por habitante e índices sociais, isto é, se houve processos de convergência ou se, pelo contrário, as disparidades aumentaram. Numerosos trabalhos analisaram essa evolução. Blyde (2005) mostra que as disparidades de produto por habitante aumentaram nos países do MERCOSUL, com exceção do Brasil; contrariamente, Pineda (2005) argumenta que nos países andinos essas disparidades diminuíram levemente; e, no caso do Chile, Anríquez e Fuentes (2001) e OCDE (2009) concluem que houve um sólido processo de convergência regional. Por sua vez, a CAF encontrou forte convergência nos índices de analfabetismo, mortalidade infantil e esperança de vida. No entanto, adverte que isso pode ser o resultado da difusão de tecnologias muito padronizadas, promovidas e aplicadas pelos governos nacionais. Diferente seria o caso de outros índices que demandam maior intervenção dos atores locais para melhorar a qualidade dos serviços e o acesso da população aos mesmos (CAF, 2010).

Em resumo, as atividades produtivas e a população não se distribuem de maneira uniforme no território. A formação de aglomerações produtivas e concentrações urbanas associadas deve-se a uma certa dialética entre os incentivos para se concentrarem ou se dispersarem. Há forças centrípetas que incentivam a concentração, como os encadeamentos produtivos, o acesso a mercados de trabalho mais amplos e profundos e as externalidades de informação que favorecem a produção e divulgação de novas ideias. Por sua vez, as forças centrífugas que incentivam a dispersão são os fatores imóveis – recursos naturais, capital fixo já instalado e, em alguma medida, mão de obra – e as deseconomias de escala que se manifestam, por exemplo, no aumento das rendas do solo, bem como na congestão das infraestruturas e em diversas formas de poluição ambiental.

Em termos de política pública, cabe salientar que os processos que deram forma à reestruturação dos territórios reduziram de forma importante a efetividade dos modelos tradicionais de planejamento de cima para baixo. No seu lugar, foram surgindo novas formas de planejamento de natureza mais estratégica e seletiva, que oferecem melhores abordagens e instrumentos para a exploração das opções de longo prazo, a concertação de interesses entre os setores público e privado e com as organizações da sociedade civil, e a coordenação das ações entre as diferentes esferas do governo (Martin, 2005). Neste contexto, o planejamento urbano e regional nos anos noventa se caracterizou pela busca de convergência entre os interesses públicos e privados, visando ao aumento da competitividade dos diferentes territórios, à conquista de maiores níveis de equidade social e ao atendimento de situações de crise. Para tal, a ênfase se colocou naqueles fatores que pudessem ser alterados a partir de decisões próprias das comunidades (acumulados endogenamente) e que tivessem uma incidência fundamental no desenvolvimento de longo prazo: capital humano, economias de aglomeração e especialização e instituições, com fortes interações entre elas (ILPES, 1998a).

d) Visão regional da integração física

A análise morfológica do território sul-americano deixa para trás a ilusão de um espaço contínuo, já que, pelo contrário, mostra um território de difícil articulação. Numerosas e formidáveis barreiras (cordilheiras, florestas, pântanos e caudalosos rios) geram vários enclaves descontínuos ou ilhas nas quais historicamente se concentraram as atividades produtivas e os assentamentos humanos.

- A plataforma caribenha, conformada pelo território litorâneo do Caribe colombiano e a maior parte do território da Venezuela, da Guiana, do Suriname e da Guiana Francesa.
- A faixa andina, que é a ladeira ocidental da Cordilheira dos Andes, do istmo do Panamá, passando por amplos territórios da Colômbia, do Equador, do Peru e da Bolívia, chegando até o sul do Chile.
- A plataforma atlântica, que abrange do nordeste brasileiro até o sul da Argentina, incorporando o Paraguai, o Uruguai, alguns departamentos da Bolívia e os pampas argentinos até a cordilheira andina.
- O enclave amazônico central, conformado pela área de ocupação em torno da cidade de Manaus com interconexões fluviais para o sul pelo rio Madeira e para o leste pelo rio Amazonas.

- O enclave amazônico do sul que compreende o território delimitado pela cordilheira andina pelo oeste e pelo sul, a floresta amazônica pelo norte e o Pantanal pelo leste, abrangendo vários departamentos da Bolívia e do Peru.

A América do Sul tem uma longa tradição de intercâmbio comercial e conectividade física dentro de alguns destes espaços que teve início muito antes da chegada dos conquistadores espanhóis e portugueses. As complexas tramas de conexão física da região andina remontam-se a milhares de anos. Por exemplo, o intercâmbio entre o litoral do Pacífico e a cordilheira andina deu sustentação a várias civilizações cujas conquistas nas artes, na agricultura e na tecnologia de alimentos foram extraordinárias. O desenvolvimento destas civilizações não teria sido possível sem a conectividade física entre serra e litoral (BID, 2006). Por sua vez, a infraestrutura de caminhos construída de norte a sul na ladeira ocidental da Cordilheira dos Andes permitiu a expansão e o intercâmbio entre áreas de climas diversos e produções complementares, da mesma forma que fizeram várias vias navegáveis em outros espaços.

A natureza do comércio com os impérios espanhol e português por mais de 300 anos levou a uma ocupação litorânea do território em vários desses enclaves, mas com escasso desenvolvimento da conectividade para o interior dos países. Pelo contrário, a expansão da infraestrutura foi fundamental para a mudança econômica a partir do século XIX. Da expansão das estradas de ferro, como bem ilustra o caso argentino (e depois, os casos do Chile e da Bolívia) até o traçado de redes rodoviárias através das regiões centrais do Brasil, que alterou de forma significativa a ocupação do território, o perfil produtivo e a dinâmica exportadora desse país. Outro exemplo é o caso da Colômbia, quando a conectividade ao longo do rio Magdalena foi substituída por outra baseada na estrada de ferro e uma incipiente rede rodoviária que revolucionou os padrões de ocupação do território de maneira permanente.

Os avanços recentes para uma visão regional da integração física favorecem uma melhor inserção nos mercados extrarregionais e, ao mesmo tempo, permitem ampliar o comércio intrazonal e a integração produtiva, fortalecendo as conectividades e diminuindo os custos do atrito territorial. Progressivamente, pessoas, bens, capital e conhecimento começam a se movimentar em um espaço de fronteiras cada vez mais permeáveis, desde que outras condições também o permitam. Como consequência disso, a proposta estratégica é concentrar os esforços regionais para a construção de articulações mais eficientes –econômica, social e ambientalmente– para a integração física sul-americana, mediante Eixos de Integração e Desenvolvimento (ver Capítulo 3).

Estes avanços são essenciais para a América do Sul, que no concerto mundial é uma região de moderada densidade econômica, distante dos principais polos globais e com economias insuficientemente integradas⁵. Ora, cabe refletir a respeito de como os processos de abertura comercial e o aumento do comércio intrarregional incidiram sobre a acessibilidade da América do Sul aos principais mercados externos e entre os 12 países que a integram. Por outras palavras, vale se perguntar que benefícios econômicos cabe esperar da integração e, também, como são distribuídos seus frutos entre os países participantes.

Uma das possíveis formas de explorar estas questões é mediante o potencial de mercado, um índice simples que permite mensurar a acessibilidade que um determinado país tem em relação a seus possíveis mercados.

5- Para uma análise da economia global, com particular ênfase na África, utilizando estas categorias analíticas, ver Banco Mundial (2009).

Igualmente, como será visto mais abaixo, as variações que este índice registra em um determinado período oferecem alguns sinais para estimar os impactos das mudanças de políticas ou de choques de diferente tipo. No Quadro I.8 são apresentados os resultados da análise para os países sul-americanos em sua relação com outros blocos regionais: os países da América do Norte integrados no TLCAN e a União Europeia (ver Carciofi, 2008).

Quadro I.8 América do Sul: potencial de mercado dos países

(Milhões de US\$ por km² e percentagens)

País	Em milhões de dólares por km ²					Em % do total do mercado potencial			
	Próprio	Externo			Total mercado potencial	Próprio	Externo		
		Resto da América do Sul	UE	TLCAN			Resto da América do Sul	UE	TLCAN
Argentina	3.573	1.129	1.088	1.603	7.394	48,3	15,3	14,7	21,7
Bolívia	265	1.470	1.172	2.132	5.039	5,3	29,2	23,2	42,3
Brasil	5.812	530	1.349	1.852	9.543	60,9	5,6	14,1	19,4
Chile	2.401	998	1.028	1.711	6.137	39,1	16,3	16,7	27,9
Colômbia	3.496	779	1.331	3.312	8.917	39,2	8,7	14,9	37,1
Equador	1.202	832	1.237	3.092	6.363	18,9	13,1	19,4	48,6
Guiana	79	1.163	1.549	2.821	5.612	1,4	20,7	27,6	50,3
Paraguai	489	2.172	1.170	1.777	5.607	8,7	38,7	20,9	31,7
Peru	1.596	958	1.142	2.416	6.112	26,1	15,7	18,7	39,5
Suriname	79	1.265	1.575	2.665	5.584	1,4	22,7	28,2	47,7
Uruguai	877	1.392	1.098	1.581	4.948	17,7	28,1	22,2	32,0
Venezuela	1.944	843	1.487	3.438	7.712	25,2	10,9	19,3	44,6

Fonte: Quadro 1 em Carciofi (2008).

O quadro mostra, em primeiro lugar, que para as economias de menor tamanho relativo –Guiana e Suriname– os mercados externos são decisivos, como cabia esperar. Pelo contrário, nos casos da Argentina e do Brasil, o mercado mais importante é o próprio, especialmente no caso do segundo país -pouco mais de 60% do total do mercado potencial-. Em segundo lugar, a contribuição do resto da América do Sul ao potencial de mercado é relativamente maior em três países -Bolívia, Paraguai e Uruguai-. No caso dos dois primeiros, isto é por causa da sua posição mediterrânea e do fato de que, junto com o Uruguai, limitam com as duas maiores economias da região. Por último, é necessário salientar que a média simples da contribuição dos mercados sul-americanos ao potencial total -quase 19%- de todos os países da região é inferior à contribuição dos mercados externos. Este fato frisa a necessidade de se definirem estratégias que combinem a inserção externa com a integração regional e, no caso dos países maiores, com o aproveitamento dos seus próprios mercados.

Os benefícios da integração regional são, obviamente, diferentes para os países maiores e os outros. A estes últimos, o mercado regional permite superar a estreiteza dos seus próprios mercados em um âmbito relativamente mais privilegiado que a arena internacional.⁶ No caso dos países maiores, o mercado regional pareceria menos atraente, pois contribui com pouco potencial ao do mercado próprio. Porém, essa complementação pode ter valor estratégico, sendo precisamente os países maiores aqueles que dominam o comércio intrarregional de manufaturas de intensidade tecnológica média e alta, com maiores valores unitários (ver Quadro I.9 e, também, Carciofi, 2008).

6- Assim, por exemplo, em 2008, 64% das exportações totais da Bolívia foram destinadas ao MERCOSUL e, no caso do Paraguai, 68%.

Quadro I.9 América do Sul: valor unitário do comércio entre países

(Em US\$ por tonelada, ano 2000)

		PARA											
		AR	BO	BR	CH	CO	EQ	GU	PA	PE	SU	UR	VE
DE	AR			364	212				452			682	
	BO			56									
	BR	643	662		1.334	1.138			712			828	726
	CH	692		828						619			
	CO			325			1.139			293			1.239
	EQ					418							
	GU												
	PA	229		220									
	PE				251	855							641
	SU												
	UR	417		517									
	VE			861		661				914			

Fonte: CCT, Ferramenta de Trabalho para o Desenho de uma Visão Estratégica

Cabe também se questionar sobre como os intensos processos de abertura comercial dos anos noventa incidiram no potencial de mercado, tanto em relação ao resto do mundo quanto aos países da região. A análise de Ottaviano (2009) chega a conclusões similares quanto à importância do mercado regional conforme o tamanho dos países, mas acrescenta um complemento interessante quando examina o modo em que isto variou antes e depois das reformas (ver Gráfico I.2).

Gráfico I.2 América do Sul: potencial de mercado dos países em 2007 e mudança percentual 1997-2007

(Milhões de US\$ por km² e percentagens)

Painel A



Painel B



Fonte: Ottaviano (2009)

Efetivamente, como pode se observar no Painel A, o potencial de mercado é muito maior para a Argentina e para o Brasil do que para o resto dos países sul-americanos, como já foi mencionado. Porém, os lucros no potencial de mercado nominal antes e depois das reformas comerciais beneficiaram de forma consideravelmente maior os países médios e pequenos da região, como mostra o Painel B do mesmo gráfico.

Embora a análise precedente seja sugestiva e os resultados não contradigam a intuição econômica, são baseados em aproximações muito cruas das relações comerciais entre países. Em particular, não se faz referência alguma às barreiras ao comércio e também não se diferencia entre aquelas de caráter administrativo –tarifas, quotas, padrões e regulamentações, entre outras– e os custos de transporte.

Além de que ainda persistam fortes restrições ao livre comércio, especialmente em vários países desenvolvidos, não há dúvidas de que as barreiras administrativas foram reduzidas. Por conseguinte, o custo de transporte ganha maior importância. Com efeito, estima-se que para os países em desenvolvimento, o impacto dos custos de transporte sobre o comércio é cinco vezes maior que o das tarifas (Banco Mundial, 2001).

No caso específico da América Latina, frisa-se o fato de que, com os processos de liberalização comercial, os países da região enfrentam custos de transporte significativamente mais altos que as tarifas. As causas principais disso são as fortes deficiências de infraestrutura e a reduzida concorrência existente nos serviços de transporte. Estima-se que uma redução dos custos de transporte poderia ter um impacto muito maior que o da liberalização tarifária, tanto em relação ao volume quanto à diversificação do comércio dos países da região (Moreira et al., 2008).

Vale insistir, por outro lado, em que o valor da integração física se potencializa com progressos nas outras dimensões da integração regional. Este fato foi precocemente reconhecido no pensamento regional. Como já foi mencionado, uma maior integração comercial e produtiva permitiria aproveitar as economias de escala do bloco, como meio de ganhar eficiência e competitividade nos mercados externos e, também, de desenvolver complementaridades estratégicas na produção e na criação, adaptação e difusão do conhecimento e de novas capacidades tecnológicas.

e) Infraestrutura e desenvolvimento sustentável

Como é sabido, a expansão econômica e os aumentos de produtividade dos países estão muito ligados ao comportamento do investimento em capital humano, tecnologia e máquinas e equipamentos. No entanto, não apenas estas modalidades de investimento afetam o crescimento e a produtividade. A dotação e qualidade dos serviços de infraestrutura, bem como a gestão do capital natural, têm impactos significativos sobre o desenvolvimento econômico e consideráveis efeitos sociais. Além disso, em ambos os casos, a dimensão regional é crítica porque, às vezes, apresentam características e efeitos que transcendem as fronteiras nacionais (CEPAL, 2004).

Embora nos anos noventa o desenvolvimento da infraestrutura tenha recuperado, em parte, os consideráveis atrasos acumulados nos anos precedentes, a partir do novo milênio cabia se esperar um considerável aumento da demanda dos seus serviços nos países sul-americanos, especialmente daquela vocação de integração regional. O motivo principal é que o acervo de capital em infraestrutura era insuficiente e a qualidade dos seus serviços apresentava notórias deficiências. Daí a necessidade de

desenhar políticas e incentivos que promovessem o investimento público e privado nessa área para superar os numerosos gargalos identificados.

Por sua vez, a riqueza do patrimônio natural da região em termos de biodiversidade e de recursos naturais oferecia uma ampla gama de recursos renováveis e não renováveis, cuja gestão e aproveitamento econômico continuaram fazendo parte essencial das estratégias de inserção internacional e de integração regional. Com efeito, a região dispõe de um quarto das florestas mundiais e quase da metade das florestas tropicais. Mais de 40% da superfície regional é dedicada à agricultura e tem um terço dos recursos hídricos mundiais. Igualmente, a região concentra 40% da biodiversidade total do planeta. Brasil, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela são considerados países megadiversos e a origem de muitas plantas de alto valor econômico (CEPAL, 2004).

Embora a preocupação internacional com a deterioração do meio ambiente já tivesse mobilizado os governos nos anos setenta, o conceito de desenvolvimento sustentável mudou de forma inexorável as percepções dos problemas ambientais.⁷

Essa noção foi introduzida em 1987 com a publicação *Nosso Futuro Comum* –também conhecida como Relatório Brundtland–, mas só atingiu ampla difusão alguns anos depois. De fato, popularizou-se a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cúpula da Terra, Rio de Janeiro, 1992). Essa Conferência é um marco histórico no processo de definição de uma agenda global de desenvolvimento sustentável e deu lugar a um consenso político do mais alto nível.⁸ Por conseguinte, o encontro foi um ponto de inflexão na negociação de acordos multilaterais, com uma visão ampla do desenvolvimento na qual se reconhecia a importância de conciliar a produção e o comércio com um uso sustentável dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente (Ocampo e Martin, 2003a).

Dessa forma, os temas ambientais passaram a ganhar presença na agenda das negociações internacionais. Primeiramente, pelo seu peso próprio e, depois, por seus vínculos com vários temas das negociações comerciais no âmbito da OMC. Assim, foram se originando vários espaços de convergência para seu tratamento conjunto –por exemplo, as medidas ambientais relacionadas com o comércio, o acesso a mercados, a rotulagem com propósitos ambientais e várias outras (ver Ewing e Tarasofky, 1997). Alguns anos mais tarde, a interação dos temas ambientais com as negociações sobre direitos de propriedade intelectual em relação à saúde humana e aos reinos animais e vegetais ganhou reconhecimento (IV Conferência OMC, Doha, 2001).

A consciência mundial que foi sendo construída sobre a interdependência entre países quanto aos bens públicos globais propiciou que os instrumentos jurídicos da Conferência fossem adotados e ratificados mais rapidamente que em décadas anteriores e que quase todos os países fizessem parte deles. Assim, nos primeiros anos da década de 2000, várias destas iniciativas já eram um ponto de referência obrigatório para governos, empresas do setor privado e organizações da sociedade civil.

7- Em *Uma Única Terra* (Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano, Estocolmo, 1972), foram enfatizados os aspectos técnicos da poluição causada pela acelerada industrialização, pelo crescimento da população e pelas elevadas taxas de urbanização. Apesar disso, esperava-se que o progresso tecnológico fosse resolvendo por si próprio os problemas de poluição.

8- Na Conferência foram aprovadas três iniciativas muito importantes. A Convenção Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas, a Convenção sobre Diversidade Biológica e a Convenção de Combate à Desertificação que, desde então, são conhecidas com o nome de Convenções do Rio.

Apesar de a comunidade internacional ter assumido com entusiasmo o compromisso de aplicar esses acordos, o ímpeto inicial foi decaindo. Após quase um decênio da celebração da Conferência do Rio, existia um atraso considerável na sua instrumentação efetiva, com a possível exceção dos avanços atingidos no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. Embora em vários eventos posteriores fossem referendados os princípios mais importantes surgidos na Cúpula da Terra, em particular, o número 7 –responsabilidades comuns, porém, diferenciadas– e o número 15 –critério de precaução–, o progresso foi lento por causa das dificuldades para a conciliação de interesses e o acordo de metas e medidas concretas aceitas por todos.

Cabe salientar que a singularidade da América do Sul está tanto na riqueza e na relevância mundial dos serviços ambientais relacionados com seus recursos naturais, quanto no risco global que um acelerado processo de deterioração ambiental da região significaria. A valorização econômica destes serviços ambientais é essencial para dar coesão ao esforço regional de proteção dos ecossistemas estratégicos e para conseguir o apoio de todos os países com essa finalidade. Porém, em matéria de mudança climática, os progressos para o acordo global de quantias e mecanismos de financiamento das ações de mitigação e adaptação nos países em desenvolvimento em geral, e na América do Sul em particular, têm sido lentos e ainda são objeto de negociações multilaterais em andamento.⁹

Acompanhando estes desenvolvimentos globais, algumas instâncias de cooperação sul-americana sobre os temas do desenvolvimento sustentável foram se configurando. Com essa finalidade, alguns processos de cooperação regional existentes foram ampliados para incluir temas ambientais, como o Tratado de Cooperação Amazônica (1998), que emoldurou a Comissão Especial de Meio Ambiente da Região Amazônica criada em 1989. Em outros casos, uma dimensão ambiental foi incluída na estrutura institucional de tratados existentes de comércio e integração sub-regionais. Assim, no MERCOSUL foram introduzidas, em 1994, diretrizes básicas e metas para as políticas de desenvolvimento sustentável e legislação ambiental dos estados-membros e, um ano depois, os ministros acordaram estabelecer um grupo de trabalho sobre meio ambiente com propósitos similares. Por sua vez, a CAN criou, em 1998, o Comitê Andino de Autoridades Ambientais com a missão de apoiar sua Secretaria-Geral na formulação de políticas ambientais para a Comunidade.

Aliás, procuraram-se mecanismos regionais mais amplos para instrumentalizar a adoção dos acordos alcançados na Cúpula do Rio. Com essa finalidade, foi criado o Fórum dos Ministros do Meio Ambiente da América Latina e o Caribe, integrado por mais de 30 autoridades nacionais. Depois de sua constituição, em Havana, em 1995, o Fórum se reuniu a cada dois anos e foi se consolidando como um mecanismo efetivo para o intercâmbio de experiências nacionais e a união das posições da região nos temas relacionados com a Cúpula.

Da mesma forma que em outras regiões do mundo, a institucionalidade ambiental dos governos sul-americanos foi consideravelmente potencializada após a Conferência do Rio, embora com aproximações diferentes, dependendo dos países. A maioria estabeleceu ministérios especializados que adotaram uma gestão integrada para gerir a poluição, os recursos naturais e o desenvolvimento sustentável, por exemplo, a Argentina e o Brasil.

9- Para uma análise recente do estado das negociações internacionais e de suas implicações para a América Latina e o Caribe, ver a Revista *Integración & Comercio*, número 30, dedicada a este tema (BID/INTAL, 2010).

Outros optaram, em um primeiro momento, pela estratégia de criar comissões ou conselhos intersetoriais e, atualmente, já constituíram ministérios especializados -como no Chile, na Colômbia e no Peru.

Paulatinamente, foram se verificando avanços normativos mediante a promulgação de leis ambientais e a definição de uma série de padrões técnicos e de instrumentos. Estes últimos foram de regulamentação direta ou indireta. Os primeiros incluem normas de uso do solo, regras para a conservação ambiental e utilização dos recursos naturais, avaliação do impacto ambiental e concessão de licenças. Os instrumentos de regulamentação indireta são os direitos de propriedade e regimes de posse, direitos ou quotas negociáveis, bem como incentivos -ou desincentivos- tributários e financeiros. Devido a uma variedade de restrições, a experiência de vários países revela que ambos os tipos de instrumentos atuam melhor como complementos do que como substitutos (CEPAL/PNUD, 1999).

Também foram se registrando alguns progressos na articulação das políticas ambientais com outras áreas das políticas públicas com maior incidência sobretaxas o meio ambiente, por exemplo, as exportações e investimentos, o desenvolvimento urbano, a agricultura e a infraestrutura. Nestes casos, porém, as ações foram antes reativas e evidenciaram um poder de negociação relativamente baixo das autoridades ambientais (Ocampo e Martin, 2003a).

Cabe mencionar outras iniciativas institucionais que complementam estes desenvolvimentos no nível executivo do governo central ou federal segundo os países. A primeira é a conformação de comissões especializadas em quase todos os parlamentos da região para tratarem dos temas ambientais. No entanto, em alguns casos se sugeriu complementar estas iniciativas com mecanismos próprios das tarefas parlamentares -pesquisas, audiências públicas, avaliações e outras-, visando a estimular uma melhor resposta dos legisladores às demandas cidadãs.

Vale salientar, também, o papel cada vez mais importante dos tribunais de justiça na proteção de direitos difusos e no desenho e instrumentalização de procedimentos para agir perante as infrações e os crimes que geram prejuízo ambiental. Nesse sentido, também ganha relevância o papel dos promotores públicos e dos defensores cidadãos (*ombudsperson*) na promoção de um melhor funcionamento da justiça em torno aos direitos e obrigações ambientais.

Por último, devido às políticas de descentralização adotadas por muitos países no período, vários poderes de planejamento e de gestão ambiental foram, plenamente ou de maneira concorrente, transferidos para os governos locais. Muitas vezes, estas instâncias carecem de estruturas funcionais, de recursos humanos e financeiros e de incentivos para abordarem estes trabalhos, embora vários problemas ambientais se manifestem com força nos âmbitos locais. Apesar de todos estes avanços no plano institucional dos governos sul-americanos, as capacidades de acompanhamento, fiscalização e sanção das autoridades não são ainda suficientes. Por conseguinte, os atores sociais percebem que os objetivos da legislação nem sempre são atendidos.¹⁰

10- Em pesquisa realizada em 1998, 87% dos entrevistados na Argentina consideravam que as legislações e normas ambientais não eram cabalmente atendidas. A mesma opinião tinha 86% na Colômbia, 78% na Venezuela, 74% no Chile, 67% no Uruguai e 61% no Brasil (ver Ocampo e Martin, 2003b).

Como já foi mencionado, uma das características essenciais das discussões sobre desenvolvimento sustentável é o surgimento de uma multiplicidade de atores, além dos governos, às vezes com atuações proativas e outras meramente reativas. Assim, junto às mudanças institucionais nos poderes públicos, grandes empresas privadas e organizações empresariais foram se comprometendo com o tema ambiental. As iniciativas globais começaram no início da década, mas na região só se concretizaram mais tarde. Por exemplo, em 1997, foi criado o Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável da América Latina, capítulo latino-americano da associação em nível global. Este Conselho reuniu, inicialmente, mais de 300 grandes empresas e teve como objetivo a realização de pesquisas e de estudos que visassem a contribuir para a educação e formação em matérias ambientais no mundo da empresa. Foram também adotadas ações para melhorar o desempenho ambiental das empresas, em particular a certificação do atendimento aos padrões voluntários (ISO 14000). No final de 1999, 146 empresas brasileiras tinham certificação, 81 argentinas, e números menores nos outros países sul-americanos, e esse processo continuou com força nos anos seguintes (Ocampo e Martin, 2003b).

Outro fator muito relevante foi a sociedade civil, para cujas organizações o tema ambiental foi se tornando uma causa cidadã de grande convocação e mobilização em todos os níveis geográficos e com fortes articulações entre eles. De forma concomitante, os processos de democratização ampliaram os espaços para a participação na procura de soluções às demandas cidadãs. As mudanças ocorridas significam que essas demandas não só se expressam como direitos que devem ser reconhecidos, mas como a necessidade de empreender ações conjuntas de todos os atores –públicos, privados e sociais–, a fim de encontrar soluções aos problemas, ainda quando as motivações de cada ator possam ser diferentes.

É claro, a cultura política prevalente em cada país nas diferentes esferas de governo é um fator determinante para forjar estas alianças. Muitas vezes os pactos sociais subjacentes se assentam apenas em acordos tácitos e, portanto, são incapazes de distribuir claramente os papéis e responsabilidades entre os diferentes atores. Quando isso acontece, as posições se polarizam, o conflito predomina sobre a cooperação e a desconfiança entre os vários atores envolvidos se transforma em uma barreira intransponível. Mesmo assim, é evidente que o tema do desenvolvimento sustentável foi ganhando crescente relevância na agenda dos países sul-americanos.

Todos estes eventos e percepções foram configurando e relacionando as diversas dimensões do contexto econômico em que se encorpou a Declaração de Brasília e, em particular, o lançamento da IIRSA. Cabe agora fazer algumas referências sobre o contexto político que possibilitou que a iniciativa do Governo do Brasil concitasse ao apoio político unânime de todos os outros governos sul-americanos.

3. O CONTEXTO POLÍTICO DA DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA

Como consequência dos processos de recuperação e aprofundamento da democracia nos países da região e da superação das hipóteses de conflito entre alguns deles, progressivamente foi se gerando um clima regional de paz e cooperação, de defesa de valores comuns e de ação concertada para perseguir interesses compartilhados nos fóruns multilaterais.

a) Defesa regional da democracia representativa

As profundas mudanças ocorridas no mundo no final dos anos oitenta levaram a um reconhecimento quase universal das bondades da democracia representativa como forma de governo. Na América do Sul, esta percepção coincidiu com um processo de democratização que tinha sido iniciado nos anos oitenta e consolidado na década seguinte. A generalização da democracia eleitoral foi um fato sem precedentes na região. Basta assinalar que os doze governos sul-americanos foram democraticamente eleitos nos anos noventa, mas que apenas cinco deles podiam exibir um processo eleitoral sem interrupções desde 1980 (ver PNUD, 2004 e o Quadro I.10)¹¹.

Quadro I.10
América do Sul: eleições para Presidente e Congresso, 1990-2000

PAÍS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Argentina		B	A	B		P,B,A		B		P,B,A	
Bolívia				P,B,A				P,B,A			
Brasil	B,A				P,B,A				P,B,A		
Chile				P,B,A				B,A		P	
Colômbia	P,B,A	B,A			P,B,A				P,B,A		
Equador	V		P,U		V		P,U		P,U		
Guiana											
Paraguai				P,B,A					P,B,A		
Peru	P,B,A		V			P,U					P,U
Suriname											
Uruguai					P,B,A					P,B,A	
Venezuela				P,B,A					P,B,A		P,U

Notas:

P: eleição presidencial

B, A e U: eleições parlamentares (B: câmara baixa; A: câmara alta; e U: câmara única)

Fonte: PNUD (2004)

No Quadro I.10, é possível apreciar que tanto as eleições presidenciais quanto as dos membros do parlamento se sucederam com normalidade ao longo dos anos noventa. Embora este processo fosse estimulado pelos desenvolvimentos globais, foi essencialmente produto de firmes convicções nacionais que foram se enraizando por duras lições aprendidas em períodos anteriores.

Ninguém desconhece que a democracia é mais do que um método para escolher aqueles que governam, é também uma maneira de construir, garantir e expandir a liberdade, a justiça e o progresso, organizando as tensões e os conflitos. Porém, a democracia na América do Sul foi se consolidando em condições muito especiais: primeiro, no contexto da década perdida de 1980 e, depois, acompanhando o processo de reformas econômicas dos anos noventa com as expectativas e as fortes tensões que elas produziram. Assim, um triângulo

11- Guiana conseguiu sua independência do Reino Unido em 1966; desde então foi governada por grupos militares até 1992, quando foi escolhido um governo constitucionalmente, processo que tem continuado sem interrupções até agora. Suriname obteve sua independência dos Países Baixos em 1975 e foi governada por grupos militares até 1987. Nesse ano, um governo foi escolhido segundo o processo estabelecido na Constituição, porém, em 1990, houve um golpe militar que se manteve no poder até 1991, quando foi eleito um novo governo. As eleições têm sido periódicas desde então (ver CIA *Fact Sheets*).

de democracia eleitoral, pobreza e desigualdade foi sendo consolidado (PNUD, 2004). Nessas condições da região, muitos homens e mulheres, ao mesmo tempo em que consolidam seus direitos políticos, encontram dificuldades para completar sua cidadania civil e social e, por isso, constata-se e percebem-se importantes déficits em todos os países. Apesar disso, estas carências da democracia não denotam seu fracasso, antes assinalam seus desafios. É claro, os Presidentes Sul-americanos eram plenamente cientes da necessidade de enfrentar estes desafios da democracia na região (ver o Comunicado de Brasília, numerais 24, 25 e 26).

Embora a consolidação da democracia eleitoral atravessasse certas vicissitudes no período, como as experimentadas no Brasil (1992), no Equador (1998 e 2000) e no Paraguai (1999), a ação regional demonstrou sua fortaleza e capacidade para superar estas crises institucionais com amplo apoio das sociedades nacionais. Tanto a possibilidade de futuras ameaças ao regime democrático quanto a efetividade demonstrada pela resposta regional estimularam os países a procurarem modalidades de defesa coletiva dos princípios democráticos.

Assim, no caso do MERCOSUL, o primeiro passo foi uma Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático em 1996, assinada pelos quatro membros do bloco -Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai- e o Protocolo de Adesão da Bolívia e do Chile. Posteriormente, em 1998, os seis países subscreveram o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático. Nesse instrumento, os países reconhecem que a vigência das instituições democráticas é condição indispensável para a existência e o desenvolvimento dos processos de integração. Concordam também em que toda alteração da ordem democrática constitui um obstáculo inaceitável para a continuidade do processo de integração regional e assinalam as medidas a serem adotadas pelos estados-membros em caso da interrupção democrática em algum deles.

Por seu turno, a CAN produziu, em 1998, a Declaração do Conselho Presidencial Andino, na qual se estabelece que é uma comunidade de nações democráticas e que tem entre seus objetivos principais o desenvolvimento e a consolidação da democracia e do estado de direito, bem como o respeito pelos direitos humanos e as liberdades fundamentais. Por sua vez, sob encomenda dos mandatários andinos, foi elaborado um Protocolo Adicional ao Acordo de Cartagena, denominado Compromisso da Comunidade Andina pela Democracia, o qual foi subscrito pelos governos membros entre 1998 e 2000. Este protocolo salienta como condição essencial para a cooperação andina e a integração a plena vigência das instituições democráticas e o estado de direito e assinala também os procedimentos a serem seguidos, caso se produza uma ruptura da ordem democrática em qualquer um dos países-membros.

Inspirados na vigência destes dois protocolos, os presidentes da América do Sul decidiram que a manutenção do estado de direito e do pleno respeito ao regime democrático em cada um dos 12 países são objetivos e compromissos compartilhados e passam a ser condições essenciais para a participação em futuros encontros sul-americanos. Além disso, respeitando os mecanismos de caráter regional existentes, acordaram a realização de consultas políticas em caso de ameaça de ruptura da ordem democrática em qualquer um dos seus países (Comunicado de Brasília, numeral 23).

b) Promoção de um ambiente de paz, segurança e cooperação

Nos anos noventa, a América do Sul, região de baixíssimo nível de conflito, fez notáveis progressos para

a conformação de uma área de paz e para a geração de um ambiente de amizade e cooperação entre os governos. Embora esse ambiente fosse se aprofundando devido à superação de algumas diferenças entre certos países, ninguém alimentou a esperança de que essas desavenças fossem por sempre desterradas da região. Antes, a ideia prevalecente foi que os países acordavam aderir ao princípio da solução pacífica e negociada das controvérsias segundo as normas pertinentes do direito internacional, em oposição ao uso ou ameaça da força contra nações irmãs.

Assim, foi sendo gerada a convicção de que a paz, a segurança e a cooperação na região deviam se sustentar em compromissos para o fortalecimento da confiança mútua, a renovação da amizade e a promoção do desenvolvimento e da cooperação. Ainda neste tema, os pronunciamentos sul-americanos foram se construindo sobre os alicerces estabelecidos pelos dois blocos sub-regionais. A CAN tinha se pronunciado a esse respeito em 1989, mediante a Declaração de Galápagos: compromisso andino de paz, segurança e cooperação. Quase uma década depois, produziu-se a Declaração política do MERCOSUL, Bolívia e Chile como zona de paz (Ushuaia, 1998).

Embora na Declaração de Brasília fosse acordado que a região era uma zona de paz (ver numeral 5), a iniciativa se formalizou pouco depois com a Declaração sobre Zona de Paz Sul-americana (Guayaquil, 2002). Na declaração é proscrito o uso da força, qualquer ação vinculada às armas de destruição em massa (incluindo as nucleares) e se assume o compromisso de erradicar as minas antipessoais de todo o território regional. Igualmente, os países sul-americanos se comprometem a promover a confiança, a cooperação e a consulta permanente nas áreas de segurança e defesa, como também a coordenar suas ações nos fóruns internacionais respectivos. Por último, os doze países acordaram o aumento da transparência na aquisição de armamento e a limitação gradual de suas compras.

c) Compromisso regional com o multilateralismo

A ideia básica na Declaração de Brasília é que a América do Sul pode se apresentar no cenário internacional como um ator importante, com capacidade de incidir no reordenamento global, desde que atue com voz unificada e em aliança com outros grupos de países que compartilhem seus interesses. Esta visão convergente deve se orientar ao desenvolvimento de um multilateralismo forte, que atenda às mudanças que o mundo tem experimentado em diversas dimensões e, em particular, propender para a construção de um ordenamento global com maiores graus de equilíbrio entre direitos e compromissos dos países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Embora sejam reconhecidos grandes empecilhos para estas tarefas –ausência de princípios compartilhados, influência desigual dos atores e instabilidade de coalizões ante agendas tão complexas–, alguns temas críticos da agenda internacional são assinalados. Assim, o principal desafio para a região é unir posições comuns a respeito da nova arquitetura financeira internacional (numeral 17), as negociações comerciais no âmbito da OMC (numerais 15 e 16) e os temas vinculados ao desenvolvimento sustentável derivados da Cúpula do Rio (numeral 3).

No caso do primeiro, ainda reconhecendo que o explosivo desenvolvimento financeiro criou oportunidades de financiamento e de cobertura de riscos, também se salienta que este evidenciou os imensos problemas provocados pelo contraste entre as forças dinâmicas do mercado e a debilidade dos marcos institucionais que as regulamentam. A coexistência da globalização financeira e de políticas macroeconômicas nacionais produz

fortes tensões nos países em desenvolvimento, acrescidas dos problemas próprios dos sistemas financeiros encarnados nos conceitos de volatilidade e contágio.

Quanto ao segundo, reconhece-se que o crescimento sustentado do comércio internacional e o fortalecimento das regras multilaterais no contexto da OMC são elementos propícios para uma melhor integração dos países em desenvolvimento na economia mundial. Porém, estes processos favoráveis se enfrentam à abertura incompleta das economias desenvolvidas -em especial, mas não exclusivamente, em temas agrícolas- e à exigência de os países em desenvolvimento se adequarem à normativa internacional em várias dimensões associadas ao comércio.

Por último, argumenta-se que a globalização valoriza as vantagens comparativas ambientais, por exemplo, a utilização sustentável do capital natural -agrícola, florestal, pesqueiro e turístico-, a preservação do capital ecológico -informação genética contida na biodiversidade e o papel das florestas como sumidouro de carbono e de outros poluentes- e a proteção do capital natural com valor histórico, científico e estético. Embora se tenham registrado importantes avanços sobre a base de princípios adequados, o grau de ratificação e instrumentação dos acordos é ainda incipiente.

Em todos estes temas, o cenário atual das negociações internacionais impõe difíceis disjuntivas aos países em desenvolvimento. De um lado, continuar negociando é geralmente preferível a subscrever um acordo desfavorável e, de outro, a falta de progresso nas negociações multilaterais encoraja a subscrição de acordos de livre comércio bilaterais ou regionais que incluem muitos temas sobre os quais não há consenso no âmbito multilateral.

4. COMENTÁRIOS FINAIS

O contexto econômico e político em que a Iniciativa IIRSA surgiu foi muito especial por diversas razões. Primeiro, porquanto é o epílogo de uma agenda positiva em face da complexa realidade da globalização. Assim, põe de lado outras duas formas possíveis de enfrentar o fenômeno: resisti-lo passivamente ou, de forma alternativa, adotá-lo de forma complacente. A opção adotada é baseada no fato de a América do Sul ser visualizada como um ator relevante na reconfiguração do ordenamento global e no convencimento de que existe uma ampla variedade de modalidades de desenvolvimento e integração à economia global, conforme mostram diferentes países industrializados e em desenvolvimento.

Segundo, reconhece-se que os anos vindouros serão muito demandantes para a região, pois, mesmo que a globalização ofereça significativas oportunidades aos países em desenvolvimento, também acarreta riscos. Riscos de exclusão, para aqueles países que não estiverem bem preparados para enfrentar as demandas de competitividade do mundo contemporâneo, e riscos de acentuação da heterogeneidade estrutural entre empresas, setores sociais e regiões dentro dos países que se integram de forma segmentada à economia mundial.

Terceiro, a agenda tenta harmonizar identidade e modernização na região. De um lado, orienta-se a enfrentar

os desafios do desenvolvimento contemporâneo, modernizando o "espaço econômico ampliado" da região e, do outro, insiste na ideia de "identidade regional". Nesse sentido, há referências muito potentes às diferentes dimensões destes processos. Aliás, muito mais potentes e ambiciosas que caracterizações habitualmente utilizadas nas declarações dos governos.

Quarto, o avanço nas múltiplas dimensões do processo de integração regional tem um papel chave na agenda, em um duplo sentido. Como espaço de aprendizagem e de cooperação comercial, produtiva, empresarial e tecnológica, e como plataforma para a inserção internacional. De forma complementar, como mecanismo para ganhar escala e influência política e econômica e, também, para diversificar os riscos em uma economia global cheia de incertezas em diversos âmbitos.

Quinto, a integração da infraestrutura na América do Sul é vista, por sua vez, como uma das várias dimensões da integração regional e como uma decisão estratégica. Nesse sentido, talvez seja procedente reinterpretar algumas das ideias de Hirschman (1970) a respeito das estratégias de desenvolvimento. Em particular, sua insistência na necessidade de identificar sequências eficientes em lugar de opções excludentes: "o progresso isolado em uma área é possível, porém, só por um período limitado; para que este não se dilua deve ser acompanhado de progressos nas outras áreas relevantes. [...] Uma sequência eficiente é aquela que ordena as ações com base em sua maior capacidade para induzir as seguintes."¹² Segundo parece, os Presidentes sul-americanos decidiram que esse papel poderia ser desempenhado pela infraestrutura de integração.

Como será visto, muitas das dimensões que contribuíram para a definição das condições iniciais no surgimento da IIRSA foram experimentando diversas mudanças e evoluções. Ambas serão examinadas após a apresentação da organização institucional, a abordagem conceitual e os principais resultados da Iniciativa nos três capítulos seguintes. Estas apresentações trarão, ao mesmo tempo, evidências e elementos de juízo que serão úteis na hora de tentar uma análise dinâmica do processo. Por sua vez, isto permitirá definir as novas condições iniciais, necessárias para a exploração dos desafios da IIRSA em face do futuro.

12- Ver Hirschman (1970) pp. 78-79, a tradução é nossa.

CAPÍTULO 5
ADAPTAÇÃO AO CONTEXTO
E A SEU PRÓPRIO
DESENVOLVIMENTO

CAPÍTULO 3
APROXIMAÇÕES
CONCEITUAL E
METODOLÓGICA

CAPÍTULO 4
RESULTADOS
ALCANÇADOS

CAPÍTULO 6
IIRSA:
DESAFIOS, OLHANDO
PARA O FUTURO

CAPÍTULO 2

ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL



●●● Como já foi mencionado, a convergência de processos políticos e desenvolvimentos econômicos nos anos noventa possibilitaram que os países sul-americanos decidissem aprofundar o processo de integração regional. O aumento da importância do comércio intrarregional e as expectativas de que essa dinâmica se mantivesse serviram de sustentação a este processo. Entre outras coisas, era fundamental superar os gargalos derivados do déficit crescente em matéria de disponibilidade, qualidade e inter-relações da infraestrutura de integração regional. Além disso, considerava-se que a infraestrutura estava no caminho crítico de uma maior integração, isto é, reconhecia-se nela um alto potencial de catalisação de outras dimensões do processo.

A criação da IIRSA responde a estas apreciações e três consensos sobre os quais ela se apoiou podem ser salientados. Em primeiro lugar, o amplo acordo na região sobre a necessidade de manter e ampliar a dinâmica de crescimento do mercado intrarregional e conseguir concorrer em melhores condições no mercado global.¹³ Em segundo lugar, a existência de um déficit crescente quanto a infraestrutura e, em particular, infraestrutura de integração, decorrente da redução do investimento público nas décadas prévias. Por último, a necessidade de ampliar as facilidades de financiamento e de desenvolver mecanismos novos que permitissem aumentar os fluxos de financiamento público e privado para este tipo de projetos.

Por sua vez, a estratégia de intervenção da IIRSA incorporou duas novas características. De um lado, focou-se no território. Assim, a infraestrutura recebeu um tratamento integrado no qual se reúnem temas de transporte, energia e comunicações, visando a capitalizar as sinergias existentes para melhorar a logística da produção e do comércio, elevando a competitividade. De outro lado, a incorporação ativa dos órgãos multilaterais de financiamento, tanto na fase de criação da Iniciativa quanto no posterior apoio a sua gestão.

Como consequência disto, decidiu-se pôr a funcionar um enorme esforço de organização territorial que permitisse integrar a América do Sul no espaço mundial, promovendo o desenvolvimento integral da infraestrutura em seus aspectos físicos e institucionais. Ao mesmo tempo, propiciava-se um desenvolvimento territorial sustentável nos âmbitos econômico, social, ambiental e político-institucional. Certamente, o esforço demandava a atuação concertada de diversas entidades setoriais em nível nacional e regional, das instâncias nacionais de financiamento e de integração, como também dos órgãos multilaterais de financiamento e da iniciativa privada. Em alguma medida, a IIRSA nasceu com o desafio inicial de abordar uma agenda complexa que requeria, além do estabelecimento de consensos entre os governos, a instrumentação das decisões para o interior dos espaços institucionais próprios de cada país.

Em matéria organizacional, decidiu-se que a IIRSA prescindisse de instâncias formais próprias e que se apoiasse nas organizações nacionais já existentes para atuar em espaços ad hoc.¹⁴ Conforme parece, esta decisão foi tomada, visando a que a operação da Iniciativa fosse ágil e pouco onerosa, evitando a criação de uma nova burocracia e facilitando a tomada de decisões consensuais dos países mediante

13- Por sua vez, este consenso quanto à integração comercial se sustentava em conquistas tangíveis. A região andina registrava o desmantelamento de grande parte das restrições comerciais entre seus membros. Por outro lado, desde seu lançamento, o MERCOSUL tinha cumprido com um desempenho bem-sucedido e se iniciavam os trabalhos em torno de acordos de convergência CAN-MERCOSUL.

14- É possível que nestas decisões influísse a consolidada experiência existente em matéria de transporte terrestre através da Conferência dos Ministros do Transporte, Comunicações e Obras Públicas da América do Sul (1991-1999), cuja Secretaria Permanente foi a ALADI.

um processo de interação flexível entre os governos e os órgãos financeiros multilaterais.¹⁵ Igualmente, foi sugerido que, nesta organização, todos os governos sul-americanos deviam participar e que todas as decisões deviam ser tomadas consensualmente.

Na reunião de Montevideu, o mecanismo para a implementação e o acompanhamento do Plano de Ação para o desenvolvimento da IIRSA foi proposto e aprovado, o qual, com algumas variantes que serão ainda examinadas neste trabalho, definiu a estrutura organizacional utilizada nos dez anos seguintes (ver Box II.1). Esta estrutura reconhece dois âmbitos principais: o diretivo e o técnico. No âmbito diretivo, a máxima instância seria exercida pelo Comitê de Direção Executiva, integrado por representantes de alto nível dos governos, e se constituiria como espaço para a construção de consensos políticos e o desenho de mandatos.

Box II.1

Preceitos básicos de implementação e acompanhamento do Plano de ação

Na ordem operacional, o Plano de Ação de Montevideu incorporou uma modalidade de trabalho para atingir objetivos consensuais com base em métodos e tarefas compartilhadas. Também salientou a importância de instrumentalizar ações de acompanhamento para a implantação das decisões e diretrizes promovidas pelas máximas autoridades da América do Sul. Para tal, introduziu mecanismos para definir de forma clara modalidades de trabalho, metas e cronogramas, bem como um esquema claro de atribuição de responsabilidades. O desenho destes mecanismos foi fundado em cinco preceitos básicos.

- Evitar a criação de novas instituições, aproveitando os recursos humanos e financeiros de instituições nacionais, regionais e multilaterais já existentes, procurando esquemas de cooperação e otimização de esforços e recursos entre elas.
- Procurar que o mecanismo de acompanhamento refletisse os compromissos políticos de alto nível, promovesse uma presença próxima e permanente das instituições regionais, permitisse interpretar as necessidades da sociedade e facilitasse o acompanhamento interno dos governos.
- Garantir a participação plena de todos os governos da América do Sul, bem como a conquista dos consensos necessários para manter os compromissos e sustentar as decisões de todas as partes envolvidas nos diferentes processos da Iniciativa.
- Facilitar a tomada de decisões mediante mecanismos de interação ágeis e flexíveis entre os governos sul-americanos e as entidades regionais e aquelas que prestassem assessoramento técnico especializado nas diversas instâncias contempladas na IIRSA.
- Elaborar um cronograma de trabalho atualizado periodicamente, no qual se estabelecessem os objetivos organizados de maneira sequencial e se definissem tarefas específicas para os diferentes núcleos da estrutura de acompanhamento contemplada na Iniciativa.

Fonte: Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana, 2000.

15- Em certo sentido, este conceito de "institucionalidade leve" não era uma novidade. O MERCOSUL escolheu também um modelo de intensa interação governamental. Ainda hoje, a Secretaria Técnica do MERCOSUL tem funções e estrutura menores ao modelo aplicado pela CAN.

Por seu turno, no âmbito técnico foram estabelecidas duas instâncias complementares: o Comitê de Coordenação Técnica (CCT) e os Grupos Técnicos Executivos (GTE). Do CCT participam representantes técnicos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da CAF, Banco de Desenvolvimento da América Latina, e do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA). Segundo o desenho institucional original, os três últimos órgãos deviam desempenhar, se revezando a cada seis meses, a Secretaria Técnica do CCT, localizada de forma permanente na sede do BID/INTAL em Buenos Aires.

Por sua vez, cada GTE é integrado por funcionários e especialistas técnicos das entidades de governo mais diretamente vinculadas com sua agenda de trabalho; a princípio, um GTE foi definido para cada Eixo de Integração e Desenvolvimento e para cada Processo Setorial de Integração (ver Capítulo 3, mais alguns outros sobre temas específicos.¹⁶ No nível operacional, cada GTE devia contar com um Gerente e um Assistente Técnico, que atuariam como secretaria do grupo respectivo e seriam contratados pelas instituições que integram o CCT.

Como já foi mencionado, este desenho original experimentou algumas mudanças conforme os trabalhos da IIRSA foram progredindo. Sem dúvida, a mudança mais importante foi a criação de uma instância não contemplada inicialmente, mas que passou a ser a coluna vertebral da organização: a Coordenação Nacional (CN) em cada um dos governos membros da Iniciativa. Esta figura estabeleceu-se segundo as particularidades de cada país e só na VII Reunião do CDE (dezembro 2005, Assunção) foram definidos os objetivos, funções e composição das Coordenações Nacionais.¹⁷ Para além dos detalhes, a criação desta instância parece ter respondido à necessidade de contar com um enlace permanente entre a ação da Iniciativa e as diversas agências nacionais comprometidas na conquista das metas, contribuindo de forma decisiva para o gerenciamento da complexa agenda da IIRSA.



Uma segunda mudança do desenho original foi o desaparecimento progressivo da figura do Gerente e do Assistente Técnico de cada um dos GTE, à medida que as ações contempladas no plano de trabalho iam avançando e os governos concentravam o protagonismo. A figura do Gerente e a evolução de suas funções foram devidamente registradas na documentação da Iniciativa. Sobre esta base, é possível esboçar as linhas gerais dessa evolução. Em primeiro lugar, a figura do Gerente já era contemplada no Plano de Ação de Montevideu com a função de organizar, coordenar e facilitar o funcionamento de cada GTE, oferecendo orientação para atingir resultados concretos mediante uma série de atividades.¹⁸ A contribuição

16- Por exemplo, constituiu-se um GTE para o tema Exportação por Remessas Postais para Médias, Pequenas e Microempresas e outro para o Acordo de Roaming Sul-americano.

17- Ver Anexo 10 da Ata dessa reunião. A partir desse momento, outorga-se institucionalidade formal às Coordenações Nacionais e é modificada a estrutura institucional da IIRSA para o formato mostrado no Gráfico II.1.

18- Essas atividades são descritas em detalhe nos termos de referência utilizados pelos órgãos financeiros multilaterais para contratação dos especialistas externos que se desempenhariam como gerentes em cada GTE.

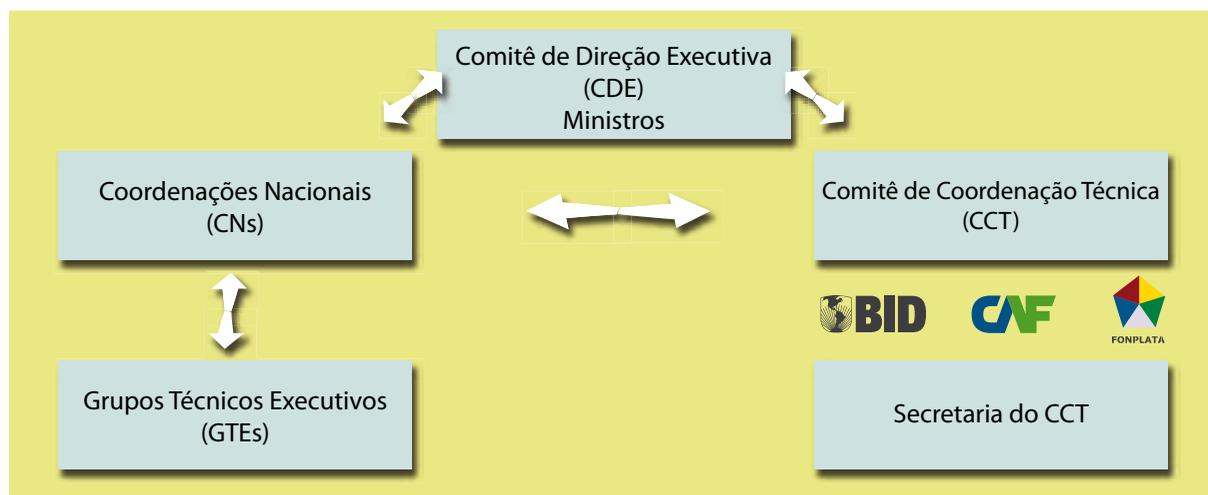
mais importante do Gerente devia ser a elaboração de uma Visão de Negócios para cada Eixo de Integração e Desenvolvimento, que permitisse contextualizar a identificação dos grupos de projetos e a análise de sua viabilidade no âmbito de trabalho de cada GTE.

Em segundo lugar, uma vez registrados avanços suficientes nesses trabalhos, foi necessário identificar mecanismos de financiamento específicos para a preparação e execução dos projetos estruturantes. Por este motivo, o CCT decidiu se envolver diretamente em cada GTE, através do pessoal técnico das próprias instituições financeiras, no lugar dos gerentes-consultores. Assim, seria possível agilizar a disponibilidade da experiência e especialização técnica necessária para atender aos requerimentos específicos da elaboração dos projetos para seu financiamento, como também a sua consideração e inclusão na lista de financiamento (pipeline) de cada uma das instituições financeiras.¹⁹

Finalmente, uma vez cumprida essa fase, e acompanhando a aplicação da Metodologia de Planejamento Territorial Indicativo (ver Capítulo 3), ficou evidenciado que o protagonismo para instrumentalizar os projetos e outras ações estava em mãos dos países. Assim, surge com força a figura do Coordenador Nacional, com as funções principais de conformar uma delegação tecnicamente sólida e de características multissetoriais para representar seu governo em cada GTE e, de outro lado, mobilizar os recursos institucionais nacionais para aplicar as decisões adotadas no seio de cada GTE.

A terceira mudança organizacional aplicada ao desenho original do Plano de Ação de Montevidéu, introduzida em 2003, foi a decisão de que o BID/INTAL desempenhasse de forma permanente a Secretaria do CCT, em lugar do esquema de revezamento proposto originalmente.²⁰ Com essas mudanças, o esquema organizacional da IIRSA adotou o formato apresentado no Gráfico II.1.

Gráfico II.1
Estrutura Institucional da IIRSA



19- Ver Esquema de gestão, p.13. Quarta Reunião do Comitê de Direção Executiva, Anexo 3. Relatório do CCT ao CDE. Caracas, Venezuela, julho de 2003.

20- A decisão obedeceu a considerações de ordem prática: a localização do INTAL na região, sua longa tradição em temas de integração, incluindo aspectos de integração física, bem como sua flexibilidade operacional.

A seguir, apresenta-se uma descrição pormenorizada da composição e funções de cada uma destas instâncias da estrutura institucional da IIRSA.

1. **O Comitê de Direção Executiva (CDE)** é a principal instância diretiva própria da IIRSA. Cabe ao CDE definir as diretrizes estratégicas e aprovar os planos de ação da Iniciativa, levando em consideração as propostas emanadas das reuniões dos Coordenadores Nacionais, dos Grupos Técnicos Executivos e do Comitê de Coordenação Técnica, bem como dos próprios países. É integrado por representantes de alto nível indicados pelos governos da América do Sul e, na maioria dos casos, a representação recai em ministros de estado nos âmbitos de infraestrutura ou planejamento. O CDE tem uma Presidência e duas Vice-presidências pro tempore –uma corresponde ao governo que exerceu a presidência imediata anterior e outra ao governo que exerceria a seguinte presidência. O CDE se reúne uma vez por ano com a finalidade de considerar e avaliar as ações realizadas no contexto da Iniciativa e definir o plano de trabalho a ser executado no ano seguinte.

2. **As Coordenações Nacionais (CNs)** são o ponto focal de cada país para a Iniciativa IIRSA. Têm a dupla função de coordenar o intercâmbio com as restantes coordenações nacionais e catalisar a participação dos diferentes órgãos governamentais para o interior de cada país. Este trabalho de coordenação interministerial, não é apenas relevante, mas também complexo, dadas as características multissetoriais e multidisciplinares da Iniciativa. Além de interagir com os ministérios setoriais –transporte, energia e comunicações–, as Coordenações Nacionais devem trabalhar, segundo necessidades específicas, com relações exteriores, planejamento e economia, e também com entidades subnacionais de governo. Fora do âmbito governamental, devem também facilitar a participação de outros atores, entre eles, o setor privado e organizações da sociedade civil. As CNs têm relação direta com o representante nacional no CDE e adotam em cada país a organização interna mais adequada a suas características institucionais. Apesar disso, em todos os casos, e independentemente da organização adotada, esta figura foi definida. As CNs lideram a execução do plano de trabalho da Iniciativa e se reúnem geralmente duas vezes por ano para analisar os avanços nos planos de ação aprovados pelo CDE. Elaboram também, juntamente com o CCT, a agenda e documentação necessária para a reunião anual do CDE.

3. **Os Grupos Técnicos Executivos (GTEs)** constituem o nível de trabalho técnico da Iniciativa. Os GTEs são integrados por funcionários e especialistas dos países pertencentes àquelas entidades de governo pertinentes a sua agenda de trabalho. Cada Coordenação Nacional encabeça a delegação respectiva e tem a responsabilidade de escolher seus integrantes. A CN também se ocupa de canalizar as informações ao seu governo sobre o desenvolvimento dos trabalhos no respectivo GTE –agenda, resultados atingidos e próximos passos a seguir. Cabe salientar que as reuniões dos GTEs não são regulares, antes elas surgem das decisões tomadas em relação ao plano de trabalho anual definido pelo CDE. O CCT e sua Secretaria facilitam a realização dessas reuniões e oferecem apoio técnico, logístico e financeiro para contribuir ao atendimento dos objetivos de cada reunião.



4. O **Comitê de Coordenação Técnica (CCT)** é integrado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a CAF, Banco de Desenvolvimento da América Latina, e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA). O CCT oferece apoio técnico e financeiro aos países em todos os temas relacionados com a IIRSA, atuando como facilitador do processo, coordenador das atividades conjuntas e depositário da memória institucional da Iniciativa. Este trabalho é centrado nas áreas prioritárias definidas pelo CDE e pelos GTEs.

5. A **Secretaria do CCT** é exercida pelo Instituto para a Integração da América Latina e o Caribe (BID/INTAL), com sede em Buenos Aires, Argentina. A Secretaria do CCT é incumbida dos trabalhos de coordenação com as instituições que o integram e atua como unidade de enlace e comunicação entre o CCT, a Presidência pro tempore do CDE e as CNs. A Secretaria também realiza trabalhos de organização e logística que têm a ver com o desenvolvimento do programa anual de trabalho da Iniciativa e o desenho e atualização do website da IIRSA. O Diretor do INTAL participa também das reuniões de trabalho do CCT.

Para além da descrição das instâncias incluídas na estrutura institucional da IIRSA, vale a pena salientar a intensidade e qualidade das interações verificadas entre todas elas ao longo dos dez últimos anos para enfrentar o déficit de coordenação preexistente no que diz respeito ao fornecimento e regulação da infraestrutura entre os numerosos atores comprometidos. Especialmente, vale salientar os intensos vínculos horizontais, bem como as modalidades ensaiadas para a geração de consensos.

É necessário ainda enfatizar o caráter inovador, a flexibilidade e fortaleza operacional da dimensão institucional da IIRSA. O fato de ter valorizado estes recursos institucionais preexistentes com uma perspectiva regional em torno à Iniciativa é um dos seus méritos mais significativos. Além das suas conquistas, tangíveis e intangíveis, que serão examinadas nos seus pormenores no Capítulo 4, cabe agora apresentar alguns alcances em torno à fortaleza de seu esquema organizacional.

Desde a Primeira Reunião dos Presidentes da América do Sul em Brasília, em setembro de 2000, na qual se deu o passo inicial para o lançamento da IIRSA, doze cúpulas sul-americanas foram realizadas, nas quais foi se progredindo para a conformação da União de Nações Sul-americanas (UNASUL), sob cuja égide foram celebradas as últimas seis das doze reuniões presidenciais mencionadas. Essas reuniões são detalhadas no Box II.2.

Box II.2

REUNIÕES DOS PRESIDENTES DA AMÉRICA DO SUL

Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul

31 de agosto e 1 de setembro de 2000; Brasília, Brasil

Segunda Reunião de Presidentes da América do Sul

26 e 27 de julho de 2002; Guayaquil, Equador

Terceira Reunião de Presidentes da América do Sul

7 a 9 de dezembro de 2004, Cusco, Peru

Primeira Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-americana de Nações

29 e 30 de setembro de 2005; Brasília, Brasil

Segunda Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-americana de Nações

8 e 9 de dezembro de 2006; Cochabamba, Bolívia

Primeira Cúpula Energética Sul-americana

16 e 17 de Abril de 2007; Ilha Margarita, Venezuela

Primeira Reunião do Conselho de Chefes de Estado da UNASUL

23 de maio de 2008; Brasília, Brasil

Segunda Reunião do Conselho de Chefes de Estado da UNASUL

15 de setembro de 2008; Santiago do Chile, Chile

Reunião Extraordinária de Chefes de Estado da UNASUL

16 de dezembro de 2008; Costa do Saúipe, Brasil

Terceira Reunião do Conselho de Chefes de Estado da UNASUL

10 de agosto de 2009; Quito, Equador

Reunião Extraordinária de Chefes de Estado da UNASUL

28 de agosto de 2009, Bariloche, Argentina

Reunião Extraordinária de Chefes de Estado da UNASUL

4 de maio de 2010, Los Cardales, Argentina

Cabe salientar que, desde o lançamento da IIRSA em 2000, as reuniões dos Presidentes sul-americanos se celebraram regularmente e que cada um dos Chefes de Estado dos doze países quase nunca faltou. Da mesma forma, as reuniões presidenciais foram ganhando um grau de formalização, para culminar com a aprovação do Tratado Constitutivo da UNASUL (Brasília, maio de 2008), ainda em processo de ratificação por parte dos países-membros para sua entrada em vigor. Por sua vez, na Terceira Reunião da UNASUL – Quito, agosto de 2009–, os Presidentes sul-americanos decidiram a criação, nesse contexto institucional, do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), o qual, por seu turno, decidiu incluir a IIRSA como seu fórum técnico de infraestrutura.

O Comitê de Direção Executiva da IIRSA também se reuniu ininterruptamente a cada ano a partir da Reunião de Ministros do Transporte, Telecomunicações e Energia da América do Sul –Montevidéu, dezembro de 2000– na qual foi aprovado o Plano de Ação para a IIRSA (ver Box II.3).²¹ O CDE se reúne uma vez por ano com a finalidade de considerar e avaliar as ações realizadas no contexto da Iniciativa e definir o plano de trabalho a ser executado no ano seguinte.

Box II.3

REUNIÕES DO COMITÊ DE DIREÇÃO EXECUTIVA DA IIRSA

Reunião de Ministros do Transporte, Telecomunicações e Energia
4 e 5 de dezembro de 2000; Montevidéu, Uruguai

Primeira Reunião do Comitê de Direção Executiva
27 de abril de 2001; Santa Cruz de la Sierra, Bolívia

Segunda Reunião do Comitê de Direção Executiva
9 e 10 de dezembro de 2001; Buenos Aires, Argentina

Terceira Reunião do Comitê de Direção Executiva
27 de maio de 2002; Brasília, Brasil

Quarta Reunião do Comitê de Direção Executiva
1 a 3 de julho de 2003; Caracas, Venezuela

Quinta Reunião do Comitê de Direção Executiva
4 e 5 de dezembro de 2003; Santiago do Chile, Chile

Sexta Reunião do Comitê de Direção Executiva
23 e 24 de novembro de 2004; Lima, Peru

Sétima Reunião do Comitê de Direção Executiva
1 e 2 de dezembro de 2005; Assunção, Paraguai

Oitava Reunião do Comitê de Direção Executiva
13 e 14 de dezembro de 2006; Quito, Equador

Nona Reunião do Comitê de Direção Executiva
4 e 5 de dezembro de 2007; Montevidéu, Uruguai

Décima Reunião do Comitê de Direção Executiva
4 e 5 de dezembro de 2008; Cartagena das Índias, Colômbia

Décimo Primeira Reunião do Comitê de Direção Executiva
3 e 4 de dezembro de 2009; Buenos Aires, Argentina

O Plano de Ação de Montevidéu (PAM) 2000-2010 contém os elementos básicos da estratégia de intervenção da Iniciativa que serão discutidos no Capítulo 3. Mas antes cabe mencionar que, com base nesse documento e nas atas das reuniões dos Presidentes e do Comitê de Direção Executiva, é possível construir dois índices. O

21-Inicialmente, as reuniões do CDE eram realizadas com frequência semestral. A partir da reunião de Santiago, ficou estabelecida a periodicidade anual.

primeiro é a frequência de atenção prestada pelos governos aos elementos básicos da estratégia da IIRSA, que permite uma aproximação ao interesse relativo suscitado por cada um deles. Por outras palavras, quais foram os temas privilegiados nas conversações das instâncias diretivas (ver Quadro II.1). O segundo diz respeito ao nível de representação e ao leque institucional abrangido pelas delegações dos países que participaram das reuniões do CDE. Isto, em alguma medida, pode ser prova do interesse político e do compromisso dos governos com o desenvolvimento da Iniciativa.

Quadro II.1 Frequência de menções dos temas da IIRSA nas Atas de Reunião

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DA IIRSA								
Construção de consensos em Eixos de Integração e Desenvolvimento			Desenvolvimento de Processos Setoriais de Integração			Modalidades de financiamento		
ÁREAS DE AÇÃO								
Visão Estratégica VESA	Portfólio de Projetos e AIC	Desenvolvimento e aplicação metodologias	Difusão e Participação	Mercados de energia	Passos de fronteira	Tecnologias de informação	Participação setor privado	Instrumentos projetos integração
FREQUÊNCIA DO MANDATO								
10/23	12/23	10/23	11/23	6/23	4/23	7/23	9/23	13/23

Fonte: Atas das 23 reuniões presidenciais e do CDE

No conjunto das 23 reuniões de Presidentes e do CDE, os governos outorgaram graus de atenção diferenciada aos objetivos específicos e a seus processos associados. Com base em uma análise de frequência das atas das reuniões, os temas que receberam maior atenção foram o desenvolvimento de instrumentos novos de financiamento (13 de 23), o Portfólio de Projetos e a Agenda de Implementação Consensual (12 de 23), as iniciativas de difusão e participação (11 de 23) e a Visão Estratégica (VESA), da mesma forma que as metodologias de avaliação de projetos (ambas com 10 de 23). Já os Processos Setoriais de Integração receberam a menor atenção relativa (entre 4 e 7 menções de 23 oportunidades).

Os dados para o segundo índice são apresentados no Quadro II.2, a partir das listas de participantes das onze reuniões do Comitê de Direção Executiva realizadas entre 2001 e 2010. Nesse quadro, apreciam-se diversos aspectos de interesse. Primeiro, a Iniciativa se sustentou com relativa força ao longo dos últimos dez anos, mediante a participação ativa dos representantes de alto nível de quase todos os países sul-americanos. Porém, percebem-se alguns sinais que poderiam significar uma minguagem no interesse e no compromisso. Ao se comparar a média dos primeiros quatro anos com os do último quadriênio, comprova-se que o número de países representados diminuiu de 12 para 10; que o número de participantes caiu para menos da metade (de 77 para 34), da mesma forma que o número de participantes do país anfitrião (de 23 para 11); o número de ministros participantes passou de uma média de 7 no primeiro quadriênio para 4 e 5 no último. Por enquanto, basta consignar o fato; no Capítulo 5 serão exploradas algumas hipóteses a esse respeito.

Quadro II.2

Nível e leque de representação institucional dos governos no CDE

Reunião do CDE	I 2001 BO	II 2001 AR	III 2002 BR	IV 2003 VE	V 2003 CH	VI 2004 PE
Nº de países	12	12	12	12	11	12
Nº de presentes	67 (14)	75 (20)	87 (22)	79 (35)	63 (19)	75 (22)
Nº de ministros	7	8	5	8	1	7
Setor de atribuição	P, T, OP, RX	P, T, OP, RX	P, T, OP, RX, outro	P, T, OP, RX, outro	P, T, OP, RX	OP, RX

Reunião do CDE	VII 2005 PA	VII 2006 EQ	IX 2007 UR	X 2008 CO	XI 2009 AR
Nº de países	11	10	11	11	9
Nº de presentes	37 (10)	40 (18)	38 (16)	30 (6)	28 (6)
Nº de ministros	5	5	4	5	4
Setor de atribuição	T, OP, RX	T, RX	P, OP, RX	P, OP, T, RX	P, OP, RX

Notas:

Setor de atribuição participantes: P: planejamento; T: transporte; OP: obras públicas; RX: relações exteriores e embaixadas

Número de presentes: entre parênteses é mencionado o número de participantes do governo anfitrião

Fonte: Listas de Participantes de Reuniões do Comitê de Direção Executiva

Por sua vez, os participantes das reuniões do CDE provieram basicamente dos setores de obras públicas e transporte -em alguns países, é um mesmo ministério-, de órgãos de planejamento -cuja inserção institucional é muito diferente, dependendo dos países- e do âmbito das relações exteriores, incluindo pessoal das embaixadas dos países na sede da reunião. Cabe salientar que este viés pode contribuir a explicar ou é consequência de- a concentração da IIRSA em projetos de infraestrutura rodoviária e de transporte, fato que também será examinado abaixo.

Apesar disso, cabe antecipar que este fato poderia também refletir os desenvolvimentos ocorridos no financiamento e fornecimento da infraestrutura durante os anos noventa e, especialmente, no último decênio. Com efeito, é conhecida a forte irrupção do setor privado, em muitos casos, empresas transnacionais, no setor de infraestrutura, através da compra de ativos existentes ou mediante novos investimentos. Vale frisar que, em alguns casos setoriais e nacionais, esta participação privada deslocou inteiramente o setor público do fornecimento dos serviços.

Porém, o mais significativo é que isto não afetou da mesma forma os diferentes setores da infraestrutura.²² Assim, estas mudanças foram mais evidentes no âmbito da energia, mas especialmente nas telecomunicações,

22- Há poderosas razões econômicas que contribuem a explicar o viés. Em se considerando a relação entre o investimento necessário e o número de anos requeridos para a geração de um montante de receitas brutas equivalentes, a diferença entre setores é muito acentuada: 1 a 3 em companhias telefônicas; 1 a 3-4 em empresas de eletricidade; 1 a 7 em rodovias de pedágio; e 1 a 10-12 em redes de fornecimento de água. Ver Banco Mundial (1994).

cujos serviços foram privatizados mais precocemente, em grande escala e de forma generalizada. Na maioria destes casos, o setor público se orientou para a preservação da concorrência no uso de serviços comuns e para a regulamentação da prestação dos serviços. Contrariamente, no setor rodoviário, o transporte e os serviços sanitários, o setor público manteve um importante papel no financiamento e no abastecimento dos serviços, embora também recorresse a contratos com o setor privado para acelerar o fornecimento de alguns serviços ou melhorar sua gestão (ver ILPES, 1998b).

Passando agora para o funcionamento das Coordenações Nacionais, cujo trabalho foi ganhando gravitação crescente no tempo, vale salientar que, desde sua instauração em 2002, reuniram-se em 17 ocasiões, duas vezes por ano, com exceção desse primeiro ano, no qual houve só uma reunião. O número de governos representados e o número de participantes são apresentados no Quadro II.3.

Quadro II.3
Participação nas Reuniões de Coordenadores Nacionais

Reunião CNs	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
	2002	2003	2003	2004	2004	2005	2005	2006	2006
	BR	AR	AR	PE	PE	AR	PA	AR	EQ
Número de países	11	10	12	12	12	10	11	12	9
Número de presentes	38 (16)	42 (16)	28 (4)	49 (21)	45 (12)	27 (4)	39 (15)	26 (2)	27 (13)

Reunião CNs	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII
	2007	2007	2008	2008	2009	2009	2010	2010
	UR	UR	AR	CO	AR	AR	AR	PE
Número de países	8	11	10	8	9	10	9	10
Número de presentes	30 (9)	39 (8)	27 (3)	23 (7)	21 (6)	21 (3)	19 (2)	20 (3)

Nota: Número de presentes: entre parênteses é mencionado o número de participantes do governo anfitrião

Fonte: Listas de Participantes em Reuniões das Coordenações Nacionais

Também neste caso, pode se apreciar um considerável grau de compromisso dos governos com a Iniciativa, pois em várias reuniões participaram os representantes dos doze governos sul-americanos, tendo um mínimo de 8 países representados em duas ocasiões e uma média de 10. Por sua vez, o número de representantes governamentais oscilou entre um máximo de 49 e um mínimo de 19, com uma média de 31. Como é habitual, o país do governo anfitrião convoca, em algumas ocasiões, um número mais elevado de participantes.

Quanto ao leque institucional dos governos representados nas Coordenações Nacionais, é interessante salientar que, na maioria dos casos, houve uma tendência para uma representação estável. Isto poderia mostrar que os governos foram especializando sua representação na IIRSA em determinadas entidades públicas, como Ministérios de Planejamento, de Obras Públicas e de Relações Exteriores, só para mencionar alguns exemplos.

A instância técnica governamental relacionada com os Grupos Técnicos Executivos se reuniu muitas mais vezes, tendo realizado 68 reuniões. Uma análise de conteúdo dos temas abordados nos GTEs permite concluir que a imensa maioria deles foi orientada à avaliação de temas técnicos relacionados com a configuração dos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) (ver Capítulo 3). Assim, 58 das 68 reuniões (85%) foram orientadas aos EID, 2 reuniões tiveram a ver com trabalhos da Agenda de Implementação Consensual e, uma última, com metodologias de cadeias de valor agregado e logístico. As 7 reuniões restantes trataram de temas relacionados com os Processos Setoriais de Integração: 2 GTEs sobre Mercados Energéticos Regionais, 1 GTE sobre Instrumentos de Financiamento, 1 GTE sobre Tecnologias da Informação e das Comunicações e, adicionalmente, no contexto deste último PSI, 2 reuniões de GTE sobre Acordo de Roaming Sul-americano e 1 GTE sobre Exportações por Remessas Postais para Médias, Pequenas e Microempresas.

É claro que os três órgãos que integram o Comitê de Coordenação Técnica (BID, CAF e FONPLATA), junto com sua Secretaria Técnica (INTAL), ofereceram permanente apoio técnico e logístico para o desenvolvimento de todas essas instâncias de trabalho intergovernamental. Também vale salientar que o website gerenciado pela Secretaria do CCT reúne, organiza e publica informações muito relevantes para o acompanhamento e a análise das múltiplas atividades que a IIRSA tem desenvolvido em seus quase dez anos de existência.

Em suma, a organização institucional adotada para a IIRSA foi eficaz para a construção de consensos políticos e para a definição de mandatos, como também para contribuir à diminuição das falhas de coordenação entre os governos sul-americanos em relação aos temas de integração física e, especialmente, aos projetos de infraestrutura do transporte. Apesar de o tema central da Iniciativa, a integração física da sub-região, ter ocupado um lugar de menor destaque nas Cúpulas da América do Sul, é necessário reconhecer que manteve ativas, durante o decênio, todas as instâncias, políticas e técnicas, estabelecidas. Com isso, foi se acumulando um capital institucional de grande potencial, pois facilitou o conhecimento recíproco, a capacidade de estabelecer acordos e os compromissos nacionais para instrumentalizá-los. Não há dúvidas de que, como todo processo institucional, apresenta, certamente, falhas a serem superadas e limitações decorrentes do contexto no qual a Iniciativa se inseriu, temas que serão examinados no Capítulo 5. Porém, parece indiscutível o caráter inovador, a flexibilidade e a fortaleza operacional da dimensão institucional da IIRSA, quando vista da perspectiva do conjunto da região sul-americana.

A partir de 2009, e com a consolidação crescente da UNASUL, um novo capítulo institucional se inaugura. O principal elemento é que a integração física regional fica agora contextualizada em uma agenda mais ampla que, necessariamente, terá de interagir e tomar contato com as outras frentes do processo, tanto na ordem política quanto social, econômica e comercial. A UNASUL alocou estas tarefas e responsabilidades aos respectivos Conselhos, sendo um deles, o COSIPLAN, aquele que terá de assumir o trabalho de "implementar a integração da infraestrutura regional dos países-membros da UNASUL".

CAPÍTULO 6
IIRSA:
DESAFIOS, OLHANDO
PARA O FUTURO

CAPÍTULO 4
RESULTADOS
ALCANÇADOS

CAPÍTULO 5
ADAPTAÇÃO AO CONTEXTO
E A SEU PRÓPRIO
DESENVOLVIMENTO

CAPÍTULO 3
APROXIMAÇÕES
CONCEITUAL E
METODOLÓGICA



●●● A estrutura institucional adotada para a IIRSA, que acabou de ser resenhada, permitiu enfrentar uma das dificuldades que a implantação da Iniciativa apresentava. Com efeito, as interações dos representantes dos doze governos sul-americanos, com apoio técnico e logístico dos órgãos regionais, permitiram enfrentar com bastante sucesso a coordenação entre os múltiplos atores participantes do processo. Em virtude do desenho institucional, as interações se desenvolveram em âmbitos apropriados ao intercâmbio de visões, conhecimento e experiências, bem como à adoção de decisões coletivas e seu acompanhamento.

Além destes âmbitos e procedimentos de interação, foi necessário acordar abordagens, conceitos e metodologias que facilitassem as conversações e os entendimentos sobre uma agenda complexa do ponto de vista substantivo. Essa complexidade derivava do caráter multinacional, multissetorial e multidisciplinar da Iniciativa. O Plano de Ação de Montevideu previa que seu desenvolvimento seria realizado com uma abordagem de Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs), complementada com Processos Setoriais de Integração (PSIs) como seus dois pilares mais importantes. Por sua vez, esta abordagem seria instrumentalizada mediante uma série de orientações básicas que, conjuntamente, permitem apreciar a posição inicial do PAM (ver Box III.1).

Box III.1 Orientações básicas do Plano de Ação de Montevideu

- Desenhar uma visão integral da infraestrutura
- Contextualizar os projetos dentro de um planejamento regional estratégico
- Modernizar os sistemas regulatórios e institucionais em cada país
- Harmonizar políticas, planos e marcos regulatórios entre os estados
- Valorizar a dimensão ambiental e social dos projetos
- Melhorar oportunidades e qualidade de vida nas populações locais
- Incorporar mecanismos de participação e consulta
- Instrumentalizar a gestão e o financiamento partilhado de projetos
- Estruturar esquemas financeiros adaptados aos riscos de cada projeto

Dessa forma, assim como no caso da organização institucional, os elementos fundamentais da abordagem da IIRSA foram formulados desde o início, embora, de um lado, experimentassem aperfeiçoamentos sucessivos à medida que a Iniciativa foi prosperando e, de outro, as condições imperantes ao longo da sua aplicação determinassem ritmos e alcances diferentes nos seus componentes. Este segundo tema será analisado a seguir, mas, essencialmente, trata-se de importantes diferenças no avanço dos setores envolvidos -transporte, energia e comunicações- e, também, entre os progressos dos Eixos de Integração e Desenvolvimento quanto aos Processos Setoriais de Integração.

Em relação aos aperfeiçoamentos sucessivos da visão da IIRSA, vale salientar três etapas bastante bem definidas. A primeira, que se estendeu desde o final de 2000 até o final de 2003, esteve centrada na proposta e discussão dos Eixos e Processos Setoriais, bem como na preparação de Visões de Negócios de cada EID e a formulação inicial dos seus projetos. Este período foi muito especial, pois possibilitou o reconhecimento recíproco das sensibilidades nacionais. Entre o fim de 2003 e 2004, iniciou-se um esforço de planejamento territorial indicativo,

baseado em uma metodologia essencialmente qualitativa e apoiada na opinião de especialistas conhecedores da realidade dos projetos, áreas e países envolvidos. Esta metodologia permitiu atingir o objetivo de construir consensos entre os países em torno a um portfólio comum de projetos com as devidas prioridades. Sobre a base dos resultados e da experiência acumulada nos desenvolvimentos metodológicos e na sua aplicação, a partir de 2005 foi definida uma segunda fase, que visava à produção de um salto qualitativo no planejamento territorial indicativo. Esta segunda fase visou à articulação da infraestrutura com outras dimensões do desenvolvimento territorial, como as oportunidades produtivas e logísticas e o desenvolvimento sustentável e a conservação do patrimônio natural, incluindo seus impactos sociais. Além disso, procurou-se melhorar o processo de formulação, preparação e avaliação dos projetos mediante um sistema de informação com base geográfica, um banco de dados padronizados sobre o ciclo de vida dos projetos incluídos no portfólio e o tratamento especial que as iniciativas de infraestrutura transnacional requeriam.

Independente deste aperfeiçoamento metodológico, os pilares do processo foram sempre os conceitos do Eixo de Integração e Desenvolvimento e do Processo Setorial de Integração. Como consequência disso, vale a pena examinar com algum detalhe ambos os conceitos, pois reconhecem alguns antecedentes, mas, por sua vez, diferem significativamente deles. 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. Na medida em que a infraestrutura passa a ser concebida como um elemento de integração física que catalisa o desenvolvimento econômico, social e ambiental das áreas que atravessa, o EID constitui uma ferramenta de grande importância para articular a organização do território (BID, 2000). Essa trilha conceitual escolhida desde os seus inícios pela IIRSA é inovadora à luz da experiência prévia nessa matéria e original em sua abordagem. Com efeito, os esforços prévios de integração física na América do Sul, majoritariamente tinham se limitado ao âmbito bilateral e focaram a conectividade da infraestrutura. Ao colocar o EID no centro da atenção, a análise se deslocou para o território e sua dinâmica, transcendendo o olhar mais estreito dos elos de infraestrutura e do enlace de redes. A IIRSA foi também original do ponto de vista conceitual. Em rigor, o exercício de planejamento territorial promovido pelos EIDs pode ser analiticamente relacionado a desenvolvimentos da Nova Geografia Econômica. Em um ou outro caso, os fatores de localização no território se relacionam diretamente aos custos do deslocamento no espaço, quer por causa dos custos de transporte e a qualidade da infraestrutura, quer pelas barreiras de diversa classe que obstaculizam o deslocamento de pessoas e bens pelo território inteiro.

Por sua vez, um PSI visa à identificação dos obstáculos de tipo normativo e institucional que impedem o desenvolvimento e a operação da infraestrutura básica na região e à proposta de ações que permitam superá-los. Cada um deles abrange serviços críticos no processo de integração, os quais, às vezes, podem ser comuns a vários Eixos de Integração e Desenvolvimento. Alguns são específicos a determinado tipo de infraestrutura, mas muitos são multissetoriais e, nesse sentido, também diferem de alguns antecedentes com objetivos similares, como a gestão de redes. Em todos os casos, requerem ações coordenadas entre os países para remover os obstáculos ao desenvolvimento e promover o uso eficiente da infraestrutura para a integração física.

1. APROXIMAÇÕES INICIAIS

O Plano de Ação de Montevideu propôs 12 Eixos de Integração e Desenvolvimento e 6 Processos Setoriais de Integração, junto com um cronograma para a conformação progressiva dos Grupos Técnicos Executivos que deviam tratar da sua análise e aperfeiçoamento para incorporá-los à Iniciativa. Além disso, sugeriu alguns critérios para selecionar e priorizar os Eixos de Integração e Desenvolvimento e os Processos Setoriais de Integração.

- **Abrangência geográfica de países e regiões**

A ideia foi reunir em grupos territórios que permitissem a participação dos doze países sul-americanos no processo de integração física, da mesma forma que a inclusão das regiões com as principais concentrações de população.

- **Reconhecimento dos fluxos existentes**

A decisão foi reunir em grupos os territórios que registrassem os principais fluxos comerciais intrarregionais, conforme os padrões históricos de comércio e levando em conta as redes de infraestrutura existentes.

- **Identificação dos fluxos potenciais**

Deviam ser incorporados aqueles territórios com potencial produtivo ou logístico atendendo à sua dotação de recursos, às capacidades empresarial e de trabalho e à localização estratégica no espaço regional.

- **Investimentos nas áreas de influência dos EIDs**

A intenção foi levar em consideração o volume dos investimentos recentes, daqueles em execução e também daqueles que se projetavam no curto prazo dentro da área de influência de cada EID.

- **Interesse e possível participação do setor privado**

Deveria dar-se especial atenção àqueles territórios que já concitavam o interesse do setor privado, tanto no âmbito dos projetos produtivos e logísticos quanto no referente ao desenvolvimento da própria infraestrutura.

- **Sustentabilidade social e ambiental**

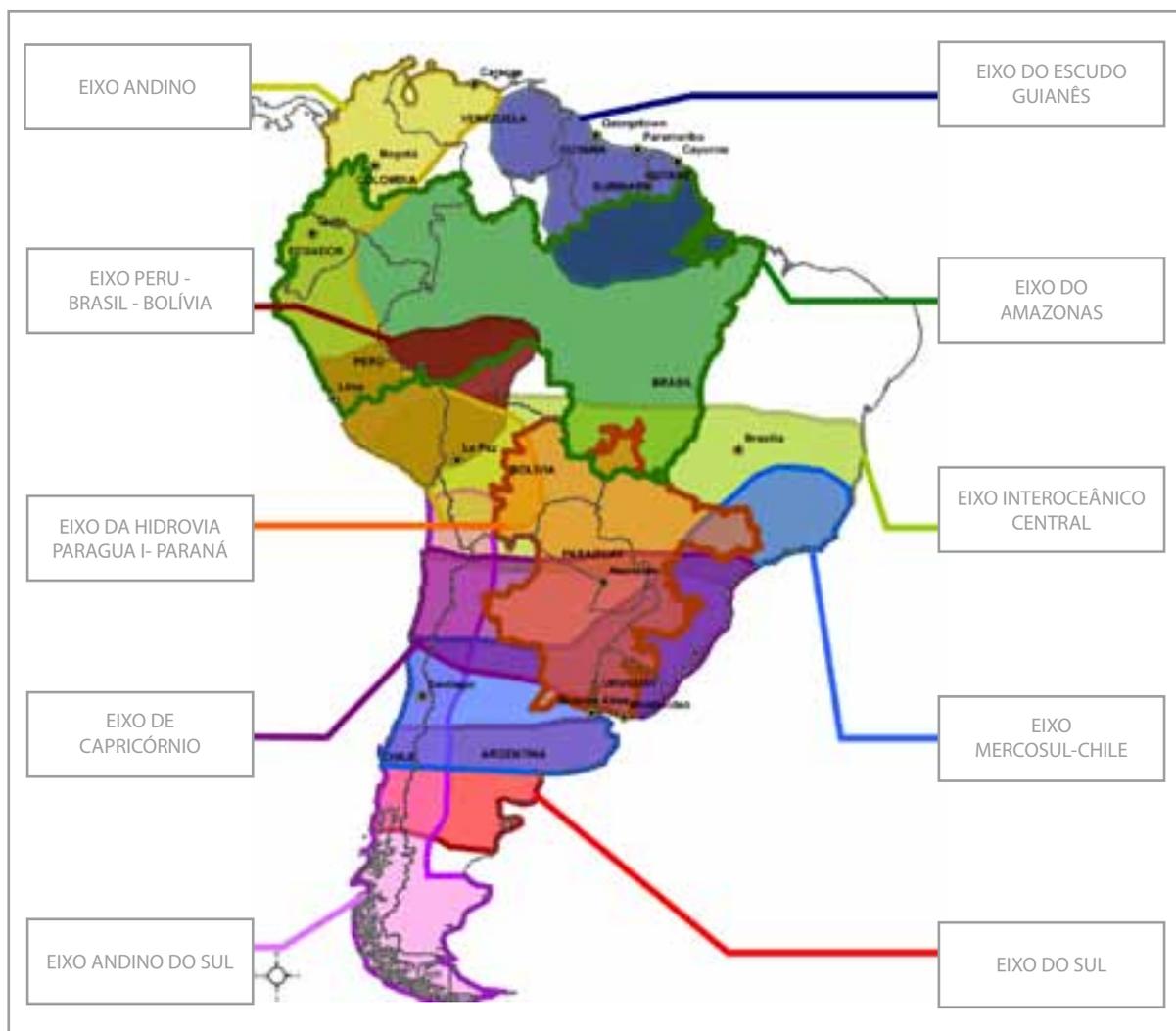
Procurava-se oferecer adequado tratamento à megadiversidade da região, respeitando áreas protegidas, reservas florestais e áreas de fragilidade ecológica, bem como os direitos e oportunidades das populações locais.

A aplicação destes critérios levou a uma primeira definição de 12 Eixos de Integração e Desenvolvimento (Montevideu, dezembro de 2000). Este foi o ponto de partida para um trabalho de validação através da geração de informações, de visitas no terreno e de discussões técnicas multilaterais. Estes trabalhos levaram à fusão de alguns dos Eixos propostos e à redefinição de outros. O resultado do processo foram os 10 Eixos de Integração

e Desenvolvimento adotados na V Reunião do Comitê de Direção Executiva (Santiago do Chile, dezembro de 2003) para os quais foram formuladas as Visões de Negócios de cada um deles, e a identificação do portfólio básico dos projetos de integração física regional.²³

Os 10 Eixos de Integração e Desenvolvimento são mostrados no Gráfico III.1. A seguir, apresenta-se uma descrição de cada um deles.

Gráfico III.1
IIRSA: Eixos de Integração e Desenvolvimento



23- Apesar de algumas atividades iniciais no Eixo Andino do Sul, como a Visão de Negócios, os países que o integram estão à espera do resultado do estudo de conectividade entre Argentina e Chile para definir sua agenda de trabalho.

a) Os Eixos de Integração e Desenvolvimento

- **Eixo do Amazonas**



A área de influência deste Eixo se estende ao longo do sistema multimodal de transportes que liga determinados portos do Pacífico –como Buenaventura, na Colômbia, Esmeraldas, no Equador e Paita, no Peru– com os portos brasileiros de Manaus, Belém e Macapá. O Eixo representa um mercado de mais de 61,5 milhões de habitantes em uma área de influência estendida de aproximadamente 5,7 milhões de km², com um PIB de aproximadamente US\$ 150,5349 bilhões²⁴ (concentrados em 67,9% considerando a contribuição acrescida das áreas de influência do Peru e do Brasil).

Como é possível constatar, além da sua extensão, a área se caracteriza pela sua diversidade topográfica e baixa densidade populacional, e é atravessada pelo rio Amazonas e seus afluentes.

Da área de influência do Eixo do Amazonas foram realizadas exportações por um valor total de US\$ 65,9496

bilhões para o ano 2008, as quais, comparadas ao valor estimado das exportações para o ano 2000 (US\$ 15,5324 bilhões) realizadas da mesma região, atingiram uma variação positiva de 324,6% em oito anos.

Para 2008, 95,4% das exportações em valor dos países que integram o Eixo do Amazonas são extrazona, enquanto 4,6% (US\$ 13,1027 bilhões) correspondem a exportações entre os países do EID (intrarregionais). Por sua vez, entre 2000 e 2008, as exportações em volume dos países que integram o Eixo atingiram uma variação positiva de 79,4%.

Os principais produtos exportados são petróleo cru, minério de ferro, feijão de soja, minério de cobre e derivados do petróleo. Em conjunto, estas exportações representam 34% do valor total exportado dos quatro países e 95,5% delas foram deslocadas por via marítima, 0,1% na modalidade ferroviária, 1,4% através de rodovias, 0,4% na modalidade aérea, sendo os restantes 2,6% mediante "outras modalidades".

O território deste Eixo é o mais sensível de todos pelo eventual avanço da fronteira agrícola e o conseguinte desmatamento, pelos conflitos no uso do solo e pela integração de comunidades isoladas.

24- O PIB indicado para este Eixo, bem como na análise dos Eixos restantes, refere-se a preços constantes de mercado do ano 2000 com base nos valores das estatísticas da CEPAL para cada país do ano 2008.

Neste contexto, a região se concentra na necessidade de implementar estratégias de médio e longo prazo que, de um lado, garantam a sustentabilidade do meio ambiente e, do outro, aproveitem as potencialidades existentes para alcançar um maior nível de atividade econômica.

- **Eixo Andino**



Este Eixo abrange os principais nós de articulação da Bolívia, da Colômbia, do Equador, do Peru e da Venezuela, e incorpora os dois grandes corredores rodoviários norte-sul que vinculam as principais cidades dos cinco países. O EID representa um mercado de mais de 103,5 milhões de habitantes em uma área de influência estendida de 2,6 milhões de km², com um PIB de US\$ 361,8242 bilhões (concentrados em 91,7% entre Colômbia, Peru e Venezuela).

Vale salientar que o Eixo Andino está institucionalmente enquadrado em um processo de integração que já conta com 40 anos de tradição (CAN) e que estabeleceu um claro padrão de convergência normativa gradual e de coordenação de investimentos em infraestrutura de interconexão em transportes, energia e telecomunicações.

Da área de influência do Eixo Andino foram realizadas exportações por um valor anual de US\$ 169,7467 bilhões no ano 2008, as quais, comparadas ao valor

anual das exportações para o ano 2000 (US\$ 47,2026 bilhões) da mesma região, atingiram uma variação positiva de 259,1% em oito anos.

Para o ano 2008, 90,6% das exportações em valor dos países que integram o Eixo Andino são extrazona, enquanto 9,4% (US\$ 18,2717 bilhões) correspondem a exportações entre os países do EID (intrarregionais); esta última percentagem atingia 9,1% do total das exportações no ano 2000 (US\$ 57,3297 bilhões).

O EID se caracteriza por possuir redes horizontais de produção e comercialização, especialmente de produtos homogêneos (commodities) baseados no processamento de recursos naturais. Quase 80% das exportações correspondem a petróleo cru, minério de cobre, derivados de petróleo, ouro e carvão. 84,5% são exportados na modalidade marítima, 0,5% mediante modalidade ferroviária, 3,3% mediante modalidade rodoviária, 0,7% mediante modalidade aérea e 11% mediante "outras modalidades".

O Eixo tem grande potencial produtivo associado à biodiversidade –biotecnologia, indústria farmacêutica e cosmética, florestas de alto valor– e ao turismo –histórico, ecológico e de aventura–, além da sua riqueza mineira.

- **Eixo Andino do Sul**



Como já foi mencionado, até hoje, este EID tem tido um desenvolvimento consideravelmente menor ao dos outros. Inicialmente, foi concebido como uma faixa de território que abrange algumas regiões da Argentina e do Chile. A fronteira entre ambos os países, separados pela Cordilheira dos Andes, é uma das mais longas do mundo, com mais de 5.000 quilômetros de extensão. Apesar disso, há um número muito limitado de conexões rodoviárias pavimentadas entre os países e, portanto, a estratégia do EID seria a melhoria destas conexões visando à promoção da articulação econômica e comercial das regiões situadas a um e outro lado da fronteira. Este EID se articula, no limite norte, com o Eixo Andino e, transversalmente, tem áreas de sobreposição com os Eixos de Capricórnio, do Sul, Interoceânico Central e MERCOSUL-Chile, conformando todos eles um espaço bioceânico.

de conectividade entre Argentina e Chile, acrescidos da Visão de Negócios do Eixo, servirão de base para a definição da agenda de trabalho deste Eixo.

Como será visto no Capítulo 4, os resultados do estudo

- **Eixo de Capricórnio**



A área de influência deste EID se situa em torno ao trópico do mesmo nome, envolve cinco países –Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Paraguai– e tem em seus extremos importantes instalações portuárias, tanto no oceano Pacífico quanto no Atlântico, que mostram seu caráter bioceânico.

O Eixo de Capricórnio representa um mercado de mais de 49,9 milhões de habitantes em uma área de influência estendida de 2,8 milhões de km² que implicam um nível médio-baixo de densidade populacional e com um PIB de aproximadamente US\$ 228,9399 bilhões –concentrados em 88,3% entre a contribuição da Argentina e do Brasil.

Este Eixo está institucionalmente enquadrado em um processo de integração que já conta com 19 anos de tradição (MERCOSUL) e que estabeleceu um claro padrão de convergência normativa em infraestrutura de

interconexão em transportes, energia e telecomunicações. Da área de influência do Eixo de Capricórnio foram realizadas exportações por um valor anual aproximado de US\$ 93,1462 bilhões para o ano 2008, as quais, comparadas ao valor estimado das exportações para o ano 2000 (US\$ 23,883 bilhões) realizadas da mesma região, atingiram uma variação positiva de 290% em oito anos.

Para o ano 2008, 83,3% das exportações em valor dos países que integram o EID de Capricórnio são extrazona, enquanto 16,4% (US\$ 57,1009 bilhões) correspondem a exportações entre os países do EID (intrarregionais); esta última percentagem atingia 21,4% do total das exportações do ano 2000 (US\$ 21,7844 bilhões/101,9848 bilhões).

As principais exportações são cobre refinado, feijão de soja, petróleo cru, minério de cobre e minério de ferro e seus concentrados. Estas cinco exportações representam 34% do total exportado pelos cinco países. Em 2007, 87,4% das exportações foram realizadas na modalidade marítima, 3,2% na modalidade ferroviária, 3,8% através de rodovias, 0,3% na modalidade aérea e 5,3% mediante "outras modalidades".

A região conta com grandes quantidades de recursos minerais -cobre, ferro, prata e pedras preciosas, entre outros- e grande aptidão para a agricultura; possui também importantes excedentes energéticos – hidroeletricidade e gás natural.

- **Eixo do Escudo Guianês**



A área de influência deste Eixo articula os principais nós do Brasil, da Guiana, do Suriname e da Venezuela. Representa um mercado de mais de 24,5 milhões de habitantes em uma área de influência estendida de 4 milhões de km², com um PIB de US\$ 199,9042 bilhões (concentrados em 99,1% entre o Brasil e a Venezuela).

Da área de influência do Eixo do Escudo Guianês foram realizadas exportações por um valor anual de US\$ 114,8337 bilhões para o ano 2008, as quais, comparadas ao valor anual das exportações para o ano 2000 (US\$ 35,2284 bilhões) da mesma região, atingiram uma variação positiva de 226% em oito anos.

Para 2008, 97,9% das exportações em valor dos países que integram o Eixo do Escudo Guianês são extrazona, enquanto 2,1% (US\$ 6,2416 bilhões) correspondem a exportações entre os países do EID (intrarregionais).

As exportações mais importantes são petróleo cru, minério de ferro não aglomerado e seus concentrados, feijão de soja, minério de ferro aglomerado e seus concentrados e aviões/veículos aéreos. O conjunto reúne 48% das exportações do grupo de países. Por sua vez, 92,6% delas foram enviadas por via marítima e 7,4% na modalidade fluvial.

O EID atravessa várias regiões com muito baixa densidade populacional e importantes povoados indígenas. Devido a esta situação, as obras de infraestrutura, bem como o uso do solo, podem gerar impactos biogeofísicos e socioeconômicos sobre a área de influência das mesmas. Por outro lado, a inexistente ou baixa qualidade da infraestrutura propicia um escasso aproveitamento da vizinhança. Em linhas gerais, e como pode ser observado da taxa das exportações entre os países do Eixo, com exceção do comércio entre o Brasil e a Venezuela, o resto das possibilidades comerciais não se concretiza ou é muito pouco significativo. Finalmente, é importante mencionar que, além dos recursos de petróleo e minerais, o EID oferece boas perspectivas para o setor pesqueiro e o turismo.

• Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná



Este EID foi definido com uma área de influência que incorpora territórios da Argentina, da Bolívia, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai, todos eles vinculados de forma direta aos rios Paraguai, Paraná, Tietê e Uruguai. Além disso, é atravessada por diferentes corredores transversais –rodoviários e ferroviários– que a vinculam com os Eixos Interoceânico Central, de Capricórnio e MERCOSUL-Chile.

O Eixo representa um mercado de mais de 73,2 milhões de habitantes em uma área de influência estendida de aproximadamente 3,8 milhões de km², com um PIB de aproximadamente US\$ 419,3411 bilhões (concentrados em 93,4% entre a contribuição das áreas de influência da Argentina e do Brasil).

Este EID está institucionalmente enquadrado em um processo de integração que já conta com 19 anos de tradição (MERCOSUL) e que conta também com o Tratado Transporte Fluvial da Hidrovia Paraguai-Paraná desde 1992 e onde, além disso, foi estabelecido,

entre os cinco países, o Comitê Intergovernamental da Hidrovia (CIH) com o objetivo de determinar ações e identificar projetos e obras para melhorar a navegabilidade e facilitar o transporte na Hidrovia.

Da área de influência do Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná foram realizadas exportações por um valor anual de US\$ 114,9699 bilhões no ano 2008, as quais, comparadas ao valor anual das exportações para o ano 2000 (US\$ 33,9398 bilhões) da mesma região, atingiram uma variação positiva de 238,7% em oito anos.

Em 2008, 83,5% das exportações em valor dos países que integram o EID são extrazona, enquanto 16,4% (US\$ 46,9985 bilhões) correspondem a exportações entre os países do EID (intrarregionais).

As principais exportações são feijão de soja, petróleo cru, minérios de ferro não aglomerados, tortas e farinhas de sementes oleaginosas e outros resíduos de óleo vegetal e os minérios de ferro aglomerados e seus concentrados. Estes produtos representam 28% das exportações totais dos países do EID. Por seu turno, 85,5% delas são transportadas por via marítima, 3,7% por via ferroviária, 5,4% através de rodovias, 2,3% na modalidade fluvial, 0,2% na modalidade aérea e 2,9% mediante "outras modalidades".

A região conta com grandes quantidades de recursos de minérios de ferro -as jazidas de Urucum e Mutum, próximas do pantanal entre a Bolívia e o Brasil- e com importantes excedentes de energia hidrelétrica -aqui se localizam as maiores barragens hidrelétricas da América do Sul- e de gás natural, bem como com capacidades para a produção agropecuária, agroindustrial e industrial.

- **Eixo Interoceânico Central**



A área de influência deste EID atravessa a América do Sul e incorpora a vinculação dos principais portos no Pacífico e no Atlântico sobre esse território, e articula diversos nós na Bolívia, no Brasil, no Chile, no Paraguai e no Peru. Este Eixo representa um mercado de mais de 92,6 milhões de habitantes em uma área de influência estendida de aproximadamente 3,5 milhões de km², com um valor agregado de aproximadamente US\$ 485,8421 bilhões (concentrados em 94,6% na contribuição do Brasil).

Da área de influência do Eixo Interoceânico Central foram realizadas exportações por um valor anual aproximado de US\$ 137,9127 bilhões no ano 2008. Ao se comparar o valor das exportações totais desse ano dos países que integram o EID com o valor das mesmas no ano 2000, constata-se que as mesmas variaram positivamente em 275,1%.

Por sua vez, no ano 2008, 92% das exportações em valor dos cinco países que integram o Eixo Interoceânico Central são extrazona, enquanto 8% (US\$ 24,7517 bilhões) correspondem a exportações entre os países do EID (intrarregionais).

As principais exportações são cobre refinado, minério de cobre e concentrados, óleos crus de petróleo, feijão de soja e concentrados de ferro. A soma das exportações destes produtos atinge 37% das exportações totais dos cinco países. No ano 2007, 88,6% eram transportados por via marítima, 1,4% na modalidade ferroviária, 3,6% através de rodovias, 2,2% na modalidade fluvial, 0,3% na modalidade aérea e 3,9% mediante "outras modalidades".

O crescimento atingido pela produção dos principais bens gerados na área de influência do Eixo mostra que se conseguiram importantes avanços tecnológicos que levaram ao aumento da produtividade e à abertura de novos mercados. Como o preço da terra nas regiões menos desenvolvidas é ainda relativamente baixo, há vantagens competitivas para o desenvolvimento de novos investimentos no setor agropecuário, bem como em diversas atividades de mineração.

- **Eixo MERCOSUL-Chile**



Este EID tem uma área de influência que atravessa a América do Sul e incorpora a vinculação dos principais centros econômicos, cidades e portos do território que abrange partes da Argentina, do Brasil, do Chile, do Paraguai e do Uruguai. Representa um mercado de mais de 137,3 milhões de habitantes em uma área de influência estendida de aproximadamente 3,2 milhões de km², com um PIB de aproximadamente US\$ 852,4042 bilhões (concentrados em 88,3% entre a contribuição das áreas de influência da Argentina e do Brasil). Este Eixo está institucionalmente enquadrado em um processo de integração que já conta com 19 anos de tradição (MERCOSUL).

Da área de influência do Eixo MERCOSUL-Chile foram realizadas exportações por um valor anual de US\$ 220,6701 bilhões no ano 2008, o qual, comparado ao valor anual das exportações no ano 2000 (US\$ 62,9749 bilhões) da mesma região, atingiu uma variação positiva de 224,6% em oito anos.

No ano 2008, 83,6% das exportações em valor dos países que integram o Eixo MERCOSUL-Chile são extrazona, enquanto 16,4% (US\$ 57,1834 bilhões) correspondem a exportações entre os países do EID (intrarregionais).

As maiores exportações são cobre, feijão de soja, óleos crus de petróleo, minérios de ferro e tortas e farinhas de sementes oleaginosas e outros resíduos de óleo vegetal. O conjunto destas exportações representa 34% das exportações totais, fato indicativo da maior diversificação produtiva de algumas economias do EID.

Quanto à modalidade de transporte dos produtos exportados, 88,7% é por via marítima, 3,2% na modalidade ferroviária, 3,9% através de rodovias, 2,5% na modalidade fluvial, 0,3% na modalidade aérea e 1,4% mediante "outras modalidades".

Para o futuro se prevê a continuação do esquema de desenvolvimento baseado em uma combinação de alta produção agropecuária, agroindústria, indústria de transformação e prestação de serviços diversos. A

alta produção agropecuária, por sua vez, criará novas pressões sobre a infraestrutura existente. Do ponto de vista espacial, prevê-se o crescimento das cidades intermediárias, com o qual também serão, aos poucos, gerados e incrementados novos fluxos de transporte e novas necessidades de integração.

- **Eixo Peru-Brasil-Bolívia**



Este EID tem uma área de influência que vincula os nós localizados na região da tríplice fronteira da Bolívia, do Brasil e do Peru. Representa um mercado de mais de 10,2 milhões de habitantes em uma área de influência estendida de 1,1 milhões de km², com um valor agregado de aproximadamente US\$ 20,4483 bilhões -sendo a contribuição das áreas de influência dos países a mais equilibrada entre os nove EIDs, 51,9% dos sete departamentos peruanos, 32,6% dos dois estados brasileiros e 15,5% dos três departamentos bolivianos.

Da área de influência do Eixo Peru-Brasil-Bolívia foram realizadas exportações por um valor anual de US\$ 6,8457 bilhões para o ano 2008, o qual, se comparado ao valor das exportações totais dos países que integram o Eixo Peru-Brasil-Bolívia do mesmo ano, permite constatar que as primeiras atingem 2,9% das segundas (US\$ 235,9416 bilhões).

No ano 2008, 96,6% das exportações em valor dos países que integram o Eixo Peru-Brasil-Bolívia são extrazona, enquanto 3,4% (US\$ 7,9741 bilhões) correspondem a exportações entre os países do EID (intrarregionais); esta última percentagem atingia 2% do total das exportações do ano 2000 (US\$ 1,2623 bilhões/63,4249 bilhões).

As principais exportações são petróleo cru, minério de ferro, feijão de soja, minério de cobre e ouro. A soma das exportações destes cinco produtos atingiu 29% das exportações totais dos três países e a modalidade mais frequente para o transporte foi a marítima, representando 90,7%, seguida da rodoviária, 2,5%, da fluvial, 2,2%, da ferroviária e da aérea, com 0,3% cada uma e os restantes 4% através de outras modalidades. É também interessante salientar a evolução do trânsito fronteiriço entre os países da região, como o caso do passo Guajará-Mirim entre o Estado de Rondônia, no Brasil, e o Departamento de Beni, na Bolívia.

As melhorias tecnológicas incorporadas nos setores agropecuários, de mineração e de serviços levaram a significativos aumentos de produtividade que, combinados com a abertura de novos e amplos mercados de consumo, com a incorporação iminente de novos vínculos rodoviários críticos e com os baixos preços da terra, colocam a área do EID em uma situação promissora para o desenvolvimento de investimentos nos setores agropecuário, florestal e em diversas atividades de mineração.

- **Eixo do Sul**



A área de influência deste EID, que abrange territórios da Argentina e do Chile, tem, em seus extremos, importantes instalações portuárias nos oceanos Atlântico e Pacífico que refletem seu caráter bioceânico. O Eixo representa um mercado de mais de 5,8 milhões de habitantes em uma área de influência estendida de aproximadamente 0,5 milhões de km², com um PIB de aproximadamente US\$ 34,5413 bilhões -com uma contribuição bastante similar de ambos os países para sua constituição, 52,3% e 47,7%, respectivamente.

Sua área de influência faz parte do processo de integração (MERCOSUL) que já completou 19 anos desde sua implementação e de onde se estabeleceu uma convergência normativa gradual e a coordenação de investimentos em infraestrutura para interconexão em transportes, energia e telecomunicações.

Da área de influência do Eixo do Sul foram realizadas exportações por um valor anual de US\$ 15,5853 bilhões em 2008, o qual, se comparado ao valor anual das exportações no ano 2000 (US\$ 5,9409 bilhões) da mesma região, permite constatar uma variação positiva de 145,5% em oito anos.

No ano 2008, 95,8% das exportações em valor dos países que integram o Eixo do Sul são extrazona, enquanto 4,2% (US\$ 5,8409 bilhões) correspondem a exportações entre os dois países do EID (intrarregionais).

Os principais produtos exportados são cobre refinado, minério de cobre e seus concentrados, tortas e farinhas de sementes oleaginosas, óleo de soja e derivados do petróleo. Estas exportações representam 46% do total de exportações de ambos os países. Por seu turno, 82% delas são transportadas por via marítima, 0,2% por via ferroviária, 5,3% através de rodovias, 0,5% na modalidade aérea, 2% através de dutos e os 10% restantes mediante "outras modalidades".

Na área de influência do EID há regiões consolidadas, outras com muito baixa densidade ocupacional e áreas extensas destinadas à conservação ambiental –parques e reservas nacionais. A área também se caracteriza pela presença de agroindústrias e indústrias manufatureiras, geração de energia elétrica, petróleo e gás, explorações agropecuárias, silvícolas e pesqueiras e a prestação de serviços, especialmente, turísticos.

À guisa de resumo, as dimensões geográficas de população e de produto interno bruto de cada uma das áreas de influência dos Eixos de Integração e Desenvolvimento são apresentadas no Quadro III.1. Como é possível

observar, as situações são muito variadas segundo as três dimensões. Em termos de superfície, a faixa vai do Eixo do Sul (0,5 milhões de km²) até o Eixo do Amazonas (5,7 milhões de km²); os maiores contingentes de população se apresentam no Eixo MERCOSUL-Chile e no Eixo Andino (137,3 e 103,5 milhões de habitantes respectivamente); e os de maior poderio econômico são o Eixo MERCOSUL-Chile (852,4 bilhões de dólares) e o Eixo Interoceânico Central (485,8 bilhões de dólares), seguidos pelo Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná (419,3 bilhões de dólares) e pelo Eixo Andino (361,8 bilhões de dólares).

Quadro III.1 Eixos de Integração e Desenvolvimento: alguns dados básicos

(Superfície em milhões de km², População em milhões de habitantes e PIB em bilhões de dólares a preços de mercado constantes de 2000 sobre a base de valores de 2008 e percentagens ^{a/})

Eixo de Integração e Desenvolvimento	Superfície		População		PIB	
	valor	%	valor	%	valor	%
Amazonas	5,7	50,5	61,5	22,2	150,5	13,7
Andino	2,6	54,4	103,5	82,8	361,8	86,4
Capricórnio	2,8	20,6	49,9	19,0	228,9	16,7
Escudo Guianês	4,0	40,8	24,5	11,2	199,9	19,6
Hidrovia Paraguai - Paraná	3,8	29,6	73,2	29,4	419,3	32,3
Interoceânico Central	3,5	28,7	92,6	36,8	485,8	45,7
MERCOSUL - Chile	3,2	25,5	137,3	53,7	852,4	61,3
Peru-Brasil-Bolívia	1,1	10,5	10,2	4,5	20,4	2,1
Sul	0,5	13,4	5,8	13,4	34,5	6,9
Andino do Sul	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d

Notas:

a/ Valor consignado como percentagem da soma do total da variável respectiva dos países que integram o EID.

n/d Informação não disponível

Fonte: IIRSA, Portfólio de Projetos 2010

Cabe também salientar que os Eixos de Integração e Desenvolvimento abrangem territórios em fases diferentes de desenvolvimento, sendo possível diferenciar os territórios consolidados, daqueles com potencial de crescimento e de outros emergentes. Os primeiros se caracterizam pela sua alta densidade de comércio e suas estruturas de produção e consumo diversificadas, enquanto os segundos registram intercâmbios em consolidação junto de boas perspectivas de crescimento. Por sua vez, os territórios emergentes mostram atividades comerciais incipientes ao mesmo tempo em que vão incorporando novas áreas à produção e ao consumo. Sendo diferenciados, estes territórios também requerem estratégias de integração física diversas. Por exemplo, os emergentes demandam mais infraestrutura básica e o investimento simultâneo em atividades produtivas, bem como requerem uma maior atenção das políticas públicas. Já os territórios consolidados precisam de sistemas logísticos e de maiores avanços institucionais, mas são capazes de atrair mais facilmente os investimentos privados. Mais detalhes sobre a orientação estratégica dos diferentes Eixos, dos grupos de projetos identificados em cada um deles e da sua caracterização segundo diversas dimensões serão apresentados abaixo (ver Capítulo 4).

b) Os processos Setoriais de Integração

A definição dos Processos Setoriais de Integração também foi experimentando mudanças, às vezes relacionadas com a redefinição dos Eixos de Integração e Desenvolvimento, à medida que a Iniciativa foi progredindo. O Plano de Ação de Montevideu estabeleceu seis deles. Na III Reunião do Comitê de Direção Executiva (Brasília, maio de 2002), decidiu-se a consolidação de dois dos Eixos de Integração e Desenvolvimento propostos e a transformação da fusão em um Processo Setorial de Integração – Sistemas operacionais de Transporte Marítimo. Em outras ocasiões, Buenos Aires, junho de 2003 e Lima, novembro de 2004, decidiram-se mudanças de nome e foco, como foram os casos de Tecnologias da Informação e das Comunicações e de Integração Energética.

Para cada PSI, o Comitê de Coordenação Técnica elaborou estudos de diagnóstico que incluíram planos de trabalho a serem considerados pelos governos sul-americanos. O Comitê de Direção Executiva decidiu, em sua IV Reunião (Caracas, julho de 2003), conformar Grupos Técnicos Executivos para revisar os diagnósticos e definir os planos de trabalho. No entanto, estes grupos só foram constituídos em quatro dos sete Processos Setoriais de Integração. A seguir, são resenhados seus objetivos.

• Instrumentos de Financiamento de Projetos de Integração Física Regional

O objetivo foi gerar alternativas orientadas a superar fatores adversos que dificultam o financiamento dos projetos transnacionais de infraestrutura. As restrições tributárias dos países nos primeiros anos da Iniciativa constituíram o principal gargalo a ser resolvido (BID, 2004).²⁵ Por outro lado, o financiamento dos projetos de infraestrutura requer mecanismos novos, para além das formas tradicionais de outorga.²⁶ Por isso, atrair capital privado e promover as formas de associação público-privadas é essencial, tendo como condição necessária o desenho de sistemas adequados e eficientes para a gestão dos riscos com apoio dos Estados e dos órgãos multilaterais.

• Integração Energética

O objetivo foi promover ações para a criação das condições necessárias a fim de que se desenvolvessem interconexões energéticas regionais eficientes e sob um marco regulatório que promovesse a concorrência. Há um amplo conjunto de benefícios potenciais associados ao avanço da integração energética na América do Sul. Vale salientar, entre eles, a otimização no uso dos diferentes recursos, a diminuição dos custos marginais de produção de longo prazo, as melhorias na qualidade e segurança do fornecimento, a redução dos impactos sobre o meio ambiente e a maior dimensão dos mercados. Este último fator, muito provavelmente, aumentaria a atração dos investidores privados.

25- O âmbito da IIRSA permitiu articular posições comuns quanto à metodologia para contabilizar o gasto com infraestrutura nas metas de dívida pública (Carta de Lima, BID, 2004). Estas posições fizeram com que o FMI revisasse seus programas e, afinal, permitiram um maior gasto de capital com infraestrutura, ver Carciofi (2008).

26- No contexto deste PSI, os órgãos do CCT desenvolveram facilidades de financiamento de pré-investimento de projetos.

• Facilitação de Passos de Fronteira

O objetivo foi desenvolver ações orientadas a transformar as fronteiras em espaços de maior e melhor integração, facilitando a mobilidade de bens e pessoas na região. Os trabalhos realizados trataram do tema com uma abordagem multidimensional, que atende aos aspectos econômicos, jurídicos, logísticos e informáticos do transporte rodoviário. Em 2004, acordou-se dar prioridade a cinco passos fronteiriços para gerar experiências piloto: o passo Desaguadero (Bolívia e Peru), o passo Cúcuta-San Antonio (Colômbia e Venezuela), o passo Foz do Iguaçu-Ciudad del Este (Argentina, Brasil e Paraguai), o Passo Fray Bentos-Puerto Unzué (Argentina e Uruguai) e o Sistema Cristo Redentor (Argentina e Chile). No Capítulo 4 serão pormenorizados os avanços posteriores a 2004 relativos a este Processo Setorial.

• Tecnologias da Informação e das Comunicações

O objetivo foi promover um maior e melhor uso das tecnologias da informação e das comunicações na América do Sul, considerando o potencial e os desafios que sua utilização supõe na atualidade. Certamente, estas tecnologias foram se transformando em um fator-chave para a competitividade e, além disso, geram numerosas externalidades ao melhorar a conectividade. Através deste Processo Setorial, visa-se à proposta de soluções integrais que não apenas resultem em melhorias de infraestrutura, mas que também sejam acompanhadas de um aumento no conteúdo disponível das redes, de melhorias no fornecimento dos serviços e de um maior acesso às tecnologias por parte das populações de baixa renda.

Por diferentes motivos, nos seguintes três Processos Setoriais de Integração, os Grupos Técnicos Executivos não conseguiram ser conformados e, portanto, pouco se avançou em relação aos estudos e propostas iniciais.

• Sistemas Operacionais de Transporte Aéreo

Seu objetivo é propor ações orientadas à consolidação e integração do setor em nível regional, como condição fundamental para a viabilidade de sua operação comercial. Estes sistemas operacionais têm uma incidência crescente no deslocamento de carga e um papel decisivo no transporte de passageiros a negócios e turismo. Essencialmente, visa-se a conseguir maior abrangência e frequências, bem como menores preços para o transporte de cargas e de passageiros.

• Sistemas Operacionais de Transporte Marítimo

Seu objetivo é promover ações para a redução de custos e para conseguir uma maior frequência e confiabilidade do transporte nesta modalidade, de enorme importância para o comércio regional e sua competitividade. Em um mercado no qual predominam os atores privados, as normas regulatórias adotadas pelos países podem facilitar esses objetivos, evitando a separação entre o tráfego regional e o internacional, que costuma impedir o uso eficiente do equipamento instalado.

• Sistemas Operacionais de Transporte Multimodal

Seu objetivo é propor ações para atingir uma maior e mais adequada complementaridade entre diferentes modalidades de transporte, configurando uma rede multimodal que contribua ao desenvolvimento sustentável e melhore a competitividade da região. O comércio requer, cada vez mais, operações integradas que combinem modalidades de transporte e empresas. Isto demanda contar com infraestrutura adequada e, além disso, o desenvolvimento da normativa jurídica e os operadores regionais.

Como será visto abaixo (Capítulo 4), em alguns PSI houve avanços significativos. Em outros, os avanços registrados não têm relação com as expectativas iniciais.

2. A PRIMEIRA FASE DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL INDICATIVO

Após a fase fundacional, a Iniciativa passou para a fase de Ordenação do Portfólio de Projetos, com base em uma Metodologia de Planejamento Territorial Indicativo que, basicamente, incluiu a estruturação de cada EID por grupos de projetos, a avaliação comparativa dos grupos e a seleção dos projetos prioritários para a integração física regional. Foram também identificados os aspectos dos Processos Setoriais de Integração mais relevantes para cada grupo de projetos no EID.

O desenvolvimento da Metodologia de Planejamento Territorial Indicativo teve inspiração no convencimento de que os investimentos no contexto da IIRSA têm um impacto substancial na economia e no meio ambiente da região e coadjuvam a acrescentar a competitividade e o desenvolvimento social, ao mesmo tempo em que criam novas oportunidades para a população local. Com efeito, há três grandes dimensões inter-relacionadas com a infraestrutura física nessa visão. Em primeiro lugar, a infraestrutura física serve como plataforma para o crescimento e a competitividade da área imediata de influência, do mercado doméstico e, afinal, amplia as vantagens competitivas das economias sul-americanas para participarem da economia regional e global. Segundo, o objetivo fundamental de melhorar a infraestrutura física tem importantes significações sociais, pois constitui uma ferramenta de grande importância para gerar novas oportunidades para as populações nas áreas mais pobres e isoladas e para facilitar sua integração na economia regional e um acesso igualitário aos mercados. Por último, a Iniciativa salienta a sustentabilidade ecológica, como se reflete no seu estruturado processo de seleção, execução, monitoramento e avaliação de projetos e na consideração do efeito combinado de todo o portfólio e suas repercussões territoriais na América do Sul.

A ordenação do Portfólio de Projetos IIRSA se desenvolveu entre os anos 2003 e 2004, sob um esquema de trabalho participativo dos doze países organizados em diversos Grupos Técnicos Executivos (GTE). Essa ordenação visou a três 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.

Desta forma, foram se construindo consensos em torno da importância relativa dos grupos de projetos, dando ao processo uma visão de geografia econômica com abordagem compartilhada. Uma conquista resultante é a vinculação direta entre as necessidades de infraestrutura e as características produtivas, sociais e ambientais, presentes e potenciais, dos territórios envolvidos.

Posteriormente, entre 2005 e 2010, foram realizados vários GTEs dos Eixos que permitiram atualizar o Portfólio de Projetos IIRSA e completar o esforço de ordenação dos projetos, e, no Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná em particular, só em 2007 foi realizada a primeira fase de planejamento.

Vale salientar os principais componentes da metodologia, como a definição dos grupos de projetos em cada EID, os fatores de análise para traçar seus impactos em diversas dimensões e o esquema utilizado para a avaliação comparativa dos mesmos.²⁷

a) Definição dos grupos de projetos

Um grupo é um conjunto de projetos interdependentes em um determinado espaço da geografia econômica que tem efeitos sinérgicos sobre o desenvolvimento sustentável. Isto é, o processo de agrupamento é baseado na possibilidade de explorar os benefícios de um conjunto de investimentos, os quais são maiores que a soma dos efeitos dos projetos individuais que o compõem. O processo tem como base o território e leva em conta a localização dos projetos, suas relações com as atividades econômicas dominantes ou potenciais e os aspectos ambientais e sociais associados. A sinergia é vertical quando o agrupamento é feito em virtude das relações de insumo-produto em uma cadeia sistêmica funcional (por exemplo, porto-rodovia). É horizontal quando diz respeito à utilização de recursos comuns ou à facilidade de instrumentalização ou operação (hidrelétrica-hidrovia). Por conseguinte, a identificação de sinergias para a conformação dos grupos de projetos otimiza seus benefícios e favorece a promoção dos investimentos.

Os efeitos do grupo de projetos são resumidos em sua função estratégica, isto é, o objetivo comum e benefícios principais tanto para a integração quanto para o desenvolvimento regional dos territórios envolvidos. A função estratégica se refere à vinculação direta do grupo de projetos com os aspectos territoriais próprios de sua área de influência e com a Visão de Negócios do EID de competência.

Em cada grupo de projetos, um projeto especial é identificado, denominado projeto âncora, que dá sentido à formação do grupo e viabiliza as sinergias. Este projeto não é, necessariamente, o projeto de maior porte, porém, ele é identificado como o gargalo ou elo faltante da rede de infraestrutura que, portanto, impede o aproveitamento ótimo dos efeitos combinados do grupo em benefício do desenvolvimento econômico e social. Cada grupo, então, é conformado em torno a um projeto âncora que pode ser novo ou preexistente. Outro tipo de projetos que desempenha funções especiais nos grupos de cada EID é chamado de projeto rótula. De acordo com seu nome, estes articulam dois ou mais grupos de projetos do mesmo ou de diferentes Eixos de Integração e Desenvolvimento.

27- Para uma análise detalhada da Metodologia de Planejamento Territorial Indicativo e de suas aplicações, ver IIRSA, Portfólio de Projetos 2010, em www.iirsa.org//Documentos_POR.asp?CodIdioma=POR.

PROYECTOS

- 1 Duplicação da Rodovia 14 entre Paso de los Libres e Gualeguaychú (AR)
- 2 Adequação do Corredor Rio Branco-Montevideu-Colônia-Nueva Palmira (UR)
- 3 Construção da Ponte Internacional Jaguarão-Rio Branco (BR-UR)
- 4 Duplicação do Trecho Palhoça-Osório (Rodovia Mercosul) (BR)
- 5 Projeto Ferroviário Los Andes-Mendoza (Estrada de Ferro Trasandina Central) (AR-CH)
- 6 Rodovia Internacional 60-CH (setor Valparaiso-Los Andes) (CH)
- 7 Gasoduto do Nordeste Argentino (AR)
- 8 Construção da Ponte Binacional Salvador Mazza-Yacuiba e Centro de Fronteira (AR-BO)
- 9 Nova Ponte Presidente Franco-Porto Meira, com Centro de Fronteira Paraguai-Brasil (BR-PA) (maqueta)
- 10 Construção da Rodovia Pailón-San José-Puerto Suárez (BO)
- 11 Anel Ferroviário de São Paulo (Trecho Norte e Sul) (BR)
- 12 Construção da Rodovia Cañada Oruro-Villamontes-Tarija-Estación Abaroa (BO)
- 13 Rodovia Toledo-Pisiga (BO)
- 14 Pavimentação e Melhoria da Rodovia Iquique-Colchane (CH)
- 15 Reabilitação do Trecho El Sillar (BO)
- 16 Centro Binacional de Atendimento de Fronteira Desaguadero (BO-PE)
- 17 Passo de Fronteira Cúcuta-San Antonio del Táchira (CO-VE)
- 18 Recuperação da Navegabilidade do Rio Meta (CO-VE)
- 19 Corredor viário Tumaco-Pasto-Mocoa-Puerto Asís (CO)
- 20 Rodovia Paita-Tarapoto-Yurimaguas, Portos e Centros Logísticos (PE)
- 21 Rodovia Lima-Tingo María-Pucallpa, Portos e Centros Logísticos (PE)
- 22 Porto Francisco de Orellana (EQ)
- 23 Pavimentação Inápari-Porto Maldonado-Inambari, Inambari-Juliaca/Inambari-Cusco (PE)
- 24 Ponte sobre o Rio Acre (BR-PE)
- 25 Rodovia Boa Vista-Bonfim-Lethem-Georgetown (BR-GU)
- 26 Ponte sobre el Río Takutu (BR-GY)
- 27 Melhorias na Via Nieuw Nickerie-Paramaribo-Albina e Cruzamento Internacional sobre o Rio Marowijne (GY-SU)
- 28 Exportação por Remessas Postais para Pequenas e Médias Empresas (Regional)
- 29 Implementação de Acordo de Roaming na América do Sul (Regional)
- 30 Rodovia Cuiabá-Santarém (BR)
- 31 Melhoria da navegabilidade do sistema Solimões-Amazonas (BR)



10 ANOS



INTEGRANDO A
AMÉRICA DO SUL

PROYECTOS

- 32 Aspectos ambientais e sociais das bacias altas dos rios amazônicos (CO-EQ-PE)
- 33 Porto de transferência de carga Morona (EQ)
- 34 Corredor viário Santa Marta-Paraguachón-Maracaibo-Barquisimeto-Acarigua (Existente) (CO-VE)
- 35 Implementação do Centro Binacional de Atendimento de Fronteira (CEBAF) no Passo de Fronteira Tulcán-Ipiales (Rumichaca) (CO-EQ)
- 36 Centro Binacional de Atendimento de Fronteira (CEBAF) Huaquillas-Aguas Verdes (EQ-PE)
- 37 Centro Binacional de Atendimento de Fronteira (CEBAF) San Miguel e seus acessos (CO-EQ)
- 38 Pavimentação Vilcabamba-Ponte de Integração-Jaén (EQ-PE)
- 39 Harmonização regulatória: elétrica, gasífera e petrolífera (BO-CO-EQ-PE-VE)
- 40 Aproveitamento da infraestrutura existente e das novas conexões para aumentar a infraestrutura de comunicações (BO-CO-EQ-PE-VE)
- 41 Acessos ao Passo de Jama (Rodovia Nacional N° 52-Entroncamento Rodovia Nacional N° 9-Limite com Chile) (AR)
- 42 Otimização do nó Ponte Ñeembucú-Rio Bermejo (AR-PA)
- 43 Centro de Transferência Multimodal Tucumán (AR)
- 44 Reabilitação de rodovia Caracas-Manaus (BR-VE)
- 45 Melhoria da rodovia Georgetown-Albina; rodovia de Macapá a Oyapock; trecho Ferreira Gomes-Oyapock (BR-GU-SU)
- 46 Melhoria da navegabilidade do Rio Paraguai (Assunção-Apa) (PA)
- 47 Projeto binacional transposição de Itaipu (BR-PA)
- 48 Projeto binacional melhoria da navegabilidade dos Rios Paraná e Paraguai de Santa Fé a Assunção (Argentina - Paraguai)
- 49 Projeto binacional melhoria da navegabilidade no Alto Paraná (Argentina - Paraguai)
- 50 Projeto binacional melhoria da navegabilidade no Rio Uruguai (Argentina - Uruguai)
- 51 Reconstrução e ampliação da Rodovia Nacional N° 168: túnel subfluvial entre Paraná e Santa Fe (AR)
- 52 Sistema de Itaipu (Existente) (BR-PA)
- 53 Pavimentação da Rodovia Nacional N° 145: entroncamento Rodovia Nacional N° 40 Sul-acesso ao Passo Pehuenche (AR)
- 54 Pavimentação do trecho Ponte Armerillo-Passo Pehuenche (Rodovia CH-115) (CH)
- 55 Ponte binacional sobre o Rio Mamoré entre Guayaramerín e Guajarã-Mirim (BO-BR)
- 56 Navegação do Rio Madeira entre Porto Velho e Guajarã-Mirim (BR)
- 57 Implementação do controle integrado de fronteira em Pino Hachado (AR-CH)
- 58 Adequação e manutenção da Rodovia Interlagos no Chile (CH)
- 59 Adequação e manutenção da Rodovia Interlagos na Argentina (AR)
- 60 Rodovia Concepción-Fronteira com o Brasil (San Matías) (BO)

b) Fatores de análise

A fim de avançar na avaliação comparativa dos grupos de projetos, definiu-se uma estrutura de fatores que permitissem mensurar os impactos de cada grupo de projetos sobre a integração e o desenvolvimento regional e, também, apreciar as condições de factibilidade para sua instrumentalização (ver Gráfico III.2)

Gráfico III.2
Fatores de análise aplicados aos grupos de projetos



O primeiro grupo de fatores de análise visa à mensuração dos impactos do grupo de projetos sobre o desenvolvimento sustentável em suas dimensões econômica, social e ambiental. Na dimensão econômica, primeiramente é analisada a contribuição do grupo de projetos para a remoção de restrições ao aumento do fluxo de comércio de bens e serviços nos setores identificados, bem como a capacidade de integrar novas áreas ao comércio regional e internacional. Em segundo lugar, a contribuição para a atração de

investimentos privados em unidades produtivas na área de influência do grupo de projetos e, também, a contribuição ao desenvolvimento de sistemas produtivos locais (clusters) e às oportunidades de localização de unidades produtivas em dois ou mais países no espaço do EID que permitam a formação de cadeias produtivas regionais ou o aumento da eficiência das cadeias existentes. Por último, a capacidade de diminuir os custos de transporte, energia ou comunicações para aumentar a competitividade dos bens e serviços produzidos na área de influência e, de forma complementar, atender aos requerimentos de infraestrutura da produção atual ou futura, levando em consideração o valor agregado da produção conforme os conceitos estabelecidos na visão estratégica.

Na dimensão social, é examinada, em primeiro lugar, a contribuição do grupo de projetos para a geração de emprego e receitas das pessoas em unidades produtivas, atuais ou futuras, atendidas pela nova infraestrutura. Em segundo lugar, analisa-se sua capacidade para a promoção do desenvolvimento humano dos segmentos sociais de renda mais baixa, bem como sua incidência na geração de oportunidades de acesso aos serviços de saúde, educação, conhecimento e mobilidade para as populações da área de influência do grupo.

Por sua vez, na dimensão ambiental, é revisada a contribuição do grupo de projetos ao uso mais racional dos recursos naturais e sua compatibilidade com as características dos ecossistemas da área de influência. Também é estudada a capacidade do grupo de projetos para melhorar –ou manter– a qualidade ambiental, com relação aos recursos hídricos, solo e ar, em sua área de influência.

O segundo grupo de fatores de análise visa a examinar a factibilidade para a instrumentalização do grupo de projetos, derivada da sua viabilidade técnica e ambiental, da sua capacidade de acesso a financiamento de fontes diversas e da convergência política. Quanto aos elementos de viabilidade técnica e ambiental, cabe revisar, em primeiro lugar, se existe um marco institucional e regulatório adequado, além de quais são os riscos com eles relacionados para os setores e países onde o grupo de projetos se localiza. Segundo, é preciso estimar se há uma demanda, atual ou futura, que justifique o grupo de projetos bem como realizar uma análise de sensibilidade da mesma perante diferentes fatores de risco. Em terceiro lugar, é necessário estabelecer os níveis de risco relacionados com os impactos ambientais do grupo de projetos, como também as possibilidades de mitigação comparadas com outras alternativas para atender à mesma demanda de infraestrutura. Além disso, procura-se examinar a mitigação dos impactos indiretos sobre a diversidade biológica, vegetação, recursos hídricos, pressão sobre terras indígenas ou populações tradicionais, áreas de preservação ou ecossistemas frágeis. Todos estes fatores podem gerar riscos para a aprovação dos projetos pelas autoridades ambientais. Por último, corresponde analisar as condições de execução e operação, particularmente os riscos associados a tecnologia, equipamentos, processos construtivos e outras condições vinculadas com a implantação e operação do grupo de projetos.

Em relação ao financiamento, interessa 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.

Quanto à convergência política, é necessário estabelecer seu grau e simetria entre os países comprometidos com o grupo de projetos de características transnacionais; examinar a vinculação desse grupo com as

políticas públicas, bancos de projetos e prioridades nacionais e subnacionais de investimento; estimar as possibilidades de superar a eventual oposição aos projetos por razões políticas, sociais ou ambientais; e, finalmente, apreciar de maneira fundada e realista o compromisso e capacidade dos governos para sustentar as prioridades no tempo.

Todos estes fatores vinculados, de um lado, com a contribuição do grupo de projetos ao desenvolvimento sustentável mediante a integração física, e, do outro, com sua factibilidade compõem uma estrutura analítica integrada. Esta estrutura permitiu aprofundar a análise de cada grupo de projetos e realizar uma avaliação comparativa, entre eles, em cada Eixo de Integração e Desenvolvimento. A estrutura de fatores foi ponderada, tendo sido determinados os pesos relativos mediante um trabalho de grupo com os participantes dos Grupos Técnicos Executivos, com base na convergência de opiniões. Duas condições foram estabelecidas para permitir a comparação de resultados: a primeira foi utilizar a mesma estrutura de fatores de análise para todos os Eixos e grupos de projetos e, a segunda, aplicar a mesma ponderação ou peso relativo dos componentes de cada fator de análise a todos os grupos de projetos em um mesmo EID.

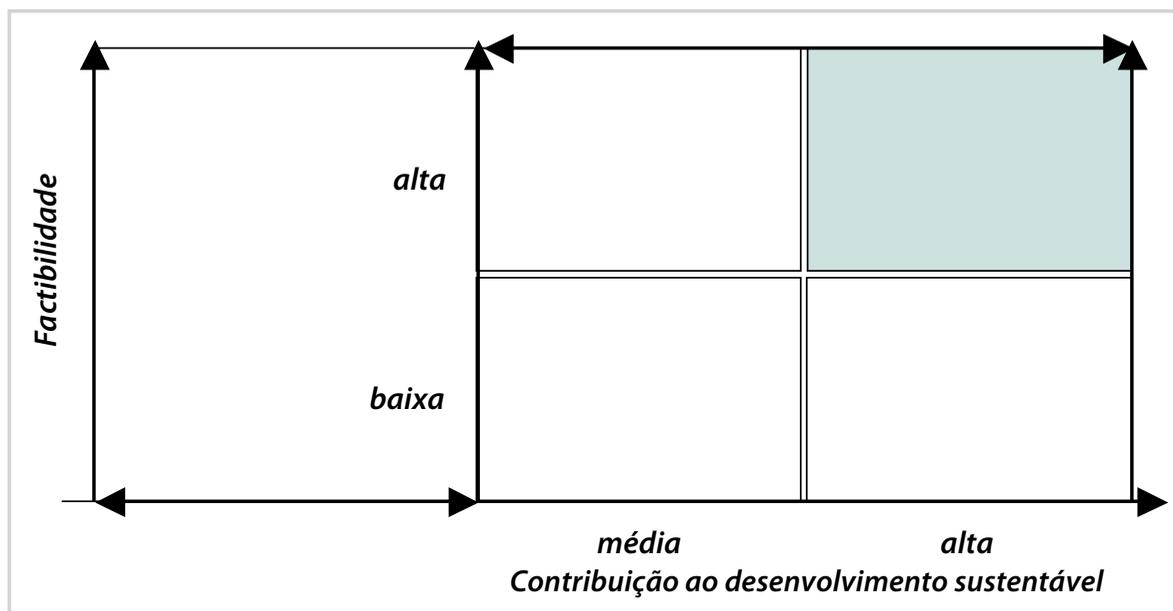
c) Avaliação comparativa

A avaliação comparativa dos grupos de projetos demonstrou que sua importância transcende o próprio resultado. Com efeito, o processo de análise foi muito relevante para a construção de uma visão comum da integração física regional pelos países sul-americanos. A abordagem adotada permite uma avaliação qualitativa dos grupos de projetos que, sustentada em elementos de natureza técnica, promove a busca de consensos entre os representantes nacionais para efeito de determinar os impactos esperados e diferenciar uns grupos de projetos dos outros. A forte participação dos governos foi salientada, representada na maior parte dos casos por delegações nacionais multissetoriais. Estes representantes interagiram de forma ativa no processo de avaliação, contribuindo com informações e elementos técnicos que permitiram realizar uma análise comparativa consensual entre os diferentes grupos de projetos de cada EID.²⁸

O processo de avaliação gerou dois produtos principais: de um lado, uma estrutura ponderada dos fatores de análise e, de outro, a classificação dos grupos de projetos de cada Eixo de Integração e Desenvolvimento, conforme seus impactos sobre o desenvolvimento sustentável e as condições de factibilidade de sua instrumentalização. Para tal, foi utilizado um guia de perguntas para cada componente de ambos os fatores de análise. Os participantes deviam responder a essas questões durante a avaliação dos grupos de projetos de cada EID sobre a base de um esquema de qualificação qualitativa aplicado a essas questões. A qualificação qualitativa outorgada pelos especialistas a cada grupo de projetos do EID representou um par ordenado que permitia a determinação gráfica do impacto esperado a partir de sua instrumentalização, em um contexto comparativo, e o estabelecimento de uma ordem relativa entre os grupos segundo cada componente dos fatores de análise (ver Gráfico III.3).

28- A avaliação dos grupos se desenvolveu com o apoio permanente do software Expert Choice, o qual permitia sustentar o processo sobre uma base lógica, racional e transparente, possibilitando seu monitoramento simultâneo, um rápido processamento dos resultados e o desenvolvimento de análises de sensibilidade à satisfação dos participantes.

Gráfico III.3
Par de avaliação das dimensões estratégicas



O processo de agrupamento e avaliação do Portfólio de Projetos permitiu ordenar e priorizar o investimento em infraestrutura de integração física sul-americana. Além disso, a dinâmica de trabalho nos Grupos Técnicos Executivos favoreceu a geração de um espaço de discussão técnica fundamental para a criação de uma visão comum entre os especialistas dos países. A partir desse ordenamento, a Iniciativa pôde dar maior ênfase à execução dos projetos de integração que passaram a fazer parte do Portfólio da IIRSA e, ao mesmo tempo, selecionar dentre eles um conjunto menor de projetos de importância estratégica para a integração a fim de conformar a Agenda de Implementação Consensual 2005-2010. Desta forma, os governos e órgãos regionais conseguiram focalizar seus esforços para acelerar a execução destes projetos estratégicos (ver Capítulo 4).

3. A SEGUNDA FASE DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL INDICATIVO

Completados os primeiros cinco anos da IIRSA, os países sul-americanos aprovaram, na VII Reunião do CDE (Assunção, dezembro de 2005), objetivos estratégicos para a Iniciativa para o período 2006-2010. Estas orientações foram estruturadas em quatro linhas de ação principais: i) Implantação: assegurar a implantação dos projetos da Agenda de Implementação Consensual e apoiar a elaboração e financiamento de projetos do Portfólio IIRSA (ver Capítulo 4); ii) Planejamento Etapa II: promover um salto qualitativo nos processos de planejamento territorial e tomada de decisões de investimento em infraestruturas de integração –tema que será abordado em detalhe a seguir–; iii) Processos Setoriais de Integração – Uma nova abordagem: focalizar as ações e o conhecimento acumulado na Iniciativa nos PSI para apoiar projetos específicos de infraestrutura de integração (ver Capítulo 4); e iv) Difusão ampla da Iniciativa: fortalecer o processo de difusão para ampliar o conhecimento da sociedade sul-americana sobre os avanços e realizações da Iniciativa IIRSA (ver Capítulo 4).

Com a aprovação destes objetivos, e sendo precisamente um deles a segunda etapa do planejamento, iniciou-se esta nova fase que teve como objetivos ampliar a abrangência estratégica do Portfólio de Projetos e gerar oportunidades de desenvolvimento sustentável mediante a integração física, através da incorporação de novas ferramentas de análise e planejamento territorial para os grupos de projetos.

Esta decisão foi baseada no convencimento –que a experiência foi acentuando– de que a integração física regional deve considerar também a possibilidade de articular a infraestrutura com outras iniciativas que compõem o processo de desenvolvimento, como projetos produtivos e logísticos, programas de uso sustentável e conservação do patrimônio natural e políticas de facilitação de comércio e dos investimentos, entre outros. Estes projetos e programas, ao se articularem com os grupos de projetos, poderiam oferecer maiores benefícios para o desenvolvimento harmônico dos territórios aos quais esses investimentos sejam alocados.

Para iniciar este salto qualitativo no processo de planejamento territorial, houve um debate em torno à utilização de mecanismos de planejamento que ajudem a melhorar a qualidade das decisões de investimento na IIRSA, com base em um exame das experiências de vários países da América do Sul e da Europa, e em um diagnóstico dos avanços e das limitações comprovadas durante a primeira etapa do planejamento territorial indicativo.²⁹

Assim, na Reunião do CDE de Assunção já mencionada, e com o propósito de promover este salto qualitativo no processo de planejamento territorial e no Portfólio de Projetos, decidiu-se empreender ações específicas nos campos da avaliação estratégica ambiental, a integração produtiva e as cadeias logísticas, a avaliação de projetos transnacionais de infraestrutura, a consolidação da base de informação com base geográfica e o banco de dados sobre o ciclo de vida dos projetos da IIRSA. Estas novas ferramentas de análise para o planejamento territorial, que têm sido desenvolvidas desde então, foram disponibilizadas aos países e acrescentaram o acervo que, nestas matérias, a Iniciativa tem ido acumulando. A seguir, apresenta-se uma breve descrição de cada uma delas.

a) Metodologia de Avaliação Ambiental e Social com Enfoque Estratégico (EASE)

A EASE-IIRSA é uma ferramenta de avaliação ambiental que permite identificar, caracterizar e avaliar as consequências ambientais e sociais, os riscos e oportunidades de desenvolvimento sustentável associados ao território, orientando assim o processo de tomada de decisões no contexto do planejamento dos grupos de projetos da IIRSA. Consta de um marco metodológico e de diretrizes práticas que, através de um processo rápido e de baixo custo, serve para orientar os órgãos e entidades responsáveis pela tomada de decisões em nível nacional e regional. É baseada nos princípios de Avaliação Ambiental Estratégica (EAE) e é aplicável a diferentes escalas e níveis de análise, utilizando fundamentalmente informações secundárias e o parecer de especialistas e atores-chave.

A metodologia assume um conjunto de premissas que constituem o contexto dentro do qual ela se desenvolve:
i) deve gerar resultados no curto prazo, oportunos e de alta qualidade técnica, destinados a melhorar o processo

29- Ver o Workshop sobre Experiências de Planejamento realizado em Assunção, Paraguai, novembro de 2005, em http://www.iirsa.org/index_POR.asp?CodIdioma=POR

de planejamento e implantação do Portfólio de Projetos IIRSA; ii) requer a liderança de especialistas de grande experiência em áreas relacionadas com a avaliação ambiental e social; iii) utiliza informações secundárias e considera de alto valor as contribuições dos diferentes atores-chave envolvidos em suas diversas fases de aplicação; e iv) inclui a participação e compromisso pleno dos governos nacionais e subnacionais, os quais designam contrapartes para integrarem a equipe de trabalho.

Os alcances da metodologia EASE-IIRSA são os seguintes: i) é aplicada a grupos de projetos que respondem a uma estratégia de integração da infraestrutura regional no marco da IIRSA; ii) permite a análise das implicações ambientais e sociais sobre o território no qual é planejada a execução de um portfólio de projetos multissetoriais; iii) o resultado almejado da avaliação está no ponto médio entre a EAE e a EIA –Avaliação de Impacto Ambiental–, pois identifica estratégias e linhas de ação orientadas a atuar de forma preventiva em nível das políticas, planos ou programas, e propõe recomendações dirigidas a melhorar a sustentabilidade do grupo de projetos; iv) é baseada na identificação dos principais fatores estratégicos de caráter ambiental e social, que podem se constituir em limitantes, restrições, fatores de risco, potencialidades e oportunidades para atingir o desenvolvimento sustentável do território envolvido e os objetivos de integração da IIRSA; v) questiona-se a respeito de quais as opções para alcançar intervenções de desenvolvimento territorial e setorial, ambiental e socialmente mais sustentáveis; vi) é baseada na identificação e análise de um cenário atual específico, bem como na construção de um cenário desejado com as intervenções previstas; vii) é desenvolvida a escala regional, considerando fatores estratégicos para homologar ou compatibilizar informações de diferentes países e regiões, mediante análises qualitativas integradas; viii) é desenvolvida sob a responsabilidade de especialistas temáticos e a participação e diálogo propositivo de "atores-chave" públicos, privados e sociais do nível local, regional ou nacional, estratégicos para as instâncias de planejamento ou decisão; ix) define, como resultado da avaliação, um conjunto de estratégias e linhas de ação ambientais e sociais que visam a contribuir ao desenvolvimento integral sustentável do território, bem como à sustentabilidade do grupo de projetos; e x) integra diferentes ferramentas metodológicas, enfoques e visões, como também tempos limitados e diversidade de análises simultâneas, conferindo-lhe um caráter multifásico e iterativo.

Um elemento muito importante que a EASE-IIRSA procura gerar é o diálogo construtivo entre os Governos dos países envolvidos na aplicação da metodologia, e entre estes e os atores-chave da área de influência dos grupos de projetos. Por causa disso, ao longo da aplicação da metodologia são contemplados numerosos espaços de encontro, consulta e retroalimentação, que vão contribuindo à geração de um ambiente de confiança que resulta em um diálogo muito frutífero.

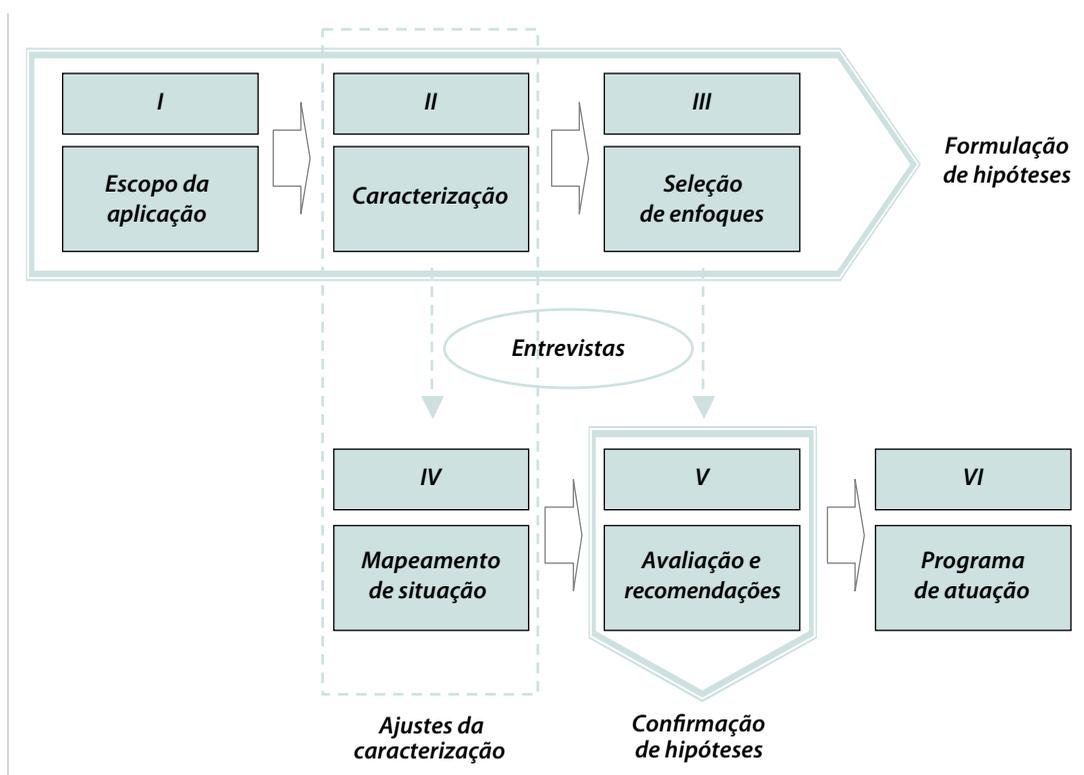
b) Metodologia de Integração Produtiva e Logística (IPrLg)

A integração produtiva regional se produz mediante a criação e o fortalecimento de vínculos produtivos para trás e para a frente, em cadeias cujos elos estão situados em dois ou mais países da região. A implantação de infraestruturas que aumentem ou facilitem o contato entre os países pode estimular a integração produtiva, porquanto aproxima espaços econômicos, reduz barreiras físicas ao comércio e alarga a dimensão dos mercados. Por sua vez, os serviços logísticos de valor agregado contribuem ao valor comercial, sem alterar a natureza do produto, mas vão além do transporte e estocagem –por exemplo, carga consolidada, rotulagem, classificação, controle de qualidade e montagem. Estes serviços podem corresponder à logística especializada que tem um

tratamento dedicado, com poucos atores e escassos vínculos com outras cadeias –por exemplo, para mobilizar matérias-primas, produtos semielaborados e alguns produtos finais muito padronizados. A logística diversificada, por sua vez, se caracteriza por sua independência da produção e pelo interesse que provoca em operadores especializados, os quais podem se relacionar com diferentes cadeias de valor.

A partir de algumas experiências iniciais, em 2007 se desenvolveu uma metodologia para avaliação do potencial de integração produtiva e de desenvolvimento de serviços logísticos de valor agregado na área de influência de grupos de projetos pertencentes aos Eixos de Integração e Desenvolvimento.³⁰ Uma versão revisada da mesma foi publicada em 2009 (Barceló Koser e Barcia Fonseca, 2009). Esta metodologia foi baseada em três pilares que assinalam as fases da sua aplicação. Em primeiro lugar, a coleta das informações secundárias sobre cuja base podem se formular hipóteses sobre o potencial de um grupo de projetos para contribuir à integração produtiva e ao desenvolvimento de serviços logísticos. Em segundo lugar, a validação ou adequação das hipóteses mediante consultas junto aos atores relevantes, entre eles, instituições públicas, privadas e mistas, associações sindicais e empresas. Por último, a análise da informação coletada e a articulação dos projetos de infraestrutura, a solução de entraves e a realização das oportunidades de negócios seguindo uma metodologia que consulta vários passos (ver Gráfico III.4).

Gráfico III.4
Passos da Metodologia IPrLg



30- Metodologia de Avaliação do Potencial de Integração Produtiva dos Eixos de Integração e Desenvolvimento da Iniciativa IIRSA (Pacheco e López, 2006) e Metodologia para a promoção do desenvolvimento de serviços logísticos de valor agregado nos EIDs IIRSA (Advanced Logistics Group, 2006). A metodologia consolidada foi coordenada por Martínez Rivas (2007) e aplicada inicialmente nos Eixos Capricórnio e Interoceânico Central.

Como resultado final, são oferecidos aos governos os instrumentos que permitem melhorar o processo de planejamento territorial de infraestrutura através da utilização de novas ferramentas metodológicas que incorporam os requerimentos das cadeias logísticas usuárias da infraestrutura e aqueles derivados da incidência dos projetos de transportes, energia e comunicações na integração produtiva da área de influência dos grupos de projetos.

Finalmente, é importante frisar que diferentemente das aplicações metodológicas clássicas, tanto na Metodologia IIRSA de IPRlg como na de EASE, optou-se por um procedimento denominado processo de aplicação/treinamento. Nesse sentido, houve um processo de ensino/aprendizagem mediante o qual equipes de especialistas dos países –funcionários públicos especialistas na matéria– são primeiramente treinados na metodologia, para, depois, começarem um trabalho conjunto na aplicação orientados por uma equipe consultora e facilitadora.

c) Metodologia de Avaliação de Projetos Transnacionais

A cada vez maior integração entre os países a escala financeira, econômica e física, gerou uma demanda crescente de projetos de infraestrutura transnacional. Por causa de suas dimensões, ou por serem empreendimentos conjuntos entre países, estes projetos geram efeitos em mais de um país, inclusive em alguns não limítrofes. Esses efeitos são diferentes para os países envolvidos: podem trazer benefícios para uns e produzir prejuízos a outros, isto é, estes projetos geram externalidades em diferentes países. Muitos deles têm efeitos de rede –aquilo que acontece em um nó afeta outro, ou até toda a rede, como no caso das interconexões elétricas– e produzem efeitos em horizontes extensos de tempo que podem envolver décadas e que, portanto, podem afetar mais de uma geração de diferentes países.

Atendendo a esta situação, considerou-se conveniente, em primeiro lugar, analisar metodologias de avaliação de projetos de infraestrutura transnacional que conseguissem estabelecer uma discriminação de custos e benefícios entre os países participantes, com critérios de objetividade, transparência, replicabilidade e relação custo-efetividade da avaliação; em segundo lugar, construir um menu de ferramentas aplicável às diferentes realidades de disponibilidade estatística nos países; e, em terceiro lugar, alcançar conclusões objetivas para facilitar as negociações operacionais e financeiras entre os países participantes do projeto.

Com estes propósitos, foi elaborada uma proposta metodológica para a avaliação dos projetos de infraestrutura transnacional (ver http://www.iirsa.org//Documentos_POR.asp?CodIdioma= POR). O objetivo específico foi desenvolver uma aplicação rápida (*rapid appraisal*) da análise custo-benefício aplicada aos projetos de infraestrutura transnacional. Esta metodologia permite, com relativo baixo custo, obter dados significativos sobre o problema tratado. A resposta ensaiada é uma aplicação metodológica factível que pode chegar a resultados razoáveis, dada a restrição habitual de informações. Assim, não se discute apenas a pertinência do projeto, mas como distribuir seus custos e benefícios.

A proposta metodológica foi aplicada para análise dos efeitos de um projeto de infraestrutura transnacional para o transporte de passageiros e de carga, incluindo sua distribuição entre dois países.³¹ Os resultados obtidos foram avaliados como objetivos e consistentes, a aplicação foi rápida, uma vez assegurada a qualidade de alguns dados básicos, e foi possível definir as bordas do espaço de negociação entre os países envolvidos.

31- A metodologia foi aplicada no corredor Santa Cruz-Cuiabá, mais precisamente no trecho Concepción-San Matías.

d) Rede Geoespacial da América do Sul (GeoSUL)

Uma das conclusões a que se chegou no momento de promover o salto qualitativo no planejamento territorial foi que a IIRSA requer da consolidação de uma base de informação com dados geográficos. Parte-se da premissa de que a informação regional integrada –desenvolvida sob padrões comuns, com diferentes resoluções e qualidade homogênea– facilita a tomada de decisões. Em oposição, a informação espacial na América do Sul apresenta atualmente algumas falhas: há importantes lacunas, a integração nem sempre é possível nas fronteiras, os padrões regionais são poucos e deficientes, existem dificuldades de acesso e localização e é comum a duplicidade de esforços na geração de dados.

O GeoSUL é uma resposta para superar estas carências, pois visa ao estabelecimento de uma rede descentralizada para divulgar informação geográfica na América do Sul, utilizando as mais avançadas tecnologias de informação com base geográfica disponível.³² O Programa coloca à disposição de funcionários e especialistas mapas digitais, nacionais e multinacionais, que apoiam o planejamento da infraestrutura física e do desenvolvimento regional. Além disso, facilita e promove a colaboração entre instituições geradoras de informações geográficas da região para atualizar, compartilhar e trabalhar, de maneira integrada, as informações com base geográfica.

Participam do Programa os institutos geográficos nacionais da região, bem como vários ministérios, institutos de pesquisa, órgãos não-governamentais, empresas públicas e privadas e outras instituições que possuem informações geográficas úteis para a tomada de decisões. O Programa promove o desenvolvimento de diversos mecanismos de consulta.

- Servidores geográficos que proporcionam serviços de mapas digitais, operados pelas instituições participantes, oferecem uma porta às informações geográficas produzidas em cada país.
- Portal geográfico como instrumento de abrangência regional que oferece acesso aos mapas e dados disponíveis em múltiplos servidores de instituições nacionais e regionais.
- Servidor geográfico regional que disponibiliza um serviço de mapas regionais da América do Sul com informações dos projetos da Iniciativa IIRSA e mapas de dados de infraestrutura.
- Catálogo de mapas que oferece um serviço análogo ao de um catálogo de biblioteca, pois permite localizar e consultar as características básicas de qualquer mapa ou imagem espacial disponível na rede do Programa.

Vale salientar o desenvolvimento do serviço geográfico regional que oferece acesso a mapas digitais regionais da América do Sul em diversos temas, como centros povoados, infraestrutura, rodovias, relevo, portos, aeroportos

32- O Programa conta com a colaboração do Instituto Pan-americano de Geografia e História (IPGH) e com a participação de mais de 30 instituições geradoras de informações geográficas na América do Sul e Panamá.

e territórios indígenas. Também é possível o acesso, através de um link automático, ao Banco de Dados do Portfólio de Projetos IIRSA, com informações pormenorizadas de cada projeto. O aplicativo permite que o usuário visualize tanto mapas regionais quanto mapas nacionais ou locais, acesse seus bancos de dados associados, realize aproximações a áreas de interesse, programe buscas detalhadas e revise fichas descritivas dos mapas. Atualmente, oferece-se o acesso a mais de 50 mapas regionais e 65 mapas pré-impressos de projetos IIRSA.

e) Banco de Dados do Portfólio de Projetos IIRSA

Este banco de dados é um sistema de informação disponível no website da Iniciativa que consolida os dados associados aos projetos do Portfólio IIRSA. Através desta ferramenta, é possível acessar a ficha de cada um dos projetos com informações gerais sobre o mesmo –objetivo, solução, estado de situação, fase do projeto, financiamento e outras– e gerar relatórios de acordo com a busca realizada. Cada uma das fichas de projetos é atualizada por um responsável por país ou países, dependendo do âmbito do projeto.

A primeira versão do banco de dados foi construída em 2004, a partir da conformação do Portfólio IIRSA, com o objetivo de consolidar em um único instrumento as informações básicas dos projetos. Após a realização de sucessivas rodadas para a revisão e atualização do Portfólio IIRSA, em 2007, os governos acordaram a criação de uma nova ferramenta para a atualização online das informações de forma direta pelos países. Além deste objetivo principal, a nova versão incorporou motores de busca adicionais, mais campos de informação e um desenho de uso fácil e intuitivo. A criação desta nova ferramenta precisou da instrumentação de um processo de treinamento dos usuários para atender ao propósito de contar com informações completas e atualizadas. Este esquema de treinamento incluiu os doze países da América do Sul e se desenvolveu em 2007 e 2008.

Em 2009, foram incorporadas novas e importantes melhorias operacionais ao banco de dados. Estas incluíram a revisão e depuração interna do sistema tanto para o administrador quanto para o usuário que realiza a consulta, com o objetivo de agilizar as buscas e a gestão. Foram também aplicados critérios mais amplos de busca e a articulação com outros aplicativos, foram incluídas mais informações e a apresentação dos conteúdos foi melhorada.

Por último, entre 2009 e 2010, foi revisada a consistência das informações das fichas de projetos e melhorado o conteúdo das informações refletidas nelas, trabalho que significou um valioso esforço dos governos acompanhados do CCT. Em junho de 2010, o Banco de Dados de Projetos apresenta informações atualizadas e fichas de projetos com informações completas e de qualidade; assim, constitui-se em uma ferramenta relevante na região, disponível no website da Iniciativa, para realização de consultas e análises sobre projetos de infraestrutura de integração física na América do Sul.

4. COMENTÁRIOS FINAIS

Retomando o panorama global deste capítulo, é necessário frisar vários aspectos conceituais e de procedimento. Em primeiro lugar, como foi que se passou de uma visão e de postulados gerais para a definição de conceitos que organizassem a visão e a ação, processo que demandou o desenvolvimento de instrumentos

específicos para observar o território. Assim, o que se iniciou como uma abordagem setorial com visão de redes, evoluiu para uma visão de redes com abordagem de desenvolvimento territorial, mais parecido, nesse sentido, com a aproximação da União Europeia.

Entre os aspectos de procedimento, cabe enfatizar a decisão de reunir os doze países para juntos cooperarem e acordarem os fatores comuns de análise com base em uma metodologia de diálogo que foi validando os próprios desenvolvimentos técnicos. Por outro lado, vale ressaltar a aprendizagem acumulada em ambas as fases da Metodologia de Planejamento Territorial Indicativo sob uma modalidade de aprender fazendo, o qual permitiu o amadurecimento progressivo das metodologias e ferramentas utilizadas no processo.

Os resultados da aplicação desta ampla bagagem de novos conceitos e metodologias para gerir uma agenda complexa e enfrentar as falhas de coordenação entre múltiplos atores, consubstanciais a uma iniciativa como a IIRSA, serão examinados no capítulo seguinte. Vale também salientar o arsenal de instrumentos metodológicos acumulados, sua aplicação a diferentes realidades regionais e a apropriação e comando dos mesmos por funcionários governamentais dos doze países que conformam a IIRSA.

CAPÍTULO 5
ADAPTAÇÃO AO CONTEXTO
E A SEU PRÓPRIO
DESENVOLVIMENTO

CAPÍTULO 6
IRSA:
DESAFIOS, OLHANDO
PARA O FUTURO

CAPÍTULO 4
RESULTADOS
ALCANÇADOS



●●● Como já foi discutido, a organização institucional adotada na IIRSA mostrou ser eficaz para a construção de consensos políticos e a definição de mandatos, bem como para melhorar a coordenação entre os governos sul-americanos em relação aos temas da integração física. Um complemento essencial foi acordar abordagens, conceitos e metodologias que facilitassem os entendimentos e acordos sobre uma agenda complexa de abrangência multinacional, multissetorial e multidisciplinar. Embora ambas as dimensões tenham valor em si mesmas, ganham maior relevância quando apreciadas em relação à conquista de resultados.

Em termos gerais, os resultados alcançados são compostos dos tangíveis e dos intangíveis. Entre os primeiros salientam-se, sem dúvida, as iniciativas que conformam o Portfólio de Projetos IIRSA e as prioridades estabelecidas com uma visão regional na Agenda de Implementação Consensual (AIC), bem como o resto das ações orientadas a facilitar a operação de cada um dos EIDs e PSIs. Entre os resultados tangíveis, merecem destaque o conhecimento acumulado sobre as restrições e oportunidades da região, a cooperação entre países, os desenvolvimentos metodológicos e a capacitação, o capital institucional mobilizado e formado, tanto nos governos como nos órgãos regionais, e a considerável mobilização de recursos de cooperação técnica regional.

Antes de passar para a descrição de cada um destes resultados, vale a pena mencionar que ao longo destes anos foram desenvolvidos diversos mecanismos de difusão, com a finalidade de ampliar o conhecimento da comunidade sul-americana em torno aos avanços no processo de integração no quadro das atividades da IIRSA acima mencionados e que serão objeto de análise neste capítulo. Nesse sentido, o website da Iniciativa oferece informações integrais e de qualidade sobre os eventos e trabalhos realizados na IIRSA. O já também mencionado banco de dados de projetos constitui outra útil ferramenta disponível no website da Iniciativa, que fornece informações atualizadas por cada um dos países sobre os projetos do Portfólio. Também, na área de difusão e no contexto da X Reunião do CDE (Cartagena das Índias, dezembro de 2008), a Colômbia, que nesse ano exercia a Presidência do CDE, propôs a realização, pela primeira vez na IIRSA, de um fórum de liderança para dar oportunidade aos países da América do Sul de promoverem projetos do Portfólio IIRSA junto com os investidores sul-americanos e internacionais e empresas de engenharia. Assim, nessa ocasião, sete países apresentaram trinta projetos, abrangendo as áreas de rodovias, portos, aeroportos e serviços logísticos, eletricidade, petróleo e gás. Além disso, e entre outros vários eventos internacionais, a IIRSA esteve presente com um estande na Feira Expodesarrollo 2009, realizada em Medellín, Colômbia, no contexto da Quinquagésima Reunião Anual do BID. Adicionalmente, diversos folhetos sobre a Iniciativa e suas conquistas foram desenhados, como também foram elaboradas publicações relativas ao Portfólio 2004, 2009 e 2010. Finalmente, outro valioso mecanismo de difusão da Iniciativa nesse período que merece destaque foi a elaboração de dez vídeos documentários sobre projetos da IIRSA que mostram os avanços realizados e os benefícios econômicos e sociais derivados da sua execução.

1. RESULTADOS TANGÍVEIS

Um resultado significativo da IIRSA foi a constituição, em 2003-2004, do primeiro Portfólio de Projetos da Iniciativa. Esse Portfólio foi experimentando sucessivas mudanças, que serão analisadas abaixo, para finalmente constituir o atual Portfólio de Projetos 2010. Também em 2004, os governos aprovaram a Agenda

de Implementação Consensual 2005-2010, orientada a concentrar os esforços de todos os atores na execução de 31 projetos considerados estratégicos, de uma perspectiva regional.

a) O Portfólio de Projetos IIRSA 2010

O Portfólio 2010 inclui 524 projetos por um total de 96,1192 bilhões de dólares. Estes projetos são distribuídos em 47 grupos pertencentes aos 9 Eixos de Integração e Desenvolvimento que têm mostrado avanços até hoje (ver Quadro IV.1).³³

Quadro IV.1
Portfólio de Projetos IIRSA 2010, por EID
(Em unidades e bilhões de US\$ correntes)

Eixo de Integração e Desenvolvimento	Número de grupos	Número de projetos ^{a/}	Investimento estimado ^{b/}
Eixo do Amazonas	7	58	5.4009
Eixo Andino	10	64	7,4780
Eixo de Capricórnio	5	72	9,4214
Eixo do Escudo Guianês	4	25	1,6949
Eixo da Hidrovia Paraguai - Paraná	5	95	6,6774
Eixo Interoceânico Central	5	55	5,5251
Eixo MERCOSUL - Chile	6	107	35,8362
Eixo Peru - Brasil - Bolívia	3	23	21,4023
Eixo do Sul	2	27	2,7130
TOTAIS	47	524	96,1192

Notas:

^{a/} Os totais de "Número de projetos" e de "Investimento estimado" mencionados não se relacionam com a soma aritmética dos totais por EID, por existirem dois projetos rótula: (i) Passo de Fronteira Pircas Negras, pertencente aos Eixos de Capricórnio e MERCOSUL-Chile; e (ii) Construção da Ferrovia Cascavel - Foz do Iguazu, pertencente aos Eixos de Capricórnio e da Hidrovia Paraguai-Paraná (Ver definição de Projeto Rótula na Seção III.2.a).

^{b/} Não são considerados os investimentos de dois projetos existentes cujos investimentos foram principalmente realizados antes do início da Iniciativa IIRSA. Estes projetos são o Corredor rodoviário Santa Marta - Paraguachón - Maracaibo - Barquisimeto - Acarigua, do Eixo Andino; e o Sistema de Itaipu, do Eixo MERCOSUL-Chile.

Fonte: IIRSA, Portfólio de Projetos 2010

Adicionalmente aos 524 projetos já mencionados, é importante salientar que há 2 projetos de PSIs incorporados na AIC 2005-2010: Exportação por Remessas Postais para Médias, Pequenas e Microempresas, e Acordo de Roaming na América do Sul, cujos investimentos são estimados em um total de US\$ 6,3 milhões.

33- O Eixo Andino do Sul, embora incluído no conjunto dos dez EIDs originalmente aprovados pelos governos, ainda não registra atividades. Apesar de algumas atividades iniciais, como a Visão de Negócios do Eixo, os países que fazem parte dele estão aguardando o resultado do estudo de conectividade entre a Argentina e o Chile para definir sua agenda de trabalho.

Como pode se apreciar no quadro acima, o maior montante de investimento e o mais elevado número de projetos do Portfólio correspondem ao Eixo MERCOSUL-Chile (37,3 e 20,3%, respectivamente), sendo este um dos dois EIDs consolidados (ver Capítulo 3). Por sua vez, o maior número de grupo de projetos corresponde ao Eixo Andino, o outro EID consolidado. Em todo o caso, a variação entre EIDs é muito importante: a média de grupos por EID é 5, com um máximo de 10 (Andino) e um mínimo de 2 (do Sul), a média de projetos por EID é 58, com valores extremos de 107 (MERCOSUL-Chile) e 23 (Peru-Brasil-Bolívia), e os montantes de investimento por EID vão de 1,695 bilhões de dólares (Escudo Guianês) a 35,836 bilhões de dólares (MERCOSUL-Chile), com uma média de 10,680 bilhões de dólares por EID.

O Banco de Dados de Projetos disponível no website da IIRSA (www.iirsa.org/index_POR.asp?CodIdioma=POR) permite analisar a composição do Portfólio segundo uma variedade de critérios, alguns dos quais são apresentados a seguir. Em primeiro lugar, interessa salientar a composição do Portfólio segundo o setor e subsetor de adscrição dos projetos (ver Quadro IV.2).

Quadro IV.2
Composição setorial/subsetorial do Portfólio IIRSA
(Número de projetos e valor de investimento em bilhões de US\$)

SETOR E SUBSETOR	Transporte		Energia		Comunicações	
	Número	Montante	Número	Montante	Número	Montante
Aéreo	24	2,6903				
Rodoviário	207	32,9911				
Ferroviário	61	12,7469				
Fluvial	74	2,8374				
Marítimo	31	3,3912				
Multimodal	15	0,4397				
Passos de fronteira	39	0,2935				
Harmonização regulatória energética			1	0,3804		
Geração energética			27	28,4333		
Interconexão energética			36	11,8707		
Interconexão de comunicações					9	0,0447
TOTAIS	451	55,3901	64	44,6844	9	0,0447

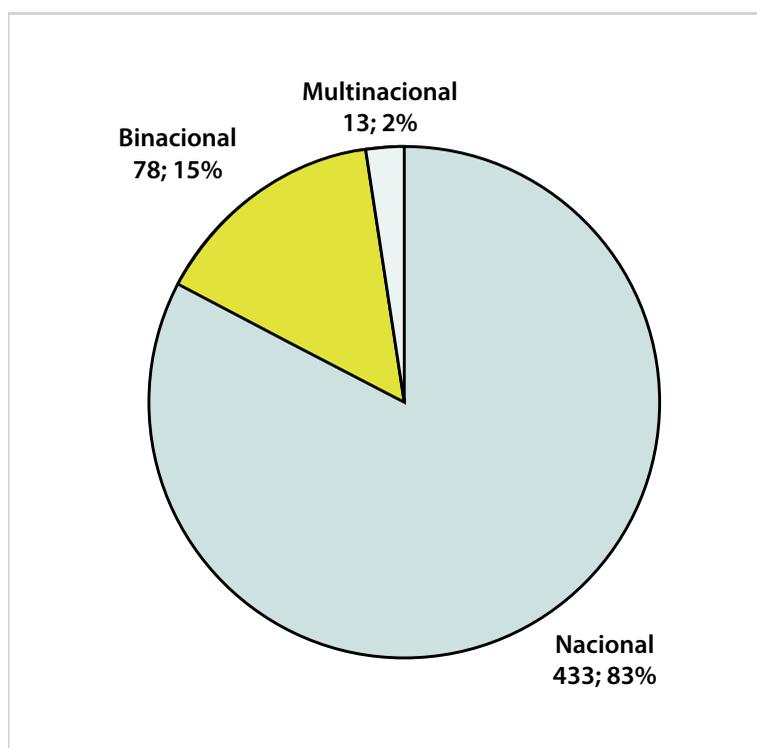
Fonte: IIRSA, Portfólio de Projetos 2010

Como é mostrado no quadro, um elevado número de projetos está dentro do setor transporte e, dentro dele, do subsetor rodoviário, reunindo 86% e 46% do número total, respectivamente, sendo que este tipo de projetos tem preponderância em todos os EIDs. Por seu turno, embora em número de projetos os de energia representem 12% do total, por causa do tipo de obras, estes representam um investimento elevado, de aproximadamente 42% do Portfólio IIRSA. Nesse setor, o subsetor de geração energética sobressai, com quase 30% do total do investimento do Portfólio; estes investimentos se concentram nos Eixos MERCOSUL-

Chile e Peru-Brasil-Bolívia. Quanto ao setor de comunicações, este reúne um reduzido número de projetos, como também baixos valores de investimento, basicamente destinados à interconexão de redes.

Em segundo lugar, cabe mencionar que no Portfólio IIRSA prevalecem os projetos de âmbito nacional sobre aqueles de caráter binacional ou multinacional, como pode se apreciar no Gráfico IV.1. Da mesma forma, é importante salientar que estes projetos nacionais são ligados, em sua maioria, à conclusão, melhoramento ou readequação de infraestrutura para a integração entre os países. De forma adicional, e nesta mesma linha de análise, é interessante destacar que a maioria dos grupos de projetos nos 9 Eixos de Integração e Desenvolvimento são, no mínimo, de caráter binacional.

Gráfico IV.1
Portfólio IIRSA segundo âmbito
(Em número de projetos e percentagens)



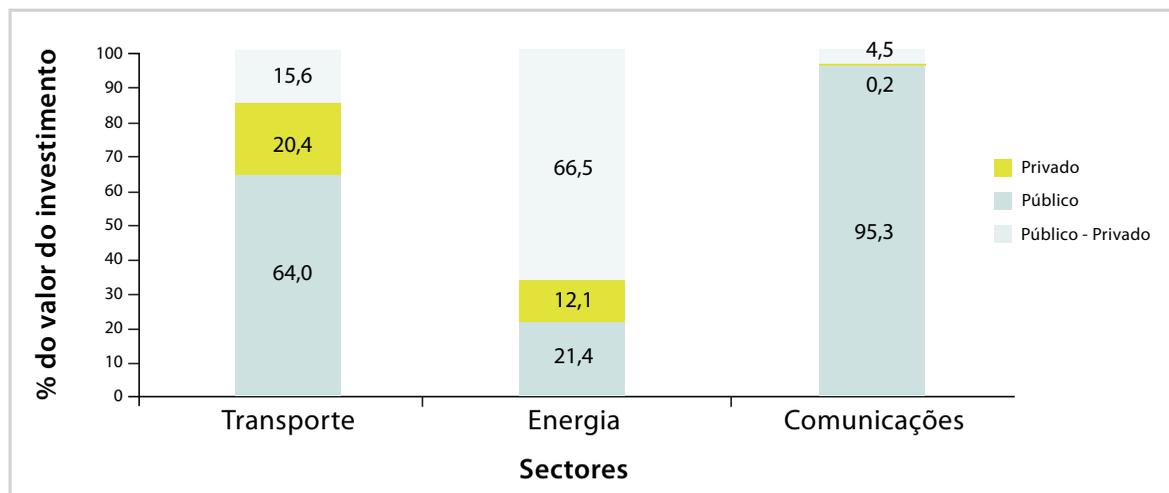
Fonte: IIRSA, Portfólio de Projetos 2010

Assim, levando em conta o número de projetos, 83% do Portfólio pertencem ao âmbito nacional. A situação varia pouco, se considerados os valores do investimento estimado, pois os projetos de âmbito nacional representam 75%, os binacionais, 21%, e os multinacionais, 4%. No entanto, estas diferenças entre uma e outra variável indicam que, em média, os projetos bi ou multinacionais são maiores ou mais onerosos que os nacionais.

Em terceiro lugar, quando levado em conta o tipo de financiamento, pode se apreciar que, para o total do investimento, a principal fonte são os setores públicos dos países (46%), seguida dos empreendimentos público-privados (37%) e, em último lugar, do setor privado (17%).

Essa distribuição mostra, porém, algumas particularidades segundo os setores: as fontes públicas financiam quase a totalidade dos reduzidos investimentos do setor das comunicações (95%), as fontes privadas contribuem majoritariamente para o setor do transporte (20%) e as fontes público-privadas para o setor da energia (67%) (ver Gráfico IV.2).

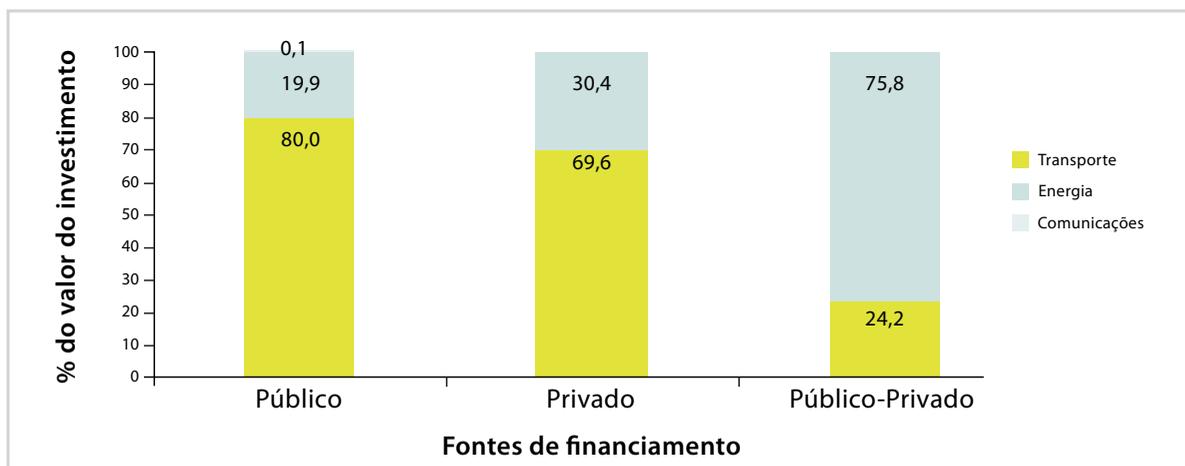
Gráfico IV.2
Tipo de financiamento do Portfólio IIRSA
 (Em porcentagens do valor do investimento por setor)



Fonte: Banco de dados da IIRSA até 18/06/2010

Uma observação complementar à anterior é a distribuição relativa das diferentes fontes em cada um dos três setores. Assim, o financiamento público se concentra no setor do transporte (80%), enquanto o setor privado financia projetos do setor da energia (30%) e do setor do transporte (70%). Por sua vez, o financiamento público-privado se orienta principalmente ao setor da energia (76%) e, em menor proporção, ao setor do transporte (24%) (Ver gráfico IV.3).

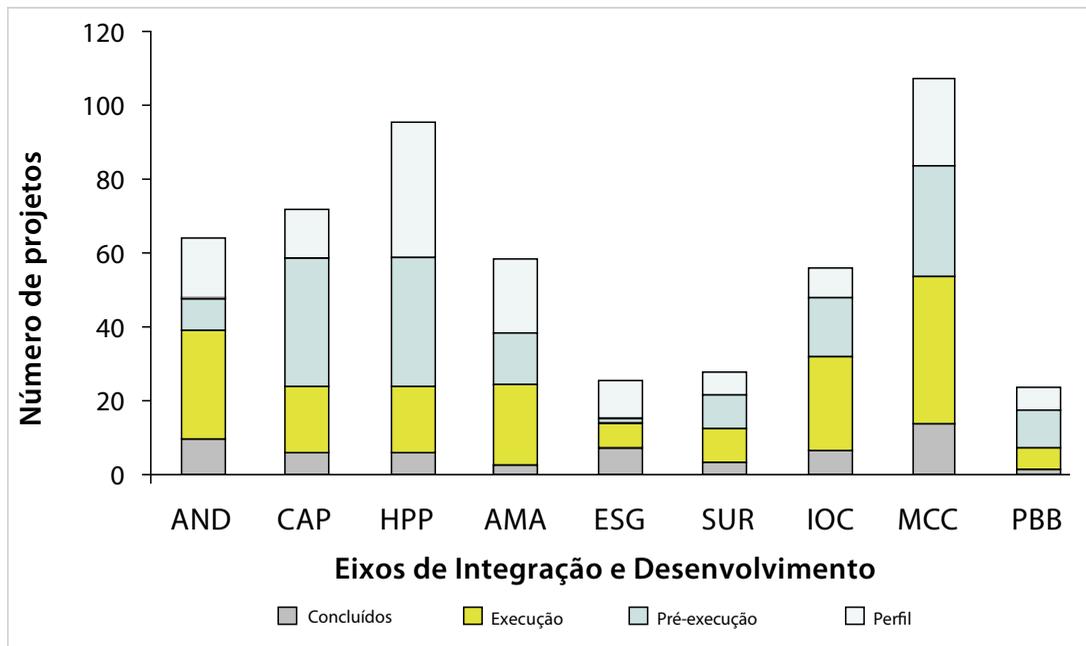
Gráfico IV.3
Tipo de financiamento do Portfólio IIRSA
 (En porcentajes del monto de inversión por fuente de financiamiento)



Fonte: Banco de dados da IIRSA até 18/06/2010

Em quarto lugar, a classificação dos projetos segundo a localização em seu ciclo de vida também fornece informações relevantes. Com efeito, comprova-se que 43,5% dos projetos foram concluídos –53 projetos– ou estão em fase de execução –175 projetos. Por sua vez, os 158 projetos em fase de pré-execução adicionam outros 30,2% e restam 26,3% dos projetos que estão em fase de perfil –138 projetos. A distribuição por Eixos de Integração e Desenvolvimento é mostrada no Gráfico IV.4.

Gráfico IV.4
Número de projetos por fase de execução e EID
 (Em unidades)



Notas:

Na etapa de perfil são incluídos os projetos em fase muito preliminar ou sendo idealizados.

Na etapa de pré-execução são incluídos os projetos em fase de pré-factibilidade, factibilidade e investimento.

Fonte: Banco de dados da IIRSA até 18/06/2010

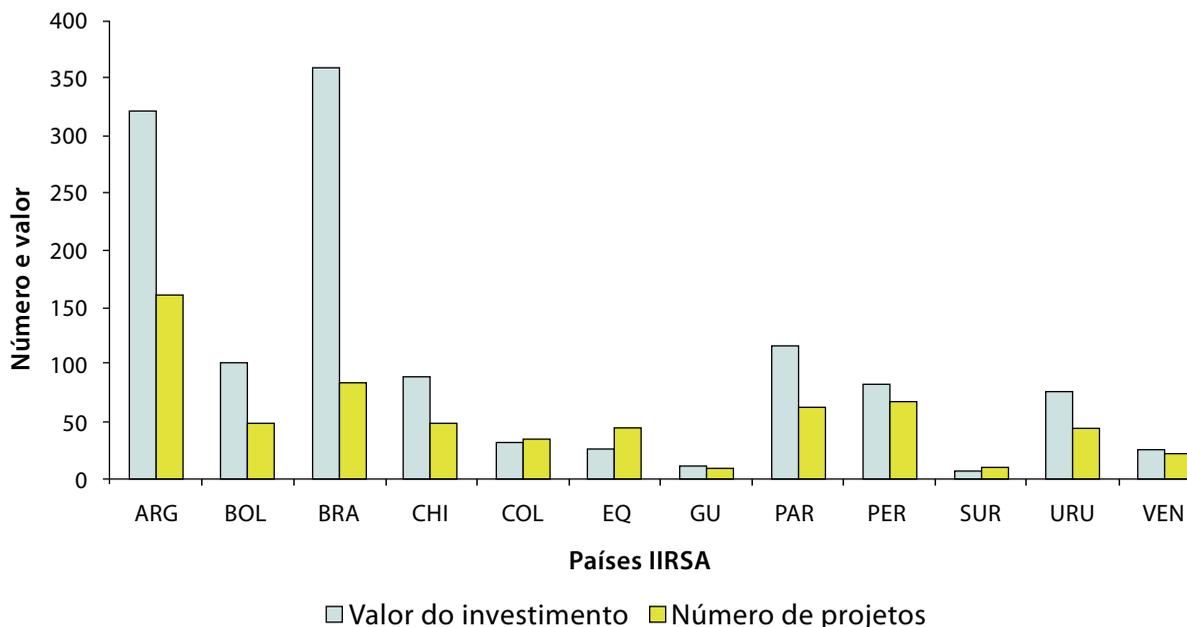
Segundo pode se apreciar no gráfico, 4 Eixos de Integração e Desenvolvimento têm a metade ou mais da metade dos seus projetos concluídos ou em fase de execução (Andino, 61%; Interoceânico Central e Escudo Guianês, 56%; e MERCOSUL-Chile, 50%), em outros dois, a proporção equivalente supera os dois quintos (do Sul, 44%; e Amazonas, 41%), e nos três EIDs restantes a percentagem é de um terço e um quarto (Capricórnio, 33%; Peru-Brasil-Bolívia, 30%; e Hidrovia Paraguai-Paraná, 25%). Cabe mencionar que a maior proporção de projetos em fases de pré-execução e perfil se localizam neste último EID.

Por último, no Gráfico IV.5 mostra-se a distribuição por país do número de projetos e dos valores de investimento do Portfólio IIRSA.³⁴

34- Estes números devem ser interpretados com algum cuidado, devido à dupla ou múltipla contagem produzida como consequência dos projetos binacionais e multinacionais atribuídos inteiramente a cada um dos países envolvidos. Porém, o erro é limitado pois, como já foi visto, a grande maioria dos projetos do Portfólio IIRSA são de âmbito nacional.

Gráfico IV.5 Número de projetos e valores de investimento por país

(Número e centenas de milhões de US\$)



Fonte: Banco de dados da IIRSA até 18/06/2010

Com base nos diferentes cortes do Portfólio de Projetos IIRSA examinados, é possível caracterizar a distribuição modal de seus projetos e dos valores estimados de investimento. Com efeito, um grande número de projetos é do setor do transporte, especialmente da modalidade rodoviária; trata-se também de projetos de âmbito nacional e financiados, principalmente, pelo setor público; mais da metade deles estão concluídos ou em fase de execução e uma elevada proporção se localiza ao sul do trópico de Capricórnio. Esta apreciação geral muda em algumas dimensões ao pretender caracterizar o Portfólio da perspectiva do investimento estimado, em lugar do número de projetos.

Assim, embora a preeminência do setor do transporte se mantenha, o setor da energia se aproxima consideravelmente; e ainda, prevalecendo os projetos de âmbito nacional, as fontes privadas e público-privadas também crescem quanto à participação em seu financiamento.

b) O processo de conformação do Portfólio de Projetos IIRSA

O Portfólio de Projetos IIRSA 2010, apresentado acima, foi se conformando de maneira paulatina em um processo iniciado em 2003-2004, que foi experimentando algumas mudanças ao longo dos anos para culminar no atual Portfólio (ver Quadro IV.3).

Quadro IV.3 Evolução do Portfólio de Projetos IIRSA

(Em unidades e bilhões de US\$ de cada ano)

PORTFÓLIO IIRSA	EIXO DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO									TOTAL a/b
	AND	CAP	HPP	AMA	ESG	SUR	IOC	MCC	PBB	
2003 - 2004										
Nº de Grupos	11	4		6	4	2	5	5	3	40
Nº de Projetos	74	34		44	32	21	44	68	18	335
Investimento Estimado	4.975	2.031		2.011	366	1.072	3.306	12.076	11.588	37.425
2005 - 2006										
Nº de Grupos	11	4		7	4	2	5	5	3	41
Nº de Projetos	73	36		54	32	21	44	71	18	349
Investimento Estimado	4.975	2.031		2.382	366	1.071	3.306	12.161	11.588	37.880
2007										
Nº de Grupos	10	5	5	7	4	2	5	6	3	47
Nº de Projetos	65	63	98	57	32	26	49	91	23	504
Investimento Estimado	6.097	6.083	2.829	3.208,4	5.847	2.530	4.651	19.465	17.561	68.271
2008 - 2009										
Nº de Grupos	10	5	5	7	4	2	5	6	3	47
Nº de Projetos ^{a/}	65	69	88	57	25	26	54	105	23	510
Investimento Estimado ^{a/}	7.050	7.945	3.974	5.281	927	2.533	4.576	29.399	12.888	74.542
2010										
Nº de Grupos	10	5	5	7	4	2	5	6	3	47
Nº de Projetos ^{a/}	64	72	95	58	25	27	55	107	23	524
Investimento Estimado ^{a/}	7.478	9.421	6.677	5.401	1.695	2.713	5.525	35.836	21.402	96.119

Notas:

a/ Os totais de "Número de Projetos" e de "Investimento Estimado" mencionados não se relacionam com a soma aritmética dos totais por EID, por existirem dois projetos rótula: (i) Passo de Fronteira Pircas Negras pertencente aos Eixos de Capricórnio e MERCOSUL-Chile; e (ii) Construção da Ferrovia Cascavel - Foz do Iguaçu pertencente aos Eixos de Capricórnio e da Hidrovia Paraguai-Paraná.

b/ Os valores de "Número de Projetos" e de "Investimento Estimado" mencionados não incluem os projetos do PSI de TICs incorporados em finais de 2004 na AIC 2005-2010.

Fontes: IIRSA, Portfólio de Projetos 2004; VII Reunião do CDE - Assunção, 2005; GTEs 2007. Resultados e Portfólio de Projetos; IIRSA, Portfólio de Projetos 2009, e Portfólio de Projetos 2010.

Entre 2003 e 2004, a IIRSA conseguiu conformar um Portfólio de 335 projetos de infraestrutura para a integração que representou um investimento estimado de 37,425 bilhões de dólares, principalmente nos setores de transporte e energia. Este Portfólio inicial não incorporou, sob o processo de planejamento territorial indicativo, os projetos do setor das comunicações, devido à impossibilidade de identificar os impactos territoriais concretos dos mesmos.³⁵ Q Quanto ao número de projetos, este Portfólio se caracterizou pela proeminência de projetos

35- Com exceção dos projetos pontuais de conexão de fibra óptica e banda larga identificados pelos países. Além disso, as ações deste setor foram tratadas no PSI relacionado e na AIC (ver mais abaixo neste capítulo a Agenda de Implementação Consensual e os Processos Setoriais de Integração).

de transporte: 289, sobre um total de 335 projetos. No relativo ao valor do investimento, os projetos de energia atingiram o maior valor, 20,1, em face dos 17,4 bilhões de dólares dos projetos de transporte. Também se aprecia um contraste entre a distribuição relativamente uniforme em todos os EIDs dos investimentos associados ao transporte e a concentração mostrada pelos investimentos em energia, em 3 dos 8 Eixos avaliados nesse período: Peru-Brasil-Bolívia (52% do total), MERCOSUL-Chile (33%) e Andino (12%).³⁶

Como produto do processo de ordenação do Portfólio, os doze países identificaram 40 projetos que davam sentido aos grupos formulados e viabilizavam o desenvolvimento econômico sustentável de suas áreas de influência através dos denominados Projetos Âncora, que representaram um investimento estimado de mais de 4,1 bilhões de dólares. A identificação desses projetos serviria posteriormente de base para definir os projetos prioritários de uma perspectiva regional a partir dos quais foi conformada a Agenda de Implementação Consensual, que será examinada abaixo.

Vale salientar, também, que este primeiro Portfólio foi integrado por projetos com um grau heterogêneo de formulação técnica, devido ao qual uma proporção importante dos mesmos requereu completar a realização de estudos técnicos, econômico-financeiros, ambientais e institucionais para poder dar início à fase de execução. Isto significou, certamente, um esforço conjunto dos países e das instituições financeiras regionais através dos mecanismos institucionais resenhados no Capítulo 2.

Este Portfólio inicial sofreu uma série de modificações menores em 2005 e 2006.³⁷ Essas mudanças se concentraram nos Eixos do Amazonas, MERCOSUL-Chile e Capricórnio. No primeiro, acordou-se a incorporação de um novo grupo integrado por 10 projetos com um investimento estimado de 371 milhões de dólares e um novo Projeto Âncora que elevou a 41 o número total. No Eixo MERCOSUL-Chile foram incorporados 2 novos projetos, a pedido do Paraguai e do Uruguai, e um dos Projetos Âncora foi ajustado. No Eixo de Capricórnio se recebeu a solicitação do Paraguai para a incorporação de 2 novos projetos aos grupos já existentes. Assim, e durante este período, ficou conformado um Portfólio consensual de 349 projetos de infraestrutura, reunidos em 41 grupos de projetos e com um investimento estimado de 37,880 bilhões de dólares (ver novamente o Quadro IV.3).³⁸

Além disso, em 2005 foi realizada a primeira reunião de GTE do Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná. Os governos membros avaliaram o estudo da Visão de Negócios do EID, definiram um portfólio preliminar de projetos e delimitaram sua área de influência. Solicitaram também a realização de uma série de estudos complementares e de revisão.

Por sua vez, em 2007, realizou-se uma nova rodada de reuniões dos grupos técnicos executivos de cada Eixo, no contexto das atividades previstas após a definição dos Objetivos Estratégicos 2006-2010 mencionados no capítulo anterior. Cabe salientar o início do processo de aplicação da metodologia de planejamento do Eixo da

36- Para mais detalhes desta primeira fase, ver Planejamento Territorial Indicativo: Portfólio de Projetos IIRSA 2004, dezembro de 2004. Este documento é conhecido no âmbito da Iniciativa como o Livro IIRSA 2004.

37- As modificações realizadas em 2005 são resenhadas no documento Avanços da Gestão 2005, também conhecido como Addendum 2005 (VII Reunião do CDE, Assunção, 2005). As mudanças introduzidas em 2006 foram recolhidas na Ata da VIII Reunião do CDE, Quito, 2006).

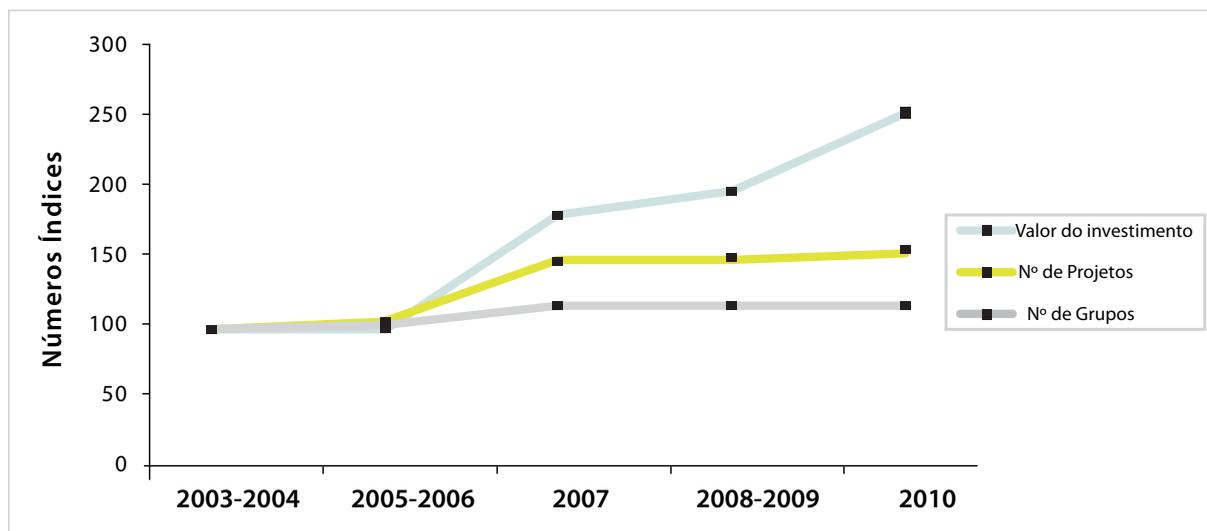
38- Para mais informações, ver Planejamento Territorial Indicativo. Grupos Técnicos Executivos, 2007. Resultados e Portfólio de Projetos 2007.

Hidrovia Paraguai-Paraná, mediante a qual foram definidos os grupos de projetos do EID, com suas respectivas funções estratégicas e Projetos Âncora, e foram identificados os projetos e os aspectos dos Processos Setoriais de Integração relevantes para cada grupo de projetos.

A fim de completar esta rodada de reuniões iniciada em 2007, no ano seguinte prosseguiu-se com o trabalho de conformação do Portfólio de projetos do Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná e se realizaram sendas atualizações nos Eixos de Capricórnio, MERCOSUL-Chile e Escudo Guianês.³⁹ Em 2009, foram realizadas novas reuniões dos Grupos Técnicos Executivos de 8 EID, com exceção do Eixo do Escudo Guianês, para ajustar seu respectivo Portfólio de projetos, levando em consideração as mudanças ocorridas desde a constituição do mesmo, os planos de desenvolvimento de cada país e o objetivo comum de integração e desenvolvimento da América do Sul. Como resultado deste processo, o Portfólio de Projetos IIRSA ficou conformado, em dezembro de 2009, por 510 projetos, organizados em 47 grupos e com um investimento estimado de 74,542 bilhões de dólares (ver novamente o Quadro IV.3).⁴⁰

Em 2010, e considerando a culminação da primeira fase do trabalho da Iniciativa 2000-2010, foram realizadas novas reuniões dos Grupos Técnicos Executivos em cada um dos Eixos de Integração e Desenvolvimento.⁴¹ O objetivo destas reuniões foi permitir o intercâmbio de ideias e informações entre os países, sobre o estado de situação dos projetos de cada grupo e a eventual incorporação de novos projetos no Portfólio. Assim, como já se viu, o Portfólio 2010 é composto por 524 projetos organizados em 47 grupos e com um investimento estimado de 96,119 bilhões de dólares (ver novamente o Quadro IV.3).⁴² A evolução resumida do Portfólio de Projetos da IIRSA ao longo de todos esses anos é apresentada no Gráfico IV.6.

Gráfico IV.6
Evolução do Portfólio de Projetos IIRSA
 (Em números índices 2003-2004=100)



Fontes: IIRSA, Portfólio de Projetos 2004; Ata CDE 2005 e Addendum 2005; GTEs 2007: Resultados e Portfólio de Projetos; IIRSA, Portfólio de Projetos 2009, e Portfólio de Projetos 2010.

39- Um resumo das mudanças introduzidas é apresentado no documento intitulado: Portfólio de Projetos IIRSA 2009.

40- A publicação Planejamento Territorial Indicativo. Portfólio de Projetos 2009, conhecida como Livro IIRSA 2009, reúne os trabalhos realizados durante esse ano e atualiza o Portfólio.

41- Com exceção do Eixo do Escudo Guianês.

42- O novo Portfólio é apresentado no documento intitulado Planejamento Territorial Indicativo. Portfólio de Projetos 2010.

Como pode se apreciar no gráfico, o número de projetos no Portfólio aumentou em 56%, entre 2003-2004 e 2010, e o investimento estimado aumentou 157% em termos nominais no mesmo período. Na verdade, aprecia-se um salto muito significativo entre 2005-2006 e 2007, tanto no número de projetos quanto no investimento estimado. O motivo mais importante foi a incorporação, em 2007, de 98 projetos no Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná, organizados em 5 grupos com um investimento estimado de quase 3 bilhões de dólares.⁴³

Entre 2005-2006 e 2007, as mudanças introduzidas no Eixo MERCOSUL-Chile –no qual os projetos aumentaram em aproximadamente 28% e o investimento estimado em 60%– e no Eixo de Capricórnio –o número de projetos aumentou em cerca de 75% e o investimento em 200%– também influenciaram.

Em outros EIDs houve mudanças menores, aumentando levemente o número de projetos em alguns e se reduzindo em outros; o investimento estimado em termos nominais cresceu em todos os EIDs, com exceção do Escudo Guianês, onde se reduziu significativamente –de 5,8 em 2007 a 1,7 bilhões de dólares em 2010–, tendo sido eliminados 7 projetos previamente incluídos no EID. Também cabe mencionar que, embora de 2009 a 2010 houvesse um crescimento de apenas 2,7% no número de projetos, o investimento estimado aumentou de forma mais que proporcional (29%). Em relação a este ponto, um aspecto não menos importante é o valioso trabalho de atualização do banco de dados de projetos IIRSA realizado pelos países neste período, o qual permitiu aumentar e melhorar a qualidade das informações dos mesmos, influenciando assim sobre os valores de investimento e sua comparação no tempo.

c) Agenda de Implementação Consensual

A Agenda de Implementação Consensual 2005-2010 é constituída por um conjunto de 31 projetos prioritários, os quais, por suas características, têm um alto impacto na integração física da América do Sul (Ver Gráfico IV.7). Estes projetos foram acordados pelos países durante a VI Reunião do Comitê de Direção Executiva da IIRSA (Lima, novembro de 2004). A Agenda e a situação geral da IIRSA foram apresentadas para consideração da III Cúpula de Presidentes da América do Sul (Cusco, dezembro 2004), na qual se deu apoio explícito aos avanços registrados na Iniciativa e, em particular, à AIC 2005-2010.

43- É importante mencionar que, em 2007, não havia informações sobre o investimento estimado de um elevado número de projetos do Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná, fato pelo qual o valor indicado não se relaciona com a totalidade dos 98 projetos incluídos nesse então neste EID.

Gráfico IV.7
Projetos da Agenda de Implementação Consensual

RESULTADOS ALCANÇADOS



A ideia básica foi concentrar a atenção em um conjunto limitado de projetos estratégicos para ampliar a possibilidade de sua execução, já que dessa forma o estabelecimento de prioridades por parte dos governos podia ser facilitado, atendendo a suas restrições tributárias, à limitada capacidade de endividamento público e à necessidade de fortalecer a participação do setor privado.

A AIC surgiu em um contexto no qual a IIRSA já contava quatro anos de existência e tinha se consolidado como um espaço de diálogo e consenso regional para os países sul-americanos. Nesse período se considerou oportuno dar uma virada e estabelecer um ponto de inflexão entre planejamento e implementação, permitindo que a Iniciativa ingressasse assim em uma fase de execução com visão de conjunto, construindo sobre o capital institucional e o exercício de planejamento consensual que tinha sido desenvolvido.

O princípio geral que norteou a seleção dos projetos da AIC foi a consistência com os avanços alcançados na fase de ordenação do Portfólio de Projetos IIRSA, considerando os seguintes critérios orientadores:

- Projetos do Portfólio com apoio político dos países envolvidos, incluindo o compromisso da área econômico-financeira de seus governos.
- Projetos Âncora ou associados a Projetos Âncora, isto é, privilegiar aqueles projetos de maior impacto e visibilidade.

- Projetos avançados em seu nível de preparação e com boas perspectivas de financiamento e execução no curto prazo.
- Projetos dos grupos dos EIDs melhor avaliados nas reuniões realizadas para a ordenação do Portfólio de Projetos IIRSA.

Adicionalmente, para apoiar a AIC 2005-2010, procurou-se adotar um novo paradigma de gestão intensiva orientada a resultados e, para tal, foi desenhada uma ferramenta de monitoramento associada, o Sistema de Informação para a Gestão Estratégica (SIGE). Este sistema foi concebido com o propósito de gerar mecanismos de informação, cooperação e monitoramento de cada um dos projetos nos mais altos níveis governamentais relacionados. As informações básicas dos projetos incluídos na AIC são apresentadas no Quadro IV.4.

Quadro IV.4
Projetos da AIC 2005-2010
(Em milhões de US\$)

Nº Projetos	Eixo/Processos	Bilhões de US\$	Países ⁽¹⁾
1 Duplicação da Rodovia 14, entre Paso de los Libres e Gualeguaychú	MERCOSUL-Chile	0,78	AR (BR)
2 Adequação do Corredor Rio Branco - Montevideú - Colonia - Nueva Palmira	MERCOSUL-Chile	0,234	UR (AR-BR)
3 Construção da Ponte Internacional Jaguarão - Rio Branco	MERCOSUL-Chile	0,035	BR-UR
4 Duplicação do Trecho Palhoça - Osorio (Rodovia Mercosul)	MERCOSUL-Chile	0,70	BR (AR-UR)
5 Projeto Ferroviário Los Andes - Mendoza (Estrada de Ferro Transandina Central)	MERCOSUL-Chile	5,10	AR-CH
6 Rodovia Internacional 60-CH (setor Valparaíso-Los Andes)	MERCOSUL-Chile	0,286	CH (AR)
7 Gasoduto do Nordeste Argentino	MERCOSUL-Chile	1,00	AR (BO)
8 Construção da Ponte Binacional Salvador Mazza - Yacuiba e Centro de Fronteira	Capricórnio	0,023	AR-BO
9 Nova Ponte Presidente Franco-Porto Meira, com Centro de Fronteira Paraguai-Brasil	Capricórnio	0,08	PA-BR
10 Construção da Rodovia Pailón-San José-Puerto Suárez	Interoceânico Central	0,477	BO (BR-CH-PE)
11 Anel Ferroviário de São Paulo (Trecho Norte e Sul)	Interoceânico Central	0,85	BR
12 Passo de Fronteira Infante Rivarola-Cañada Oruro	Interoceânico Central	0,002	BO-PA
13 Construção da Rodovia Cañada Oruro - Villamontes - Tarija - Estación Abaroa (1º Fase)	Interoceânico Central	0,049	BO (PA)

Nº Projetos	Eixo/Processos	Bilhões de US\$	Países ⁽¹⁾
14 Rodovia Toledo-Pisiga	<i>Interoceânico Central</i>	0,095	BO (CH)
15 Pavimentação e Melhoria da Rodovia Iquique-Colchane	<i>Interoceânico Central</i>	0,042	CH (BO)
16 Reabilitação do Trecho El Sillar	<i>Interoceânico Central</i>	0,12	BO (CH-PE)
17 Centro Binacional de Atendimento de Fronteira Desaguadero	<i>Andino</i>	0,0075	BO-PE
18 Passo de Fronteira Cúcuta-San Antonio del Táchira	<i>Andino</i>	0,002	CO-VE
19 Recuperação da Navegabilidade do Rio Meta	<i>Andino</i>	0,108	CO-VE
20 Corredor rodoviário Tumaco-Pasto-Mocoa-Puerto Asís	<i>Amazonas</i>	0,373	CO
21 Rodovia Paita-Tarapoto-Yurimaguas, Portos e Centros Logísticos	<i>Amazonas</i>	0,6812	PE (BR)
22 Rodovia Lima-Tingo María-Pucallpa, Portos e Centros Logísticos	<i>Amazonas</i>	1,3513	PE (BR)
23 Porto Francisco de Orellana	<i>Amazonas</i>	0,1053	EQ
24 Pavimentação Iñapari-Porto Maldonado-Inambari, Inambari-Juliaca/Inambari-Cusco	<i>Peru-Brasil-Bolivia</i>	1,3843	PE (BR)
25 Ponte sobre o Rio Acre	<i>Peru-Brasil-Bolivia</i>	0,012	BR-PE
26 Rodovia Boa Vista-Bonfim-Lethem-Georgetown (1º Fase: Estudos) ⁽²⁾	<i>Escudo Guianês</i>	0,0033	GU-BR
27 Ponte sobre o Rio Takutu	<i>Escudo Guianês</i>	0,010	GU-BR
28 Rodovia Venezuela (Cidade Guiana)-Guiana (Georgetown)-Suriname (Paramaribo) (1º Fase)	<i>Escudo Guianês</i>	0,0008	VE-GU-SU
29 Melhorias na Via Nieuw Nickerie-Paramaribo-Albina e Cruzamento Internacional sobre o Rio Marowijne	<i>Escudo Guianês</i>	0,105	SU-GU
30 Exportação por Remessas Postais para Médias, Pequenas e Microempresas	<i>TICs</i>	0,005	Regional
31 Implementação de Acordo de Roaming na América do Sul	<i>TICs</i>	0,0013	Regional
TOTAL		14,023	

■ Perfil
■ Pré-execução
■ Execução
■ Concluído

Notas:

Para a realização deste relatório foram consideradas as fases dos projetos conforme a classificação utilizada para o Portfólio IIRSA no Banco de Dados de Projetos.

(1) Identifica-se entre parênteses o país ou países vizinho(s) influenciado(s) pelo projeto.

(2) Em virtude de que a 1ª fase de projeto incluída na AIC só abrange os estudos, e estes já foram iniciados, sua fase correspondente é execução.

Fonte: VI Relatório da AIC. Julho de 2010.

Como é possível observar no quadro IV.4, os 31 projetos que integram a Agenda significam um investimento total estimado de 14,023 bilhões de dólares nos setores de transporte, energia e comunicações. 15 deles requerem investimentos provenientes de mais de um país. Os outros 16 são projetos nacionais com um vigoroso "efeito ponte" entre fronteiras nacionais e, geralmente, incrementam a rentabilidade de investimentos prévios no mesmo país ou em um país vizinho.

O avanço dos mesmos (até julho de 2010) é resumido da seguinte maneira:

- 2 projetos concluídos, representando um investimento estimado de US\$ 22 milhões.
- 19 projetos em fase de execução, representando um investimento estimado de US\$ 7,6774 bilhões.
- 8 projetos em fase de pré-execução, representando um investimento estimado de US\$ 6,3208 bilhões.
- 2 projetos em fase de perfil, representando um investimento estimado de US\$ 2,8 milhões.

Quanto aos prazos de execução e conforme a estimativa vigente no VI Relatório da AIC de 2010, depreende-se que, em 2014, 77% dos projetos da Agenda estariam concluídos. Isso se refere à obtenção de 14 projetos concluídos no final de 2011 (sobre um total de 31), 19 no final de 2012, 21 no final de 2013 e 24 no final de 2014.

Em suma, atendendo a que 61% dos projetos da Agenda estão em execução, comparados com os 32% que estavam em 2005 e os 6,5% já concluídos, manifesta-se que a agenda de integração dos países, ainda com diferentes ritmos segundo o caso, está sendo concretizada. Neste contexto, a AIC permitiu potencializar os avanços já conseguidos e promover a agenda da IIRSA em seu conjunto. Seu estabelecimento, além de transformá-la em um contexto simbólico e político de uma nova fase da Iniciativa com foco na implementação, acelerou a obtenção de resultados concretos em projetos de alto impacto, que estão tornando realidade a visão regional de integração física, econômica, social e cultural do subcontinente sul-americano.⁴⁴

2. RESULTADOS INTANGÍVEIS DA IIRSA

Em princípio, e como já se antecipou, estes resultados se classificam em, no mínimo, cinco grupos: novos conhecimentos das oportunidades e obstáculos para a integração da infraestrutura regional; cooperação entre os países sul-americanos; metodologias desenvolvidas para o planejamento territorial e harmonização normativa, incluindo a capacitação de funcionários governamentais; capital institucional criado a partir da interação promovida pela IIRSA; e mobilização de importantes recursos da cooperação técnica regional.

a) Maior conhecimento da região

Os numerosos estudos realizados em torno a cada um dos Eixos de Integração e Desenvolvimento e de cada Processo Setorial de Integração contribuíram com conhecimentos específicos sobre as potencialidades

44- Para mais informações sobre a AIC e seus projetos, ver documento: "Agenda de Implementação Consensual 2005-2010. Relatório de Avaliação". Julho de 2010.

de determinados investimentos em infraestrutura, bem como dos obstáculos a serem vencidos para sua realização. Por sua vez, os diagnósticos constantes das áreas de influência refletidos nas Visões de Negócios de cada EID trouxeram informações e elementos de julgamento que levam a um melhor conhecimento da realidade regional e de suas potencialidades atuais e futuras. Uma terceira contribuição foi constituída, sem dúvida, pelos exercícios prospectivos realizados, os quais permitiram trocar ideias não apenas sobre as realidades atuais, como também sobre os possíveis cenários futuros nos quais a região deverá se desenvolver. Todos estes esforços significaram a mobilização de recursos humanos e financeiros em prol da geração de conhecimento e foram possíveis em virtude da existência da Iniciativa.

Neste ponto, também é necessário fazer uma breve reflexão sobre o progresso dos PSI. Como já se mencionou no Capítulo 2, para cada um deles foram elaborados, com apoio do CCT, valiosos estudos e diagnósticos, como os que se detalham a seguir (ver Quadro IV.5).

Quadro IV.5
Estudos/Diagnósticos apoiados pelo CCT nos
Processos Setoriais de Integração

RESULTADOS ALCANÇADOS

PSI	NOME DO ESTUDO
Instrumentos de Financiamento de Projetos de Integração Física Regional	Avaliação de projetos de infraestrutura para a integração regional Financiamento de projetos transnacionais de infraestrutura na América do Sul <i>Regional Clearance and Settlement Facility</i>
Integração Energética	Integração Energética no MERCOSUL Ampliado A Integração Energética no Pacto Andino A situação energética na América Latina
Facilitação de Passos de Fronteira/Integração fronteiriça	Facilitação do Transporte nos Passos de Fronteira da América do Sul Facilitação do Transporte nos Passos de Fronteira da América do Sul. Programa de Passos Piloto Estudo para a Otimização do funcionamento do Passo de Fronteira "Sistema Cristo Redentor" Estudo de Conectividade entre Chile e Argentina Passos de Fronteira Colômbia-Ecuador Passos de Fronteira Bolívia Passos de Fronteira fluviais Equador-Peru Nó Clorinda - Área Metropolitana de Assunção Nó Ñeembucú - Rio Bermejo Conectividade Argentina – Chile

(cont.) Facilitação de Passos de Fronteira/Integração fronteiriça	Plano Desenvolvimento Fronteiriço Argentina - Bolívia Estudo Binacional de Navegabilidade do Rio Napo (Peru - Equador) Diagnóstico integral dos Passos de Fronteira no Peru
Tecnologias da Informação e das Comunicações	Tecnologias de informação e comunicações a serviço da competitividade e da integração sul-americana Estudo Regional do Mercado Sul-americano de Serviços de <i>Roaming</i> Exportação por remessas postais para Médias, Pequenas e Microempresas
Sistemas Operacionais de Transporte Aéreo	Integração do transporte aéreo na América do Sul
Sistemas Operacionais de Transporte Marítimo	Avaliação dos principais portos da América do Sul Proteção Marítima e Portuária na América do Sul
Sistemas Operacionais de Transporte Multimodal	Transporte multimodal na América do Sul: Para uma articulação normativa de carácter regional

Fonte: Elaboração própria com base em informações do website da IIRSA e das instituições do CCT.

Nesta área, a IIRSA avançou especialmente naqueles Processos Setoriais associados a projetos ou necessidades específicas, tais como os passos de fronteira e integração fronteiriça e os dois projetos pertencentes ao PSI de Comunicações e incluídos na Agenda de Implementação Consensual: Acordo de Roaming Sul-americano e Exportações por Remessas Postais para Médias, Pequenas e Microempresas. No primeiro caso, e tal como se depreende do quadro acima, houve um avanço nesse sentido através de vários estudos de diagnóstico e/ou identificação de ações para a melhoria dos passos de fronteira e desenvolvimento da integração fronteiriça. No que diz respeito ao projeto de Acordo de Roaming Sul-americano, o espaço regional de coordenação intergovernamental da Iniciativa IIRSA está sendo aproveitado para definir ações que permitam harmonizar e estimular o mercado sul-americano de serviços de roaming, promovendo assim a integração regional através das telecomunicações móveis e oferecendo melhores serviços aos usuários e maiores oportunidades de negócio ao setor privado. Nesse contexto e em virtude do impulso da IIRSA, esse tema faz parte atualmente da agenda dos reguladores e do setor privado. Por sua vez, e como veremos a seguir (ver no item b), o projeto de Exportações por Remessas Postais para Médias, Pequenas e Microempresas apresentou avanços significativos desde sua inclusão na agenda consensual da IIRSA. Hoje, o projeto se encontra, com diferente nível de desenvolvimento, em dez dos doze países membros da IIRSA (considerando o Brasil como pioneiro).

Com exceção dos casos mencionados acima, e apesar dos trabalhos realizados, que sem dúvida ampliaram o acervo de conhecimentos nesta área, os resultados atingidos até hoje nos PSI são modestos em relação às

expectativas iniciais refletidas no Plano de Ação da Iniciativa. O espaço oferecido pela IIRSA não foi suficiente para avançar nos temas regulatórios e normativos para melhorar a integração, especialmente nas áreas de energia e transportes aéreo, marítimo e multimodal. 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.

Continuando com a análise deste item, vale salientar também a progressiva geração de conhecimentos compartilhados sobre a realidade e potencialidades regionais, pois é muito possível que previamente cada um soubesse muito pouco dos outros, ainda sobre os desenvolvimentos nos territórios imediatos a cada fronteira nacional. As modalidades adotadas pela IIRSA para aprender fazendo em contextos plurinacionais e, especialmente, promovendo visões regionais dos problemas e das oportunidades, contribuíram decisivamente para a configuração deste acervo de conhecimentos compartilhados entre os países sul-americanos em matéria de processos econômicos, sociais e ambientais, particularmente daqueles que vão se expressando no território.

Resumindo, ainda naqueles casos nos quais não se materializaram avanços significativos, os processos de aprendizagem associados à IIRSA sem dúvida deixaram lições sobre os obstáculos e entraves que devem ser superados, incluindo as próprias abordagens e metodologias utilizadas para tratar de certos problemas e realidades. Assim, por exemplo, as dificuldades encontradas para uma participação mais ativa e efetiva da sociedade civil podem ter se originado na ausência de espaços de interação estruturados para isso. Nesse mesmo sentido, o insuficiente compromisso do setor privado poderia ser consequência de carências nas modalidades de promoção das oportunidades de negócio oferecidas. É muito provável que os diferentes atores tenham opiniões já formadas sobre estes temas, à luz dos conhecimentos e experiências adquiridos no processo, sendo esta outra contribuição indubitável da Iniciativa.

b) A Cooperação entre os países

O espaço regional de coordenação criado pela IIRSA promoveu, sem dúvida, a cooperação entre países. Um dos exemplos de destaque é o projeto da AIC: "Exportações por Remessas Postais para Médias, Pequenas e Microempresas". O objetivo deste projeto é promover a inserção das MIPeMEs no mercado internacional através de um processo simplificado de exportações e de redução de custos utilizando a plataforma logística dos Correios, mediante a adaptação da experiência bem-sucedida do "Sistema de Exportações por Remessas Postais" implementado pelo Governo brasileiro e conhecido sob a marca "Exporta Fácil", o serviço da Empresa Brasileira dos Correios e Telégrafos.

Desde seu lançamento no Brasil, no final de 1999, houve um aumento de 15% da base exportadora e cerca de 25 mil empresas já utilizaram o serviço de exportações através do serviço postal, exportando para mais de 190 países mais de 800 tipos de produtos diferentes.

Esta tendência e a possibilidade de replicá-la em nível regional motivaram o interesse dos países membros da IIRSA, que o selecionaram como um dos 31 projetos prioritários da Iniciativa.

A disponibilidade e o apoio dos técnicos brasileiros, à qual posteriormente se uniu a dos peruanos para a

transferência de conhecimentos e experiências na adaptação do modelo à realidade de cada um dos países, foi um insumo primordial para atingir os resultados almejados. Até hoje, o projeto se encontra em pleno funcionamento no Brasil, que é o pioneiro, no Peru, no Uruguai e na Colômbia, bem como no Equador -com funcionamento em fase piloto-, existindo também atividades desenvolvidas ou a serem desenvolvidas em prol de sua implementação em outros cinco países da IIRSA. Para tal, conta-se atualmente com uma equipe regional de trabalho e com uma rede de técnicos de vários países com capacidade para apoiar estes trabalhos.

A incorporação deste projeto à AIC teve um alto impacto para a região, tendo se tornado um projeto emblemático entre os países membros da IIRSA em virtude do mecanismo de cooperação horizontal gerado e da sua visibilidade e resultados, que lhe permitem transcender além do subcontinente sul-americano.

Outro exemplo ilustrativo do esquema cooperativo gerado a partir da Iniciativa IIRSA foi o programa "Apoio à criação de uma rede regional IIRSA de intercâmbio de casos de sucesso no fornecimento de serviços de infraestruturas". Em 2008, a Presidência do CDE da IIRSA, exercida nesse ano pela Colômbia, liderou a realização do "Workshop de Casos de Sucesso". A partir desse evento, o BID aprovou o programa regional mencionado, através do qual se prestou assistência técnica e financeira à cooperação entre os países promovendo a criação desta rede de intercâmbio de melhores práticas.

Com esta operação foram realizadas 7 visitas de aproximação de 47 funcionários técnicos de países interessados aos países que tinham implementado o modelo de sucesso. Os casos que motivaram estes intercâmbios entre os países foram o Sistema Integrado de Transporte Massivo (SITM), implementado pela Colômbia em suas principais cidades, a exportação por remessas postais para médias, pequenas e microempresas (Exporta Fácil) já mencionado, a segurança rodoviária e a metodologia do Programa Internacional de Avaliação de Rodovias (iRAP), aplicado de forma piloto em alguns países da iniciativa, e o fornecimento de serviços logísticos multimodais do Porto do Canal do Panamá. Este programa envolveu Brasil, Colômbia, Paraguai, Peru e Uruguai, membros da IIRSA e Panamá, país membro do Projeto Mesoamérica.

Sem dúvida, e como é possível constatar, a IIRSA tem sido uma plataforma bem-sucedida para o empreendimento cooperativo e de mútua aprendizagem entre países, despertando forte interesse e compromisso dos Governos participantes.

c) Desenvolvimentos metodológicos e treinamento

Como já foi resenhado no Capítulo 3, em ambas as fases do desenvolvimento metodológico da Iniciativa, grande quantidade de materiais foram produzidos, de conceitos mais gerais até instrumentos específicos. Em torno a estes materiais, houve um intenso esforço de treinamento no trabalho, através da modalidade de aprender fazendo, que se reflete no elevado número de reuniões de Grupos Técnicos Executivos e workshops para treinamento.

No entanto, interessa aqui salientar outras duas iniciativas não mencionadas previamente e que enfatizam a visão regional. A primeira é a capacitação sobre Integração e Desenvolvimento da Infraestrutura Regional Sul-americana. Essa atividade teve como propósito principal o fortalecimento das capacidades técnicas

das equipes que colaboram com as Coordenações Nacionais da IIRSA. Seus objetivos foram nivelar os conhecimentos dos funcionários envolvidos e orientar a capacitação em uma perspectiva de economia política dos problemas gerados pelo desenvolvimento da infraestrutura de integração. A atividade fornece marcos conceituais, informações empíricas, técnicas de avaliação e debates que enriquecem o acervo analítico dos participantes. Com estes fins foram realizados dois Workshops, um em 2008 no Chile e outro em 2009 na Argentina.⁴⁵

A segunda iniciativa é conhecida como os Workshops VESA (Visão Estratégica Sul-americana), cujo objetivo mais importante foi a difusão e o desenvolvimento de ideias-força da integração da América do Sul. Os princípios orientadores da IIRSA (ver Capítulo 1) foram a base do documento Ferramenta de Trabalho para o Desenho de uma Visão Estratégica Sul-americana, discutido na IV Reunião do Comitê de Direção Executiva (Caracas, julho de 2003).⁴⁶ Este documento propunha uma série de inovações em técnicas de planejamento e gestão territorial que antecedeu o processo de planejamento indicativo.

Visando o comprometimento dos diferentes atores -governamentais, privados e sociais- na gestão estratégica da infraestrutura sul-americana, o Comitê de Direção Executiva da IIRSA decidiu, em sua V Reunião (Santiago, dezembro de 2003), gerar um espaço de reflexão em torno a questões e ideias-força da integração física a partir, entre outros elementos, do documento acima mencionado. O Comitê de Direção Executiva, em sua VI Reunião (Lima, novembro de 2004), deu o mandato necessário para a realização de workshops nacionais de discussão, orientados a difundir e coletar contribuições sobre diretrizes estratégicas da integração física sul-americana.

Durante 2005, os Workshops VESA foram realizados em cada um dos países membros da IIRSA, com participação governamental e da sociedade civil. Em novembro desse ano, foi realizado o Workshop Regional VESA em Assunção, oportunidade na qual foi apresentada uma síntese das contribuições coletadas e da positiva valorização dos Princípios Orientadores da Iniciativa.⁴⁷ Após este evento, e devido ao seu caráter estratégico, os países elevaram a análise do tema a seus Chefes de Estado.

Também vale a pena voltar a mencionar a aplicação/capacitação nas metodologias IIRSA de Avaliação Ambiental e Social com Enfoque Estratégico e Integração produtiva e Logística resenhadas no Capítulo 3 e, especialmente, a contribuição e resultados destes processos.

A metodologia AASE, até 2010, foi aplicada em dois grupos de projetos: no Eixo Andino e no Eixo do Sul, envolvendo funcionários dos governos da Colômbia, Equador, Chile e Argentina. Estas aplicações atingiram os seguintes resultados: caracterização socioambiental e do sistema político - institucional; informações consolidadas e integradas da área de influência focada em fatores estratégicos; conformação de uma equipe

45- Para uma melhor compreensão dos conteúdos, ver a publicação: Apuntes sobre Infraestructura e Integración en Suramérica, em www.iirsa.org/Documentos_POR.asp?CodIdioma=POR.

46- O documento, cujo título é Herramienta de Trabajo para el Diseño de una Visión Estratégica de la Integración Física Suramericana, julho de 2003, está disponível para download em www.iirsa.org/Documentos_POR.asp?CodIdioma=POR

47- Esta síntese pode ser analisada no documento Ideas-fuerza de la Integración Física de Suramérica, Anexo VI, Recomendaciones recogidas en los Talleres Nacionales VESA, Workshop Regional sobre a Visão Estratégica da Integração Física Sul-americana (VESA), Assunção 30 de novembro, 2005.

técnica dos governos treinada para a aplicação metodológica do AASE a outros casos; um conjunto de atores públicos e privados que participaram do processo de aplicação do AASE -atores-chave- que se apropriaram dos resultados da aplicação; recomendações para os projetos, o grupo de projetos, os países e o CCT, no que diz respeito a ações que permitam abordar a sustentabilidade dos territórios: Estratégia de Sustentabilidade e Plano de Ação; uma proposta de fortalecimento institucional para implementação das recomendações referidas no resultado anterior; e definição de índices de acompanhamento do comportamento territorial e das ações relacionadas ao grupo de projetos.

Adicionalmente, foram organizados seis workshops regionais de treinamento na aplicação da metodologia AASE, orientados a técnicos qualificados das agências governamentais relacionadas com os temas socioambientais dos países-membros da Iniciativa. Estas atividades foram realizadas em cinco capitais da região e abrangeram os doze países da América do Sul. O último destes workshops regionais teve lugar na cidade de Lima, Peru, no mês de dezembro de 2010, e com ele, um total de cento e cinco funcionários de governo completaram o treinamento na metodologia.

Por sua vez, a partir de 2008, a aplicação e adequação da metodologia de IPrLg foi iniciada, tendo já se aplicado em três grupos de projetos: no Eixo de Capricórnio, no Eixo Interoceânico Central e no Eixo Andino; atualmente, está sendo aplicada em um grupo do Eixo MERCOSUL-Chile, abrangendo os governos do Brasil, do Paraguai, da Bolívia, do Chile, do Peru, da Colômbia, do Equador, da Argentina e do Uruguai. Assim, até hoje, noventa e cinco funcionários de trinta e quatro instituições públicas dos nove países mencionados têm recebido treinamento. Também foi organizado um workshop regional.

Em cada um dos grupos de projeto analisados foram selecionadas algumas cadeias produtivas e, sobre elas, foi realizada uma análise mais pormenorizada do potencial de integração, mediante entrevistas aplicadas pelas equipes nacionais junto a representantes dos governos e do setor privado em cada um dos países. Foram também analisadas as perspectivas de desenvolvimento de serviços logísticos que servem, ou podem servir no futuro, à circulação de mercadorias na área de influência do grupo de projetos. Como produto final, um Plano de Ação Indicativo foi definido para cada caso.

As aplicações já realizadas e em andamento permitiram extrair algumas experiências valiosas, entre as quais merecem destaque: i) o trabalho conjunto das equipes nacionais que alcançaram um alto grau de cooperação e intercâmbio de informações; ii) a metodologia não só opera como instrumento de pesquisa e análise, como também sua aplicação foi concebida como um processo de treinamento no qual interagiram funcionários do setor público de diferentes países e do setor privado; e iii) a relação infraestrutura-integração não é necessariamente direta, ela é, eventualmente, mediatizada e complicada pela presença de outros fatores e circunstâncias que interferem ou irão interferir, no futuro, nos processos de construção e avanço da integração, estimulando-os ou entorpecendo-os. Assim, com mais e/ou melhor infraestrutura unindo os países espera-se alimentar um círculo virtuoso que possa levar a uma maior integração produtiva. Resumindo, o desenvolvimento da infraestrutura regional –projetos no portfólio– gera um aumento do comércio, levando, desta forma, ao desenvolvimento da integração produtiva.

d) Valorização do capital institucional

Empreendimentos como a IIRSA se relacionam com um modelo de contrato incompleto, devido a que é impossível prever todos os cenários nos quais a Iniciativa terá de se desenvolver, os riscos inerentes e os comportamentos dos diferentes protagonistas. Nesse sentido, as instituições e os espaços de construção de consensos que as mesmas fornecem, são essenciais para garantir a sustentabilidade do processo e o aprofundamento dos resultados. Não há dúvidas de que a IIRSA fez, nesse aspecto, uma contribuição muito importante. As instâncias que seu organograma contempla interagiram com vigor, horizontal e verticalmente, e tiveram a capacidade de gerar resultados, revelando um organograma vivo.

Como já foi analisado no Capítulo 2, a organização da IIRSA contemplava, desde o Plano de Ação de Montevideú, duas instâncias: uma política e outra técnica. O funcionamento da primeira foi examinado com algum detalhe nesse capítulo, e agora é a vez de traçar alguns alcances do componente da instância técnica, isto é, dos Grupos Técnicos Executivos. Em todos os Eixos de Integração e Desenvolvimento, a atividade dos Grupos Técnicos foi intensa, como pode se apreciar no Quadro IV.6.

Quadro IV.6
Reuniões dos Grupos Técnicos Executivos por EID^{a/}
(Em unidades)

EIXO DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO	ANOS		Número de reuniões
	Desde	Até	
Andino	2001	2010	8
De Capricórnio	2003	2010	6
Da Hidrovia Paraguai-Paraná	2005	2010	5
Do Amazonas	2002	2010	7
Do Escudo Guianês	2002	2010	4
Do Sul	2003	2010	5
Interoceânico Central	2001	2010	8
MERCOSUL-Chile	2001	2010	9
Peru-Brasil-Bolívia	2002	2010	6

Nota: ^{a/} Em reuniões de múltiplos EIDs, foi atribuído a cada um deles.

A isto cabe acrescentar duas reuniões de GTEs sobre a Agenda de Implementação Consensual, uma sobre Metodologias de Correntes de Valor Agregado e Logístico e sete sobre Processos Setoriais de Integração, além de vários outros eventos técnicos e workshops sobre alguns dos temas relacionados com o PSI e metodologias de planejamento. Todas estas reuniões técnicas foram orientadas para a conquista de resultados e foram efetivas, como mostra o progresso do Portfólio de Projetos da IIRSA e a Agenda de Implementação Consensual que foram examinados acima. Isto é, trata-se de ter valorizado um capital institucional orientado para a ação.

e) Mobilização de recursos da cooperação regional

Por último, cabe salientar que a entrada em funcionamento da IIRSA gerou uma cooperação inédita entre os órgãos do Comitê de Coordenação Técnica para oferecer apoio à Iniciativa e que produziu também uma frutífera aprendizagem institucional.

Nesse sentido, a contribuição das três instituições ao longo destes dez anos tem sido significativa e apresenta duas dimensões relevantes. De um lado, têm apoiado o processo e o plano de trabalho da IIRSA em termos administrativos, financeiros e de assistência técnica –através da disponibilização dos seus funcionários e de recursos humanos especializados, de recursos não reembolsáveis para operação e logística da Iniciativa, da realização de estudos e do desenvolvimento de ferramentas de trabalho e de aplicações metodológicas, como já se viu. De outro, têm financiado importantes projetos que fazem parte do Portfólio IIRSA.

Além disso, o BID, a CAF e o FONPLATA criaram fundos para a elaboração de projetos que se transformaram em um valioso instrumento para apoiar o processo de integração da América do Sul mediante a aplicação de fundos "brandos" à realização de estudos. Com esses fundos estão se preparando projetos de portos, aeroportos, rodovias, hidrovias, estradas de ferro, passos de fronteira e integração fronteiriça que permitem avançar em projetos complexos como os de integração (Ver Quadro IV.7).

Quadro IV.7
Apoio ao pré-investimento dos órgãos regionais

(Em milhares de US\$)

INSTITUIÇÃO E FUNDO ESPECÍFICO	COOPERAÇÕES TÉCNICAS APROVADAS ^{a/}		
	Número de operações	Custo total	Montante do fundo
BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (FIRII)	15	17.243	12.618
CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO (PROINFRA -FAT)	15	11.515	4.572
FONPLATA (FONDEPRO) ^{b/}	5	4.031	3.327

Notas:

^{a/} Até junho de 2010

^{b/} FONDEPRO ainda não operacional como mecanismo financeiro. Portanto, o custo e o montante indicados neste caso correspondem ao financiamento de estudos de projetos do Portfólio IIRSA pelo FONPLATA através de cooperações técnicas reembolsáveis e de recuperação contingente.

Fonte: IIRSA. Portfólio de Projetos 2010. Planejamento Territorial Indicativo.

3. COMENTÁRIOS FINAIS

Recapitulando mais uma vez, pode se concluir que a IIRSA provou ser uma Iniciativa efetiva na conquista de resultados, produzindo um Portfólio de Projetos com visão regional que cresceu significativamente e com um aceitável nível de execução. Neste último caso, contribuiu, sem dúvida, a decisão de configurar uma Agenda de Implementação Consensual, visando a focar os recursos em 31 projetos de prioridade regional acordados pelos doze países. Ao mesmo tempo, a Iniciativa produziu uma série de resultados tangíveis de alto valor regional.

Caberia questionar o que teria acontecido se não existisse a IIRSA, mas a resposta não é simples. Talvez muitos dos resultados tangíveis teriam se produzido igualmente, embora, é claro, sem uma visão regional da integração física. Mas, certamente, não teria havido maiores progressos no conhecimento compartilhado sobre a região, nem teriam se formado quadros técnicos para trabalhar com uma visão regional, nem teria se valorizado um importante capital institucional nem teria se induzido à coordenação dos órgãos de financiamento regional. Estes resultados tangíveis são, sem dúvida, produto da Iniciativa, isto é, não teriam se desenvolvido em ausência da IIRSA.



CAPÍTULO 5
ADAPTAÇÃO AO
CONTEXTO E A SEU PRÓPRIO
DESENVOLVIMENTO

●●● Uma iniciativa ambiciosa e complexa como a IIRSA está inexoravelmente sujeita a diversos avatares. Alguns provêm das mudanças ocorridas no contexto político e econômico no qual se inscreve. Outros respondem à lógica própria do seu desenvolvimento, com seus sucessos e também suas frustrações, que dão origem a novos desafios. Neste capítulo, serão examinadas as mudanças no contexto econômico e político que condicionaram a dinâmica da IIRSA. Posteriormente, suas contribuições e as dificuldades encontradas para atender a algumas de suas expectativas serão recapituladas com uma visão de conjunto.

1. MUDANÇAS NO CONTEXTO SUL-AMERICANO NA DÉCADA DE 2000

Após um início pouco favorável do novo século, os países sul-americanos viveram, a partir de 2003, um período de relativo esplendor que se manteve até a crise financeira e econômica global de 2008.⁴⁸ Apesar disso, a crise foi breve para a região, com maiores efeitos nos últimos meses de 2008 e no primeiro semestre de 2009, iniciando-se depois uma forte recuperação que se firmou em 2010. Assim, a crise interrompeu o período mais longo e intenso de crescimento econômico da América do Sul nas últimas décadas, o qual, por sua vez, inscreveu-se em uma fase positiva do ciclo global de desenvolvimento (Nações Unidas, 2007). Com efeito, entre 2003 e 2008, a América do Sul experimentou um ciclo expansivo de quase seis anos de duração, com um crescimento médio anual do produto por habitante de pouco mais de 3%. Esse sexênio foi o período de maior e mais prolongada expansão desde 1980 e o segundo desde 1950, com taxas de crescimento similares.⁴⁹

Essa fase de crescimento econômico não só mostrou taxas mais altas e estáveis, como também refletiu uma gestão macroeconômica responsável e um crescimento de melhor qualidade, por diversas razões (ver CEPAL, 2008). Em primeiro lugar, o sustentado excedente na conta corrente da balança de pagamentos; segundo, o predomínio de uma política tributária que apontou a manter um superávit primário, redundando em uma considerável redução da dívida pública como porcentagem do produto; terceiro, a persistente queda da vulnerabilidade externa como resultado da marcada retração da dívida externa e do aumento das reservas internacionais; quarto, a preservação da estabilidade geral de preços e a opção dos governos por sistemas cambiais flexíveis⁵⁰; quinto, o aumento da participação do trabalho e a redução do desemprego, em proporções que variam dependendo dos anos e dos países; sexto, o incremento da poupança nacional, que permitiu financiar níveis crescentes de investimento; e sétimo, a forte demanda internacional, que possibilitou um sustentado incremento do volume físico das exportações de bens e serviços sul-americanos.

A crise financeira e econômica global interrompeu esta fase de crescimento, com efeitos que se manifestaram com maior força nos últimos meses de 2008 e no primeiro semestre de 2009. Como é sabido, a crise teve sua origem nos Estados Unidos e rapidamente se espalhou, primeiramente, a vários países desenvolvidos, e depois, ao resto do mundo.⁵¹ A primeira grande crise global após a Grande Depressão atemorizou o mundo no fim de 2008 e motorizou uma resposta maciça de política econômica. Em essência, esta resposta consistiu em políticas monetárias e tributárias expansivas em nível nacional e em várias tentativas, nem sempre bem-sucedidas, de

48- O início dos anos 2000 esteve caracterizado pelas sérias dificuldades experimentadas por alguns países no âmbito financeiro e pela recessão da economia dos Estados Unidos, que afetou a dinâmica comercial em vários países da região até 2003.

49- Os outros dois períodos de expansão sustentada tinham sido 1984-1987 e 1991-1998. Ver uma comparação em CEPAL (2007a).

50- Contudo, isto gerou um dilema, em vários casos de difícil gestão, entre a margem de independência monetária que é preciso sacrificar e o grau de apreciação cambial possível de se tolerar.

51- Para un análisis del origen y los determinantes de la crisis financiera global, véase Machinea (2010) y en relación con sus efectos sobre América Latina, véase Kacef (2010).

coordenação internacional das iniciativas nacionais. Apesar destas reações, a crise ainda gera uma elevada incerteza, pois foi e continua sendo uma perturbação econômica global de severidade incomum.⁵²

Até agora, as consequências sobre a América do Sul foram muito menores que as sofridas perante crises posteriores, ainda aquelas caracterizadas por uma menor amplitude e profundidade. Em parte, isto foi por causa do mencionado desempenho econômico e gestão macroeconômica durante o sexênio prévio, que reduziu as tradicionais vulnerabilidades externa e tributária e ofereceu margens confortáveis para contrarrestar os efeitos da crise. Também foi determinante o dinamismo do comércio internacional desde o início de 2009, como consequência da recuperação da economia mundial liderada pela China, a Índia e outras nações asiáticas, à qual rapidamente se somaram vários países emergentes. Embora em 2009 as taxas de crescimento do produto fossem negativas em alguns países sul-americanos ou positivas, porém baixas, em outros, os números preliminares em 2010 registram uma taxa média de crescimento do produto de 6%. Estes números apontam uma forte recuperação em vários casos e taxas de crescimento moderadas no resto, com exceção da Venezuela que soma outra queda à já experimentada em 2009 (ver Quadro V.1). Estes desenvolvimentos positivos são acompanhados, porém, de algumas preocupações: de um lado, as fortes tendências para a apreciação dos tipos de câmbio real e, de outro, a reprimarização das exportações sul-americanas.

Quadro V.1
América do Sul: taxas de crescimento do produto interno bruto
(taxas anuais médias período)

	2001 - 2002	2003 - 2008	2009	2010
Argentina	-7,6	8,5	0,9	6,8
Bolívia	2,1	4,5	3,4	4,5
Brasil	2,0	4,2	-0,2	7,5
Chile	2,8	4,7	-1,5	4,3
Colômbia	2,1	5,2	0,8	3,7
Equador	4,1	5,3	0,4	2,5
Guiana	1,3	2,2	3,3	n/d
Paraguai	1,1	4,6	-3,8	7,0
Peru	3,5	7,0	0,9	6,7
Suriname	4,2	4,6	2,2	n/d
Uruguai	-7,2	7,3	2,9	7,0
Venezuela	-2,7	7,3	-3,3	-3,0
América do Sul	0,8	5,7	-0,2	6,0

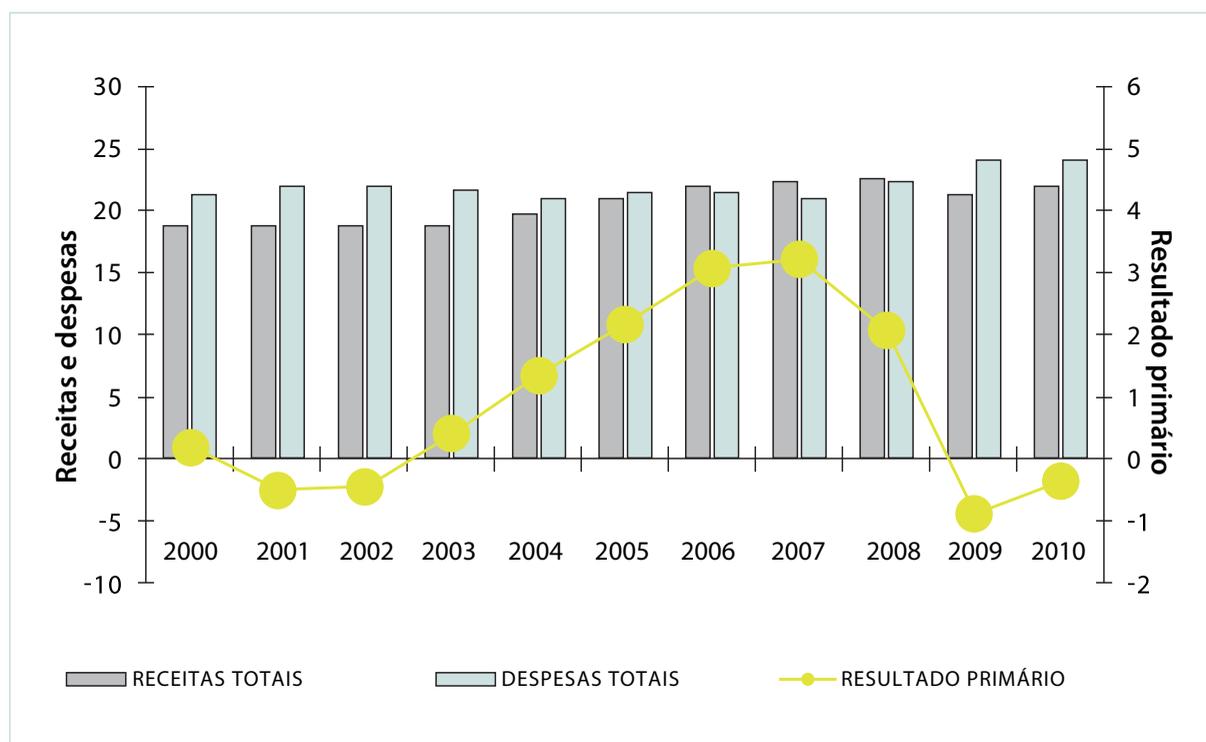
Fonte: com base em dados da CEPAL (2009-2010a)

52- Há várias fontes de incerteza: uma, as dificuldades para sustentar o crescimento e resguardar a estabilidade tributária nas principais economias; dois, a fragilidade da demanda final nos países desenvolvidos e o possível contágio econômico-financeiro na área do euro; três, as assimetrias na normalização monetária entre as economias emergentes e as desenvolvidas, bem como as acentuadas diferenças em suas taxas de crescimento econômico e taxas de juros; e quatro, as consequências eventuais do deslocamento dos polos de crescimento econômico, comercial e financeiro para os países em desenvolvimento da Ásia e os países emergentes em geral.

a) A situação tributária

Já foram salientados os traços fundamentais da boa gestão macroeconômica na fase ascendente do ciclo (2003-2008) que permitiram enfrentar ações de políticas públicas para suportar a crise de 2008-2009.⁵³ Por sua elevada incidência no andamento dos investimentos da IIRSA, cabe enfatizar a evolução dos principais agregados fiscais nessa década. Estes são apresentados, utilizando uma periodização similar à anterior, no Gráfico V.1.

Gráfico V.1
América do Sul: Principais agregados fiscais 2000-2010



Fonte: com base em dados da CEPAL (2009-2010a)

Para caracterizar de forma sintética a evolução dos agregados fiscais ao longo do período, poderia se dizer que se passou de uma situação de forte contração fiscal (2000-2002) para outra de bonança fiscal (2003-2008) para culminar no uso cauteloso dos excedentes fiscais (2009-2010) (ver Jiménez e Tromben, 2006; Kacef e López-Monti, 2010). O fato de maior destaque é ter atingido um superávit primário a partir de 2003 e até 2008 na média simples dos dez governos centrais sul-americanos. Por trás desta conquista está o forte incremento (em média, quase 3,5 pontos percentuais do produto) das receitas fiscais desde 2003, que se manteve até 2010 com leves reduções nos últimos dois anos.

53- Para um detalhe por país das ações enfrentadas na América Latina e o Caribe perante a crise, ver CEPAL (2009b), La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional, CEPAL, Santiago, Chile.

Os motivos que explicam estas maiores receitas são principalmente as melhorias nos termos de intercâmbio e o crescimento do volume físico das exportações, os aumentos na atividade econômica e, em poucos países sul-americanos, as remessas dos emigrantes. Em alguns casos também foram realizadas reformas e ajustes na legislação e administração tributária que aumentaram as receitas públicas. Porém, não há dúvidas de que nos países sul-americanos o aumento das receitas públicas está fortemente relacionado com as receitas fiscais provenientes da exploração dos recursos naturais: na Bolívia, no Equador e na Venezuela representam mais de 30% daquele total, e na Argentina, no Chile, na Colômbia e no Peru alcançam quase 20%.

Quanto às receitas fiscais originadas no setor exportador, cabe diferenciar entre os países que exploram seus recursos naturais através de empresas públicas e aqueles nos quais os produtores são, na sua maioria, privados. O primeiro caso é característico dos países exportadores de hidrocarbonetos e de vários minerais, enquanto o segundo é próprio de alguns minerais, mas especialmente da agricultura em sentido amplo (agricultura, pecuária, silvicultura e pesca). Além das consideráveis diferenças que isto introduz para a gestão macroeconômica dos respectivos governos, interessa aqui salientar os diversos mecanismos que operam em um ou outro caso para a captação de parte da renda dos recursos naturais: transferências das empresas públicas ao governo, no primeiro caso, e impostos e royalties ao setor privado, no segundo. Tanto em um como em outro caso, os governos sul-americanos foram muito ativos na década para conseguir que as respectivas sociedades nacionais se beneficiassem da bonança.

Desde o início do ciclo de aumento de preços, um dos aspectos mais controversos foi a forma de aproveitá-lo do ponto de vista tributário. Em essência, envolvia uma decisão intertemporal, pois tratava de se definir um equilíbrio entre a geração de um espaço fiscal que permitisse reduzir a vulnerabilidade da economia em face de futuras mudanças externas desfavoráveis e, de outro lado, recuperar níveis de gasto público que permitissem enfrentar a dívida pública social acumulada e os atrasos do investimento em infraestrutura. Quase todos os países sul-americanos optaram por reduzir o endividamento público externo, seus bancos centrais incrementaram as reservas e criaram fundos de diferente tipo nos quais se acumulou parte do superávit, tanto no país como no exterior. Quase todos apontaram à recuperação dos níveis de gasto público, mas tentaram controlar os mecanismos pró-cíclicos que medeiam entre receitas e gastos públicos. As transferências e subsídios foram a forma mais frequente de enfrentar os efeitos sobre o consumo da população dos aumentos de preços da energia e dos alimentos e, em vários países, expandiu-se consideravelmente a abrangência dos programas de transferências condicionadas que atingiram grande auge na década.

Outra fonte de incremento do gasto foi o maior investimento público, principalmente em infraestrutura. Esta política beneficiou de maneira notável a execução dos projetos de investimento do Portfólio IIRSA. Como já foi visto no Capítulo 4, o número de projetos incluídos no Portfólio IIRSA aumentou mais de 50% entre 2003-2004 e 2010, enquanto o investimento estimado aumentou em pouco mais de 150% no mesmo período. Além disso, o avanço na execução dos projetos foi também considerável a partir de 2005-2006. Além das fontes públicas e público-privadas que financiam elevadíssimas proporções do investimento dos projetos da IIRSA (83%), os crescentes recursos tributários dessa década que permitiram recuperar o investimento em infraestrutura dos países sul-americanos foram também essenciais para o progresso da integração física sul-americana.

b) O comércio sul-americano

Como já se mencionou, a reativação do comércio mundial e, em particular, a evolução dos preços, constituíram um fator determinante na recuperação das economias sul-americanas. Esta reativação foi liderada pelos países em desenvolvimento, especialmente da Ásia, enquanto as nações desenvolvidas mostraram uma recuperação mais lenta e uma menor contribuição ao crescimento das exportações mundiais.⁵⁴

As elevadas taxas de crescimento do comércio dos países asiáticos refletem o dinamismo de seus mercados internos, bem como sua especialização relativa em bens manufaturados, cuja demanda mundial se recuperou parcialmente. Com efeito, a China está no centro de muitas cadeias globais de valor, especialmente para os produtos de média e alta tecnologia que mostraram maior dinamismo. Por sua vez, como boa parte dos elos dessas cadeias globais são também asiáticos, o dinamismo no crescimento chinês acarretou a alta das exportações regionais, incluídas as do Japão.

De forma similar, o dinamismo dos vínculos comerciais da Ásia, e em particular da China, com a América do Sul impactaram positivamente sobre o comércio exterior da região. No Quadro V.2 mostra-se a evolução do comércio exterior sul-americano na década de 2000, utilizando a periodização anterior. Entre 2000 e 2002, as exportações crescem levemente, especialmente em termos de valor, enquanto as importações apenas aumentam em valor; isto é, trata-se de um período no qual anos bons compensam anos maus. Pelo contrário, o período 2003-2008 mostra um sustentado e importante crescimento das exportações e das importações, especialmente em valor, como consequência de fortes incrementos de preços em ambos os componentes do comércio exterior. A queda generalizada em 2009 é consequência óbvia da crise global, mas como já se mencionou, essa queda quase se recuperou em 2010 em virtude do crescimento da demanda asiática e das economias emergentes.

Quadro V.2
América do Sul: comércio exterior por períodos na década de 2000

(médias ponderadas com base no índice 2000=100)

	2000 - 2002	2003 - 2008	2009	2010
Exportações de bens e serviços.				
Volume físico	2,6	8,3	-14,1	14,8
Valor	6,2	22,5	-21,2	24,6
Importações de bens e serviços.				
Volume físico	0,1	-0,8	-12,8	14,8
Valor	15,9	24,3	-21,7	22,1

Fonte: com base em dados da CEPAL (2009-2010a)

Tomando uma perspectiva de mais longo prazo, cabe salientar a forte expansão das exportações sul-americanas, tanto de bens quanto de serviços, nas últimas décadas. Com efeito, as taxas médias das exportações de bens

54- Esta rápida recuperação do comércio mundial se viu facilitada pelas condições financeiras prevaletentes nos mercados que outorgam créditos para o comércio, devido às políticas sem precedentes aplicadas por órgãos nacionais, regionais e multilaterais (ver CEPAL, 2009-2010b, Box 2.1).

nos anos noventa dobraram as dos anos oitenta e as da década de 2000 dobraram novamente as do decênio precedente (ver Quadro V.3). Embora, e como já foi salientado (CEPAL, 2008), as exportações regionais tenham crescido menos que as de outras áreas do mundo em desenvolvimento, não há dúvidas de que as economias sul-americanas realizaram um considerável esforço de adaptação às condições imperantes no comércio internacional.

Quadro V.3 América do Sul: crescimento das exportações de bens e serviços

(taxas médias anuais de cada período com base em dólares correntes)

	1980 - 1989	1990 - 1999	2000 - 2009
Exportações de bens	2,4	5,2	10,6
Exportações de serviços	3,1	6,6	10,1

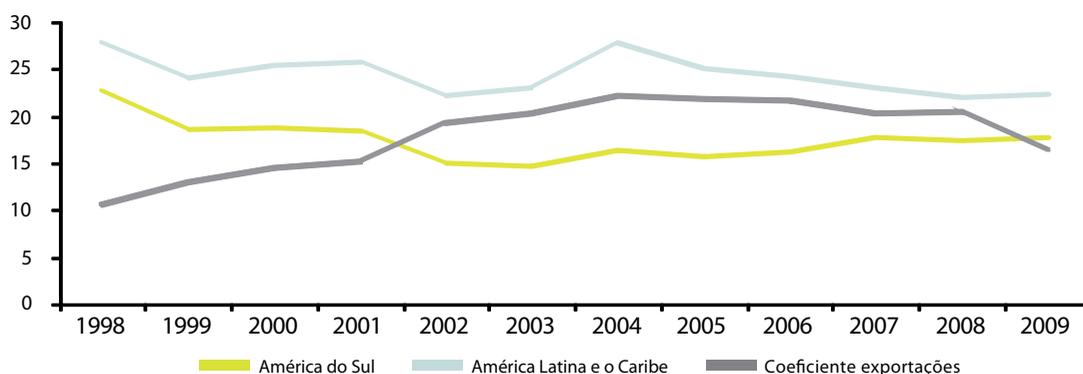
Fonte: com base em dados da CEPAL (2009-2010a)

No entanto, este bom desempenho do comércio exterior dos países sul-americanos, a gestão macroeconômica prudente na fase ascendente do ciclo econômico referida acima e algumas políticas públicas ativas instrumentalizadas nos últimos anos, não foram suficientes para modificar de forma significativa as modalidades tradicionais de inserção na economia global. O padrão de crescimento das exportações sul-americanas, que mostra grandes diferenças entre o componente de matérias-primas e o das manufaturas, fundamenta a atual ideia de uma eventual reprimarização das exportações sul-americanas (CEPAL, 2009-2010b).

Na década de 2000, as exportações sul-americanas experimentaram mudanças significativas quanto à diversificação de produtos e, especialmente, de destinos (ver CEPAL, 2009-2010b). Para fins deste trabalho, cabe salientar especialmente o importante desenvolvimento do comércio intrarregional no período. O peso dos fluxos de comércio intrarregional (mensurado por exportações) na América Latina e o Caribe nos últimos 12 anos oscilou entre 22% e 28% do comércio total. Por sua vez, o comércio entre os países sul-americanos se manteve entre 15% e 23% também do comércio total e, nos últimos anos, acompanhou a evolução do coeficiente de exportações sul-americano que quase dobrou no período (ver Gráfico V.2).

Gráfico V.2 América do Sul: coeficiente de exportações total e exportações intrarregionais

(em percentagens do produto e das exportações totais)



Fonte: Dataintal, BID/INTAL

A esse respeito, cabe frisar algumas peculiaridades da evolução relativa destas três variáveis. Em primeiro lugar, uma elevada proporção das exportações entre países da América Latina e o Caribe ocorrem, na verdade, dentro de algumas sub-regiões, e entre elas se destacam os dois esquemas de integração sul-americanos. Com efeito, as exportações entre os países sul-americanos representaram no período entre 2/3 e 3/4 das exportações realizadas entre os países da América Latina e o Caribe. Em segundo lugar, embora ambas as proporções do comércio total evoluíssem de forma semelhante, as oscilações do comércio para o interior da América do Sul foram mais atenuadas. Terceiro, e talvez o mais importante, a proporção do comércio realizado entre os países sul-americanos foi em progressivo aumento, ainda no contexto de um forte crescimento das exportações totais da região como proporção de seu produto. De fato, como pode se apreciar no Quadro V.4, as exportações entre países sul-americanos no sexênio 2003-2008 cresceram por cima daquelas destinadas tanto a outros países da América Latina e o Caribe como ao resto do mundo; além disso, durante a crise, as exportações dentro da região sofreram uma contração menor que as dirigidas aos outros dois destinos. Por último, estes desenvolvimentos são o resultado de, e ao mesmo tempo induzem, uma crescente integração física na América do Sul.

Quadro V.4
América do Sul: taxas de crescimento de suas exportações, segundo destino
 (média de taxas anuais calculadas com base em US\$ correntes)

EXPORTAÇÕES	2000 - 2002	2003 - 2008	2009	2010
América do Sul para América do Sul	-0,9	24,9	-20,6	...
América do Sul para ALC	1,1	16,9	-26,7	...
América do Sul para o mundo	5,3	21,6	-21,9	24,6

Fonte: com base em dados de Dataintal, BID/INTAL

Esta maior expansão relativa das exportações entre os países sul-americanos é acompanhada, como já foi mencionado no Capítulo 1, de um comércio de melhor qualidade. Naquela oportunidade se mostrou que o comércio intrarregional se concentrava em bens com maior valor agregado e tecnologia incorporada, se comparados aos que se dirigiam para o resto do mundo. Agora, cabe enfatizar outra dimensão significativa, a importância relativa do comércio intrassetorial nos intercâmbios comerciais bilaterais como índice das relações de integração produtiva. A importância destes vínculos intraindustriais reside no fato de eles serem candidatos naturais para a gestão de cadeias regionais ou sub-regionais de valor, e as políticas públicas deveriam explorar e promover este potencial. Uma das formas de aproximação desta mensuração é o índice Grubel-Lloyd (IGL), largamente utilizado para estes fins.⁵⁵ Os valores para o comércio bilateral dos países sul-americanos, em 2008, são apresentados no quadro V.5.

Argentina, Brasil e Colômbia mostraram as percentagens mais elevadas de comércio intraindustrial, como mostram os maiores valores do índice. Outros quatro –Chile, Equador, Peru e Uruguai– exibem relações intraindustriais em expansão, porém, ainda não consolidadas (índice entre 0,10 e 0,36). Finalmente, nos três

55- O índice de Grubel e Lloyd mensura a intensidade do comércio intraindustrial entre dois países, entendido como uma situação em que ambos trocam bens similares. Define-se como o quociente entre o valor absoluto de exportações e importações dividido pela soma de ambas. O valor deste quociente é restado da unidade e, por conseguinte, o indicador resulta em um índice entre 0 e 1. A proximidade de 1 assinala uma maior incidência do comércio recíproco em indústrias similares (o valor das exportações e das importações é parecido). A esse respeito, ver Carrera, Miguel (1997) e Trigo, Aurora (1997).

restantes –Bolívia, Paraguai e Venezuela– ainda predomina o comércio entre setores (IGL por baixo de 0,10). A relação bilateral intraindustrial mais intensa foi a da Argentina com o Brasil, que atingiu um índice de 0,56, sendo também a de maior crescimento na década de 2000.⁵⁶ Outras relações bilaterais que denotam um comércio intrasetorial importante são Colômbia com Equador e Peru, bem como os casos do Chile e do Uruguai com outros países do MERCOSUL e da CAN.

Quadro V.5
América do Sul: Intercâmbio Intraindustrial, 2008
(Índice de Grubel e Lloyd)

PAÍSES \ PARCEIROS	AR	BO	BR	CH	CO	EQ	PA	PE	UR	VE
AR										
BO	0,05									
BR	0,56	0,01								
CH	0,19	0,06	0,09							
CO	0,09	0,01	0,14	0,18						
EQ	0,03	0,02	0,05	0,07	0,36					
PA	0,10	0,06	0,12	0,03	0,04	0,01				
PE	0,08	0,13	0,03	0,20	0,29	0,08	0,14			
UR	0,25	0,03	0,23	0,19	0,20	0,01	0,02	0,14		
VE	0,02	0,00	0,01	0,02	0,10	0,08	0,05	0,00	0,05	

Nota: o Índice de Grubel-Lloyd (IGL) = 1 - valor absoluto (Xi-Mi)/(Xi+Mi)
IGL = 1, se Xi = Mi
IGL = 0, se Xi = 0, ou Mi=0

Fonte: com base em dados da CEPAL (2009-2010b)

Resumindo, estes favoráveis desenvolvimentos do comércio internacional e das relações entre os países sul-americanos poderiam ser escalados se fossem promovidos maiores níveis de inovação e desenvolvimento produtivo, tanto nos setores associados aos recursos naturais quanto nos de manufaturas e serviços. As atividades produtivas e comerciais ligadas às vantagens comparativas de maior intensidade em recursos naturais não necessariamente constituem um entrave para uma inserção internacional de melhor qualidade e podem vir a complementar as estratégias de desenvolvimento dos países da região. Na verdade, o enorme crescimento mundial da demanda e da estratificação e diferenciação dos mercados globais, de um lado, e a aceleração dos desenvolvimentos tecnológicos em âmbitos como as ciências da vida e as ciências cognitivas, do outro, oferecem variadas possibilidades para que as matérias-primas exportadas pela região deixem de ser produtos básicos, em virtude de uma maior diferenciação e incorporação de valor agregado e conhecimento (ver CEPAL, 2008).

56- À guisa de ilustração, cabe salientar que as relações intraindustriais entre países desenvolvidos, mensuradas pelo índice de Grubel e Lloyd, situam-se em torno de 0,65, indicando a grande semelhança existente nas tecnologias e dotações relativas de fatores.

Isto, por sua vez, requer o desenvolvimento de uma oferta de serviços especializados orientados à maior geração e captação de valor ao longo dos diversos elos da cadeia (desenho de produto, publicidade, melhoria na gestão dos insumos, logística, transporte, serviços de engenharia e consultoria, seguros e finanças, entre outros). Desta forma podem se reforçar os elos para a frente e para trás, favorecendo a vinculação de setores exportadores diretos e indiretos com o resto da economia, especialmente com médias, pequenas e micro empresas produtoras de bens e serviços, principais geradoras de emprego na região. Afinal, trata-se de promover uma abordagem de competitividade sistêmica, em que a política pública tem um papel insubstituível no aumento dos fluxos de exportação, a formação de conglomerados produtivos (clusters) e o desenvolvimento de cadeias regionais e globais de valor ao mesmo tempo que uma maior integração física.

c) Investimentos sul-americanos

As translatinas se transformaram em um fenômeno de importância cada vez maior desde meados dos anos noventa, acompanhando o processo de globalização e regionalização da economia mundial, porém, renovaram especialmente seu vigor na segunda metade da década de 2000 mediante agressivas políticas de internacionalização.⁵⁷ Historicamente, os países sul-americanos com investimentos no exterior mais avolumados foram Argentina, Brasil e Colômbia. Até meados dos anos oitenta, a maioria destes investimentos tinha como destino países vizinhos e se concentrava na extração e comercialização de recursos naturais, em serviços de engenharia e em atividades manufatureiras estabelecidas para evitar restrições comerciais nos países receptores. As estratégias empresariais foram orientadas à busca de mercados e à exploração de vantagens competitivas, como capacidades de desenho e adaptação de produtos e gestão comercial e produtiva, em mercados menos sofisticados.

Nos anos noventa, as políticas de liberalização econômica, desregulação e privatização defrontaram as empresas locais com o desafio de concorrer no mercado local, até então cativo, e aproveitar oportunidades para investir no exterior. Em particular, vale salientar que a maior parte destes investimentos foi intrarregional, pois foram poucos os atores locais que procuraram um protagonismo global durante esse período. Devido à grande volatilidade destes investimentos, em grande medida por causa das sucessivas crises macroeconômicas do período, os países sul-americanos mais ativos, Argentina, Brasil e Chile, foram alternando a liderança até o ano 2000. Apesar de haver documentação sobre vários casos bem-sucedidos (ver CEPAL, 2005), são mais os insucessos ou processos de internacionalização interrompidos. Em particular, a construção de redes regionais se tornou um ativo muito valioso para as empresas transnacionais mundiais que queriam entrar rapidamente e com grande abrangência nos mercados da América do Sul. Este foi o caso de muitas empresas que se expandiram na região e foram depois absorvidas por empresas transnacionais da Europa e dos Estados Unidos.⁵⁸ Do ponto de vista da integração regional,

57- As translatinas são empresas transnacionais latino-americanas emergentes que realizaram investimentos diretos fora dos seus países de origem. De fato, os investimentos diretos das translatinas no exterior constituem uma parte cada vez maior do investimento estrangeiro direto que entra na América Latina. A esse respeito, ver CEPAL, 2005.

58- Há vários casos emblemáticos nesse sentido. Na Argentina, a YPF e a Pérez Companc, adquiridas no fim dos anos noventa pela Repsol. No Chile, a forte expansão nos serviços elétricos de vários países sul-americanos levou à Endesa –Espanha- a adquirir a empresa chilena; uma coisa semelhante aconteceu no negócio dos fundos da previdência quando os empreendimentos chilenos em diferentes países foram adquiridos por bancos espanhóis.

estes desenvolvimentos continuam sendo importantes, pois sustentam um funcionamento em redes regionais das empresas nacionais de vários países.

Embora com fortes variações anuais, a expansão na década de 2000 foi sustentada, como pode se apreciar no Quadro V.6. Se comparadas as médias do primeiro e do último lustro da década, os investimentos das translatinas no exterior aumentaram mais de três vezes, com a Colômbia, a Argentina e o Brasil crescendo por cima da média sul-americana. Cabe salientar, também, o caso do Chile, cujos investimentos no exterior mostram o crescimento mais sustentado e de menor volatilidade, bem como a maior magnitude mensurada em termos de seu produto interno bruto. Merece também ser mencionado o caso do Peru, que começou a investir no exterior na segunda metade da década e, pelo contrário, o da Venezuela, que teve tendência a se estagnar.

Quadro V.6
América do Sul: correntes líquidas de investimento direto no exterior por país
(em bilhões de dólares)

PAÍS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	1,730	0,901	0,161	-0,627	0,774	0,676	1,311	2,439	1,504	1,391	0,679
Bolívia	0,003	0,003	0	0	0	0	0	0,003	0,004	0,005	-0,004
Brasil	1,690	2,282	-2,258	2,482	0,249	9,807	2,517	28,202	7,067	20,457	-9,984
Chile	2,558	3,987	1,610	0,343	1,606	1,563	2,183	2,171	2,573	7,988	7,983
Colômbia	0,116	0,325	0,016	0,857	0,938	0,142	4,662	1,098	0,913	2,254	3,025
Equador	...	0	0	0	0,002	0	0	0,002	-0,002		0,001
Paraguai	0,006	0,006	0,006	-0,002	0,006	0,006	0,006	0,004	0,008	0,008	...
Peru	...	...	...	...	...	...	...	0,066	0,736		0,396
Uruguai	-0,003	-0,001	0,006	0,014	0,015	0,018	0,036	-0,001	0,089	0,001	0,013
Venezuela	0,872	0,521	0,204	1,026	1,318	0,619	1,167	1,524	0,030	1,273	1,834
AMÉRICA DO SUL	6,972	8,024	-0,255	4,093	4,906	12,833	11,882	35,440	12,256	34,111	3,943

Fonte: com base em dados da CEPAL, 2009c

Diferentemente dos decênios precedentes, nos anos 2000 houve uma verdadeira internacionalização de empresas de países sul-americanos e, muito especialmente, de várias empresas brasileiras. Assim, ao objetivo de articular redes regionais, foram adicionados o de atingir um maior controle na produção de cadeias globais de valor e o de penetrar mercados nos países desenvolvidos e emergentes em outras regiões do mundo, estabelecendo redes próprias de distribuição e comercialização. Essas estratégias diferem de maneira significativa, dependendo do setor de atuação. As translatinas de indústrias básicas, isto é, as empresas que produzem insumos para o setor industrial que vão de atividades de extração –hidrocarbonetos e mineração– até operações com diferentes graus de transformação –aço, cimento, celulose e papel–, são geralmente competitivas a escala mundial e usaram os investimentos para aumentar sua escala e criar espaços para seus produtos nos maiores mercados. Muitas dessas indústrias passam atualmente por um intenso processo de consolidação, portanto, a internacionalização foi, antes que uma oportunidade, uma obrigação para disputar os mercados globais.

Em claro contraste com o acontecido nas indústrias básicas, as empresas translatinas que atuam no setor de alimentos e bebidas foram historicamente obrigadas a se vincularem com as empresas mundiais que dominam a indústria específica. Desse tipo de associação decorreram três modalidades básicas de relacionamento. Algumas translatinas conseguiram concorrer com as transnacionais mundiais, especializando-se em âmbitos regionais e em determinados nichos de mercado. Outras se integraram estreitamente às redes das transnacionais mundiais, mas mantiveram um controle majoritário do capital social de suas empresas. Por último, numerosas translatinas se integraram formalmente às redes das transnacionais mundiais, com papéis claramente subordinados. Mais recentemente, devido à expansão e diversificação do consumo, novas oportunidades apareceram. Em alguns mercados, especialmente onde se manifestaram características próprias nos padrões de consumo, surgiram nichos que as translatinas aproveitaram, como os casos de algumas translatinas argentinas e peruanas. Em outros, as translatinas têm vantagens competitivas baseadas nos recursos naturais da região e nas capacidades produtivas e de gestão desenvolvidas ao longo de sua história ou outros ativos. Por exemplo, na indústria das carnes, grupos empresários brasileiros com clara vocação de articulação produtiva regional e proteção global foram se consolidando (Ver CEPAL, 2007b).

As translatinas no setor dos serviços podem ser classificadas em quatro grandes grupos. O mais tradicional é o das empresas de engenharia e construção, especialmente do Brasil e da Argentina, que tiveram uma expansão dentro do âmbito regional e, em vários casos, do internacional. Entre as vantagens competitivas deste grupo de translatinas há a combinação de capacidade tecnológica, flexibilidade operacional e baixos custos. Além disso, sua capacidade de operar em ambientes regulatórios, jurídicos e econômicos complexos proporcionou vantagens sobre concorrentes mundiais em alguns mercados, especialmente de regiões em desenvolvimento ou transição. O comércio varejista, segundo grupo, mostra uma presença extremamente dinâmica de empresas translatinas de origem chilena, operando na Argentina, na Colômbia e no Peru e, mais recentemente, no Brasil. Estas empresas conseguiram estabelecer sólidas vantagens competitivas em um modelo comercial baseado na sinergia resultante de atividades relacionadas, fortemente orientado para o cliente e de poderosa dimensão financeira. Este modelo de negócio é complementado com esforços para aumentar a sintonia com os clientes: incorporação de parceiros locais, estabelecimento de relacionamentos de longo prazo com seus fornecedores e o emprego de pessoal de cada país para facilitar as relações pessoais. O terceiro grupo é o transporte aéreo, no qual sobressaíram o Chile e o Brasil, cujas duas principais empresas atuais – a LAN e a TAM – estão em processo de fusão. A estratégia foi a expansão regional mediante uma rede de empresas com sede em diversos países que, além dos voos internacionais, atendessem os voos domésticos de passageiros e carga. Com a fusão em andamento, a LATAM vai abranger quase a totalidade do transporte aéreo na América do Sul. O último grupo, de grande expansão recente, é um pouco mais heterogêneo e inclui serviços de TI, bem como a indústria de entretenimento e meios de comunicação. Estas empresas, tecnologicamente mais sofisticadas, tiveram que enfrentar as transnacionais mundiais nos seus setores de atuação. Embora algumas procurassem se associar e outras passassem a fazer parte da estrutura daquelas, uma terceira estratégia foi a especialização em algum nicho idiossincrático. Neste último caso,

alguma identidade cultural nos hábitos de consumo é aproveitada para conformar mercados regionais ou orientados para a população latina residente em outros países.

Para ilustrar este panorama geral, no Quadro V.7 são apresentadas as 20 maiores empresas translatinas de países sul-americanos, incluindo dados sobre seu setor de atuação e as percentagens de suas vendas, investimentos e empregos no exterior. O processo de internacionalização contínuo das principais empresas sul-americanas é evidente e inclui o início da internacionalização produtiva de uma faixa maior de empresas. A força das empresas locais em setores relacionados com os recursos naturais permitiu promover sua expansão geográfica e, lentamente, aumentar o valor agregado do seu portfólio de produtos. Outras empresas se beneficiaram do crescimento do mercado consumidor na região e conseguiram, com base na sua experiência acumulada nos mercados internos e mais próximos, conquistar nichos em novos países, dentro e fora da região.

Quadro V. 7 AMÉRICA DO SUL: as 20 maiores empresas com vendas, investimentos e empregos no exterior, 2009

(em bilhões de dólares e percentagens)

EMPRESAS	PAÍS	VENDAS	PERCENTAGENS NO EXTERIOR			SETOR
			Vendas	Investimentos	Emprego	
Petrobras	Brasil	101,948	29	34	10	Petróleo e gás
PDVSA	Venezuela	68,000	94	5	8	Petróleo e gás
Itaú-Unibanco	Brasil	44,242	11	3	10	Banca
Vale	Brasil	27,852	35	47	20	Mineração
Grupo JBS (FRIBOI)	Brasil	20,548	85	85	77	Agroindústria
Gerdau	Brasil	15,242	53	58	46	Siderurgia
Cencosud	Chile	10,518	56	50	44	Comércio
Tenaris	Argentina	8,149	83	84	73	Siderurgia
Grupo Camargo - Correa	Brasil	6,950	22	47	28	Construção
Embraer	Brasil	6,812	86	45	13	Ind. Aeroesp.
Falabella	Chile	6,713	37	40	38	Comércio
C.S.N	Brasil	6,305	23	13	6	Siderurgia
TAM	Brasil	5,780	31	5	6	Companhias Aéreas
Sadia	Brasil	5,577	47	10	80	Alimentos
Marfrig	Brasil	5,317	39	40	35	Agroindústria
Constructora Odebrecht	Brasil	4,800	69	56	49	Construção
Andrade - Gutiérrez	Brasil	4,500	15	10	5	Construção
LAN	Chile	3,656	73	70	41	Companhias Aéreas
EmpresasCMPC	Chile	3,248	70	27	31	Celulose e papel
Votorantim	Brasil	3,110	36	48	35	Cimento

Fonte: com base em dados da CEPAL, 2009c

Como é possível apreciar, destacam-se especialmente as empresas brasileiras em franco processo de internacionalização e as empresas do Chile, com uma estratégia de expansão para mercados regionais. Devido à conjuntura internacional, as empresas brasileiras foram mais agressivas na sua expansão. No caso das chilenas, o crescimento orgânico alternou com aquisições e a gradualidade foi estratégica na acumulação da experiência necessária. Para umas e outras, o desafio permanente é conseguir se manter em contextos de forte concorrência e consolidação. No Quadro V.8 são detalhados os investimentos do Brasil e do Chile, segundo os mercados de destino e os setores de atuação.

Quadro V.8 Brasil e Chile: investimentos no exterior por destino e setor, 2007

(em bilhões de dólares e percentagens)

Destino	Montante	Porcentagem	Setor	Montante	Porcentagem
BRASIL (investimentos superiores ao milhão de dólares, excluídos imóveis)					
Centros financeiros	5,420	46,5	Serviços financeiros	5,108	43,9
Estados Unidos	3,548	30,5	Metalurgia	1,660	14,3
Chile	0,689	5,9	Alimentos e bebidas	1,744	15,0
Argentina	0,528	4,5	Produtos químicos	0,853	7,3
Uruguai	0,229	2,0	Comércio	0,644	5,5
Outros ALC	0,389	3,3	Biocombustíveis	0,276	2,4
Portugal	0,155	1,3	Hidrocarbonetos	0,239	2,1
Outros UE	0,633	5,4	Construção	0,156	1,3
Outros	0,054	0,5	Outros	0,965	8,3
TOTAL	11,645	100,0	TOTAL	11,645	100,0
CHILE (investimento materializado)					
Brasil	0,875	35,3	Comércio	1,016	41,0
Argentina	0,471	19,0	Ind. manufatureira	0,818	33,0
Peru	0,396	16,0	Energia	0,198	8,0
Colômbia	0,341	13,8	Construção	0,198	8,0
Estados Unidos	0,258	10,4	Outros serviços	0,149	6,0
Outros ALC	0,027	1,1	Hotéis e restaurantes	0,099	4,0
Outros	0,112	4,5	Outros	0,002	0,1
TOTAL	2,480	100,0	TOTAL	2,480	100,0

Fonte: com base em dados da CEPAL, 2009c

Quanto ao destino dos investimentos, um e outro país são quase perfeitamente complementares. Com efeito, o Brasil dirige pouco mais de 15% dos seus investimentos a outros países da América do Sul e ao resto da América Latina e o Caribe (3,3%), enquanto 85% dos investimentos do Chile é concentrado nesses destinos. Em termos dos setores de atuação também o contraste é marcante: as empresas translatinas do Brasil operam, além dos serviços financeiros, vários setores de indústrias básicas e manufaturas, enquanto as empresas do Chile se especializam em comércio e serviços, com a importante exceção de celulose e polpa para papel.

Por último, cabe salientar que os avanços recentes em relação aos investimentos no exterior e a internacionalização das empresas sul-americanas não são resultado de políticas públicas específicas, nem de medidas emanadas dos compromissos de integração. Embora estas iniciativas tenham sido favorecidas pelo clima de paz e cooperação existente na região, a vitalidade do processo poderia ser fortalecida mediante iniciativas de integração dentro de acordos comerciais e medidas de facilitação do comércio. Além de reforçar a credibilidade dos mecanismos de solução de controvérsias, as primeiras incluem a busca de convergência nos marcos regulatórios do setor serviços e a eventual atualização dos acordos comerciais. As medidas para facilitação do comércio incluem investimentos em infraestrutura e logística e a convergência progressiva de seus marcos regulatórios, bem como a gradual harmonização dos aspectos tributários e financeiros e dos acordos para a mobilidade das pessoas. Qualquer esforço de integração profunda deveria afiançar os laços com os atores regionais da internacionalização, intensificando-se assim, de forma recíproca, a expansão das empresas e a pertinência e eficácia do processo de integração.

d) Evolução dos esquemas formais de integração

Em contraste com as dinâmicas do comércio e do investimento anteriormente descritas, os avanços nas iniciativas de convergência comercial no espaço sul-americano foram tímidos na década de 2000. Certamente, isto limita as possibilidades de avançar para um espaço econômico integrado mais amplo, com capacidade para promover um maior desenvolvimento do comércio intrarregional e dos benefícios associados, como a articulação manufatureira, a participação ativa das médias, pequenas e microempresas e um maior potencial de integração produtiva, entre outros. Em particular, as iniciativas mais ambiciosas de integração comercial foram realmente atingidas pelas diferentes visões que coexistem na região neste âmbito. Isto se evidencia nas dificuldades achadas para a constituição de uma área de livre comércio sul-americana, surgidas desde 2005 no contexto da então Comunidade Sul-americana de Nações.

Apesar destas limitações, houve importantes progressos em diversas áreas da integração regional, incluindo, em alguns casos, a dimensão comercial. Os fatos mais salientes ocorridos em relação ao MERCOSUL nos anos 2000 são apresentados no Box V.1. No plano institucional, o processo de incorporação da Venezuela como membro pleno registrou um importante avanço em dezembro de 2009, com a aprovação outorgada pelo Congresso brasileiro. Com isso, só resta obter a aprovação do Congresso do Paraguai.

Box V.1

Principais eventos no MERCOSUL durante os anos 2000

18 02 2002	Protocolo de Olivos para a solução de controvérsias no MERCOSUL, Buenos Aires, Argentina.
04 07 2002	Aprovação da decisão sobre fortalecimento institucional e criação do grupo ad hoc sobre integração fronteiriça. Acordo MERCOSUL-México.
06 12 2002	Acordos sobre migrações no MERCOSUL e Acordo de Complementação Econômica CMC 11/03.
16 12 2003	Subscrição no contexto da ALADI do Acordo de Complementação Econômica da CAN e do MERCOSUL para estabelecer uma Área de Livre Comércio.
16 12 2004	Criação no seio do MERCOSUL do Fundo para a Convergência Estrutural (FOCEM).
19 06 2005	Integração e funcionamento do FOCEM e fortalecimento da estrutura institucional do MERCOSUL.
08 12 2005	Protocolo constitutivo do Parlamento do MERCOSUL. Regulamento do FOCEM. Procedimento especial do Protocolo de Olivos.
04 07 2006	Subscrição dos Presidentes do MERCOSUL e do Presidente da Venezuela da adesão deste país ao esquema.
18 01 2007	Criação do Instituto Social do MERCOSUL. Aprovação dos primeiros projetos a serem financiados com recursos do FOCEM.
15 12 2008	Criação do Fundo de Garantias para Micro, Pequenas e Médias Empresas e do Fundo de Agricultura Familiar.
30 06 2008	Aprovação do Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL para a complementaridade produtiva.
24 07 2009	Unificação das regras de origem. Novas precisões para o uso de moedas locais nas transações comerciais intra-MERCOSUL.

Vale mencionar especialmente alguns avanços significativos relacionados com o aperfeiçoamento da união aduaneira. Esses acordos se referem à eliminação gradual, a partir de 2012, da dupla cobrança de tarifa externa comum, o estabelecimento de um mecanismo para a distribuição da renda aduaneira e a adoção de um código aduaneiro comum, que têm sido negociados desde 2004. Cabe também mencionar a aprovação do plano de ação para aprofundar a liberalização do comércio de serviços mediante um cronograma de quatro fases que culminaria em 2015, bem como a conclusão da sétima rodada de negociações de compromissos específicos em matéria de serviços no final de 2009. Outra iniciativa recente é o sistema de pagamentos em moedas locais para as operações de comércio bilateral, que visam à redução dos custos de transação associados à intermediação do dólar, para assim promover uma maior participação das empresas de menor porte no comércio efetuado entre os países do MERCOSUL. Um importante desafio ainda sem resolução é conseguir um mais rápido avanço na eliminação das restrições não tarifárias ao comércio intrazonal, entre as que se destacam as licenças não automáticas de importação.

Um segundo elemento positivo foi a criação do Fundo de Garantias para Micro, Pequenas e Médias Empresas, destinado a garantir operações de crédito para participar de atividades de integração produtiva no MERCOSUL, com uma contribuição inicial de 100 milhões de dólares. Esta ferramenta vem se unir ao FOCEM, cuja operação começou em 2007 e que no dia 30 de junho de 2009 já tinha aprovado 25 projetos, por um valor global de quase 200 milhões de dólares (BID/INTAL, 2009). Da mesma forma que o FOCEM, este Fundo permite a obtenção de benefícios inversamente proporcionais às contribuições realizadas, promovendo não apenas o apoio à integração produtiva das economias nacionais, mas também a redução gradual das grandes assimetrias existentes entre elas.

Um programa de considerável importância para o futuro são os Encontros sobre Integração Produtiva que visam à discussão da estratégia de inserção política do MERCOSUL e o papel estratégico da integração das cadeias produtivas tanto para o desenvolvimento da competitividade das indústrias sub-regionais quanto para a redução das assimetrias entre os países-membros. Em inícios de 2010, a Argentina e o Brasil identificaram uma série de setores estratégicos e sensíveis para a promoção da integração produtiva. O primeiro grupo inclui petróleo e gás, autopeças, tecnologias avançadas, aeronaves civis e equipamento agrícola, enquanto os setores sensíveis são madeira, móveis, vinhos, laticínios e produtos da linha branca de eletrodomésticos. Atualmente, estão se realizando Mesas de Integração Produtiva com a participação de representantes governamentais e do setor privado de algumas destas indústrias, como também encontros empresariais (Ver BID/INTAL, 2010).

No que diz respeito a negociações comerciais com parceiros extrarregionais, houve vários desenvolvimentos relevantes nos últimos anos. Um deles foi o relançamento, anunciado em maio de 2010 e materializado um mês depois, das negociações para um acordo de associação com a União Europeia, negociações que se encontravam interrompidas desde 2004. Outro tem a ver com os contatos que, desde agosto de 2009, têm sustentado as duas principais economias da região, Brasil e México, visando ao início das negociações de um acordo estratégico de integração econômica, com importantes consequências potenciais sobre a integração latino-americana. Por último, nos últimos anos têm começado a vigorar, total ou parcialmente, os acordos do MERCOSUL com a África Meridional, o Egito, a Índia e Israel.

Por sua vez, a CAN experimentou um período complexo desde 2006, marcado pela saída da Venezuela, atritos entre seus estados-membros causados pela negociação de acordos comerciais com os Estados Unidos e a União Europeia e, mais recentemente, tensões políticas de diferente teor, as quais, em algumas ocasiões, influenciaram sobre o comércio. Ainda na década foram se apresentando claramente as diferentes visões que os estados-membros da CAN têm sobre a natureza da integração e o papel do comércio no desenvolvimento. Se acrescentarmos os efeitos da recente crise, tratou-se afinal de um período pouco propício para avançar a partir da área de livre comércio em bens e serviços já existente para fases mais avançadas de integração comercial. Em particular, desde 2007 a CAN tem paulatinamente se afastado do formato de união aduaneira, devido à exoneração transitória dos estados-membros para a aplicação da tarifa externa comum e a negociação individual, da parte de alguns deles, de acordos comerciais com terceiros países. Apesar disso, os membros da CAN continuaram aprofundando sua cooperação e integração em uma série de áreas, segundo pode se apreciar no Box V.2.

Box V.2

Principais eventos na CAN durante os anos 2000

30 07 2001	Declaração de Machu Picchu sobre a democracia, os direitos dos povos indígenas e a luta contra a pobreza.
17 06 2002	Aprovação da Carta Andina para a Paz e a Segurança dos ministros das relações exteriores e da defesa.
11 03 2003	Notificação perante a Organização Mundial do Comércio da Comunidade Andina de Nações como uma união aduaneira.
28 06 2003	Ata de Quirama. Nova orientação estratégica da integração para uma segunda geração de políticas com máxima prioridade da dimensão social.
11 07 2004	Criação de vários Conselhos Andinos: Educação e Cultura, Desenvolvimento Social, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e de Autoridades Municipais.
12 07 2004	Ata de San Francisco de Quito sobre a área de paz andina, de luta contra a droga e diálogo presidencial sobre o futuro da integração e sua projeção para a América do Sul.
04 04 2005	Início do processo de valorização conjunta CAN e UE da integração andina visando a uma futura associação entre ambos os blocos, incluindo um possível TLC.
18 07 2005	Ata Presidencial de Lima sobre Democracia, Desenvolvimento e Coesão Social e sobre outros temas (luta contra as drogas, Telesur, Nicarágua, e reforma das Nações Unidas).
22 04 2006	Venezuela denuncia o Acordo de Cartagena e cessam desde esse momento seus direitos e obrigações derivados de sua condição de estado-membro.
09 08 2006	Aprovação do Memorando de Entendimentos entre a CAN e a Venezuela sobre sua desvinculação como estado-membro da CAN.
20 09 2006	Concessão da condição de estado-membro associado da Comunidade Andina à República do Chile (Decisão 645).
14 07 2007	XVII Reunião do Conselho Presidencial Andino na qual se subscreveu a Declaração de Tarija. Tarija, Bolívia.

Especificamente, houve um avanço na incorporação das vertentes social, política, produtiva e de meio ambiente ao processo de integração, enquadrado no conceito de integração nacional. Estes esforços se refletem nos doze eixos da agenda estratégica aprovada pelos ministros das relações exteriores e do comércio exterior da CAN em fevereiro de 2010 (ver CEPAL 2009-2010b). O ponto de partida da agenda é o reconhecimento da diversidade de abordagens e visões dos estados-membros, a partir do qual se procura preservar o patrimônio alcançado nas quatro décadas de existência da Comunidade e avançar pragmaticamente em novas áreas que gerem consenso, incluindo matérias de complementação econômica e integração comercial.

Com efeito, embora seja necessário conceder maior relevância aos aspectos sociais, especialmente em um continente tão marcado pelas desigualdades, os aspectos econômicos e comerciais da integração não deveriam ser adiados nem ter menor importância. Antes, caberia reforçar as sinergias e complementaridades entre ambos. Nesse sentido, seria necessário redobrar esforços para construir cadeias regionais de valor que permitissem exportar para terceiros mercados, favorecendo neles a presença de pequenas e médias empresas, bem como de empresas procedentes de países de menor desenvolvimento relativo. Isto permitiria compatibilizar crescimento, orientação para terceiros mercados e coesão social e complementar, assim, o apoio estrutural para a redução das assimetrias entre os países-membros. De outra maneira, se o tema social for concebido como uma mera forma de compensação e não de acesso a oportunidades de crescimento, estará se exigindo que a integração compense as desigualdades nacionais, coisa que nenhum país conseguiu para o seu interior.

e) Aumento da pluralidade política na América do Sul

Os notáveis avanços registrados nos anos noventa em matéria de preservação da democracia representativa, do clima regional de paz e cooperação e da solução pacífica das disputas entre países sul-americanos não só se mantiveram na presente década, mas, em alguns casos, se acentuaram. De fato, os desenvolvimentos que culminaram na conformação da UNASUL, descritos no Capítulo 1, evidenciam vivamente os esforços pela convergência política na América do Sul. Por outro lado, a UNASUL passou a ser um instrumento decisivo em todas essas frentes, como alguns acontecimentos recentes demonstram. É também um claro exemplo de como é possível conjugar, com base no diálogo e na persuasão, visões políticas plurais não só em relação aos contrastes entre os países da região, como também em relação às modalidades e estilos de inserção no mundo.

Apesar destas importantes conquistas políticas, o balanço da integração econômica sul-americana ainda se mostra insuficiente diante de um contexto global de novas oportunidades e desafios. Com efeito, nas decisões empresariais mais importantes, os esquemas de integração vigentes parecem estar ausentes. O aprofundamento da integração econômica regional não ocupou um lugar prioritário nas agendas políticas e apenas conseguiu transcender o âmbito dos anúncios. Neste quadro, não deveria surpreender uma acentuação da diversidade de opções a respeito de como se integrar à economia mundial.

Talvez as visões mais críticas sobre os benefícios da liberalização comercial para a região tenham se articulado no projeto da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) e sua iniciativa associada, o Tratado de Comércio dos Povos. Ambas surgiram em 2004, em oposição direta ao projeto Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), finalmente abandonado. Contrariamente, vários países sul-americanos no litoral do Pacífico optaram individualmente por tratados de livre comércio com outros países e regiões do mundo.

É claro, há conhecidas e marcadas diferenças estruturais entre os países sul-americanos, bem como outras mais abertamente políticas que sustentam esta pluralidade de posições. Entre as primeiras, os notáveis contrastes de tamanho, de estrutura produtiva e exportadora e de vantagens competitivas, de orientação aos diferentes mercados de destino e de grau de complementação ou substituição com os principais produtos agrícolas das economias desenvolvidas que mantêm elevados níveis de subsídio à exportação e/

ou de apoio interno a seus produtores. As diferenças políticas, por sua vez, se relacionam com o papel que cada país pode e aspira a desempenhar na economia mundial e regional, a fortaleza de sua economia e instituições e, portanto, o poder de negociação e a estrutura de alianças que cada país privilegia, sendo que tudo isso acaba se refletindo na política comercial almejada pelo país e nas características das negociações comerciais que empreende.

Por esta razão, têm se realizado esforços para reconhecer e conciliar as diferentes visões políticas que surgiram visando à preservação do objetivo integracionista. No entanto, certa tensão entre a lógica política e a lógica econômica da integração regional não pode ser evitada. A primeira leva à construção da integração a partir do reconhecimento dessas realidades diversas, enquanto a segunda enfatiza a necessidade de convergência para o desenvolvimento de novos esquemas que aumentem o atrativo de um mercado regional ampliado.

A gestão adequada desta tensão entre política e economia é crítica para reforçar a complementaridade entre as modalidades de inserção na economia mundial e os esquemas de integração regional. Isto contribuiria não só ao fortalecimento do acesso aos principais mercados com produtos que requerem um uso intensivo de recursos naturais e mão de obra, mas também à promoção do desenvolvimento de atividades de uso mais intensivo da tecnologia e do conhecimento, incluída a agregação de valor a produtos derivados dos recursos naturais. Porém, para incrementar a presença em cadeias de valor internacionais, além dos requisitos de competitividade e inovação, é necessário contar com mercados amplos e unificados, apoiados em uma sólida integração física, na convergência de normas, disciplinas e regulamentações e na segurança jurídica que facilite as decisões de longo prazo e as alianças internacionais.

Também poderia haver avanços em outras áreas talvez mais novas. Em primeiro lugar, preparar ações de aproximação conjunta a outras regiões mediante missões empresariais e ministeriais plurinacionais para promover portfólios de projetos em infraestrutura, energia, financiamento, turismo e logística. Segundo, promover a coordenação das estratégias das translatinas para criar cadeias de valor regionais e assim vincular a integração com as decisões de internacionalização dos principais atores econômicos regionais. Terceiro, reforçar o componente associativo da inovação e da competitividade para articular centros tecnológicos em atividades de pesquisa e negócios conjuntos e para criar sinergias e massa crítica nos escassos recursos humanos que a região aloca para esses temas de grande importância para o futuro. Por último, adotar medidas para facilitar o comércio –entre elas, a modernização de alfândegas, portos, infraestrutura, logística, conectividade e interoperabilidade das tecnologias da informação e das comunicações– em setores que envolvem vários países.

Cabe salientar que as opções unilaterais com relação a cada um desses temas continuarão sendo apenas segundas melhores opções, por desaproveitarem as possibilidades que permitem a ação coordenada entre países, as vantagens de mercados ampliados e as políticas comuns. Apesar disso, é preciso reconhecer a variedade de situações estruturais e circunstanciais dos países sul-americanos, bem como de suas diferentes condições e opções políticas. O grande desafio continua sendo o modo de progredir na convergência a partir do reconhecimento dessa riqueza de diversidade.

2. PARTICULARIDADES NA DINÂMICA DE 10 ANOS DA IIRSA

Um processo da magnitude e características da IIRSA, que envolve horizontes de planejamento de longo prazo e que, ao mesmo tempo, deve ir mostrando resultados que reforcem as vontades políticas e os compromissos de múltiplos atores, pode ser modelado como uma sucessão no tempo de dois tipos de momentos. Em primeiro lugar, momentos de inovação institucional nos quais se determinam as condições contextuais em que o processo deverá operar por algum tempo e, em segundo lugar, momentos de gestão para instrumentalizar ações dentro de uma determinada configuração dessas condições contextuais. Nenhum desses dois momentos é único, antes se trata de uma sucessão na qual vão se alternando um e outro tipo.

A IIRSA começou com um momento de inovação institucional especialmente ambicioso, como foram as características de seu lançamento resumidas na Declaração de Brasília. Primeiro, pelo amplo consenso político em que se fundou, bem como as visões subjacentes para aproveitar as oportunidades e enfrentar as ameaças da globalização. Segundo, pela proposta de conjugar a modernização do espaço econômico ampliado, reconhecendo a identidade regional. Terceiro, pela conceitualização da integração regional como espaço de aprendizagem e cooperação e, também, como mecanismo para ganhar escala e influência política e econômica. Por último, pela convicção de que a integração física pode atuar como catalisador de outras dimensões da integração regional.

Por sua vez, no Plano de Ação de Montevideu foram plasmadas as principais diretrizes que encorpariam a Iniciativa nos dez anos seguintes. Nesse sentido, cabe salientar, de um lado, a complexidade da agenda, devido a seu caráter multissetorial, multinacional e multidisciplinar e, de outro, a necessidade de aumentar a coordenação entre os governos e instrumentalizar as decisões coletivas para o interior dos espaços institucionais próprios de cada país. Sem dúvida, este foi um momento de notável inovação institucional, talvez o mais importante que a Iniciativa teve em seus dez anos de vida, mas não o único, como será visto abaixo.

Esse momento de inovação foi seguido de um primeiro momento de gestão que se estendeu durante os três anos iniciais da IIRSA. Este período foi enriquecedor por ter possibilitado o reconhecimento progressivo das sensibilidades nacionais e a entrada em funcionamento das bases organizacionais da Iniciativa. A gestão se concentrou na proposta e discussão dos diferentes Eixos de Integração e Desenvolvimento e dos Processos Setoriais de Integração, bem como na elaboração das Visões de Negócios de cada Eixo e na identificação preliminar dos projetos.

Em 2003, houve um segundo momento de inovação institucional, de menor envergadura política, porém, de maior conteúdo técnico e operacional, que finalmente passou a ser conhecido como a primeira fase do planejamento territorial indicativo. 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, subconjunto de projetos do Portfólio IIRSA considerados prioritários para a integração física regional (Ver Capítulo 4).

Este foi um período de grande importância, pois foi necessário aplicar uma série de arranjos organizacionais, princípios conceituais e ferramentas metodológicas para enfrentar e tornar operacionais as ações requeridas pela integração física. Como já se documentou nos capítulos precedentes, nesse período, todos os países sul-americanos deram sustentação política e mantiveram seus compromissos com a IIRSA, de maneira notória, através das instâncias diretivas. De forma complementar, as instâncias técnicas e os órgãos do CCT conseguiram responder ao desafio, funcionando de maneira ágil, harmonizando conceitos, desenvolvendo e aplicando metodologias, instrumentalizando ações, mobilizando recursos, superando obstáculos e identificando falhas. A fecunda interação de ambas as instâncias permitiu pôr a funcionar o processo de acumulação de capital institucional da IIRSA, cujos principais componentes foram também descritos no Capítulo 4 e que, em certas dimensões, posteriormente se acentuaria.

No período, tentou-se também um empreendimento de maior alcance político, o qual, porém, não chegou a amadurecer plenamente devido, principalmente, às dificuldades na construção dos consensos necessários, na medida em que diferentes visões políticas começaram a se manifestar na região. Esta iniciativa, conhecida como VESA –Visão Estratégica da Integração Física Sul-americana– pretendia ser uma contribuição inicial no debate com governos, setor privado e sociedade civil sobre a construção de consensos fortes em torno a conceitos e propostas estruturantes da integração e do desenvolvimento sul-americanos. No entanto, como já foi mencionado no Capítulo 4, após o Workshop Regional sobre a VESA (Assunção, novembro de 2005), esta reflexão passou à instância dos Presidentes da região.

O terceiro momento de inovação institucional ocorreu precisamente no final de 2005, completado o primeiro quinquênio da Iniciativa, no qual foram definidos os objetivos estratégicos 2005-2010. Com a aprovação destes objetivos, a IIRSA entrou em uma fase de aprofundamento dos resultados atingidos até esse momento, reforçando o ambiente de execução e gerando um salto de qualidade no planejamento territorial indicativo que consistiu, basicamente, na articulação da infraestrutura com outras dimensões do desenvolvimento territorial, tais como as oportunidades de integração produtiva e logística e a avaliação ambiental para identificar, caracterizar e avaliar as consequências ambientais e sociais e os riscos e oportunidades de desenvolvimento sustentáveis associadas ao território. De forma complementar, visou-se à melhoria do processo de identificação, formulação e avaliação dos projetos mediante um sistema de informações com base geográfica, uma base de dados padronizados dos projetos incluídos no Portfólio IIRSA ao longo do seu ciclo de vida, como parte dos diversos outros mecanismos desenvolvidos para difusão da Iniciativa e o tratamento especial do financiamento dos projetos transnacionais de infraestrutura, entre outros.

Este novo momento de inovação institucional forneceu o contexto de referência para um terceiro período de gestão, cujas características principais foram a capacitação dos quadros técnicos governamentais, um ativo processo de reuniões de trabalho dos Coordenadores Nacionais e dos Grupos Técnicos Executivos para avançar nos diferentes Eixos de Integração e Desenvolvimento e em uns poucos Processos Setoriais de Integração. Porém, talvez o fato mais saliente seja o notável avanço na definição e execução dos projetos. Sem dúvida, isto último obedeceu a diferentes razões, mas vale destacar a maturidade de algumas iniciativas nos programas de financiamento das instituições regionais e, especialmente, as resenhadas melhorias fiscais nos países que assim puderam contribuir com a maior parte do financiamento para a execução do Portfólio IIRSA.

Estas importantes conquistas acrescentaram de forma notável o capital institucional da IIRSA em suas diversas dimensões e permitiram mostrar resultados para reforçar vontades políticas e compromissos institucionais. Apesar disso, também foram se manifestando alguns obstáculos que restaram força à Iniciativa, especialmente nos últimos anos. Em primeiro lugar, o apoio político foi se erodindo, conforme é demonstrado pela menor assistência a reuniões e o nível de representação dos governos. Segundo, o ingresso ao espaço institucional dos países se tornou difícil, apesar do intenso esforço realizado pelas coordenações nacionais. Isto prejudicou particularmente os Processos Setoriais de Integração, pois, em alguns casos, até foi impossível formar os respectivos grupos de trabalho e, desta maneira, foi abalado um dos dois pilares básicos da IIRSA. Terceiro, o caráter multissetorial da Iniciativa foi se apagando, quando o seu Portfólio foi enviesado para os projetos de transporte, tanto em termos de composição quanto de execução. Isto obedece a diversas causas. Em alguma medida, a representação dos países orientada para as áreas de obras públicas e transporte, bem como as já referidas dificuldades das coordenações nacionais para penetrar e coordenar ações com o resto do aparato institucional de cada país, tiveram incidência. Mas há ainda outras razões: de um lado, o fato de quase todos os serviços do setor de telecomunicações, e em especial aqueles mais dinâmicos, se encontrarem em poder do setor privado, cuja incorporação à IIRSA foi muito baixa. De outro lado, o setor de energia, que em algum momento atraiu altas expectativas para a integração sul-americana, foi procurando espaços alternativos de discussão para materializar avanços na agenda de integração energética, embora, por enquanto, sem muito sucesso. Por conseguinte, importantes pontos que teriam permitido um maior alavancamento da IIRSA foram se perdendo.

Completados os dez primeiros anos de existência, ao que tudo indica, é necessário um novo momento de inovação institucional para o processo da IIRSA. Talvez o ponto de partida para esse novo momento de inovação institucional seja sua recente incorporação à estrutura da UNASUL e, em particular, sua constituição como Fórum Técnico do Conselho de Infraestrutura e Planejamento da União. Apesar disso, esse é apenas um ponto de partida e será necessário delinear o equivalente ao Plano de Ação de Montevideu para identificar os componentes e uma estratégia para sua realização efetiva. Na capítulo final, serão esboçadas algumas ideias gerais para progredir nesse sentido.

Quadro V.9 Resumo das particularidades na dinâmica de 10 anos da IIRSA

2000	Primeiro momento de inovação institucional	<p>Lançamento da Iniciativa IIRSA</p> <p>Reunião de Presidentes da América do Sul (Brasília, 2000)</p> <p>Desenho do Plano de Ação da IIRSA (Caráter multissetorial, multinacional e multidisciplinar)</p> <p>Princípios orientadores</p>
2000 - 2002	Primeiro momento de gestão	<p>Implantação da Iniciativa IIRSA</p> <p>Proposta e discussão dos EIDs e PSIs</p> <p>Preparação das Visões de Negócios de cada EID e identificação preliminar de projetos</p>
2003 - 2004	Segundo momento de inovação institucional	<p>Primeira Etapa de Planejamento.</p> <p>Metodologia de Planejamento Territorial Indicativo.</p>
2003 - 2004	Segundo momento de gestão	<p>Ordenamento do Portfólio de Projetos IIRSA sobre a base da Metodologia de Planejamento</p> <p>Realização de GTEs para cada EID e diversos PSIs</p> <p>Primeiro Portfólio de Projetos IIRSA. Publicação do Livro Planejamento Territorial Indicativo. Portfólio de Projetos 2004.</p> <p>Conformação da AIC 2005-2010</p> <p>Início do diálogo sobre a VESA</p>
2005	Terceiro momento de inovação institucional	<p>Definição dos Objetivos Estratégicos 2006-2010: Implementação, Segunda Etapa de Planejamento, PSIs e Difusão</p> <p>Aprofundamento e salto de qualidade em planejamento territorial e novas metodologias e ferramentas</p>
2005 - 2010	Terceiro momento de gestão	<p>Capacitação dos quadros técnicos governamentais</p> <p>Realização de GTEs de cada EID para atualização do Portfólio de Projetos IIRSA. Publicação dos livros Planejamento Territorial Indicativo. Portfólio de Projetos 2009 e Planejamento Territorial Indicativo. Portfólio de Projetos 2010.</p> <p>Criação de fundos de cooperação técnica do BID, da CAF e do FONPLATA</p>

CAPÍTULO 6
IIRSA: DESAFIOS,
OLHANDO PARA
O FUTURO



●●● Após 10 anos da realização da Primeira Cúpula de Presidentes da América do Sul, a Iniciativa IIRSA tem se consolidado como um ativo dos países da região e procura agora se projetar para o futuro em um novo contexto institucional. Com efeito, com o surgimento da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) está nascendo uma nova arquitetura institucional que será responsável pela continuidade do processo de integração física da América do Sul.

Portanto, e como já foi mencionado no capítulo precedente, esta parece ser uma oportunidade propícia para renovar o compromisso dos países sul-americanos com a integração regional e para instrumentalizar um novo momento de inovação institucional que sirva para definir as condições de contorno para a operação da Iniciativa ao longo dos próximos anos.

É claro, a oportunidade, a orientação e o conteúdo concreto deste novo momento de inovação institucional constituem uma decisão soberana dos governos membros. Portanto, o propósito deste capítulo é apenas apresentar algumas reflexões gerais derivadas da análise da experiência da IIRSA que podem servir para catalisar essa discussão.

1. A integração física é progressiva e requer continuidade. Depois de uma década de trabalho frutífero, a integração física da América do Sul mostra importantes avanços e numerosos desafios. Não poderia ser de outra forma, se levados em consideração vários dos dados de partida: as características próprias de sua difícil e complexa geografia; os desafios do desenvolvimento sustentável do ponto de vista do meio ambiente em uma das regiões mais ricas do planeta quanto a biodiversidade e dotação de recursos naturais; a vulnerabilidade das economias nacionais, apesar do crescimento econômico recente e das necessidades de sua transformação e articulação produtiva; e, especialmente, os grandes desafios da coesão social em um território onde quase 40% dos seus habitantes vivem em situação de pobreza, aos quais cabe acrescentar muitos outros nas redes do trabalho informal e carentes de proteção social digna. Sob qualquer perspectiva, e em face destes dados básicos, fica claro que se trata de um esforço de enorme magnitude que só pode ser concebido como um programa de ação de construção progressiva e que, além disso, requer a colaboração ativa de múltiplos atores governamentais, privados e sociais.

2. A integração física faz parte da integração regional. As possibilidades de progresso efetivo na integração física sul-americana diante de metas em si mesmas ambiciosas e de complexa abrangência dependem, certamente, da escolha correta de orientações estratégicas e da capacidade de colocar objetivos possíveis em função dos recursos técnicos, humanos, financeiros e institucionais disponíveis. O balanço é, afinal, o resultado de escolhas e decisões políticas que vão se somando em um processo de cooperação que, inevitavelmente, irá enfrentar mudanças. Além disso, sem negar os âmbitos próprios em que se desenvolve a ação em matéria de integração física, de ampliação da infraestrutura regional e de seu planejamento, visando ao desenvolvimento sustentável com coesão social, seria errôneo pensar que se trata de uma esfera autônoma de outros vetores do processo de integração regional, como os comerciais, econômicos, sociais e políticos. Por outras palavras, a integração física pode atingir, em algumas ocasiões, ritmos próprios, com maior ou menor velocidade em relação a outros vetores. É até possível que sirva como catalisador de alguns deles, mas, afinal, manterá certa sintonia com todos eles.

3. A América do Sul como espaço privilegiado de integração. Um dos princípios novos da Cúpula de Brasília foi a proposição de que a América do Sul é um território apto ao desenvolvimento e ao aprofundamento da integração regional, sobre cuja base seria possível conseguir uma melhor inserção na economia global. A história mais antiga não é condizente com esta premissa pois, quase sempre, a fragmentação e a prevalência de interesses nacionais contrapostos primaram. Muito se avançou na história mais recente: a construção da CAN estabeleceu um marco e, posteriormente, o MERCOSUL acrescentou mais um. O avanço foi notável, mas o desafio ainda permanece. É necessário lutar duro e investir muitos esforços se a aspiração é a convergência destes projetos e a criação de um espaço econômico integrado no conjunto da região, conforme manifesta o convite de Brasília. A criação da UNASUL só pode ser entendida como a afirmação da vigência destas decisões estratégicas. Porém, a concretização da tarefa requer uma sequência de decisões consistentes ao longo do tempo e não basta com visões inaugurais. O risco é constituído pela inércia e, eventualmente, pelo desinteresse político.

4. Planejamento territorial com visão de integração física regional. Um dos maiores acertos da IIRSA foi seu foco no território. Deste modo, a infraestrutura de integração se inscreveu em uma perspectiva mais ampla, que supera as lógicas da análise setorial e dos projetos de investimento. O planejamento territorial que amalgama geografia, espaço econômico e social e meio ambiente, convida a um olhar que reconheça as diferentes características do processo localizadas em tempo e espaço. No entanto, devido ao caráter mais geral da questão, o esforço também requer uma aproximação ao fenômeno local com uma visão sul-americana. É necessário articular ambos os espaços –local e sul-americano–, mas também reconhecer que as decisões e instrumentos requeridos por um e outro variam consideravelmente. Enquanto os espaços locais contam com instituições e instrumentos, no espaço sul-americano, a cooperação baseada em regras é o único caminho para enquadrar a ação de governos, setor privado e sociedade civil. A integração sem elementos mínimos de institucionalidade e capacidade de geração de compromissos pode acabar em um convite contínuo ao voluntarismo, sem maiores resultados.

5. A gestão de uma agenda complexa. A IIRSA foi uma experiência inovadora e bem-sucedida no processo de integração sul-americano plasmado no projeto institucional com o qual foram organizados o diálogo e o trabalho dos governos e na utilização de novas ferramentas de planejamento e gestão. Em conjunto, estes elementos permitiram mobilizar o interesse dos governos em torno a uma agenda de trabalho consensual com foco em atividades e resultados de forma sustentada ao longo de uma década. À luz da história da região, esta é uma experiência singular em vários sentidos, com impactos tangíveis e com o potencial de capitalizar maiores esforços em um horizonte próximo. Para tanto, é necessário reafirmar os princípios básicos. Primeiro, o caráter multinacional da Iniciativa, já que alguns governos deveriam reativar sua participação e compromisso. Segundo, a dimensão multissetorial, que demanda uma maior e mais efetiva articulação da IIRSA com os espaços institucionais relevantes de cada país. Por último, a abordagem multidisciplinar, preservando os espaços de diálogo que permitam enfrentar a complexidade do planejamento territorial enquadrado em uma visão sul-americana.

6. O desafio do desenvolvimento ambiental sustentável. O tema da sustentabilidade ambiental permeou gradualmente as instituições, as políticas públicas e as opiniões de diversos atores locais, nacionais e globais. Em geral, podem se apreciar duas abordagens opostas: a percepção de alguns atores de que a

sustentabilidade ambiental é antes um custo do que uma oportunidade e, contrariamente, o princípio de que a inalterabilidade do meio ambiente é um valor absoluto e irrenunciável para vários atores da sociedade civil. Além de sua polaridade, ambas as posições são dificilmente assimiláveis para a construção de uma política a este respeito, por não levarem em consideração dados elementares da realidade. No primeiro caso, porque há evidências mais do que suficientes sobre os fatores humanos que afetam a sustentabilidade ambiental. O meio ambiente faz parte do patrimônio comum e seu cuidado deve ser apropriadamente incorporado nos projetos privados e nas estratégias públicas. Quanto à outra posição, a preservação a qualquer custo do capital natural impede tomar conta de um desafio não menos importante que a região enfrenta: seu desenvolvimento com inclusão social. Daí a necessidade de conciliar o aproveitamento dos recursos naturais e todo seu potencial como mais uma ferramenta na luta contra a pobreza e a marginalidade. Numerosos empreendimentos de desenvolvimento da infraestrutura são submetidos à dupla pressão destas abordagens opostas. Apesar da complexidade do assunto, incluindo sua incidência sobre gerações futuras, é necessário superar essa lógica de confronto e procurar os espaços e modalidades que permitam a realização dos investimentos necessários para o desenvolvimento econômico e social, ao mesmo tempo em que se protege e, sempre que possível, se acrescenta o capital natural da região. É necessário ter sempre presente que as decisões sobre a maior parte da infraestrutura amadurecem no longo prazo e que, portanto, adiá-las pode depois obrigar a tomar decisões urgentes e não necessariamente melhores. A Iniciativa IIRSA não ficou alheia a este progresso em matéria ambiental, como prova a elaboração da Metodologia de Avaliação Ambiental e Social com Enfoque Estratégico (EASE). Na medida em que esta metodologia for sistematicamente aplicada aos grupos de projetos, irá se gerando um caudal de informações que permitirá potencializar o planejamento e orientar decisões estratégicas, contribuindo assim ao desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, o espaço de cooperação regional da UNASUL/COSIPLAN/IIRSA tem a possibilidade de avançar com trabalhos técnicos e consensos para o desenvolvimento de obras físicas e serviços de infraestrutura que incorporem integralmente, e na origem e localização dos projetos, o conceito de sustentabilidade ambiental e social.

7. A incorporação do setor privado e da sociedade civil. Um dos grandes desafios da Iniciativa para o futuro é conseguir uma participação mais ampla e genuína do setor privado e da sociedade civil. No primeiro caso, destacam-se duas dimensões: a necessidade de articular na IIRSA segmentos da infraestrutura cuja propriedade e/ou gestão estejam em mãos privadas para reforçar sua abordagem multissetorial e, de outro lado, ampliar a participação privada no esforço de investimento para o desenvolvimento da infraestrutura regional mediante uma resolução adequada da distribuição público-privada de riscos e incentivos, especialmente nos projetos transnacionais. Quanto à sociedade civil, é necessário ampliar e promover a participação das organizações que a representam em seus diferentes âmbitos. O tema não é novo, e é conhecida a dificuldade de sopesar interesses contrapostos e os diferentes graus de representatividade no momento de elaborar decisões que afetam o conjunto social. Vários países da região têm dado passos nessa direção através de diferentes fórmulas de consulta pública. Estes mecanismos podem ser ampliados e aperfeiçoados, levando em conta o decisivo impacto territorial que os projetos de infraestrutura têm. O diálogo oportuno é também um fator de inclusão e evita posteriores posições reativas que, afinal, podem paralisar e conspirar contra o propósito inicial de oferecer mais e melhores serviços.

8. Uma agenda focada em resultados. A IIRSA propôs desde o início trabalhar com base em dois pilares básicos: os Eixos de Integração e Desenvolvimento e os Processos Setoriais de Integração. No entanto, na prática, o

avanço provou ser desigual, pois as atividades relacionadas com a identificação e instrumentalização dos projetos de investimento ocuparam a agenda da Iniciativa, ganhando preeminência sobre os temas normativos e regulatórios, também essenciais para a integração física, mas sobre os quais se avançou muito menos. No futuro, poderia ter lugar um salto qualitativo, caso se trabalhe em uma agenda mais focada em resultados do que em produtos. Isto é, se nas próximas fases do processo de integração física forem harmoniosamente combinados os projetos de infraestrutura com a compatibilização de normas e regulamentações que removam os obstáculos a sua operação mais eficiente e com as instâncias de integração produtiva e de serviços logísticos, funcionando adequadamente para atender com eficácia às necessidades dos países.

Estas reflexões entranham mais perguntas do que certezas, mas podem ser úteis na hora de examinar as possibilidades da IIRSA, em face do futuro, no novo contexto institucional da UNASUL. Embora a Iniciativa seja jovem, o caminho da integração física percorrido até aqui é importante e seus resultados, em diferentes planos, definem novas condições iniciais que são bastante mais favoráveis do que aquelas vigentes no momento do lançamento da Iniciativa. A IIRSA é hoje um patrimônio regional de consideração, mas a abordagem e os processos que permitiram acumulá-lo são certamente perfectíveis, caso os governos decidam enfrentar o desafio dessa tarefa.

BIBLIOGRAFÍA

ATAS E ANEXOS DAS REUNIÕES DO COMITÊ DE DIREÇÃO EXECUTIVA DA IIRSA.

ATAS DAS REUNIÕES DE CHEFES DE ESTADO DA AMÉRICA DO SUL.

ADVANCED LOGISTICS GROUP. Metodología para la Promoción de Servicios Logísticos de Valor Agregado, Informe Final del Contrato PMR.5.277.00-F. Buenos Aires, Argentina, 15 de dezembro. 2006.

ANRÍQUEZ E FUENTES. Convergencia de producto e ingreso en las regiones de Chile: una interpretación. Em Navarro, T. e D. Sotelsek (Editores), Convergencia económica e integración. Editora Pirámide, Madri. 2001.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Un Nuevo Impulso a la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur, Departamento de Integración y Programas Regionales, Departamento Regional de Operaciones 1 y 3. Washington DC. 2000.

——— 45 Reunião Anual dos Governadores do Banco, Lima, Peru. A 29 de março de 2004 os países apresentaram e aprovaram a denominada Carta de Lima. 2004.

——— *Construyendo un nuevo continente: un enfoque regional para fortalecer la infraestructura suramericana.* Washington DC. Outubro, 2006.

——— *Los diez años del BID en IIRSA 2000-2010.* Washington DC. Novembro, 2010

BANCO MUNDIAL. World Development Report 1994: Infrastructure for Development, Washington DC. 1994.

——— *GLOBAL ECONOMIC PROSPECTS AND THE DEVELOPING COUNTRIES 2002: MAKING TRADE WORK FOR THE POOR.* Banco Mundial, Washington DC. 2001.

——— *WORLD DEVELOPMENT REPORT 2009: RESHAPING ECONOMIC GEOGRAPHY.* Washington DC. 2009.

BARCELÓ KOSER, Marcel e Rinaldo BARCÍA FONSECA. Análise do Potencial de Integração Produtiva e Desenvolvimento de Serviços Logísticos de Valor Agregado de Projetos IIRSA, Guia Metodológico Revisado, BID/INTAL, Buenos Aires, Argentina, Julho. 2009.

BATISTA DA SILVA, ELIEZER. Infrastructure for Sustainable Development and Integration of South America. Business Council for Sustainable Development and Corporação Andina de Fomento, Brasília. 1990.

BID/INTAL. Informe MERCOSUR, número 14, dezembro, 2009.

——— Carta Mensual, número 170, outubro. 2010.

——— Revista Integración & Comercio dedicada ao tema Mudança Climática, número 30, ano 14, janeiro-junho. 2010.

- BLYDE, J. Convergent Dynamics in MERCOSUR*, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC. 2005.
- CARCIOFI, RICARDO. Cooperación y provisión de bienes públicos regionales: el caso de IIRSA*, Revista Integración & Comercio, número 28, volume 12, janeiro-junho, BID/INTAL, Buenos Aires. 2008.
- CARRERA, MIGUEL. Comercio intraindustrial en España: determinantes nacionales*, ICE, Revista de Economía, número 765, pp. 95-114. 1997.
- CELADE. América Latina: proyecciones de la población urbana y rural 1970-2025*, Boletín Demográfico, ano 32, número 63, Santiago, março. 1999.
- CEPAL. O Regionalismo Aberto na América Latina e no Caribe. A integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade*, LC/G.1801, Santiago. Documento coordenado por Gert Rosenthal. 1994.
- Crescer com Estabilidade, o financiamento do desenvolvimento no Novo contexto internacional, CEPAL e Alfaomega Grupo Editor, Bogotá. Documento coordenado por José Antonio Ocampo, com a colaboração de Reynaldo Bajraj e Andras Uthoff. 2001.
- Desenvolvimento Produtivo em Economias Abertas, LC7G.2234 (SES.30/3), CEPAL, Santiago. Documento coordenado por José Luis Machinea e Juan Martin, com a colaboração de Alicia Bárcena. 2004.
- Investimento Estrangeiro na América Latina e no Caribe, CEPAL, Santiago, Chile. 2005.
- Estudo econômico da América Latina e do Caribe 2006-2007. Santiago de Chile: 2007a.
- Investimento Estrangeiro na América Latina e no Caribe, CEPAL, Santiago, Chile. 2007b.
- A Transformação produtiva: 20 anos depois. CEPAL, Santiago, Chile. Documento coordenado por José Luis Machinea e Juan Martin, com a colaboração de Mario Cimoli. 2008.
- Unión Suramericana de Naciones (UNASUR): un espacio de cooperación por construir, CEPAL, Santiago. 2009a.
- A reação dos governos das Américas à crise internacional, CEPAL, Santiago, Chile. 2009b.
- Investimento Estrangeiro na América Latina e no Caribe, CEPAL, Santiago, Chile. 2009c.
- Estudo Econômico da América Latina e do Caribe, CEPAL, Santiago, Chile. 2009-2010a.
- Panorama da Inserção Internacional da América Latina e do Caribe, CEPAL, Santiago, Chile. 2009-2010b.

CEPAL/PNUD. *Aplicación de instrumentos de política económica para la gestión ambiental y el desarrollo sustentable en países seleccionados de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago. 1999.

COMUNICADO DE BRASÍLIA. 1 de setembro de 2000.

CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO. *Vías para la Integración: acción de la CAF en la infraestructura sostenible de Suramérica*, Corporación Andina de Fomento, Caracas, agosto. 2000.

— — — *Desarrollo local: hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones*. Serie Reporte de Economía y Desarrollo, Editor CAF, Caracas. 2010.

DEVLIN, ROBERT E ANTONI ESTEVADEORDAL. *What is New in the New Regionalism*. INTAL-ITD Working Paper, Department of Integration and Regional Programs, BID. Buenos Aires. 2000.

DIRVEN, MARTINE. *El empleo agrícola en América Latina y el Caribe: pasado reciente y perspectivas*, Serie Desarrollo Productivo, número 43, LC/G.1961, CEPAL, Santiago. 1997.

ETHIER, WILFRED. *The New Regionalism*, *The Economic Journal*, July, pp. 1149-1161. 1998.

EWING, K.P. E R.G.TARASOFKY. *The Trade and Environmental Agenda: Survey of Major Issues and Proposals from Marrakesh to Singapore*, *Environmental Policy and Law Paper*, n° 33, Gland. 1997.

FERRAMENTA DE TRABALHO PARA O DESENHO DE UMA VISÃO ESTRATÉGICA DA INTEGRAÇÃO FÍSICA SUL-AMERICANA. Julho, 2003.

HIRSCHMAN, ALBERT. *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, 14th edition, New Haven, Connecticut. 1970.

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA. Portfólio de Projetos IIRSA 2004. Planejamento Territorial Indicativo, Buenos Aires. Dezembro, 2004.

— — — Portfólio de Projetos IIRSA 2009. Planejamento Territorial Indicativo. Buenos Aires. Dezembro, 2009.

— — — Agenda de Implementação Consensual 2005-2010. Relatório de Avaliação. Buenos Aires. Julho, 2010.

— — — Agenda de Implementação Consensual 2005-2010. Sexto Relatório. Buenos Aires. Julho, 2010.

— — — Portfólio de Projetos IIRSA 2010. Planejamento Territorial Indicativo. Buenos Aires. Dezembro, 2010.

ILPES. *Manual de desenvolvimento local*, LC/IP/L.155, ILPES/CEPAL, Santiago, outubro. Documento coordenado por Iván Silva. 1998a.

——— *Diseño estratégico e infraestrutura básica*, LC/IP/I.165, CEPAL-Dolmen Ediciones, Santiago. Documento coordinado por Juan Martin com a colaboração de José Ricardo Melo. 1998b.

——— *Economía e Território na América Latina e no Caribe: desigualdades e políticas*. Documento apresentado na XII Conferência de Ministros e Chefes de Planejamento da América Latina e o Caribe, Brasília, junho de 2007. Documento coordinado por Juan Carlos Ramírez, Iván Silva e Mauricio Cuervo. 2007.

JIMÉNEZ, JUAN PABLO E VARINIA TROMBEN. *Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe*, en Revista de la CEPAL, número 90, Santiago, Chile, Dezembro. 2006.

KACEF, OSVALDO E RAFAEL LÓPEZ-MONTI. *América Latina, desde la bonanza a la crisis: desafíos de política macroeconómica*, en Revista de la CEPAL, número 100, Santiago, Chile, Abril. 2010.

KACEF, OSVALDO. *América Latina frente a la crisis internacional: ¿por qué esta vez fue diferente?*, em Pensamiento Iberoamericano, número 6, segunda época, Madri, Espanha. Junho. 2010.

LISTAS DE PARTICIPANTES DAS REUNIÕES DE CDE, GTEs e COORDENADORES NACIONAIS DA IIRSA.

MACHINEA, JOSÉ LUIS. *Crisis financiera: orígenes y determinantes*, en Pensamiento Iberoamericano, número 6, segunda época, Madri, Espanha, junho. 2010.

MARTIN, JUAN. *Funciones Básicas de la Planificación Económica y Social*, Serie Gestión Pública, número 51, ILPES/CEPAL, Santiago, agosto. 2005.

MARTÍNEZ RIVAS, MARELIA. *Coordinadora Metodología del Análisis del Potencial de Integración Productiva y Desarrollo de Servicios Logísticos de Valor Agregado de Proyectos IIRSA*, Buenos Aires, Argentina, Julho. 2007.

MOREIRA, M., C. VOLPE, C. E J. BLYDE. *Unclogging the Arteries: the impact of transport costs on Latin American and the Caribbean Trade*, *Special Report on Integration and Trade*, BID, Washington, DC. 2008.

NAÇÕES UNIDAS. *Situação Econômica Mundial e Perspectivas 2007*, Nações Unidas, Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, Nova York, Estados Unidos. 2007.

OCAMPO, JOSÉ ANTONIO E JUAN MARTIN, COORDENADORES. *Globalización y Desarrollo: una reflexión desde América Latina*, Co-edición do Banco Mundial e Alfaomega Colombiana, CEPAL, Santiago. 2003a.

——— *A Decade of Light and Shadow: Latin America and the Caribbean in the 1990s*, ECLAC, Santiago. 2003b.

——— *América Latina y el Caribe en la era global*, CEPAL e Alfaomega Colombiana, Bogotá. 2004.

OCDE. *OCDE Territorial Review: Chile.* Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, Paris. 2009.

OTTAVIANO, G. *Trade Liberalization, Economic Integration and Regional Disparities*, manuscrito não publicado. Corporação Andina de Fomento, Caracas. 2009.

PACHECO E LÓPEZ. *Metodologia de Avaliação do Potencial de Integração Produtiva dos Eixos de Integração e Desenvolvimento da Iniciativa IIRSA*, Buenos Aires, Argentina. 2006.

PINEDA, J. *Convergence Dynamics in the Andean Community of Nations.* Corporação Andina de Fomento, Caracas. 2005.

PLANO DE AÇÃO PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA. Montevideu, Uruguai. 4 e 5 de dezembro. 2000.

PNUD. *A democracia na América Latina, para uma democracia de cidadãos e cidadãs.* Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Buenos Aires. 2004.

RODRÍGUEZ, JORGE E MIGUEL VILLA. *Dinámica socio-demográfica de las metrópolis latinoamericanas durante la segunda mitad del siglo XX*, Serie Notas de Población Series, ano 25, número 65, CELADE, Santiago. 1997.

SILVEIRA, JOSÉ PABLO. *Eixos da América do Sul Impulsionarão Desenvolvimento*, Notícias do Ministério do Desenvolvimento, Brasília, outubro. 2000.

TRIGO, AURORA. *El acercamiento comercial de dos bloques económicos: La UE y América Latina*, Apuntes del CENES, número 25, pp. 237-258. 1997.

WEBSITES

<i>Banco Interamericano de Desenvolvimento</i>	http://www.iadb.org
<i>Banco Mundial</i>	http://www.worldbank.org
<i>Banco de Dados de Projetos IIRSA</i>	http://iirsa.us33.toservers.com/Index.aspx
<i>BID/INTAL Banco de dados Dataintal 2010</i>	http://www.iadb.org/dataintal/Default.aspx
<i>Central Intelligence Agency. World Factbook</i>	https://www.cia.gov/library
<i>Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe</i>	http://www.eclac.cl/default.asp?idioma=PR
<i>CAF, Banco de Desenvolvimento da América Latina</i>	http://www.caf.com/view/index.asp?ms=19 &pageMs=70115
<i>Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata</i>	http://www.fonplata.org
<i>GEOSUL</i>	http://geosur.info
<i>Índice de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento</i>	http://www.hdr.undp.org
<i>Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana</i>	http://www.iirsa.org/index_POR.asp? CodIdioma=POR
<i>Instituto para a Integração da América Latina e o Caribe</i>	http://www.iadb.org/pt/intal/intal,1081.html
<i>Nações Unidas (Divisão de Estatísticas)</i>	http://unstats.un.org/unsd
<i>Organização Mundial do Comércio</i>	http://www.wto.org
<i>Sistema de Informação e Gestão Estratégica da IIRSA</i>	http://www.sigie.iirsa.org
<i>União de Nações Sul-americanas</i>	http://www.pptunasur.com

ÍNDICE DE SIGLAS E ACRÔNIMOS

<i>AIC</i>	Agenda de Implementação Consensual
<i>ALADI</i>	Associação Latino-americana de Integração
<i>ALBA</i>	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
<i>ALCA</i>	Área de Livre Comércio das Américas
<i>ASEAN</i>	Associação das Nações do Sudeste Asiático
<i>B</i>	Bilhões
<i>BID</i>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<i>CAF</i>	CAF, Banco de Desenvolvimento da América Latina,
<i>CAN</i>	Comunidade Andina de Nações
<i>CARICOM</i>	Comunidade do Caribe
<i>CCT</i>	Comitê de Coordenação Técnica
<i>CDE</i>	Comitê de Direção Executiva
<i>CELADE</i>	Centro Latino-americano e Caribenho de Demografia
<i>CEPAL</i>	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
<i>CNs</i>	Coordenações Nacionais
<i>COSIPLAN</i>	Conselho de Infraestrutura e Planejamento
<i>EAE</i>	Avaliação Ambiental Estratégica
<i>EASE</i>	Avaliação Ambiental e Social com Enfoque Estratégico
<i>EUA</i>	Estados Unidos da América
<i>EIA</i>	Avaliação de Impacto Ambiental
<i>EID</i>	Eixo de Integração e Desenvolvimento
<i>FIRII</i>	Fundo de Infraestruturas de Integração
<i>FMI</i>	Fundo Monetário Internacional
<i>FOCEM</i>	Fundo para a convergência estrutural do MERCOSUL
<i>FONDEPRO</i>	Fundo para o Desenvolvimento de Projetos de Integração Regional
<i>FONPLATA</i>	Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata
<i>GeoSUL</i>	Rede Geoespacial da América do Sul
<i>GTEs</i>	Grupos Técnicos Executivos
<i>IED</i>	Inversion Estrangeira Directa
<i>IGL</i>	Índice de Grubel-Lloyd
<i>ILPES</i>	Instituto Latino-americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social
<i>IIRSA</i>	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana
<i>INTAL</i>	Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe
<i>IPGH</i>	Instituto Pan-americano de Geografia e História
<i>IPr-Lg</i>	Integração Produtiva e Logística
<i>IR</i>	Porcentagem das exportações intrarregionais
<i>iRAP</i>	Programa Internacional de Rodovias
<i>ISO</i>	International Organization for Standardization (em inglês)

<i>M</i>	Milhares
<i>MCCA</i>	Mercado Comum Centro-americano
<i>MERCOSUL</i>	Mercado Comum do Sul
<i>MIPeMEs</i>	Micro, Pequenas e Médias Empresas
<i>MNR</i>	Manufaturas baseadas em recursos naturais
<i>MTA</i>	Manufaturas tecnologia alta
<i>MTB</i>	Manufaturas tecnologia baixa
<i>MTM</i>	Manufaturas tecnologia média
<i>OCDE</i>	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
<i>OMC</i>	Organização Mundial do Comércio
<i>PAM</i>	Plano de Ação de Montevideu
<i>PIB</i>	Produto Interno Bruto
<i>PNC</i>	Produtos não Classificados
<i>PNUD</i>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<i>PPA</i>	Paridade do Poder de Compra
<i>PPR</i>	Produtos Primários
<i>PSIs</i>	Processos Setoriais de Integração
<i>PTIs</i>	Projetos Transnacionais de Infraestrutura
<i>PeMEs</i>	Pequenas e Médias Empresas
<i>RM</i>	Porcentagem das exportações para o resto do mundo
<i>SIGE</i>	Sistema de Informação para a Gestão Estratégica
<i>SITM</i>	Sistema Integrado de Transporte Massivo
<i>TLCAN</i>	Tratado de Livre Comércio da América do Norte
<i>TICs</i>	Tecnologias da Informação e as Comunicações
<i>UE</i>	União Europeia
<i>UNASUL</i>	União de Nações Sul-americanas
<i>US\$</i>	Dólares estadunidenses
<i>VESA</i>	Visão Estratégica Sul-americana

10 ANOS DE IIRSA

2000

2010





I Reunião de Presidentes da América do Sul (Brasília)
Lançamento da Iniciativa IIRSA
Reunião dos Ministros do Transporte, Telecomunicações e Energia (Montevideu)
Plano de Ação da IIRSA: EIDs e PSIs principais áreas de ação

Identificação preliminar de projetos para cada EID
I Reunião de CNs (Brasília)
III Reunião do CDE (Brasília)

Primeiro Portfólio de Projetos de Infraestrutura de Integração da América do Sul
Publicação do livro "Planejamento Territorial Indicativo. Portfólio de Projetos IIRSA 2004"
GTEs dos PSIs de Instrumentos de Financiamento e Facilitação de Passos de Fronteira
Aprovação da AIC 2005-2010 pelo CDE e os Presidentes da América do Sul
IV e V Reunião CNs (Lima)
IV Reunião do CDE (Lima)

Segunda fase de planejamento: Planejamento Territorial Indicativo, Metodologia EASE, Metodologia IPrLg, Metodologia de Avaliação de Projetos Transnacionais, Programa GeoSUL, Banco de Dados de Projetos e Workshops de Treinamento
Sistema de monitoramento para os projetos da AIC (SIGE)
VIII e IX Reunião de CNs (Buenos Aires e Quito)
VIII Reunião do CDE (Quito)

Continuação dos trabalhos da segunda fase de planejamento
Atualização do Portfólio de Projetos IIRSA a 2008
Workshop de Treinamento (Santiago)
GTE de Roaming Sul-americano
XII e XIII Reunião de CNs (Buenos Aires e Bogotá)
Fórum de Liderança para a Integração Sul-americana (Cartagena)
X Reunião do CDE (Cartagena)

Continuação dos trabalhos da segunda fase de planejamento
Atualização do Portfólio de Projetos IIRSA a 2010 e sua publicação
Publicação do Relatório de Avaliação sobre a AIC 2005-2010
Avanços em estudos relativos a passos de fronteira e integração fronteiriça
9 vídeos documentários sobre projetos do Portfólio (entre 2005 e 2010)
Vídeo institucional 10 Anos da IIRSA
XVI e XVII Reunião de CNs (Buenos Aires e Lima)

2000

2001

2002

2003

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

Rodada de reuniões nacionais
Visões de Negócios para cada EID
Lançamento dos primeiros EIDs
Estudos de Diagnóstico e Planos de Trabalho para cada PSI
I e II Reunião do CDE (Santa Cruz de la Sierra e Buenos Aires)

Primeira fase de planejamento: Metodologia de Planejamento Territorial Indicativo e organização do Portfólio de Projetos IIRSA
GTE do PSI de TICs
Web site da Iniciativa
II e III Reunião de CNs (Buenos Aires)
IV e V Reunião do CDE (Caracas e Santiago)

Objetivos Estratégicos 2006-2010
Fundos especiais de cooperação técnica do CCT
Workshop Regional e Workshops Nacionais sobre a VESA
IV e VII Reunião de CNs (Buenos Aires e Assunção)
VII Reunião do CDE (Assunção)

Continuação dos trabalhos da segunda fase de planejamento
Atualização do Portfólio de Projetos IIRSA a 2007
X e XI Reunião de CNs (Montevideu)
IX Reunião do CDE (Montevideu)

Continuação dos trabalhos da segunda fase de planejamento
Atualização do Portfólio de Projetos IIRSA a 2009 e sua publicação
GTE de Roaming Sul-americano
GTE do projeto Exportações por Remessas Postais para Pequenas e Médias Empresas
Publicação online do Banco de Dados de Projetos IIRSA
Workshop de Treinamento (Buenos Aires)
Fórum de Reflexão Estratégica (Buenos Aires)
Criação do COSIPLAN no âmbito da UNASUL
XIV e XV Reunião de CNs (Buenos Aires)
XI Reunião do CDE (Buenos Aires)

COMITÊ DE COORDENAÇÃO TÉCNICA

